

## Editoriale

FULVIO CORTESE, *Nuovi principi costituzionali e ridefinizione progettuale dello spazio operativo degli enti territoriali* ..... V

## Saggi

SCIENZE DELLE CITTÀ. LO SPERIMENTALISMO URBANO COME PRINCIPIO GENERALE DEL RAPPORTO TRA CITTÀ, SCIENZA E INNOVAZIONE (a cura di C. IAIONE)

- CHRISTIAN IAIONE, *Città, scienza e innovazione. Il diritto alla scienza per la città come pietra angolare di una nuova governance urbana orientata allo sviluppo sostenibile e alla responsabilità intergenerazionale* ..... 491
- ELENA DE NICTOLIS, *Città e salute. Il ruolo delle città nel promuovere innovazioni per la governance della salute a livello locale e globale* ..... 517
- GIOVANNI PENNETTA, *Il contratto ad oggetto pubblico come strumento per stimolare la collaborazione fra enti locali e altri stakeholders* ..... 541
- ELISABETTA TATÌ, *Lo sperimentalismo urbano per l'innovazione sociale: il caso di impact hub* ..... 565
- ALESSANDRO PIPERNO E PIER PAOLO ZITTI, *La cultura, nuovo pilastro dello sviluppo sostenibile* ..... 599
- LUNA KAPPLER, *La sostenibilità dei sistemi di trasporto e della mobilità nelle città* ..... 621
- ALBERICA AQUILI, *La smart city e le infrastrutture digitali* ..... 641
- SARA PETRICCIUOLO E GENEVA CANELLES, *Housing innovativo e sostenibile: una nuova idea di casa e di città* ..... 667
- RICCARDO SALLUSTIO E GENEVA CANELLES, *Le infrastrutture sociali: la scuola* ..... 685
- MONICA BERNARDI E LUCA TRICARICO, *Commoning e comunità energetiche: approcci di citizen science nella produzione distribuita d'energia* ..... 715
- ALESSANDRO ANTONELLI, *Le infrastrutture verdi* ..... 747

NOTIZIE SUGLI AUTORI .....	765
INDICE DELL'ANNATA .....	767

TABLE OF CONTENTS  
MUNUS 3/2021  
ISSN 2240-4732  
DOI 10.26321/MUNUS/3\_2021

**Editorial**

FULVIO CORTESE, *New constitutional principles and project redefinition of the operational space of local authorities* ..... V

**Essays**

CITY SCIENCE. URBAN EXPERIMENTALISM AS A GENERAL PRINCIPLE FOR THE RELATIONSHIP AMONG CITY, SCIENCE AND INNOVATION (edited by C. IAIONE)

CHRISTIAN IAONE, *City, science and innovation. The right to the city science as cornerstone for a new urban governance oriented to sustainable development and intergenerational responsibility* ..... 491

ELENA DE NICTOLIS, *City and health. The role of the city in promoting innovation for the health governance, at local and global level* ..... 517

GIOVANNI PENNETTA, *The public contract as a tool to promote collaboration between local authorities and other stakeholders* ..... 541

ELISABETTA TATÌ, *Urban experimentalism for social innovation: the Impact Hub case-study* ..... 565

ALESSANDRO PIPERNO AND PIER PAOLO ZITTI, *Culture, the new pillar of sustainable development* ..... 599

LUNA KAPPLER, *Sustainability of urban transport and mobility* ..... 621

ALBERICA AQUILI, *Smart city and digital infrastructures* ..... 641

SARA PETRICCIUOLO AND GENEVA CANELLES, *Innovative and sustainable Housing: a new idea of house and city* ..... 667

RICCARDO SALLUSTIO AND GENEVA CANELLES, *Social infrastructures: the School* ..... 685

MONICA BERNARDI AND LUCA TRICARICO, *Commoning and energy communities: citizen science approaches for the energy production and distribution* ..... 715

ALESSANDRO ANTONELLI, *Green infrastructures* ..... 747

LIST OF CONTRIBUTORS .....765  
ANNUAL INDEX.....767

## **EDITORIALE**

FULVIO CORTESE

### **NUOVI PRINCIPI COSTITUZIONALI E RIDEFINIZIONE PROGETTUALE DELLO SPAZIO OPERATIVO DEGLI ENTI TERRITORIALI**

1. Nelle morse della lunga pandemia e della sopravvenuta crisi avviatasi con la guerra in Ucraina, il dibattito pubblico ha ignorato in modo pressoché totale una riforma costituzionale.

Gli artt. 9 e 41 Cost. sono stati modificati mediante un intervento approvato dalle Camere l'8 febbraio 2022 a larghissima maggioranza<sup>1</sup>: con un consenso tale, cioè, che su queste innovazioni – come prevede la Costituzione stessa, all'art. 138, c. 3 – non si è posto neppure il problema che si svolgesse una consultazione referendaria.

Per effetto della riforma l'art. 9, che affida alla Repubblica i compiti di promuovere lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica, e di proteggere il paesaggio e il patrimonio storico e artistico, ha un nuovo comma, secondo cui, parimenti, la Repubblica tutela «l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni», mentre la legge dello Stato è chiamata a disciplinare «i modi e le forme di tutela degli animali». Nel contempo, anche l'art. 41, che si occupa della libertà dell'iniziativa economica privata, viene integrato, nella parte in cui si prevede che i «fini», per i quali la legge determina «i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata», non siano più soltanto quelli «sociali», ma possano essere anche «ambientali».

A prima lettura il silenzio della comunità nazionale potrebbe considerarsi scontato: chi mai dovrebbe opporsi al riconoscimento espresso, tra i principi fondamentali della Costituzione, dei valori dell'ambiente e della solidarietà intergenerazionale, o della protezione degli animali? Allo stesso modo, chi mai potrebbe negare che anche ragioni ambientali possano, o meglio debbano, legittimamente indurre il legislatore a intervenire nella materia economica?

<sup>1</sup> V.l. cost. 11 febbraio 2022, n. 1.

Il fatto è che con simili cambiamenti si è rotto un tabù persistente del discorso sulle riforme costituzionali, ossia che esse non potessero mai riguardare la prima parte della Costituzione, la tavola immutabile dei valori su cui è fondata tutta l'architettura repubblicana. E va anche sottolineato che si tratta di cambiamenti formalmente non così necessari, dal momento che la tutela dell'ambiente era già stata affermata come principio costituzionale dalla Corte costituzionale (sin dalla seconda metà degli anni Ottanta del Novecento<sup>2</sup>) ed era stata comunque costituzionalizzata, anche in modo espresso (nel 2001), tra le materie nelle quali lo Stato vanta nei confronti delle Regioni una potestà legislativa esclusiva (art. 117, c. 2, lett. s), Cost.).

Per quanto concerne i diritti delle generazioni future, poi, al di là di quanto si sarebbe potuto derivare dalla sola e attenta lettura dei doveri inderogabili di solidarietà sanciti dall'art. 2 Cost., la Corte costituzionale ne ha già affermato l'importanza decisiva, specie nel contesto delle sue letture progressive della disciplina costituzionale del bilancio<sup>3</sup>. Sarebbe da chiedersi, come si suol dire, se il gioco valeva la candela. Finora, d'altra parte, anche con riferimento alla tutela degli animali il legislatore non è certo stato assente, e ciò nella direzione non tanto di difendere una risorsa ambientale *tout court* (la fauna), ma di veicolare il riconoscimento del carattere *senziente* (e, con esso, l'interesse ad evitare forme indebite di sofferenza)<sup>4</sup>.

Si deve anche sottolineare che nell'art. 41 si è rivisto l'unico comma di cui molti interpreti evidenziavano, da tempo, la sostanziale inapplicabilità, dato che in materia economica la sovranità statale è largamente condizionata, se non orientata e pre-determinata, dal diritto dell'Unione europea. Perché mai, quindi, modificare una disposizione che di per sé vive, da molti anni, in un (legittimo) limbo di pratica indifferenza?

Non si può trascurare, infine, un ulteriore aspetto critico.

<sup>2</sup> Cfr. C. cost., 30 dicembre 1987, n. 641.

<sup>3</sup> La letteratura, in materia, è assai vasta. V., ad esempio, la ricostruzione (anche parzialmente critica) svolta da I. Ciolli, *Diritti delle generazioni future, equità intergenerazionale e sostenibilità del debito. Riflessioni sul tema*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 1/2021, in part. 66 ss.

<sup>4</sup> Al di là di quanto già previsto dalla l. 14 agosto 1991, n. 281 («Legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo»), cfr. l'Accordo tra il Ministro della salute, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano in materia di benessere degli animali da compagnia e pet-therapy (siglato il 6 febbraio 2003 e recepito con d.P.C.M. del 28 febbraio 2003), nonché le modifiche al codice penale apportate dalla l. 20 luglio 2004, n. 189 («Disposizioni concernenti il divieto di maltrattamento degli animali, nonché di impiego degli stessi in combattimenti clandestini o competizioni non autorizzate») e la l. 4 novembre 2010, n. 201 («Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea per la protezione degli animali da compagnia, fatta a Strasburgo il 13 novembre 1987, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno»).

## nuovi principi costituzionali e ridefinizione progettuale

Il silenzio che ha accompagnato questa riforma è pari a quello che ha assecondato la trasformazione costituzionale di poco precedente, quella relativa al “taglio” dei parlamentari, avvenuta nel 2020<sup>5</sup>. Non si è trattato, neppure in quel caso, di una mutazione di poco momento. Eppure, anche in quell’occasione si è potuto constatare un ampio consenso, che non solo non ha generato alcuna discussione, ma si è posto, come in quest’ultimo caso, in paradossale contrasto con gli accesi conflitti cui avevano dato vita, viceversa, le riforme costituzionali del 2005<sup>6</sup> e del 2016<sup>7</sup>, bloccate entrambe, come è noto, dal voto popolare<sup>8</sup>. Si ha quasi l’impressione che nel nostro Paese il tema costituzionale diventi importante solo in certi frangenti: o perché “solleticato” dalle contingenze dei rapporti di forza tra le formazioni politiche; o perché, peggio ancora, travolto dalle apparenze del *politically correct*, assecondandosi l’impressione che si possa cambiare tutto se lo si fa, per così dire, *con le migliori intenzioni*.

2. Occorre riconoscere, tuttavia, che nella riforma degli artt. 9 e 41 ci sono senz’altro molti profili positivi e, come tali, meritevoli di attenzione<sup>9</sup>.

Il primo riguarda sicuramente la particolare enfasi, di *parametro* assai forte, che il riconoscimento esplicito della tutela dell’ambiente, degli ecosistemi e della biodiversità può dimostrare dinanzi a politiche pubbliche che possano mettere in dubbio i delicati equilibri del pianeta. In un’epoca storica in cui tanto si cerca di comprendere e di organizzare per fronteggiare i pericoli esiziali del *climate change*, la riforma ha il chiaro senso di promuovere nel novero dell’identità costituzionale italiana la valenza prioritaria della *natura*.

Un secondo aspetto positivo concerne l’acquisizione dell’ambiente, degli ecosistemi e della biodiversità come parametro normativo trasversale e sistemico, in piena corrispondenza con le evoluzioni più moderne della disciplina legislativa di settore, nazionale come europea, e così in parziale, aperta discontinuità con le letture (dalle quali anche la Corte costituzionale, assieme ai giudici civili e penali, aveva preso originaria ispirazione) per le

<sup>5</sup> Si v. l. cost. 19 ottobre 2020, n. 1, che ha previsto la riduzione del numero dei parlamentari da 630 a 400 deputati e da 315 a 200 senatori elettivi.

<sup>6</sup> Pubblicata in G.U., 18 novembre 2005, n. 269.

<sup>7</sup> Pubblicata in G.U., 15 aprile 2016, n. 88.

<sup>8</sup> Con le consultazioni referendarie tenutesi, rispettivamente, il 25/26 giugno 2006 e il 4 dicembre 2016.

<sup>9</sup> Per un primo commento si v. M. Cecchetti, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, n. 1/2022 (reperibile online al seguente indirizzo: [www.cortisupremeesalute.it/wp-content/uploads/2022/03/Cecchetti.pdf](http://www.cortisupremeesalute.it/wp-content/uploads/2022/03/Cecchetti.pdf)).

quali quello ambientale è innanzitutto l'oggetto di un "diritto", che si lega ad un certo modo di gestire il paesaggio e di tutelare la salute. Si può dire, in buona sostanza, che gli "echi" suscitati dalle parole utilizzate nella riforma sono molto rilevanti, perché rimandano al principio dello sviluppo sostenibile<sup>10</sup>, alludono alla centralità dei servizi ecosistemici e della c.d. "resilienza", richiamano l'esigenza di guardare al fenomeno ambientale come ad un *tutto complesso* (e comprensivo, dunque, dei processi dell'economia circolare)<sup>11</sup>: presuppongono, in definitiva, l'adesione ad un modello nel quale le decisioni pubbliche, lungi dal fondarsi sulla prevalenza di una volontà puramente politica, devono giustificarsi razionalmente, in base a parametri scientifici, e devono inserirsi in un ciclo di programmazione e verifica costanti.

Eppure, proprio se tutto ciò è vero, non si può dubitare della circostanza che quando si muta l'assetto testuale della Costituzione si finisce per consentire che l'interpretazione sistematica della stessa possa produrre risultati anche inattesi.

Sono pertanto comprensibili gli interrogativi che da più parti si stanno ponendo: se ora l'ambiente, inteso nel modo anzidetto, è espressamente accostato alla tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione, forse che è possibile immaginare più facilmente che il primo possa "mitigare" la tradizionale preminenza dei secondi? Potrebbe accadere, ad esempio, che nelle valutazioni discrezionali che da sempre animano il governo del territorio la realizzazione di impianti fotovoltaici o di parchi eolici su larga scala, anche in zone paesaggisticamente protette, possa essere più facile? La domanda non è peregrina, perché, per l'appunto, ambiente non è più, o non è più soltanto, "paesaggio-ambiente", ma è sviluppo sostenibile, allargato anche alla produzione di energie alternative, meno inquinanti, rinnovabili<sup>12</sup>.

C'è anche dell'altro. Se è vero che la riforma costituzionale ha "formalizzato" tra i principi fondamentali una nozione intrinsecamente dinamica della tutela dell'ambiente, la stessa nozione che, in altri termini, si è già affacciata nel diritto italiano vigente per effetto del diritto dell'Unione europea, non è allora possibile che, in base alla modifica sopra descritta dell'art.

<sup>10</sup> Già affermato dall'art. 3-*quater*, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

<sup>11</sup> In argomento si v. M. Cafagno, D. D'Orsogna e F. Fracchia, *Nozione giuridica di ambiente e visione sistemica*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2018, 713 ss.

<sup>12</sup> Che la riforma costituzionale, così impostata, possa richiedere «un nuovo tipo di bilanciamento» è opinione espressa, ad esempio, da G. Santini, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2/2021 (15 giugno 2021), in part. 468. Esprime, viceversa, un'opinione più "ottimistica" G. Amendola, *L'inserimento dell'ambiente in Costituzione non è né inutile né pericoloso*, in *Giustizia Insieme* (25 febbraio 2022).



## nuovi principi costituzionali e ridefinizione progettuale

41, il legislatore possa farsi forte di un intervento capace di rafforzare ulteriormente quell'ispirazione europea e di mettere viepiù al centro i poteri dello Stato, titolare da tempo (come si è ricordato) di una potestà legislativa esclusiva? Le Regioni, in tal modo, sarebbero definitivamente escluse, più di quanto non lo siano ora, dalla compartecipazione alla concretizzazione responsabile di alcuni grandi principi?<sup>13</sup> Inoltre, siamo proprio sicuri che l'intervento rafforzato dello Stato in materia ambientale, così concepito, sia un intervento sempre e comunque destinato a rivelarsi come compatibile con il delicato e diffuso intreccio di culture e di sensibilità collettive presenti nel nostro Paese? Non può concretarsi come ulteriore veicolo di politiche pubbliche sinergiche con il prevalente obiettivo di liberare, sia pur in modo "felicemente" sostenibile (e socialmente utile), specifiche forze produttive, proiettate e garantite in modo uniforme su tutto il territorio?<sup>14</sup>

3. La sensazione che ci si trovi virtualmente dinanzi a una nuova, e per certi versi inedita, stagione di attuazione costituzionale, foriera di grandi rischi e di altrettanto grandi opportunità, è davvero molto forte.

L'idea di una presenza determinante delle istituzioni pubbliche del "centro", impegnate a veicolare nel contesto di un programma articolato il raggiungimento diffuso e coordinato di obiettivi trasversali di trasformazione/transizione profonda (ecologica e tecnologica), costituisce la pietra angolare anche del fitto quadro di interventi previsto dal PNRR.

La struttura e il contenuto di questo inedito piano paiono esemplificare, dandogli improvvisa e sorprendente sostanza, proprio il paradigma amministrativo complesso e "adattivo" che la riforma costituzionale ha voluto introdurre, con una proiezione materialmente riformatrice che non ha precedenti, e che esula dai confini strettamente ambientali, ridefinendo anche quelli prettamente sociali e di "cittadinanza" (politica come amministrativa).

Il PNRR, infatti, pur lasciando invariate la cornice formale e le competenze dei tanti soggetti pubblici e privati "chiamati a raccolta" come *soggetti*

<sup>13</sup> Cfr. i dubbi sul punto espressi da M. Alberton, *Ambiente, biodiversità e ecosistema entrano a far parte dei principi fondamentali della Costituzione: quali sono le implicazioni per l'ordinamento italiano?*, in *laCostituzione.info* (10 febbraio 2022).

<sup>14</sup> Con una lettura, dunque, diversa da quella avanzata, ad esempio, da G. Di Plino, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in *Federalismi.it* (1 luglio 2021) o da L. Cassetti, *Salute e ambiente come limiti "prioritari" alla libertà di iniziativa economica?*, ibid. (23 giugno 2021), che della riforma *in itinere* avevano criticato, all'opposto, l'intenzione di cristallizzare eccessivamente la tutela dell'ambiente rispetto alla garanzia della libertà di iniziativa economica.

*attuatori*<sup>15</sup> (tra cui vi sono, in ogni caso, anche gli enti territoriali dotati di autonomia costituzionalmente garantita), li costringe a farsi parte attiva e a rispondere con sollecitudine a una strategia di amplissima portata, specie in forza degli ingenti investimenti che spingono tale sollecitazione e che sono intesi, per l'appunto, a finanziare le azioni di volta in volta rilevanti. *O bere o affogare*, verrebbe da dire, con la conseguenza che, come soggetti attuatori, gli enti pubblici territoriali si trovano nella condizione di chi, per un verso, deve in qualche modo *rinunciare*, anche solo in parte, alla fissazione propria dei confini e delle proiezioni contingenti della rispettiva attività di governo, per altro verso, può mutare agenda e avvalersi dell'alleanza con lo Stato per *fare cose* che altrimenti richiederebbero un circuito di elaborazione molto più lento o, per meglio dire, molto più esposto alle incostanze e fibrillazioni "soggettive" del rapporto tra politica e amministrazione.

L'approccio, in altri termini, è anche in questo caso "sistemico" – mira a coinvolgere tutte le parti della Repubblica – e si fonda su "incentivi" economici di importanti dimensioni, a loro volta "negoziati" dallo Stato sul piano europeo: carattere, quest'ultimo, che, in linea di massima, muove gli enti territoriali, coerentemente con ciò che deve garantire lo Stato, non tanto a "spendere" – nelle direzioni di cui sono di volta in volta responsabili in virtù di corrispondenti attribuzioni – un *quantum* di risorse predefinito, ma a "impiegare" un budget specifico – *pagabile* in tutto o in parte – in attività puntuali che devono dimostrarsi adeguate al raggiungimento dei più ampi scopi del piano e che, soprattutto, devono realizzarsi secondo modalità verificabili e rendicontabili.

In questo senso, l'approccio in esame è "oggettivo", dal momento che esso non premia l'espressione "a cascata" di esigenze amministrative disegnate dalla sola volontà politica degli organi di governo degli enti pubblici territoriali, ma si concentra sulla possibilità di risolvere specifici problemi amministrativi di interesse generale, disegnando per ciascuno di essi un abito nuovo e coinvolgendo nella sua realizzazione tutte le forze che possano trarvi un effettivo vantaggio. Sono quei problemi, in altre parole, che, avendo attirato una manifestazione di interesse e una correlata azione di finanziamento, si pongono a criterio di buon andamento, per l'erezione di un'organizzazione e di un *modus procedendi* che, ex art. 97, c. 2, Cost., siano proporzionali all'imparziale raggiungimento dello scopo di interesse pubblico.

Le prerogative istituzionali degli enti territoriali, per tale via, vengono funzionalizzate, e ciò si dà attraverso un meccanismo in cui la funzionaliz-

<sup>15</sup> Cfr. art. 1, c. 4, lett. o), nonché art. 9, d.l. 31 maggio 2001, n. 77, conv. in l. 29 luglio 2021, n. 108.

## nuovi principi costituzionali e ridefinizione progettuale

zazione non è imposta *a priori*, ma discende dalla necessità, al fine di poter contare sulle grandi disponibilità dei connessi finanziamenti, di adottare un metodo in tutto e per tutto *progettuale*; un metodo, in altre parole, che nel suo svolgersi, pur essendo finalizzato a dare prevalenza alla *singola cosa* da realizzare, dovrebbe orientare gli stessi enti territoriali ad assimilare sembianze e linguaggi diversi da quelli finora assunti, cambiando i *volti* dell'amministrazione<sup>16</sup>. E simile prospettiva, peraltro, dovrebbe potersi sviluppare con l'aiuto sussidiario dell'amministrazione statale, che non solo funge, a suo modo, da regista e da "controllore" di ultima istanza (nel monitoraggio come nell'eventuale attività sostitutiva), ma è tenuta a mettere a disposizione specifiche *task force* di supporto, a *capacitazione* finale degli enti che si vogliano fattivamente coinvolgere in specifici progetti<sup>17</sup>.

4. La constatazione di questo scenario – con la sua curiosa sintonia rispetto ai toni apparentemente innocui della riforma costituzionale più recente – induce ad alcune osservazioni.

In primo luogo è opportuno rilevare una sorta di continuità rivelatrice tra le trasformazioni così tragguardate e quanto si è potuto verificare da tempo nel contesto del c.d. "diritto delle città"<sup>18</sup>.

È proprio in quel contesto, infatti, che, grazie alle potenzialità ricostruttive insite nella lettura dell'art. 118, c. 4, Cost., si è potuta isolare l'esistenza di legittimi spazi operativi nei quali – salvo un irrinunciabile potere di

<sup>16</sup> Secondo una linea di sviluppo analoga a quella già raffigurata in F. Cortese, *Riuso e rigenerazione tra Stato, Regioni e autonomie locali*, in *Agenda RE-CYCLE. Proposte per reinventare la città*, a cura di E. Fontanari e G. Piperata, Bologna, il Mulino, 2017, in part. 48-49: «Se è vero che è la *cosa* ad essere al centro dell'attenzione, allora è importante che il diritto fornisca strumenti chiari, omogenei e facilmente fruibili affinché i *diversi soggetti* che sono interessati a *quella cosa* possano realizzare, armonizzandoli in concreto, gli scopi che le diverse comunità (nazionale, regionale, locale) si sono proposte di raggiungere con riguardo all'uso dello spazio pubblico e del territorio. Questa dimensione, naturalmente, compete più allo Stato che alle Regioni, non solo perché essa implica il prendere posizione su profili che possono essere di pertinenza schiettamente nazionale (il diritto privato, le forme della tutela giurisdizionale etc.), quanto piuttosto per l'attinenza del problema "tecnologico" con quello della politica della cittadinanza, il quale non può che essere, nella cornice repubblicana, fruibile secondo un "linguaggio" percepibile da tutti. Il legislatore statale, precisamente, ha un compito tutto suo proprio, in questo genere di operazioni: quello di ri-alfabetizzare il Paese amministrativo, adeguando le regole generali dell'azione amministrativa e lasciando ai livelli territoriali la responsabilità di elaborare i processi di ri-organizzazione istituzionale più consoni alle esigenze "progettuali" di volta in volta rilevanti».

<sup>17</sup> Cfr. art. 5, c. 3, lett. a), d.l. n. 77 cit., il quale prevede che queste *task force* siano coordinate dall'Ufficio per la semplificazione del Dipartimento della funzione pubblica.

<sup>18</sup> Cfr. F. Cortese, *Dentro il nuovo diritto delle città*, in questa *Rivista*, 2016, V ss.

coordinamento complessivo in capo all'ente di governo – le amministrazioni pubbliche degli spazi cittadini non procedono esclusivamente mediante l'esercizio di prerogative istituzionalmente predefinite, ma possono animarsi di progettualità fondate su di un singolo *interesse generale*, da concretare in una specifica fattispecie, e come tali partecipate dalle forze vive della società che intendano promuovere quell'interesse, contribuendo ad una sua diretta e creativa realizzazione<sup>19</sup>.

È inevitabile notare – a questo punto – che, nel caso del “diritto delle città” (come disciplina volta a studiare e regolare i fenomeni di amministrazione sussidiaria e condivisa ora richiamati), l'iniziativa finalizzata a stimolare lo slittamento del metodo amministrativo da un modello per così dire “statico” ad un diverso e opposto modello “dinamico” proviene *dal basso*. Viceversa, nel caso del PNRR, e dell'approccio sistemico e adattivo da cui è percorso, lo spunto ad assumere un paradigma differente proviene *dall'alto*; anzi, è fortemente incentivato dai vertici dello Stato apparato e, pur volendo suscitare reazioni plurali, sinergiche e convergenti, è attraversato da un movimento vistosamente accentratore.

Il profilo può sembrare apertamente contraddittorio, anche se ci si dovrebbe porre, al contempo, due interrogativi: se da un lato è vero che l'art. 118, c. 4, Cost. impone a tutta la Repubblica di favorire «l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà», non è forse vero che la posizione di un criterio di favore potrebbe comunque precedere l'attivazione di chi intenda coglierlo? Inoltre, al di là di tale ragionamento, non si può ammettere in alcun modo che il principio di sussidiarietà qui evocato funzioni in entrambe le direzioni, e che esso possa, pertanto, giustificare sia un attivismo istituzionale molto spinto, di sollecitazione forte, sia un meccanismo di riconoscimento e accompagnamento (e così di inclusione e valorizzazione) di progetti provenienti da altri soggetti?

Rispondere positivamente a tali quesiti consente di sottolineare un secondo aspetto.

Difatti, se il parallelo con ciò che accade nel “diritto delle città” è fondato, ci si può chiedere se, a regime, non sia proprio l'art. 118, c. 4, Cost. a fungere da parametro regolativo – o di *bilanciamento*, se si vuole – per la corretta applicazione del nuovo modello amministrativo generato dalla combinazione “storica” della riforma costituzionale e dei processi di scrittura e attuazione del PNRR.

<sup>19</sup> Si v. F. Cortese, *Il nuovo diritto delle città: alla ricerca di un legittimo spazio operativo*, in *Smart City, L'evoluzione di un'idea*, a cura di G.F. Ferrari, Milano, Mimesis, 2020, 79 ss.

## nuovi principi costituzionali e ridefinizione progettuale

Potrebbe, cioè, sostenersi sia che il metodo progettuale – il più funzionale, come si è precisato, alla nuova logica sistemica e adattiva – debba sempre orientarsi a *logiche di coinvolgimento e di cooperazione*, non anche di automatica, generalizzata prevalenza; sia, ancora, che l'applicazione dall'alto del metodo stesso non rappresenti nulla più che un'*azione positiva*, una doverosa e meritevole attivazione propulsiva, limitata nel tempo, da parte di chi si proponga di garantire l'effettiva potenzialità di partecipazione di tutti gli enti territoriali della Repubblica alla realizzazione di un medesimo programma: vale a dire, la concreta assimilazione, da parte di tutti quegli enti, del metodo proposto e della prospettiva di strutturale apertura a tutte le risorse socialmente presenti nella comunità. Nei confronti dei soggetti attuatori (ivi compresi anche gli enti territoriali) lo Stato si comporterebbe, in definitiva, come si deve comportare la Repubblica nello svolgere il difficile e continuativo compito di realizzazione dell'eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, c. 2, Cost.

Se così fosse, si tratterebbe, semplicemente, di combinare due prospettive: quella che promuove lo Stato a coordinatore e programmatore di azioni (in base all'art. 41, u. comma) che, per il raggiungimento da parte della Repubblica di finalità sociali e ambientali preminenti (come sono quelle *ex art. 9 Cost.*), stimola o riconosce (a seconda dei casi) progetti che tutti gli enti territoriali hanno il dovere di promuovere, e che anche lo Stato ha il dovere di "garantire" sul piano sovranazionale, nel rispetto delle corrispondenti prerogative; ma anche quella per cui questi stessi enti hanno il pari dovere, nella cornice indotta dallo Stato come in quella autonomamente prefigurabile in base al sistema delle competenze costituzionalmente stabilite, di abbracciare pienamente la logica progettuale e di "aprire" le forme dell'organizzazione e dell'azione a tale scopo predisposte al contributo che la società civile possa autonomamente fornire.

**5.** Va evidenziato, in conclusione, come, anche in ragione di quanto qui argomentato, non sia un caso che il "cantiere" del PNRR meglio rappresenti il luogo nel quale gli orizzonti più progressivi delle trasformazioni progettuali delle città possono trovare terreno fertile.

Non lo dimostrano soltanto le varie pagine che il piano medesimo dedica a Comuni e Città metropolitane, coinvolgendoli in un ventaglio eterogeneo di attività, già da tempo oggetto delle esperienze generative del "diritto delle città" (quali, ad esempio: azioni sperimentali per la digitalizzazione della mobilità urbana; interventi per la digitalizzazione e/o per la piena accessibilità – anche nel senso della rimozione di barriere fisiche e cognitive – del patrimonio culturale di musei e biblioteche; miglioramenti per l'effi-

cienza energetica di teatri e cinema; sostegni per lo sviluppo economico/ sociale di aree svantaggiate, mediante iniziative di rigenerazione culturale di piccoli centri e di rilancio turistico; interventi di riqualificazione di parchi e giardini storici; azioni di miglioramento della rete di raccolta differenziata dei rifiuti urbani, con realizzazione di nuovi impianti di trattamento/riciclaggio; creazione di laboratori cento per cento *green* e di autosufficienza energetica in alcune piccole isole; rafforzamento della mobilità ciclistica, con realizzazione di nuove piste ciclabili; potenziamento del trasporto rapido di massa; acquisto di nuovi mezzi di trasporto a emissioni zero; sostituzione e/o riqualificazione energetica degli edifici scolastici; altri interventi per la messa in sicurezza del territorio, la sicurezza e l'adeguamento degli edifici, l'efficienza energetica; realizzazione di nuovi asili nido e scuole dell'infanzia; realizzazione di infrastrutture sportive; interventi di sostegno alle persone vulnerabili; creazione di sistemi di *housing* temporaneo e di "stazioni di posta" per garantire forme di accoglienza; progetti di rigenerazione per il miglioramento del decoro urbano e per la riduzione di forme di degrado ed emarginazione sociali; rigenerazione delle periferie; valorizzazione dei beni confiscati alle mafie; riqualificazione delle aree interne; interventi di forestazione urbana; interventi volti a garantire la migrazione su *cloud* delle procedure amministrative e l'interoperabilità dei dati; interventi volti a facilitare la creazione di *green communities* etc.).

Lo dimostrano anche i contributi pubblicati in questo numero, che – oltre a segnalare l'esistenza di una comune trama, nazionale ed europea, di "attivazione per l'innovazione" delle risorse e delle forze attive nelle città (v. il lungo saggio, introduttivo a tutto tondo, di Christian Iaione) – testimoniano in maniera particolarmente vivace i tanti settori (servizi sociali, trasporti, politiche culturali, infrastrutture, *housing*) per i quali l'amministrazione condivisa e collaborativa di matrice cittadina e le sue intrinseche proiezioni sperimentali possono rivelarsi quale autentico fattore di cambiamento.

CHRISTIAN IAIONE

CITTÀ, SCIENZA E INNOVAZIONE.  
IL DIRITTO ALLA SCIENZA PER LA CITTÀ COME PIETRA  
ANGOLARE DI UNA NUOVA GOVERNANCE URBANA  
ORIENTATA ALLO SVILUPPO SOSTENIBILE  
E ALLA RESPONSABILITÀ INTERGENERAZIONALE

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il diritto alla scienza per la città nelle politiche pubbliche eurounitarie. – 2.1. *Open Science*. – 2.2. *Citizen Science*. – 2.3. *City Science Initiative*. – 3. Il rapporto tra scienza e città negli studi urbani. – 3.1. *L'educational urbanism*. – 3.2. La *governance* locale e urbana a quintupla elica e la *engaged science*. – 4. Il ruolo degli attori scientifici: sviluppatori immobiliari o motori di innovazione? – 4.1. Le istituzioni cognitive come sviluppatori immobiliari. – 4.2. Le istituzioni cognitive come motori di innovazione urbana e locale. – 5. Conclusioni.

## 1. Introduzione

Il rapporto tra diritto alla città<sup>1</sup> e diritto alla scienza e alla conoscenza<sup>2</sup>, inteso non solo come libertà di agire per produrre conoscenza e libertà dall'ingerenza del potere pubblico, bensì pure come diritto di accesso e partecipazione ai processi, alle istituzioni, alle infrastrutture che producono conoscenza, progresso scientifico, innovazione tecnologica o sociale, acquisirà una rilevanza sempre più centrale nel dibattito sul futuro delle politiche urbane e sociali<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> H. Lefebvre, *Il diritto alla città*, Venezia, Marsilio, 1970 (ed. orig. *Le droit à la ville*, Parigi, Editions Anthropos, 1968).

<sup>2</sup> A. Orsi Battaglini, *Libertà scientifica, libertà accademica e valori costituzionali*, in *Nuove dimensioni dei diritti di libertà (Scritti in onore di Paolo Barile)*, Padova, Cedam, 1990, 89; A. Sandulli, *Scuola e università tra concorrenza ed eguaglianza sociale*, in *L'attuazione del Titolo V della Costituzione. Atti del 50° Convegno di Studi amministrativi. Varenna, Villa Monastero, 16-18 settembre 2004*, Milano, Giuffrè, 2005, 301.

<sup>3</sup> Si v. C. Iaione, E. De Nictolis e A. Berti Suman, *The Internet of Humans (IoH): Human Rights and Co-Governance to Achieve Tech Justice in the City*, in 13 *The Law & Ethics of Human Rights*, 2 (2019), 263-299.

L'intreccio tra sviluppo urbano e azioni delle istituzioni cognitive è uno dei punti di arrivo dell'indagine svolta attraverso il progetto di ricerca empirica e sperimentale *Commoning.City*<sup>4</sup>, in cui, mediante la forgia e l'applicazione di un protocollo metodologico di ricerca sociale-giuridica, empirica e sperimentale, si è cercato di osservare o accompagnare in alcune città europee e americane processi sociali e istituzionali tesi a valorizzare il protagonismo delle comunità locali nello sviluppo sostenibile a livello urbano<sup>5</sup>.

Ebbene, una delle principali risultanze della ricerca applicata e sperimentale è relativa al ruolo cruciale giocato dalle istituzioni cognitive (*i.e.* centri di ricerca, università, accademie culturali, scuole, biblioteche, ecc.) nel governo dei processi di sviluppo sostenibile a livello urbano e come un asse solido tra istituzioni locali e istituzioni cognitive possa rappresentare un elemento di forte capacitazione e accelerazione delle comunità locali cementando il legame tra diritto alla città e diritto alla scienza<sup>6</sup>.

La costruzione di un ragionamento attorno al rapporto tra diritto alla città e diritto alla scienza potrebbe condurre a fondare un diritto-dovere degli attori scientifici a collaborare con le istituzioni locali e impegnarsi per migliorare la competitività, la qualità della vita e della democrazia nella città. Il ragionamento si può articolare in tre passaggi fondamentali.

Occorre anzitutto interrogarsi sul quadro di politica pubblica eurounitaria che conferisce a questa ipotesi copertura sovranazionale. A valle di ciò occorre volgere lo sguardo all'interpretazione che ne offrono gli studi urbani. In terzo luogo, occorre analizzare la rilevanza che la scienza assume nei ragionamenti sullo sviluppo urbano e nella *governance* urbana al fine di individuare il ruolo che le istituzioni cognitive possono (e forse devono) effettivamente candidarsi a svolgere nella *governance* urbana. In conclusione, ci si soffermerà brevemente su alcuni spunti ricostruttivi che aprono a un'indagine sul fondamento costituzionale del rapporto tra città e scienza e sui possibili schemi organizzativi e partenariali di cui istituzioni locali e istituzioni cognitive possono avvalersi per svolgere questo ruolo.

<sup>4</sup> Si v. S.R. Foster e C. Iaione, *The Co-Cities*, MIT Press, 2022. Per un approfondimento sui casi di studio che hanno fornito evidenza empirica all'indagine si veda: «[www.commoning.city](http://www.commoning.city)».

<sup>5</sup> Sul punto si v. E. Carloni e F. Cortese, *Diritto delle autonomie territoriali*, Padova, Cedam, 2020.

<sup>6</sup> S.R. Foster e C. Iaione, *The City as a Commons*, in *Yale Law & Policy Review*, (2016), 281 ss.; C. Iaione, E. De Nictolis, *La quintupla elica come approccio alla governance dell'innovazione sociale*, in *I luoghi dell'innovazione aperta. Modelli di sviluppo territoriale e inclusione sociale*, a cura di F. Montanari e L. Mizzau, Fondazione G. Brodolini, Studi e Ricerche, 55, 2016, 75-89.



## 2. Il diritto alla scienza per la città nelle politiche pubbliche eurounitarie

La connessione tra scienza e città ed il rapporto strutturato tra governo locale e attori della conoscenza è di vitale importanza<sup>7</sup>. A testimonianza di ciò nel nuovo quadro di programmazione 2021-2027 le politiche europee, in particolare quelle dedicate alla ricerca e innovazione, dedicheranno maggiore attenzione e risorse sicuramente alla *open science*. In questo quadro troverà probabilmente anche molto spazio la *Citizen science* e la *City science*.

### 2.1. Open Science

Il report *Science 2.0: Science in transition* del 2014 ha indirizzato non solo il mondo accademico, ma anche gli editori ed i centri di ricerca, ad adottare una nuova visione nella produzione scientifica, più aperta, più accessibile e più condivisibile.

L'*Open Access*<sup>8</sup> implica accesso libero e senza barriere al sapere scientifico, come enunciato nella *Berlin Declaration on open access to knowledge in the Sciences and Humanities*. È un approccio al processo scientifico che si concentra sulla diffusione della conoscenza non appena essa diviene disponibile, facendo pieno uso delle tecnologie digitali e collaborative. Si tratta di un cambio di rotta tanto rispetto al passato allorquando essa si configurava come un fenomeno concentrato a livello centralizzato, quanto rispetto al *modus operandi*, essendo quest'ultimo proteso alla mera pubblicazione dei risultati nelle riviste scientifiche solo alla fine del processo di ricerca.

Pochi anni più tardi, nel 2017, con il rapporto *Next Generation Metrics*, il tema delle nuove metriche per la ricerca scientifica aperta e condivisibile, c.d. *open science*, è stato affrontato dalla Direzione generale per la ricerca e l'innovazione della Commissione europea nel 2017<sup>9</sup>.

L'*Open Science*<sup>10</sup> rappresenta ormai una priorità di politica pubblica per la Commissione europea in quanto volano per nuovi e più efficienti modi di produzione, aperti ed altamente condivisibili della conoscenza. Essa diviene,

<sup>7</sup> Sul ruolo delle università in funzione di supporto allo sviluppo locale si v. E. Carloni, *Il rapporto tra le Università e il territorio alla luce dei nuovi statuti di autonomia*, in *Ist. fed.*, 2012, 311.

<sup>8</sup> A. Talea e D. Squires, *Open access and the theological imagination*, in *11 Digital Humanities Quarterly* (2017), 4.

<sup>9</sup> Sul rapporto tra i due concetti si v. B. Pulverer, *Open Access or Open Science?*, in *The EMBO Journal* (2018), 24.

<sup>10</sup> A. Bonn, *Citizen Science Innovation in Open Science, Society and Policy*, London, 2018.

inoltre, un principio di disegno istituzionale dei programmi di finanziamento della ricerca e dell'innovazione<sup>11</sup>.

Infatti, si richiede ai ricercatori di condividere le conoscenze ed i dati acquisiti non alla fine, ma durante il processo di ricerca, aiutando ed implementando le conoscenze di tutti istantaneamente, promuovendo la riproducibilità e l'interdisciplinarietà.

Inoltre, ai ricercatori, al pari di tutti coloro i quali beneficiano di finanziamenti pubblici per la richiesta, viene richiesto di rendere disponibili e gratuite le loro pubblicazioni in modo da riconoscere e garantire la partecipazione dei cittadini alle nuove frontiere della ricerca, del sapere e dell'innovazione. A tal fine la Commissione europea ha anche predisposto nel 2015 una importante infrastruttura di ricerca per facilitare la condivisione. Si tratta dell'*European Open Science Cloud* (EOSC)<sup>12</sup>, un sistema virtuale e federato, nel rispetto dello standard *Findable, Accessible, Interoperable and Re-usable* (FAIR)<sup>13</sup>, che attraverso i confini e le discipline scientifiche è proteso all'archiviazione, alla condivisione, all'elaborazione ed al riutilizzo degli studi, delle ricerche, dei nuovi modelli e prototipi digitali. L'EOSC riunisce *stakeholder* istituzionali, nazionali ed europei concentrandosi principalmente sullo sviluppo di una rete di ricerca inclusiva per l'intera comunità europea.

Il sistema *Open Science*<sup>14</sup> si è sviluppato progressivamente, ricoprendo tutti gli ambiti della ricerca, dalla scoperta alla divulgazione scientifica e ad oggi si delinea attraverso strategie ben marcate, tra cui implementare un processo di condivisione basato sul sistema *Open data*, seguendo anche quanto predisposto dal FAIR e da EOSC come "ecosistema federato".

Inoltre, l'UE sostiene organismi e piattaforme come *Plan S, Research Data Alliance* (RDA) con l'obiettivo di accelerare la transizione al pieno e immediato accesso aperto alle pubblicazioni scientifiche, implementando e migliorando, allo stesso tempo, non solo la qualità della ricerca su tematiche emergenti ma la promozione e la valorizzazione della ricerca. Infatti, esempio paradigmatico di *Open Science* è il *data sharing*, dove in situazione di emergenza, come quella attuale causata dal COVID-19, trova giovamento possedere un sistema di pubblico dominio, attraverso il quale scienziati, ricercatori, medici possano attingere più informazioni possibili. Anche l'*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (UNESCO) vuole che il Sistema

<sup>11</sup> COM 201/903 final, 17.

<sup>12</sup> European Commission Decision C(2018) 5552 del 27 agosto 2018.

<sup>13</sup> M. Wilkinson, M. Dumontier e I. Aalbersberg, *The FAIR Guiding Principles for scientific data management and stewardship*, *Scientific Data*, 2016, 1-9.

<sup>14</sup> P. Mirowski, *The future(s) of open science*, in *Social Studies of Science*, 2018, 171-203.

*Open Science* sia implementato, per rendere unitario l'accesso alle pubblicazioni scientifiche affinché portino maggior beneficio non solo in termini di conoscenza ma anche di attività ed azioni calate nel contesto locale degli stati membri. Anche dal punto di vista economico, il sistema di *Open Science* implementa e migliora la circolazione delle conoscenze, facilitando l'emersione di start-up o di incubatori sociali anche in aree poco sviluppate.

Il Regolamento del programma *Horizon Europe* identifica l'*Open Science* e l'*Open Innovation* come concetti che contribuiscono a garantire eccellenza e impatto degli investimenti unionali in R&I e identifica la *Open Science* come un approccio al processo scientifico basato sul lavoro collaborativo, strumenti collaborativi e diffusione della conoscenza<sup>15</sup>.

L'art. 14, interamente dedicato all'*Open Science*, richiede l'accesso aperto alle pubblicazioni scientifiche risultanti dalle ricerche finanziate dal programma e l'accesso aperto ai dati della ricerca, pur nel rispetto del principio «il più aperto possibile, chiuso il tanto necessario»<sup>16</sup>.

Il concetto di *Open Science* viene inoltre connesso con quello di reciprocità: «Il principio di reciprocità nella scienza aperta è promosso e incoraggiato in tutti gli accordi di associazione e cooperazione con i paesi terzi, ivi compresi gli accordi firmati da organismi di finanziamento cui è affidata la gestione indiretta del programma:[...] È assicurata la gestione responsabile dei dati di ricerca in linea con i principi di reperibilità, accessibilità, interoperabilità e riutilizzabilità («principi FAIR»). Si presta altresì attenzione alla conservazione a lungo termine dei dati. [...] Sono promosse e incoraggiate altre pratiche di scienza aperta, anche a beneficio delle PMI<sup>17</sup>».

## 2.2. Citizen science

Una nuova visione della ricerca, volta alla condivisione, è uno dei principali pilastri anche di *Horizon Europe*<sup>18</sup> a partire da gennaio 2021. Una delle più importanti strategie applicate in *Horizon Europe*, è quella di coinvolgere i cittadini, singoli e associati, in processi di co-progettazione e co-creazione di contenuti altamente sostenibili ed innovativi.

<sup>15</sup> Art. 5, titolo I, reg. Ue n. 695/2021 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 aprile 2021 che istituisce il programma quadro di ricerca e innovazione *Horizon Europe*.

<sup>16</sup> Art. 5, titolo I, reg. Ue n. 695/2021 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 aprile 2021 che istituisce il programma quadro di ricerca e innovazione *Horizon Europe*.

<sup>17</sup> Art. 14, titolo I, reg. Ue n. 695/2021 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 aprile 2021 che istituisce il programma quadro di ricerca e innovazione *Horizon Europe*.

<sup>18</sup> Reg. Ue n. 695/2021 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 aprile 2021 che istituisce il programma quadro di ricerca e innovazione *Horizon Europe*.

Questa visione di ricerca è volta alla condivisione e al coinvolgimento degli abitanti dell'Unione europea nei progetti di ricerca sperimentale i cui risultati li riguarderanno poi direttamente una volta adottati dalle istituzioni e radicati in un approccio di ricerca definito «Ricerca e Innovazione Responsabile». La Commissione europea introdusse l'approccio Ethical, legal and social aspects (ELSA) già nell'ambito del quarto programma quadro per la ricerca (1994). L'approccio ELSA promuoveva il finanziamento di ricerche su tali aspetti nelle innovazioni scientifiche e tecnologiche. I ricercatori europei hanno utilizzato questi finanziamenti per aumentare la visibilità e l'impatto sociale delle ricerche su innovazioni scientifiche e tecnologie emergenti che stavano svolgendo.

Con il programma *Horizon 2020*, l'approccio si evolve e diventa *Responsible Research and Innovation* (RRI). L'approccio ricalca ELSA ma pone l'accento sui principi etici come obiettivi primari della ricerca e non ostacoli all'innovazione. L'approccio RRI prevede sostanzialmente che attori sociali e innovatori, scienziati siano responsabili vicendevolmente e che i processi di innovazione scientifica e tecnologica devono essere eticamente accettabili, sostenibili e avere come obiettivo sfide sociali. Il rispetto di questi principi è fondamentale per ogni innovazione che voglia raggiungere il mercato<sup>19</sup>. Mentre *Horizon 2020* aveva istituzionalizzato la RRI e la *Citizen science* attraverso uno specifico programma di finanziamento, “*Science with and for Society*” (SWAFS), *Horizon Europe* ha incorporato l'approccio RRI e la *Citizen science* come parte integrante e principio trasversale per tutti i programmi di finanziamento<sup>20</sup>. L'approccio RRI viene disciplinato dal regolamento *Horizon Europe*, al considerando 51, il quale prevede:

«Nell'intento di approfondire la relazione tra scienza e società e massimizzare i benefici delle loro interazioni, il programma dovrebbe favorire un impegno di tutti gli attori sociali, come i cittadini e le organizzazioni della società civile, a partecipare e collaborare alla progettazione e alla creazione di programmi, contenuti e attraverso processi di ricerca e innovazione responsabili (Responsible Research and Innovation – RRI) che rispondano alle preoccupazioni, alle necessità e alle aspettative dei cittadini e della società civile, promuovendo l'educazione scientifica, rendendo le conoscenze scientifiche accessibili al pubblico e agevolando la partecipazione dei cittadini e delle organizzazioni

<sup>19</sup> H. Zwart, L. Landeweerd e A. van Rooij, *Adapt or perish? Assessing the recent shift in the European research funding arena from 'ELSA' to 'RRI'*, in 10 *Life Sci Soc Policy* (2014), 11.

<sup>20</sup> D. K. R. Robinson, A. Simone e M. Mazzonetto, *RRI legacies: co-creation for responsible, equitable and fair innovation in Horizon Europe*, in 8 *Journal of Responsible Innovation*, 2 (2021), 209-216.

della società civile alle sue attività. Ciò dovrebbe essere realizzato in modo trasversale nell'ambito del programma e tramite attività specifiche nella parte «Ampliamento della partecipazione e rafforzamento del SER». Per generare e mantenere sostegno pubblico al programma, il coinvolgimento dei cittadini e della società civile nel contesto della R&I andrebbe abbinato ad attività di sensibilizzazione pubblica. Il programma dovrebbe inoltre tendere a eliminare gli ostacoli e incoraggiare le sinergie tra la scienza, la tecnologia, la cultura e le arti per ottenere un'innovazione sostenibile di nuova qualità. È opportuno monitorare le misure adottate per migliorare il coinvolgimento dei cittadini e della società civile nei progetti sostenuti»<sup>21</sup>.

L'articolo connette dunque la RRI a quella parte di *Horizon Europe* che riguarda il coinvolgimento dei cittadini nella produzione della scienza: «Ampliamento della partecipazione e rafforzamento del SER». Nel descrivere l'area di intervento di questa parte, il regolamento menziona espressamente a questo riguardo il concetto di *Citizen science*:

«riformare e migliorare il sistema europeo di R&I, ad esempio sostenendo la riforma delle politiche nazionali in materia di R&I, offrendo ambienti di carriera interessanti e supportando la parità di genere e la scienza dei cittadini»<sup>22</sup>.

Il concetto di *Citizen science*<sup>23</sup> rappresenta dunque lo strumento attraverso il quale la Commissione europea promuove un'apertura ulteriore della scienza e del processo scientifico consentendo ai beneficiari e utenti delle innovazioni sperimentate, i destinatari delle politiche pubbliche, i residenti delle città di partecipare al processo di ricerca scientifica. Il coinvolgimento avviene attraverso modalità differenti. I cittadini scelgono come collaborare in base ai loro interessi personali, il tempo e le risorse tecnologiche. È un modo per coinvolgere la società civile, gli istituti cognitivi ed il settore pubblico al fine di collaborare e cooperare su argomenti di interesse comune<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> Considerando 51, reg. Ue n. 695/2021 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 aprile 2021 che istituisce il programma quadro di ricerca e innovazione *Horizon Europe*, 28 Aprile 2021. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/695/oj>.

<sup>22</sup> Annex I, linee generali delle attività, parte IV, reg. Ue n. 695/2021 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 aprile 2021 che istituisce il programma quadro di ricerca e innovazione *Horizon Europe*. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/695/oj>.

<sup>23</sup> *Citizen science*, sul punto si veda <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/citizen-science>.

<sup>24</sup> *Using new data sources for policymaking*, sul punto si v. <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/using-new-data-sources-policymaking>.

I cittadini coinvolti in processi di *Citizen science* possono dunque presentarsi come osservatori oppure possono contribuire al processo fornendo i propri dati o la propria conoscenza/competenze.

Al centro della *Citizen science*, dunque, c'è anche il *Citizens data*. È necessario indagare gli impatti delle nuove tecnologie e il loro potenziale per l'approccio *Citizen science*: come i cittadini producendo i loro dati possono partecipare al miglioramento delle politiche urbane<sup>25</sup>. Il meccanismo che produce la *Citizen science* è così quello di democratizzare la scienza, coinvolgendo i soggetti interessati sia privati che pubblici. Il leitmotiv della *Citizen science* è «*science for the people, by the people*», i cittadini hanno un ruolo importante nella scienza e questo permette un uso della scienza pubblica, privata e dei finanziamenti in modo efficiente e trasparente; migliorare l'impegno nella ricerca, *governance* e responsabilità; avvicinare i cittadini alla politica europea mediante prove scientifiche da sperimentare in un contesto reale.

Azioni di coinvolgimento dei cittadini e del pubblico sono supportate dalle *Collective Awareness Platforms for Sustainability and Social Innovation (CAPSSI)*<sup>26</sup>, ossia piattaforme basate su sistemi ICT, che sfruttano il *network effect* per combinare gli *open online social media*, la *distributed knowledge creation* e i dati prodotti dall'*Internet of Things*. La Commissione europea promuove la *Citizen science* mediante politiche di ricerca e sostegno proprio per i suoi potenziali benefici a favore della ricerca, competitività e l'intera società. Un progetto pilota per supportare la *Citizen science* è *Socientize*, finanziato dalla Commissione europea e sulla base della quale si è prodotto anche il *White Paper on Citizen Science*, contributo prezioso per l'elaborazione delle politiche urbane sulla *Citizen science*. Le attività di *Open science* previste a livello europeo proporranno azioni per realizzare la *Citizen science* e l'impegno pubblico, integrando anche il programma europeo *Horizon 2020*<sup>27</sup>.

Il dibattito accademico esistente sulla RRI ha anche messo in luce una potenziale tensione esistente nel modo in cui la Commissione europea la implementa, ovvero la tensione tra la responsabilità ambientale e sociale della ricerca e l'importanza di considerare i rischi e il valore sociale delle innovazioni, non solo il loro potenziale economico, dall'altra un punto di

<sup>25</sup> *The spreading and scaling of Citizen Science*, sul punto si v. <https://ec.europa.eu/jrc/communities/en/community/examining-use-and-practices-citizen-science-eu-policies/page/spreading-and-scaling-citizen>.

<sup>26</sup> *Collective Awareness Platforms for Sustainability and Social Innovation*, sul punto si v. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/collective-awareness-platforms-sustainability-and-social-innovation>.

<sup>27</sup> *Citizen Science*, sul punto si v. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/citizen-science>.

vista strumentale, ovvero la necessità che le innovazioni finanziate da fondi di ricerca pubblici arrivino effettivamente alla fase di commercializzazione senza problemi<sup>28</sup>. Questa tensione non sembra essere affrontata da *Horizon Europe*, che mantiene questo approccio legato all'uso responsabile dei fondi accanto all'impatto sociale e al coinvolgimento di cittadini e organizzazioni della società civile come fine ultimo e aspetto imprescindibile della ricerca scientifica, un approccio definibile *ethic by design o responsibility by design*<sup>29</sup>.

### 2.3. City Science Initiative

Le conclusioni del Consiglio dell'Unione europea sulla nuova *governance* dello spazio europeo della ricerca (*European Research Area*)<sup>30</sup> approvate a novembre del 2021 identificano come uno degli obiettivi principali dello spazio il coinvolgimento dei cittadini europei nel processo di produzione della scienza e lanciano iniziative attraverso le quali città europee possono stimolare il coinvolgimento soprattutto dei giovani, come la *European City for Science* nell'ambito dell'anno europeo della gioventù<sup>31</sup>.

Ma il rapporto tra scienza e città nell'UE ha trovato un campo di sperimentazione nell'iniziativa per la scienza urbana o *City Science Initiative* (CSI), istituita presso il *Joint Research Center* della Commissione europea. Essa mira a scoprire come la scienza, la ricerca e la tecnologia possono essere uno strumento di supporto per affrontare le sfide urbane. L'iniziativa si basa sul principio della sperimentazione: esplorare le esigenze e le priorità delle città per realizzare test a livello urbano e individuare così quali soluzioni siano maggiormente funzionali per un miglioramento della città.

Con tale approccio si evince l'importanza della sperimentazione: grazie al metodo sperimentale è difatti possibile elaborare nuove politiche urbane in grado di soddisfare al meglio le necessità cittadine.

<sup>28</sup> S. de Saille *Innovating innovation policy: the emergence of 'Responsible Research and Innovation*, in *Journal of Responsible Innovation* (2015), 152-168.

<sup>29</sup> Technopolis group and Fraunhofer ISI, *Interim Evaluation & Assessment of Future Options for Science in Society Actions Assessment of Future Options*. Brighton, UK, 2012, [https://pq-ue.ani.pt/brochuras/7pq/sis/interim-evaluation-executive-summary-122012\\_en.pdf](https://pq-ue.ani.pt/brochuras/7pq/sis/interim-evaluation-executive-summary-122012_en.pdf). Si v. anche B. Stahl, S. Akintoye, L. Bitsch, B. Bringedal, D. Eke, M. Farisco, K. Grasenick, M. Guerrero, W. Knight, T. Leach e S. Nyholm, *From Responsible Research and Innovation to responsibility by design*, in *Journal of Responsible Innovation* (2021), 175-198.

<sup>30</sup> Su ERA si v. A. de Elera, *The European Research Area: On the Way Towards a European Scientific Community*, Eur. L.J., 2006, 559.

<sup>31</sup> Priority area 14, Bring Citizens closer to science, Conclusions on the future governance of the European Research Area (ERA), 14126/21 RECH 520 COMPET 846, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14126-2021-INIT/en/pdf>.

L'approccio della CSI presenta caratteristiche peculiari<sup>32</sup>.

In primo luogo, essa ambisce a riunire i professionisti delle città europee che operano nell'intersezione tra le politiche della città e la ricerca, spesso all'interno delle stesse organizzazioni comunali come uffici straordinari oppure team temporaneamente creati all'interno dei comuni. Queste innovazioni organizzative prendono il nome di *City Science Officers* (CSO). In questo modo è possibile promuovere una rete europea di funzionari della scienza della città e facilitare i collegamenti con le iniziative urbane correlate. In secondo luogo, mostra il potenziale dei servizi della Commissione europea e delle reti esistenti nel sostenere il rafforzamento dell'interfaccia tra scienza e politica della città. Le tematiche oggetto della CSI rispecchiano le stesse dell'Agenda urbana per l'UE e specificatamente sono: «la qualità dell'aria», «l'economia circolare», «la mobilità sostenibile», «la sanità mentale» e «la tecnologia e la città». La sperimentazione per ognuna delle suddette sfide urbane è guidata da una città leader.

Nel dettaglio, Parigi si occupa del miglioramento della qualità dell'aria, con particolare attenzione anche al rumore e alla salute, attraverso approcci multisettoriali e coinvolgendo i cittadini con iniziative educative e comunicative.

Amburgo è invece la città leader per l'economia circolare, gli obiettivi prefissati sono: realizzare la *circular value chains*, ottimizzare i flussi dei rifiuti, ridurre gli oneri amministrativi, aumentare la cooperazione interterritoriale per l'economia circolare, promuovere la trasformazione digitale per rendere più efficaci e veloce lo sviluppo dell'economia circolare.

Cluj Napoca è la città che promuove la mobilità sostenibile, attraverso l'adozione di sistemi di trasporto intermodali, migliorando il trasporto pubblico e coinvolgendo i cittadini nel comprendere l'importanza della mobilità sostenibile, mediante la cultura e l'innovazione.

La città di Salonicco e l'Università Aristotele di Salonicco affrontano la sfida urbana della salute mentale. Per il perseguimento di tale scopo, si sta ottimizzando l'accesso alle infrastrutture per la salute mentale ed il benessere nelle città sia piccole che grandi. Si adottano metodi, basati sulla co-creazione e strumenti tecnologici basati sull'uso dei dati per coordinare i servizi di assistenza psichiatrica e sociale nelle città. Inoltre, la città è impegnata nell'analizzare gli effetti della pandemia COVID-19 sulla salute mentale dei cittadini, come gli effetti di distanziamento sociale e l'isolamento causato dalla quarantena. Si cerca di comprendere le diverse esigenze di salute men-

<sup>32</sup> C. Nevejan, *City Science for Urban Challenges*, pilot assessment and future potential of the City Science Initiative 2019–2020, report for the European Commission, 2020.



tale nelle città e quali siano i danni sulle capacità cognitive e fisiche, al fine di elaborare soluzioni idonee per migliorare la salute mentale, impiegando altresì le nuove tecnologie assistive.

Il ruolo chiave di Reggio Emilia all'interno della CSI si esplica grazie al suo modello di sviluppo tecnologico basato su approcci di *Citizen science* e orientato verso lo sviluppo sostenibile. Con “Reggio Emilia Città Collaborativa”, in collaborazione con l'Università Luiss Guido Carli, il comune ha sviluppato una politica pubblica per sperimentare a livello di quartiere soluzioni innovative dal punto di vista sociale e tecnologico e conseguentemente nuovi strumenti amministrativi e nuove politiche pubbliche abilitanti. Con questa politica si promuovono accordi di cittadinanza che hanno ad oggetto lo sviluppo di servizi e infrastrutture urbane aperte e collaborative, valorizzando la partecipazione democratica e la collaborazione civica come approccio per affrontare la transizione ecologica e digitale. Si favorisce così la diffusione di strumenti di innovazione socio-digitale per uno sviluppo urbano inclusivo e socio-economico sostenibile della comunità urbana<sup>33</sup>. Dopo una fase di politica pubblica altamente sperimentale, in questo momento il comune sta lavorando alla stesura di un regolamento sulla democrazia e giustizia urbana per la transizione ecologica, che sistematizza e riassume in una politica pubblica integrata le innovazioni sperimentate in questi anni prevedendo innovazioni organizzative (consigli cittadini, d'ambito e di quartiere), di processo (co-programmazione e co-progettazione attraverso un protocollo collaborativo) e di strumenti (patto d'ambito, patto di quartiere e contratti climatici urbani)<sup>34</sup>.

### **3. Il rapporto tra scienza e città negli studi urbani**

La seconda prospettiva di analisi, invece, riguarda tutto ciò che la letteratura interdisciplinare degli studi urbani ha fatto emergere analizzando il rapporto tra scienza, innovazione e città<sup>35</sup>.

In particolare, il riferimento più immediato è agli studi di Edward

<sup>33</sup> *City Science Initiative*, sul punto si veda <https://ec.europa.eu/jrc/communities/en/community/city-science-initiative>.

<sup>34</sup> Si v. comune di Reggio Emilia, *City Science Office*, in <https://www.comune.re.it/retecivica/urp/retecivi.nsf/PESDocumentID/A019F62268DB8BFCC12587910037F159?opendocument&FROM=CS12>

<sup>35</sup> R. Varaldo, G. Amato e M. Lazzeroni, *La città nell'era della conoscenza e dell'innovazione*, Milano, Franco Angeli, 2006.

Glaeser<sup>36</sup> e Richard Florida<sup>37</sup> che hanno sottolineato l'importanza dello sviluppo e dell'opportunità, ma anche dei rischi, che può portare il rapporto stretto tra i produttori della conoscenza e attori dello sviluppo urbano.

Tale rapporto può essere quindi sia un fattore di sviluppo, di agglomerazione, di informazione e di innovazione della città, ma anche un fattore estremamente pericoloso di esclusione e generazione di disuguaglianze<sup>38</sup>.

La letteratura europea si è cimentata nell'indagine su questo rapporto giungendo a conclusioni incontrovertibili. È emersa in altre parole l'evidenza che gli attori della conoscenza agiscono sempre più come attrattori di talenti e capacità, veri e propri *innovation brokers*, ossia intermediari dell'innovazione, soggetti che fungono da piattaforma istituzionale, virtuale e anche logistica su cui convergono gli altri attori di questo sistema di *governance* urbana policentrica e multi-attoriale dell'innovazione per generare forme o soluzioni di sviluppo sostenibile e innovazione (tecnologica o sociale) giuste e inclusive<sup>39</sup>.

### 3.1. L'educational urbanism

Il ruolo di protagonista degli attori conoscenza e della scienza è emerso anche sotto altri profili analizzati dagli studiosi di processi di sviluppo urbano.

Anzitutto, è evidente il ruolo svolto dalle istituzioni cognitive nei processi di sviluppo urbano a base culturale e turistica. La tassonomia proposta da Piperata<sup>40</sup> e Bartolini<sup>41</sup> potrebbe oggi essere integrata dalle città universitarie. La grande attrattività in alcuni casi del territorio deriva proprio dalla presenza di un'istituzione cognitiva. La presenza di un centro di ricerca o altra istituzione cognitiva come le università oltre a generare un indotto è in prospettiva in grado di generare un'identità culturale e forme di turismo specializzato. In ogni caso è piuttosto evidente che l'effetto della presenza

<sup>36</sup> E.L. Glaser e W. Xiong, *Urban productivity in the developing world*, in *Oxford Review of Economic Policy*, 2017, 373.

<sup>37</sup> R. Florida, *Cities and the creative class*, Routledge, 2005; R. Florida, C. Mellander e K.M. King, *Winner-take-all cities*, in E. Glaeser, K. Kourtit, P. Nijkamp (eds.), *Urban Empires: Cities as Global Rulers in the New Urban World*, 2020, 40.

<sup>38</sup> S. Sassen, *Expulsions: Brutality and Complexity in the Global Economy*, Cambridge, Harvard University Press, 2014.

<sup>39</sup> S.R. Foster e C. Iaione, *The Co-Cities*, cit.

<sup>40</sup> Cfr. G. Piperata, *La città oltre il Comune: nuovi scenari per l'autonomia locale*, in *Ist.fed.*, 2019, 135 ss.

<sup>41</sup> A. Bartolini, *Lo statuto della Città d'arte*, in *Aedon*, 2015, 2.

di una istituzione cognitiva di un certo valore in alcune città e più precisamente in alcuni quartieri che ospitano queste infrastrutture cognitive sia in grado di rendere questi luoghi più attrattivi, a volte generando anche fenomeni speculativi e di espulsione sociale<sup>42</sup>.

Il ruolo delle istituzioni cognitive si concentra anche su un altro aspetto: quello della resilienza e della sostenibilità. Esse declinano questo rapporto lungo almeno due direttrici. Anzitutto, sempre più istituzioni universitarie si stanno dotando internamente di specifici uffici con l'obiettivo di rendere più sostenibile il proprio impatto. In questo modo, centri di ricerca sperimentano soluzioni, ad esempio, di mobilità dolce o di *procurement* innovativo, da trasferire poi nell'ambiente urbano in cui si trovano<sup>43</sup>. Inoltre, da considerare è il caso emergente degli eco-campus che utilizzano la relazione tra uomo, natura e città come strumento educativo e allo stesso tempo per testare l'implementazione di *nature-based solutions*<sup>44</sup>.

Una terza direttrice potrebbe essere considerata guardando al ruolo svolto dalle università nel supportare il perseguimento dello sviluppo urbano sostenibile da parte dei comuni. Questa direttrice trova più immediata applicazione in contesti quali ad esempio quello statunitense, dove le Università possono utilizzare il loro *endowment* per promuovere iniziative di sviluppo urbano sostenibile o di resilienza climatica urbana. Puramente a titolo di esempio, l'Università di Yale ha recentemente annunciato<sup>45</sup> un incremento sostanziale della propria donazione annuale volontaria alla città di New Haven; la costruzione a sue spese e manutenzione a proprio carico di una piazza pedonale; un nuovo centro sulla crescita inclusiva per finanziare la ricerca sulla fibra ottica *town-gown*<sup>46</sup> o progetti di energia verde. Il termine fa riferimento a una più ampia dimensione del rapporto tra istituti universitari, nello specifico campus urbani, e città. Il concetto di *town-gown* viene utilizzato per descrivere le interazioni o rapporti di collaborazione esistenti tra università e comuni all'interno dei quali esse risiedono. In alcuni

<sup>42</sup> S. Sassen, *Expulsions*, cit.

<sup>43</sup> Si v. per esempio il programma dell'ufficio sostenibilità interno all'Università LUISS, [www.luiss.edu/university/sustainability-at-luiss](http://www.luiss.edu/university/sustainability-at-luiss).

<sup>44</sup> Si fa qui riferimento per esempio al Sustainability Institute, Stellenbosch, Western Cape, South Africa, [www.sustainabilityinstitute.net/](http://www.sustainabilityinstitute.net/), o ancora al campus della transizione ecologica di Parigi, [www.campus-transition.org/](http://www.campus-transition.org/).

<sup>45</sup> Paul Bass e Tom Breen, *Yale Ups Annual City Payments By \$10M; High Street Block Will Close To Cars*, Nov 17, 2021. <https://www.newhavenindependent.org/index.php/article/presser/>.

<sup>46</sup> K.H. Hirokawa e P. Salkin, *Can Urban University Expansion and Sustainable Development Co-Exist: A Case Study in Progress on Columbia University, Fordham Urb. L. J.*, 2010, 683.

casi queste interazioni possono essere rivolte a un impegno reciproco degli attori a mettere in atto iniziative che possano portare beneficio alla popolazione studentesca ma anche alla popolazione non studentesca. In alcuni casi queste interazioni possono portare alla creazione di strumenti giuridici appositamente creati per abitanti o commercianti dei quartieri interessati dalla presenza ed espansione dei campus universitari, per esempio un *community benefit agreement* (CBA). Nel controverso caso dell'espansione di un campus dell'Università Columbia di New York, il CBA fu approvato all'esito di un processo deliberativo pubblico con il voto contrario (in quanto ritenuto non soddisfacente) dei rappresentanti delle comunità coinvolte nella *local development corporation* (LDC) creata per gestire la negoziazione del CBA con la Columbia. Nonostante l'opposizione, il progetto di espansione venne approvato<sup>47</sup>. I progetti di espansione dei campus urbani possono generare controversie legali con attori economici. Sempre nel caso di Columbia University, di fronte all'iniziale impossibilità di acquistare tutti gli edifici necessari in un'area di espansione a causa del rifiuto di alcuni proprietari, la città di New York ha deciso di intervenire dichiarando la legittimità di utilizzare l'espropriazione per pubblica utilità (rappresentata dallo sviluppo economico e dalla lotta al degrado urbano), provocando un ricorso contro la decisione da parte dei proprietari immobiliari<sup>48</sup>. Da ultimo la Corte d'appello dello Stato di New York ha dichiarato la legittimità della decisione presa e il progetto è proseguito, seppur con riflessi in termini non solo economici non indifferenti.

Un rapporto che spesso resta irrisolto nei rapporti *town-gown* è quello dell'aumento del rischio di sfratto o espulsione – come la chiamerebbe Saskia Sassen<sup>49</sup> – di individui, famiglie e gruppi economicamente fragili a seguito dell'aumento del costo dell'affitto e del costo della vita nelle zone di espansione e gli impegni in termini di sostenibilità climatica e ambientale dei campus. Casi come quello appena citato riguardante l'Università di Yale sembrano andare nella direzione di superare almeno il secondo dei problemi, tuttavia maggiore ricerca e necessaria per ottenere un quadro esaustivo della situazione.

Altro aspetto fondamentale nel rapporto tra diritto alla città e diritto alla scienza è quello della digitalizzazione e dell'innovazione tecnologica<sup>50</sup>.

<sup>47</sup> K.H. Hirokawa e P. Salkin, *op. loc. cit.*

<sup>48</sup> K.H. Hirokawa e P. Salkin, *op. loc. cit.*

<sup>49</sup> S. Sassen, *Expulsions*, cit.

<sup>50</sup> T. Favaro, *Verso la smart city: sviluppo economico e rigenerazione urbana*, in *Riv. giur. ed.*, 2020, 87.

Le istituzioni cognitive dovrebbero svolgere un proprio ruolo anche in questo ambito. In Italia, però, l'Agazia per l'Italia digitale (AGID) si concentra ancora quasi esclusivamente sulla digitalizzazione della pubblica amministrazione, trascurando erroneamente la promozione della digitalizzazione ed innovazione tecnologica degli ecosistemi territoriali. Un campo fondamentale, ove almeno l'AGID sta dimostrando che si possa creare una sinergia virtuosa, è quello degli appalti innovativi e dello stimolo della domanda pubblica come leva per il finanziamento della ricerca e dell'innovazione.

Un esempio è il programma *Smarter Italy*<sup>51</sup>. Promosso dal Ministero dell'università e della ricerca (MUR), dal Ministero dello sviluppo economico (MISE) e dal Ministro per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione e attuato da AGID. *Smarter Italy* stimola l'uso da parte dei comuni dello strumento degli appalti innovativi<sup>52</sup> per finanziare lo sviluppo innovazioni digitali e tecnologiche per i servizi urbani in una serie di comuni italiani (dodici città, dodici comuni<sup>53</sup> con un numero di abitanti tra i tremila e i ventimila abitanti e alcuni comuni del Salento). Il valore aggiunto del programma non è solo quello di stimolare l'innovazione digitale o tecnologica per migliorare l'accesso e la qualità dei servizi a livello locale<sup>54</sup> e contribuire a generare modelli di *smart city* orientati agli effettivi bisogni delle comunità e in comuni di diverso tipo, ma anche e soprattutto lo stimolo alla creazione di un ecosistema locale dell'innovazione composto da comuni più attrezzati, università e centri di ricerca intenzionate a generare trasferimento tecnologico in un'ottica di sviluppo territoriale, imprese più proattive e consapevoli rispetto ai problemi e bisogni delle aree urbane, residenti e attori sociali più coinvolti nelle innovazioni introdotte nei territori stessi.

La collaborazione tra istituzioni, imprese e altri attori locali e operatori della conoscenza diventa oggi ancora più centrale per la ricerca di soluzioni ai problemi delle città che generino forme di uso del territorio più sostenibili e resilienti ai cambiamenti climatici, per mettere in campo soluzioni che trasformino e decentralizzino nella città i servizi essenziali come la produ-

<sup>51</sup> Il bando è disponibile qui: <https://innovazione.gov.it/progetti/smarter-italy/>.

<sup>52</sup> S. Battiston, *Smart City Public Procurement*, Giappichelli, Torino, 2021, 105.

<sup>53</sup> Le città sono: Bari, Cagliari, Catania, Genova, L'Aquila, Matera, Milano, Modena, Prato, Roma, Torino; i comuni di minori dimensioni selezionati sono: Alghero, Bardonecchia, Campobasso, Carbonia, Cetraro, Concorezzo, Ginosa, Grottamare, Otranto, Pantelleria, Pietrelcina e Sestri Levante.

<sup>54</sup> Le aree d'intervento sulle quali si concentreranno gli appalti sono le seguenti: mobilità intelligente, beni culturali, benessere delle persone e tutela dell'ambiente. Il primo bando, sulla mobilità intelligente, è stato pubblicato: <https://appaltinnovativi.gov.it/smarter-italy-mise/citt%C3%A0-intelligenti-smart-mobility-logistics>.

zione di energia o la stessa assistenza sanitaria e sociale, per introdurre nuovi modelli di mobilità sostenibile e intelligente, per realizzare una *climate-neutral smart city*<sup>55</sup>, ossia una città intelligente che sia anche in grado di affrontare la sfida della mitigazione e dell'adattamento al cambiamento climatico<sup>56</sup>.

Ultimo aspetto rilevante nel quale gli attori della conoscenza svolgono un ruolo centrale è quello relativo alle infrastrutture sociali: ospedali, scuole ed edilizia residenziale sociale. L'analisi del rapporto Prodi-Sautter del 2018, a livello europeo, il rapporto Reviglio, a livello italiano, dimostrano che gli esempi di maggiore innovazione denotano un ruolo centrale, come protagonista o co-protagonista, degli attori della conoscenza<sup>57</sup>.

### 3.2. *La governance locale e urbana a quintupla elica e la engaged science*

Ne consegue che un passaggio logico necessario è connesso al ruolo nodale che gli attori della conoscenza possano giocare nella *governance* economica e istituzionale delle città.

Secondo quanto detto sinora, è necessario pensare alle istituzioni cognitive come membri utili ed imprescindibili di una comunità, come perno e volano centrale di una *governance* urbana policentrica<sup>58</sup> che produca a sua volta reti di infrastrutture urbane essenziali vecchie e nuove.

Sotto questo profilo risultano rilevanti la letteratura e la discussione, anche nelle politiche pubbliche, sull'innovazione urbana locale e territoriale, sul governo delle trasformazioni immateriali e materiali che hanno le istituzioni cognitive soprattutto alla luce della c.d. teoria della tripla elica, i cui protagonisti sono il pubblico, il privato e gli attori della conoscenza<sup>59</sup>. L'economista Mariana Mazzucato<sup>60</sup>, nei suoi studi sulla triplice elica, ha dimostrato quanto sia importante la regia pubblica, svelando come proprio

<sup>55</sup> C. Iaione e E. De Nictolis, *Urban Pooling*, in *Fordham Urban Law Journal*, (2017), 665.

<sup>56</sup> F. Gaspari, *Smart city, agenda urbana multilivello e nuova cittadinanza amministrativa*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, 49-63.

<sup>57</sup> A. Hemerijck, M. Mazzucato, E. Reviglio, *Social investment and infrastructure*, in *A European public investment outlook*, a cura di F. Saraceno e F. Cerniglia, Cambridge Open Book Publishers, 2020, 115.

<sup>58</sup> E. De Nictolis, *Innovazione urbana, governance locale e qualità democratica*, 2016, in *Innovazione democratica. Un'introduzione*, a cura di E. De Blasio e M. Sorice, LUISS University Press, 137.

<sup>59</sup> P. Chirulli e C. Iaione, *La co-città: diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, Napoli, Jovene, 2018.

<sup>60</sup> Aa.Vv., *Ripensare il capitalismo*, a cura di M. Mazzucato, F. Galimberti e M. Jacobs, Bari, Laterza, 2019, 15.

lo sviluppo della *Silicon Valley*, additata come esempio a livello mondiale di processo di innovazione territoriale, è stato il frutto di questa alleanza.

A partire dalla tripla elica<sup>61</sup>, si sono poi declinate nuove teorie e nuova letteratura che hanno dimostrato come la complessità degli attori e quindi la multi-attorialità e il policentrismo siano la vera chiave di volta di molte esperienze di innovazione territoriale<sup>62</sup>, se si intende garantire uno sviluppo territoriale giusto ed inclusivo, implementando dimensioni di equità e uguaglianza.

Si è giunti così all'elaborazione dei concetti di quadrupla elica<sup>63</sup>, quintupla elica<sup>64</sup> e multipla elica<sup>65</sup> per la *governance* dell'innovazione, al fine di sottolineare l'importanza di ampliare alla considerazione degli ecosistemi, da un lato, e delle vecchie e nuove soggettività sociali che via via emergono sulla scena dell'innovazione e dello sviluppo sostenibile, dall'altro. Ma, come ci insegnano gli studi di Elinor Ostrom<sup>66</sup>, occorre da un lato distinguere sul piano sociale la società civile organizzata dal c.d. pubblico non organizzato, vale a dire gli abitanti dei territori che si auto-organizzano anche in maniera informale; dall'altro occorre ricordare che per il progresso umano è sempre stato importante considerare una larga parte della conoscenza prodotta come un bene comune<sup>67</sup>.

Qual è dunque il ruolo che si devono ritagliare le istituzioni cognitive come le università e i centri di ricerca?

È stato detto che per le università diventa obbligatorio in alcuni casi certificare annualmente le attività di terza missione da loro svolte, intesa

<sup>61</sup> H. Etzkowitz, L. Leydesdorff, *The Triple Helix-University-Industry-Government Relations: A Laboratory for Knowledge Based Economic Development*, in *EASST Review* (1995), 14–19.

<sup>62</sup> D. Donati, *Le città collaborative: forme, garanzie e limiti delle relazioni orizzontali*, in *Ist. fed.*, 2019, 964.

<sup>63</sup> E. Carayannis e D.F.J. Campbell, “Mode 3” and “Quadruple Helix”: Toward a 21st Century Fractal Innovation Ecosystem, in *International Journal of Technology Management* (2009), 201–234.

<sup>64</sup> C. Iaione e E. De Nictolis, *La quintupla elica come approccio alla governance dell'innovazione sociale*, in *I luoghi dell'innovazione aperta*, a cura di F. Montanari, I. Mizzau, Quaderni della Fondazione Brodolini, Roma, 2016, 75.

<sup>65</sup> L. Loet, *The triple helix, quadruple helix ... , and an N-tuple of helices: explanatory models for analyzing the knowledge-based economy?*, in *Journal of the knowledge economy* (2012), 25.

<sup>66</sup> E. Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990 (trad. it., *Governare i beni collettivi*, Venezia, Marsilio, 2006).

<sup>67</sup> R. Frondizi, *La terza missione delle università. Strategia, Valutazione e Performance*, Torino, Giappichelli, 2020.

come la produzione di impatto sociale che producono sul territorio<sup>68</sup>. La terza missione non deve essere dunque interpretata come mera condivisione della conoscenza prodotta con il settore privato o con la pubblica amministrazione, bensì come attività volta alla realizzazione di un vero impatto sul territorio proiettando gli attori della conoscenza in un ruolo pivotale nei processi di produzione di impatto territoriale. In altri termini, le istituzioni cognitive devono diventare un attore diretto o indiretto dei processi di sviluppo territoriale per garantire che essi siano inclusivi e giusti<sup>69</sup>.

Se si continuerà a interpretare la terza missione in maniera restrittiva, si dovrebbe cominciare a parlare di una quarta missione<sup>70</sup>. Si entra così nel terzo passaggio del ragionamento che, come già esplicitato in precedenza, si focalizza sull'analisi del ruolo che sempre più nella pratica le istituzioni cognitive stanno assumendo all'interno della città.

#### **4. Il ruolo degli attori scientifici: sviluppatori immobiliari o motori di innovazione?**

È molto importante delineare quali siano i ruoli che le istituzioni cognitive stanno giocando nella pratica e quali siano gli strumenti utilizzati a tale scopo. Analizzando le esperienze pratiche emerge che le istituzioni cognitive stanno svolgendo essenzialmente due ruoli.

##### *4.1. Le istituzioni cognitive come sviluppatori immobiliari*

Il primo è quello di veri e propri sviluppatori immobiliari. Si stanno moltiplicando i casi nei quali le università, i centri di ricerca e altre istituzioni scientifiche o culturali rappresentano il cuore di operazioni immobiliari e urbanistiche che cambiano la destinazione e la vocazione di interi quadranti delle città.

L'enorme diffusione, soprattutto a livello europeo e meno italiano, dei c.d. parchi scientifici, come a Göteborg, ad Amsterdam e ad Eindhoven, ne è un sintomo. Molte città mettono a disposizione terreni pubblici e investono

<sup>68</sup> M. Anzivino, F.A. Ceravolo e M. Rostan, *L'impegno pubblico e sociale*, in *La terza missione degli accademici italiani*, a cura di A. Perulli, F. Ramella, M. Rostan e R. Semenza, Il Mulino, Bologna, 2018.

<sup>69</sup> S.R. Foster e C. Iaione, *Ostrom in the City: Design Principles and Practices for the Urban Commons*, Routledge, 2019, 235 ss.

<sup>70</sup> Andrew Kretz e S. Creso, *Third stream, fourth mission: Perspectives on university engagement with economic relevance*, 4 in *Higher Education Policy*, (2013), 497-506.



ingenti risorse sulla creazione di forme di collaborazione fra pubblica amministrazione, grandi operatori immobiliari e tecnologici, a volte coinvolgendo anche organizzazioni sociali ed ecosistema industriale locale, per cercare di dimostrare che lo sviluppo sostenibile di una città è inestricabilmente collegato al progresso scientifico e tecnologico.

In Italia, un esempio è Milano, in cui l'uso di pratiche e legislazioni urbanistiche innovative, ha portato alla creazione del Milano INnovation District (MIND) e all'istituzione di Arexpo grazie ad una innovativa legge regionale<sup>71</sup>. Peraltro, nei prossimi anni si vedrà l'allargamento della sua missione a strumento di rigenerazione urbana per tutta la Lombardia. Altro caso italiano paradigmatico è Roma, dove si è parlato di distretto dell'economia delle scienze nella parte Sud di Tor Vergata, da realizzare con il contributo dell'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile (ENEA) e dell'Università di Tor Vergata, oltre che di tanti centri di ricerca localizzati nell'area. Il distretto di Pietralata, poi, sempre a Roma, ambisce a diventare il nuovo parco dell'innovazione romana, un nuovo ecosistema in cui vi sarà anche la presenza dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) e una sede dell'Università Sapienza e dell'Università di Tor Vergata, oltre che di tanti centri di ricerca localizzati nell'area.

Per un miglioramento qualitativo delle aree urbane, è emerso, inoltre, il ruolo che possono avere i campus soprattutto di natura ospedaliera.

In alcune città italiane ed europee emerge come il tema degli studenti e dell'*housing* sociale per la popolazione studentesca sia legato a questo ruolo delle istituzioni cognitive. In questo caso, risulta particolarmente necessario avere strumenti ibridi: il piano regolatore generale di Milano e quello di Roma sembrano offrire una certa apertura, perché si prevedono forme di abitare che tengono conto del servizio pubblico degli studenti, quindi del diritto allo studio ma anche di destinazioni recettive e forme di locazioni tra privati. Nei suddetti piani si stabilisce: la necessità di ibridare e quindi di

<sup>71</sup> Si v. la l.r. 26 novembre 2019, n. 18, che introduce misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e territoriale nonché per il recupero del patrimonio edilizio esistente. In particolare, l'art 9, c. 4, stabilisce che «per la realizzazione degli interventi di rigenerazione urbana di cui all'articolo 23 bis della l.r. 12/2005 la società Arexpo S.p.A. può svolgere attività di centralizzazione delle committenze e attività di committenza ausiliarie anche in deroga ai limiti previsti all'articolo 1, comma 1, della legge regionale 24 luglio 2018, n. 10 (Disposizioni relative alla società Arexpo S.p.A. per la realizzazione del parco scientifico e tecnologico Milano Innovation District (MIND)». Sul dopo Expo, ma anteriormente all'approvazione della l. n. 18/2019 si v. De Juliis e N. Pasini, *Il dopo Expo: attori e dinamiche decisionali*, in *Amministrare*, 2018, 535; A. Benedetti, *L'eredità di "Expo" Milano 2015 e la disciplina dei grandi eventi*, in *Amministrare*, 2016, 7.

avere destinazioni d'uso ibride per il perseguimento dell'abitare collettivo; il bisogno di sviluppare studentati e di altre forme di abitare collettivo per le quali si prevede la possibilità di ricevere delle forme di incentivazione di tipo edilizio come l'incentivo economico dell'esonero parziale dal contributo di costruzione.

Questa modalità di gioco degli attori della conoscenza come veri e propri sviluppatori immobiliari o partecipanti ad operazioni di sviluppo immobiliare rappresenta sicuramente una delle dimensioni di ingaggio idonee a garantire uno sviluppo sostenibile delle città. Resta, tuttavia, da vedere attraverso quali schemi avvenga questo intervento immobiliare nella città da parte degli attori della conoscenza. Il rischio è che spesso si replichino modelli tradizionali e non sperimentali. Questo priverebbe di significato l'intervento di questi soggetti. Se una discesa nel campo immobiliare ha senso da parte degli attori della conoscenza, questo dovrebbe comportare un cambiamento dello schema di gioco e il suo orientamento verso valori di giustizia sociale e sviluppo sostenibile<sup>72</sup>.

#### 4.2. *Le istituzioni cognitive come motori di innovazione urbana e locale*

Il secondo ruolo che le istituzioni cognitive assumono è quello delle istituzioni cognitive come motore di innovazione urbana e locale. Le esperienze che si possono richiamare a questi fini sono di due tipi.

Nella prima tipologia, le università e i centri di ricerca escono dalle proprie mura e utilizzano le proprie conoscenze per generare progetti di ricerca ed innovazione, dando luogo a soluzioni tecniche, anche di innovazione sociale ed innovazione di processo che creano una legalità di risultato<sup>73</sup>.

Un esempio in tal senso è Reggio Emilia<sup>74</sup>. La città ha lavorato con la Libera università internazionale degli studi sociali (LUISS)<sup>75</sup>, per creare la pri-

<sup>72</sup> C. Franchini, *L'intervento pubblico di contrasto alla povertà*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, 125.

<sup>73</sup> Si v. gli Atti del XXIII Convegno Nazionale AIDU, *Ripensare la città e il suo diritto*, Padova, 1° ottobre 2020.

<sup>74</sup> Cfr. *Open Book on Co-Cities*, 2020, disponibile su LabGov.City e Commoning.City, 11.

<sup>75</sup> Nel 2015 la città di Reggio Emilia ha implementato il programma «*Quartiere Bene Comune*», uno strumento di policy che ha inaugurato i laboratori di quartiere come momenti di co-design nei centri sociali per definire progetti di innovazione urbana con gli attori del quartiere. I laboratori si traducono nella firma di patti di cittadinanza che fissano termini, condizioni, investimenti per realizzare progetti di innovazione sostenibile. La metodologia scientifica utilizzata in questo programma per mettere in atto un'ampia varietà di progetti di innovazione e sperimentazione urbana basati sulla comunità trova ora una particolare riso-

ma rete digitale di comunità. In questo caso, la sintesi fra il diritto alla città, la comunità e la *governance* reticolare è dimostrata di fatto con la realizzazione di Coviolo *Wireless* in una zona che era un'area grigia. Il modello della banda larga è stato realizzato mediante una collaborazione multi-attoriale e policentrica. Attualmente, lo stesso sta avvenendo nel campo delle energie attraverso l'attenzione della recente normativa europea, seguita da quella nazionale, sulle comunità energetiche<sup>76</sup>.

L'intervento delle istituzioni cognitive nelle realtà urbane, porta a soffermarsi su una seconda tipologia di intervento degli attori della conoscenza in funzione di motore dello sviluppo e dell'innovazione urbana. Questa tipologia incide sulla forma che tanto il diritto alla città, quanto la pubblica amministrazione, dovrebbero assumere. La presenza delle istituzioni cognitive sta difatti cambiando anche la morfologia della p.a.

In primo luogo, da punto di vista strutturale, la morfologia amministrativa cambia con le università e gli attori della conoscenza. Questi entrano dentro la struttura della p.a., apportando quel supporto necessario per aumentare la capacità istituzionale delle amministrazioni locali. La città di Reggio Emilia, ad esempio, ha istituito il primo *City Science Office* attribuendo a Luiss LabGov.City il ruolo di coordinamento nella collaborazione fra i diversi attori della conoscenza, come le università del territorio regionale ma anche di altri attori nazionali e internazionali. Questo ha permesso a Reggio Emilia di diventare una delle cinque città leader a livello europeo della *City Science Initiative*, ottenendo insieme ad Amsterdam, Parigi, Cluj-Napoca e Brno un riconoscimento importante dalla Commissione europea per premiare questo esempio di collaborazione integrata fra le città e le università e che prenderà spunto da ciò per dare luogo a dei nuovi programmi di investimento sulle città<sup>77</sup>. Anche Città Metropolitana di Roma ha pensato di

nanza all'interno del CSI. Il progetto di maggior successo sviluppato nell'ambito dei laboratori di quartiere è l'iniziativa Coviolo Wireless che ha sviluppato con successo infrastrutture a banda larga in un quartiere scarsamente servito, estendendo l'accesso a banda larga agli abitanti delle città. Il CSI ha consentito di ampliare questo approccio e questa metodologia in collaborazione con LabGov.City come Cso n particolare attraverso il processo «Collaboratorio Reggio Emilia», un hub di innovazione a livello cittadino. Ha l'ambizioso piano di creare un programma collaborativo di innovazione urbana volto a sperimentare un modello di sviluppo urbano sostenibile basato sulla comunità per affrontare le sfide della transizione digitale e del cambiamento climatico nella città.

<sup>76</sup> Dir. 2018/2001/UE del Parlamento europeo dell'11 dicembre 2018 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (REDII).

<sup>77</sup> C. Nevejan, *City Science*, in *Values for Survival Cahier 1*, Rotterdam, Het Nieuwe Instituut, 2020, 126-131; JRC Science Hub Communities, *City Science Initiative*, European Commission, JRC Science Hub Communities, 2020.

investire sulla soluzione del *City Science Office* per gestire l'implementazione del suo Piano integrato urbano *ex art. 21 d.l. n. 52/2021*, del valore di 330 milioni di euro.

In secondo luogo, l'altro aspetto dal punto di vista morfologico che le istituzioni cognitive influenzano riguarda gli spazi e gli uffici, uno degli elementi che emerge è proprio il loro ripensamento.

Prendendo, come esempio, nuovamente Reggio Emilia, nella città è stato rigenerato un complesso monumentale, gli ex chiostrini di San Pietro e trasformato in un "Collaboratorio", uno spazio di pre-incubazione di politiche pubbliche, innovazioni tecnologiche e sociali per i quartieri della città di Reggio Emilia e al tempo stesso un luogo di incubazione delle eventuali start-up che possono nascere. La collaborazione tra le istituzioni cognitive e la p.a. genera persino forme di economie esterne, come preconizzato da Stella Richter nella sua trattazione sulle funzioni di gestione.

Da questo punto di vista rileva anche la collaborazione tra pubblico, privato, attori della conoscenza e comunità locali posta alla base delle case delle tecnologie emergenti<sup>78</sup>. In cinque città italiane grazie ad un programma finanziato dal Ministero dello sviluppo economico si stanno sperimentando soluzioni 5G. Il programma "Case delle tecnologie emergenti" fa parte di un piano di investimenti del MISE (il cui finanziamento è in parte supportato da partner industriali) a sostegno della diffusione della banda larga come leva per lo stimolo della digitalizzazione e delle tecnologie emergenti. Le Case delle tecnologie emergenti o CTE sono finanziate in alcune delle città che partecipano alla sperimentazione del 5G (in particolare, Bari, l'Aquila, Matera, Roma, Prato e Torino). Il progetto CTE di Roma Capitale, denominato Roma Open Lab e promosso dall'assessorato allo sviluppo economico con i dipartimenti trasformazione digitale e sviluppo economico-attività produttive di Roma Capitale.

Il Roma Open Lab sarà ospitato fisicamente in spazi appena rinnovati (800 mq in totale) situati all'interno dell'area della stazione ferroviaria di Roma Tiburtina, per creare un distretto tecnologico nel cuore della città. Roma Capitale godrà a titolo gratuito per trent'anni del diritto d'uso dei locali della Stazione (ceduti da Rete Ferroviaria italiana). Il Roma Open Lab si basa sulla collaborazione con istituzioni cognitive della città (le Uni-

<sup>78</sup> F. Faini, *Il diritto nella tecnica: tecnologie emergenti e nuove forme di regolazione*, in *federalismi.it*, 2020, n. 16; C. Benetazzo, *Intelligenza artificiale e nuove forme di interazione tra cittadino e pubblica amministrazione*, in *federalismi.it*, *ibidem*; C. Iaione e S. Ranchordas, *Smart public law. Automation and decentralisation of public power: smart contracts and the blockchain as stepping stones for a digital and polycentric good administration?*, in *Italian Journal of Public Law*, 2021, 416.

versità degli Studi di Roma La Sapienza, Tor Vergata, Roma Tre e Università LUISS Guido Carli) e partner privati (LVenture Group, INNOVA-Technology Transfer and Valorization, Peekaboo).

Nell'ottobre del 2021 sono partite le attività legate all'individuazione dei co-finanziatori delle attività di progetto. L'obiettivo ultimo del progetto è di costruire uno spazio che possa riunire questi e altri attori che svolgono attività di ricerca nella città, incubatori d'impresa e altri soggetti specializzati in *open innovation*, promuovendo condizioni di supporto per giovani, start-up e PMI con idee, progetti o anche semplicemente la motivazione ad attivarsi per l'innovazione digitale e tecnologica a Roma per facilitare il passaggio dalla fase di ideazione e stesura progettuale alla commercializzazione<sup>79</sup>.

## 5. Conclusioni

A conclusione di quanto finora illustrato, si possono declinare cinque spunti ricostruttivi.

Da quanto emerso è lampante la necessità di rivalorizzare i doveri, quindi, probabilmente si dovrebbe ripartire dal dovere di solidarietà cui tutti questi attori urbani devono ritenersi soggetti. La scienza dei cittadini è prima di tutto una scienza degli studenti, delle nuove generazioni (che sono meno future di quelle ancora non esistenti). Questo richiede, *in primis*, un nuovo modello educativo soprattutto per le scienze sociali, una loro trasformazione in *actionable social sciences*<sup>80</sup>. Sul ripensamento dell'educazione come educazione alla responsabilità intergenerazionale per realizzare in tempo gli obiettivi di sviluppo sostenibile è possibile rinvenire un fondamento costituzionale per la scienza della città<sup>81</sup>. Ad esempio, LUISS anche attraverso il consorzio interuniversitario e progetto europeo *Engage.EU* ha avviato un

<sup>79</sup> Si v. assessorato allo sviluppo economico e lavoro, progetto di Roma Capitale nell'ambito del «Programma di supporto alle tecnologie emergenti nell'ambito del 5G» di cui al Decreto MISE 26 marzo 2019 per la realizzazione della Casa delle Tecnologie Emergenti di Roma, luglio 2021, [https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/CTE\\_Roma\\_Open\\_Lab\\_-\\_Presentazione\\_Progetto\\_-\\_Luglio\\_2021.pdf](https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/CTE_Roma_Open_Lab_-_Presentazione_Progetto_-_Luglio_2021.pdf).

<sup>80</sup> C. Wickert, C. Post, J.P. Doh, J.E. Prescott e A. Principe, *Management Research that Makes a Difference: Broadening the Meaning of Impact*, in 58 *J. Manage. Stud.* (2021), 297-320.

<sup>81</sup> Cfr. R. Bifulco, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, Franco Angeli, 2008, 185. Si v. ora il progetto di legge costituzionale A.C. 3156 che introduce un nuovo comma all'art. 9 al fine di riconoscere nell'ambito dei principi fondamentali il principio di tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La Corte costituzionale si era già espressa in tal senso con la sentenza n. 179/2019.

processo di trasformazione delle lauree magistrali in programmi che introducono la ricerca nei diversi insegnamenti e chiedono agli studenti di cimentarsi in progetti di ricerca applicata orientati a realizzare obiettivi di innovazione responsabile o sviluppo sostenibile, valutando gli studenti anche sulla base del contributo che gli studenti producono in questi progetti. Un esempio è la laurea magistrale in *Law, Digital Innovation and Sustainability*.

Emerge, in particolare, il diritto-dovere degli scienziati sociali e in primis giuristi di agire accompagnando e abilitando le nuove generazioni di studenti a sperimentare nuovi modelli tecnologici, economici, istituzionali, sociali, giuridici. In particolare, i progetti di città collaborativa evidenziano come le città stiano producendo diritto insieme alle comunità ed agli attori della conoscenza immettendo le nuove generazioni in percorsi di democrazia urbana collaborativa e sperimentalista<sup>82</sup>. Si potrebbe parlare di una nuova funzione di gestione, come la definì Stella Richter nel suo studio sui profili funzionali dell'urbanistica<sup>83</sup>, cioè una funzione di disciplina della città, flessibile, adattiva e che abbia la capacità di tenere insieme questi attori, inclusa la comunità. È necessario avere questo approccio policentrico, anche utilizzando il concetto di urbanistica reticolare coniato da Anna Simonati.

Questa capacità di agire deve esplicitarsi a livello di distretto e di quartiere che non sono una geografia amministrativa ma si declinano come una nuova geografia che va ricostruita volta per volta sulla base delle coalescenze territoriali e infrastrutturali che si creano<sup>84</sup>. Tale tesi è stata dimostrata, recentemente, dal COVID-19: la pandemia ha messo in luce l'importanza di accorciare le distanze e di ricreare le dimensioni di quartiere, ove le reti di servizi devono essere reti di quartiere.

Alla luce di quanto evidenziato, si può intuire come le nuove e maggiori sfide da affrontare siano principalmente due.

Da un lato, è necessario immaginare il futuro del diritto urbanistico. Ci si interroga se si debbano potenziare gli strumenti esistenti o servano nuovi strumenti. In ogni caso serve decentralizzare e automatizzare. Esistono già città che stanno decentralizzando ed automatizzando la pianificazione, stan-

<sup>82</sup> Si v. i progetti europei U1A Co-City Turin e Urbact Co4Cities a Torino, Euareans.eu di Reggio Emilia, il progetto Urbact Civic eState di Napoli. Ma anche il progetto OpenHeritage.eu e la sua epifania locale Co-Roma.it, pur in assenza di un coinvolgimento diretto delle istituzioni locali sta generando nuovo diritto nella città. Sul diritto della città si v. F. Cortese, *Dentro il nuovo diritto delle città*, in questa *Rivista*, 2016, n. 2, V.

<sup>83</sup> P. Stella Richter, *I profili funzionali dell'urbanistica*, Milano, Giuffrè, 1984.

<sup>84</sup> C. Iaione, *Il diritto delle comunità urbane. Principi, strumenti e mezzi di tutela*, Milano, Franco Angeli, 2020.

no sperimentando l'uso della *blockchain*<sup>85</sup> per cercare di rilasciare i permessi di costruire, essendo atti vincolati, e stanno cercando di utilizzare nuove tecnologie come il BIM<sup>86</sup> e il *Digital Planning*<sup>87</sup>, per cercare di raggiungere la flessibilità e l'iteratività.

Dall'altro, è necessario comprendere che il principio di innovazione sostenibile<sup>88</sup> sarà uno dei principi dell'urbanistica del futuro. L'UE, difatti, investirà tra il 2021-2027 più di undici miliardi sul programma *Horizon Europe* per la ricerca e l'innovazione che in quasi tutti i suoi pilastri avrà una dimensione urbana, in più aggiungerà nell'ambito della politica di coesione, una linea di finanziamento *European Urban Initiative*, di circa mezzo miliardo, dedicata alle città. Tutto questo necessita di università, centri di ricerca che decidono di essere utili e comprendano l'importanza di essere utili, soprattutto visto lo scenario futuro che si sta prospettando. Resta, difatti, meno di un decennio per invertire la rotta e ridurre le emissioni al cinquantacinque per cento se vogliamo raggiungere nel 2050 la neutralità climatica e per questa via salvaguardare l'esistenza del pianeta delle specie che lo abitano, *in primis* quella umana.

Inoltre, secondo gli studi urbani la pandemia è solo uno dei primi fattori di *shock* che le città si sono trovate ad affrontare in questo secolo. Non sarà l'ultimo. Si prospettano problematiche come le crisi idriche, alimentari o quelle climatiche, prodotte o aggravate dal fenomeno della sovrappopolazione<sup>89</sup> – verso il 2100 la popolazione mondiale sarà di circa 11 miliardi – che sarà anzitutto un fenomeno urbano<sup>90</sup>.

Emerge dunque anche il problema di garantire l'accesso universale e il rispetto dei diritti fondamentali all'interno di agglomerati urbani che dovranno offrire ad un numero sempre maggiore di esseri umani riparo da questi fattori di crisi e nel contempo assicurare una qualità della vita apprezzabile all'interno di tali agglomerati<sup>91</sup>.

<sup>85</sup> Vd. C. Iaione, S. Ranchordas, *op. loc. cit.*.

<sup>86</sup> R. Picaro, *La modellazione informativa per l'edilizia e le infrastrutture*, in *Riv. giur. edil.*, 2018, 393.

<sup>87</sup> A. Townsend e S. Lorimer, *Digital Master Planning, an emerging strategic Practice in Global Cities*, NYU Marron Institute working paper, 2015, in [https://marroninstitute.nyu.edu/uploads/content/Working\\_Paper\\_25\\_Digital\\_Master\\_Planning.pdf](https://marroninstitute.nyu.edu/uploads/content/Working_Paper_25_Digital_Master_Planning.pdf).

<sup>88</sup> Sia consentito rinviare a C. Iaione, *Il diritto all'innovazione sostenibile per l'investimento nelle infrastrutture sociali. Un'analisi empirica*, in *Riv. giur. edil.*, 2021, 301.

<sup>89</sup> R. Bifulco, *Sovrappopolazione, qualità della democrazia e sviluppo sostenibile*, in *Consulta Online*, 2020, 39,

<sup>90</sup> P. Ehrlich e A.H. Ehrlich, *Too Many People, Too Much Consumption*, in *Yale Environment 360*, Yale School of the Environment, 4 August 2008.

<sup>91</sup> W. Medd, S. Marvin, *From the politics of urgency to the governance of preparedness: A*

Sono tutti temi che la comunità scientifica ha il diritto ma soprattutto il dovere di risolvere non rinviando alle future generazioni e neppure limitandosi ad assumere una responsabilità verso di esse, bensì attivando e abilitando da subito le “nuove generazioni” che hanno il compito e forse l’onore di educare alla cura e alla custodia dell’ambiente, urbano e non, che erediteranno, anzi che hanno già ereditato<sup>92</sup>.

*Abstract*

*This article analyzes the relationship between cities, science, and innovation from a law and public policy perspective. The article opens by explaining the relevant European public policy framework on the relationship between cities, science, and innovation. The analysis leads to an emphasis on dimensions such as openness, accessibility, experimentalism, cooperation, and collaboration in knowledge production at the urban level, and the role of cognitive institutions as drivers of sustainable development and social justice in cities. The results of the analysis lead to codify a model of urban governance that recognizes the importance of multi-stakeholders in urban development processes based on knowledge production and especially on the service to the city role played by knowledge workers in urban contexts defined as engaged science. It also highlights the role scientific institutions can play both as real estate developers through, for example, the creation of science parks, campuses, and student residences, and as an engine of sustainable development through the animation of hubs for urban innovation set up in partnership between cognitive institutions and local governments as instruments of urban experimentation. Finally, the article identifies some administrative and urban policy tools functional to the functioning of this model such as the City Science Offices. It concludes by outlining a research path for further research activities on the relationship between science, innovation, and the city with an intergenerational responsibility perspective.*

research agenda on urban vulnerability, in 13(2) *Journal of Contingencies and Crisis Management* (2005), 44–49.

<sup>92</sup> Si v. E.B., Weiss, *The Planetary Trust: Conservation and Intergenerational Equity*, in 11 *Ecology LQ* (1983), 495, utilizza anche la nozione di partnership tra generazioni.



ELENA DE NICTOLIS

## CITTÀ E SALUTE. IL RUOLO DELLE CITTÀ NEL PROMUOVERE INNOVAZIONI PER LA GOVERNANCE DELLA SALUTE A LIVELLO LOCALE E GLOBALE\*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Cooperazione tra città e tutela della salute. – 2.1. Il quadro regolatorio della GHG e la debolezza delle città. – 3. Un approccio multi-attoriale alla *governance* urbana della salute. – 3.1. La *governance* urbana della salute a livello locale. – 4. Partenariati pubblico-privato-comunità per il finanziamento sostenibile delle infrastrutture sanitarie nelle città. – 5. Conclusioni. Scienza urbana e tecnologia per supportare la *governance* della salute urbana.

### 1. Introduzione

Il ruolo delle città nel promuovere una buona *governance* della salute urbana è un tema critico, soprattutto alla luce della tutela degli abitanti più fragili dei contesti urbani di tutto il mondo. Il problema riguarda sia la *governance* della salute a livello globale, *Global health governance* (di seguito: GHG) che i meccanismi di cooperazione internazionale e azione collettiva delle città ma anche il livello locale, naturalmente fortemente influenzato dalle specifiche dei diversi sistemi socio-giuridici. La pandemia da COVID-19 ha messo a nudo l'urgenza di un ripensamento del ruolo delle città in contesti di crisi, esponendo da un lato la loro proattività e approccio pragmatico nel fornire soluzioni, anche come risultato dell'urgenza che si manifesta

\* Questo scritto costruisce sui risultati di uno studio sul ruolo delle città nella *governance* della salute, presentato nell'ambito di un seminario organizzato dall'Asser Institute Center for International and European Law (L'Aja, Paesi Bassi) nel 2019 e successivamente confluito all'interno di un volume collettaneo edito da Helmut Aust e Janne Nijman, Routledge Handbook for international law and cities. Ringrazio entrambi i curatori per le stimolanti conversazioni che hanno contribuito a migliorare il lavoro in modo significativo e Christian Iaione per aver condiviso parte di questo percorso di ricerca. Debbo infine un ringraziamento a Francesco Palmia per il supporto di ricerca e di editing.

nei contesti urbani prima di tutto in contesti di crisi sistemiche e dall'altra i limiti strutturali che governi e amministratori locali hanno nel fornire protezione sociale ai loro abitanti. Lo studioso di teoria politica Benjamin Barber<sup>1</sup> ha avviato una riflessione teorica, poi tramutata in sperimentazione pratica – come si vedrà più avanti in questo articolo – che approfondisce gli aspetti positivi del governo locale, nello specifico l'approccio pragmatico alla soluzione dei problemi e la propensione alla collaborazione tra città diverse. Più di recente, seguendo un filone aperto da Barbara Oomen<sup>2</sup>, lo studioso di diritto costituzionale Ran Hirschl ha prodotto un imponente lavoro di analisi comparata dello status costituzionale delle città in diversi ordinamenti giuridici (spesso molto, troppo debole alla luce del ruolo di protezione sociale che svolgono). Hirschl ha avanzato riflessioni sul ruolo giocato dalle città (in particolare le grandi metropoli: Mexico City, New York, Parigi, San Paolo, Shangai, Tokyo, Toronto per citarne solo alcune a titolo di esempio) nel promuovere innovazioni di rilevanza costituzionale, anche in ambiti come l'alleviamento delle sofferenze nell'ambito delle crisi umanitarie e la protezione dei diritti umani<sup>3</sup>.

Molti dei fattori sociali determinanti della salute sono di natura urbana. La capacità di contribuire ed eventualmente influenzare la *governance* sanitaria a livello globale nonché il consolidamento e l'espansione della capacità delle città di utilizzare strumenti giuridici ma anche e soprattutto di policy per tutelare il benessere urbano costituisce un'opportunità per le città di gestire in modo efficace la società post-pandemica, favorendo al contempo lo sviluppo urbano sostenibile e garantire adattamento e preparazione per gli effetti del cambiamento climatico a livello urbano.

La combinazione di diversi fenomeni (cambiamento climatico, transizione tecnologico-digitale, urbanizzazione, fenomeni migratori, incremento delle disuguaglianze sociali ed economiche) sta generando una pressione crescente sulle città. Le Nazioni unite (ONU) stimano che il cinquantaquattro per cento della popolazione mondiale attualmente vive nelle città e che entro il 2050 la quota sarà del sessantotto per cento<sup>4</sup>. L'ottanta per cento

<sup>1</sup> B. Barber, *If Mayors ruled the world*. New Haven and London: Yale University Press, 2013.

<sup>2</sup> B. Oomen, M. F. Davis e M. Grigolo, *Global Urban Justice. The Rise of Human Rights Cities*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016.

<sup>3</sup> R. Hirschl, *City, State. Constitutionalism and the Megacity*. Oxford University Press, 2020.

<sup>4</sup> United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision (ST/ESA/SER.A/420)*. New York: United Nations, 2018, «[www.population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-Report.pdf](http://www.population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-Report.pdf)».

del PIL è attualmente prodotto dalle città e il loro contributo al reddito nazionale è talvolta maggiore rispetto alla loro quota della popolazione, con conseguente crescita del loro potere politico e giuridico<sup>5</sup>, che le porta in alcuni casi perfino a rivaleggiare con gli Stati nazionali in termini di potere e influenza<sup>6</sup>.

Il concetto di *governance* urbana della salute e la definizione del perimetro del ruolo delle città nella promozione della salute dei propri residenti è un tema al centro di un ricco dibattito che vede protagonisti politologi e giuristi. Si possono identificare due profili, principalmente: la salute nelle città come un concetto di ampio respiro, che includa dimensioni di benessere degli abitanti da riferirsi alla più ampia nozione di sviluppo equo e sostenibile, come recentemente discusso da Giordana Strazza<sup>7</sup>. In questo profilo, trova spazio il ruolo delle città nel garantire indirettamente la tutela della salute degli abitanti garantendo loro accesso universale a servizi sociali di qualità, accesso a infrastrutture verdi e sportive; supporto nell'accesso a un'alimentazione variegata che promuova la prevenzione di malattie legate all'alimentazione e in generale al benessere fisico; accesso a servizi culturali e molto altro.

Un secondo profilo è più strettamente legato a un punto di vista di salute degli esseri umani e *governance* delle infrastrutture sanitarie. Sotto questo punto di vista, il fenomeno dell'urbanizzazione presenta fattori positivi ma anche sfide e problematiche. Se da una parte l'urbanizzazione ha aiutato le popolazioni a sfuggire alla povertà attraverso una maggiore produttività, la capacità di creare molte opportunità di lavoro e investimenti su larga scala nelle infrastrutture, dall'altra le città devono anche sostenere i costi sanitari dell'urbanizzazione. È probabile che la densità della popolazione e la prossimità contribuiscano alla diffusione delle malattie infettive. Nella sola UE, il diciassette per cento della popolazione complessiva vive in una situazione di sovraffollamento<sup>8</sup>, vettore di diffusione di malattie infettive. Allo stesso tempo, le categorie vulnerabili spesso sperimentano il problema opposto dell'isolamento sociale e della solitudine, che hanno un impatto negativo sulla salute, soprattutto per gli anziani. Nel 2017, all'interno dell'UE la per-

<sup>5</sup> UN-Habitat, *Urbanization and Development: Emerging Issues. World Cities Report 2016* iii (2016), 31, «[www.unhabitat.org/world-cities-report](http://www.unhabitat.org/world-cities-report)».

<sup>6</sup> R. Muggah e B. Barber, *Why cities rule the world*, IDEAS.TED.COM, 2016, «[www.ideas.ted.com/why-cities-rule-the-world/](http://www.ideas.ted.com/why-cities-rule-the-world/)».

<sup>7</sup> G. Strazza, *Città, benessere e salute: le implicazioni giuridiche*, in 17 [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2021.

<sup>8</sup> Eurostat, *Housing Statistics, 2020*, «[www.ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Housing\\_statistics](http://www.ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Housing_statistics)».

centuale di donne anziane che vivono da sole è del quaranta per cento, per gli uomini il ventidue per cento<sup>9</sup>. La comprensione di ciò avrebbe dovuto attirare l'attenzione dei governi e delle amministrazioni locali verso strategie urbane più sostenibili e resilienti. Tuttavia, non sempre essi sono consapevoli dell'intersezione di questioni complesse legate all'uso del suolo, ai trasporti, alla progettazione urbana e regionale, alla pianificazione, all'ecologia urbana e all'economia/finanza urbana. I professionisti della sanità pubblica non hanno fornito un quadro teorico o linee guida precise in materia. Questo è un sorprendente allontanamento dall'eredità del XIX e dell'inizio del XX secolo, quando la salute pubblica e lo sviluppo urbanistico erano invece preoccupazioni sovrapposte<sup>10</sup>.

Questo articolo, umilmente e in maniera tutt'altro che esaustiva bensì puramente esplorativa, suggerisce che per affrontare la necessità di garantire una *governance* della salute e del benessere nelle città, si possono combinare una strategia a livello globale che prevede l'attivazione di meccanismi di azione collettiva per contribuire alla costruzione di una forma di *co-governance* sanitaria urbana globale, con una strategia locale, che prevede l'uso di strumenti già presenti nell'ordinamento giuridico (per esempio, ordinanze sindacali, delibere di giunta, regolamenti comunali per la tutela della salute e/o la prevenzione di rischi) ma anche progetti sperimentali attraverso l'attivazione di forme di *governance* multi-attoriale.

## 2. Cooperazione tra città e tutela della salute

Le crescenti attività di internazionalizzazione delle città<sup>11</sup> e il ruolo sempre più importante che esse giocano sulla scena internazionale esercitano una pressione crescente sulla loro capacità istituzionale e amministrativa e comportano quindi l'emergere di una dimensione urbana/locale nell'analisi dei quadri giuridici globali<sup>12</sup>.

Sebbene gli studiosi che analizzano il ruolo delle città a livello globale

<sup>9</sup> Eurostat, *Housing Statistics*, 2017, in [www.ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Housing\\_statistics](http://www.ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Housing_statistics).

<sup>10</sup> H. Frumkin, *Urban sprawl and public health*, in 117 (3) *Public Health Reports Volume* (2002), 201-217.

<sup>11</sup> R. Marchetti, *City diplomacy. From City-states to Global Cities*. Ann Arbor, University of Michigan Press, 2021.

<sup>12</sup> Y. Blank, *The City and the world*, in *Columbia Journal of Transnational Law* (2006); R. Hirschl, *City, State: Constitutionalism and the Megacity*. New York, Oxford University Press, 2020.

o sovranazionale<sup>13</sup> trascurino il ruolo delle città nel quadro dei GHG, la loro importanza è sempre più riconosciuta nell'arena del processo decisionale internazionale. L'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) ha creato lo *Healthy Cities Network*<sup>14</sup> che è effettivamente concentrata solo sulla regione dell'UE, quindi priva della dimensione globale necessaria per affrontare i problemi di salute su scala globale, come autorevolmente rilevato dalla studiosa di salute pubblica e pandemie Rebecca Katz<sup>15</sup> ma nondimeno rilevante per il contesto italiano. Il Parlamento globale dei sindaci, tuttavia, mira a consentire la cooperazione internazionale da città a città e pone le questioni sanitarie al centro della sua attività. Il Ministero della salute italiano ha promosso la *Rome Urban Health Declaration*, la quale propone una visione della salute come un bene comune e chiede agli attori della società civile e alle amministrazioni locali di essere il pilastro centrale degli sforzi per fornire un ambiente urbano sicuro per aumentare il benessere degli abitanti. Tale rilevanza delle città e delle reti di città come attori nell'arena internazionale può contribuire a ridefinire non solo il ruolo delle città come attori politici e legali nella GHG, ma anche ad aumentare la capacità dei regolamenti e politiche locali che stanno sperimentando un approccio multi-attoriale o *co-governance* nell'implementazione di una *governance* della salute urbana a livello locale e la capacità delle città che le promuovono di plasmare la GHG.

Da un punto di vista di teoria e scienza politica, l'importanza di indagare il ruolo delle città e le loro interazioni in un settore relativamente sottorappresentato nell'attività delle città internazionali, quello della *governance* della salute urbana, pone una duplice sfida. In primo luogo, le città strutturalmente non hanno un ruolo nel quadro normativo della GHG e, in secondo luogo, la salute non è una preoccupazione primaria nella maggioranza dei *city networks* esistenti, nonostante la crisi pandemica abbia certamente rivoluzionato le priorità dei *networks*. I risultati degli esperimenti che verranno menzionati più avanti in questo articolo mostrano che il ruolo delle città nella GHG si è rivelato fondamentale e ha sottolineato l'importanza di una prospettiva di *co-governance*, prima che la pandemia

<sup>13</sup> H. Heinelt, *The role of cities in the institutional framework of the European Union* (Directorate-General for internal policies 2017).

<sup>14</sup> M. Acuto, M. Morissette, e A. Tsouros, *City Diplomacy: Towards More Strategic Networking? Learning with WHO Healthy Cities*, in 8 *Global Policy* (2017), 14-22.

<sup>15</sup> R. Katz et al, *Inoculating cities: reducing the threats posed by infectious disease* (Georgetown University Medical Center, November 2019); R. Muggah, *Look to cities, not nation-states, to solve our biggest challenges* (World Economic Forum2, 2020, «[www.weforum.org/agenda/2020/01/cities-mayors-not-nation-states-challenges-climate/](http://www.weforum.org/agenda/2020/01/cities-mayors-not-nation-states-challenges-climate/)»).

globale rivelasse drammaticamente il ruolo fondamentale delle città nel gestire la crisi. Nel settore della prevenzione, l'efficacia delle misure dipende in larga misura dalla capacità delle città di garantire l'applicazione delle misure di sicurezza da parte degli individui e delle comunità in tutti i quartieri delle città, nonché dai finanziamenti forniti da *donors*, Stati, istituzioni internazionali. Il miglioramento di questo sistema richiede la creazione di meccanismi di collaborazione tra gli abitanti delle città e tra diversi attori urbani e meccanismi che garantiscano l'adattamento di misure standardizzate ai quartieri di tutte le città, soprattutto quelli più fragili e complessi. Il contributo presenta una revisione normativa delle politiche esistenti che promuovono la *governance* multi-stakeholder della salute urbana nella cooperazione delle città. Combinerà quindi l'analisi degli strumenti legali forniti dalle politiche urbane per attuare azioni a livello locale e un'analisi empirica dei fattori che facilitano la creazione di forme di *co-governance* in particolare attraverso partenariati pubblico-privato-comunità per la loro implementazione. Utilizzerà esempi di attività di *governance* della salute urbana a livello internazionale che promuovono un approccio multisetoriale e multi-attoriale, sostenendo che questi casi contribuiscono a codificare i principi legali internazionali per la *governance* della salute urbana. Ciò faciliterà l'emergere di caratteristiche critiche e dimensioni empiriche della *governance* urbana della salute.

### 2.1. Il quadro regolatorio della GHG e la debolezza delle città

Gli studiosi di giurisprudenza e di politica hanno notato la mancanza di un quadro strutturato per la *governance* della salute a livello globale. Due esempi di meccanismi di *governance* sanitaria sono le *International Health Regulations* (2005) (di seguito: IHR) e la Convenzione quadro sul controllo del tabacco (FCTC). Il quadro IHR ha le sue radici nella creazione dell'*Office International d'Hygiène Publique* (OIHP) nel 1907, il cui mandato fu assunto dall'OMS nel 1948. La Convenzione sanitaria internazionale (di seguito: ISC) si concentrò allora sulla quarantena per il colera evolvendosi poi verso l'IHR e richiedendo ai paesi di segnalare tutti i focolai all'OMS<sup>16</sup>. Nel 1995 l'Assemblea mondiale della sanità (WHA) ha adottato una prima revisione seguita da risoluzioni nel 2001 e nel 2002, dopo i punti di svolta critici generati

<sup>16</sup> M. Forrest, *Using the Power of the World Health Organization: The International Health Regulations and the Future of International Health Law*, in 33 *Columbia Journal of Law & Social Problems* (2000), 153.

dalle urgenze dell'Hiv e della SARS. Il trattato: IHR rivisto è entrato in vigore nel 2007 ed è stato firmato da centonovantasei Stati<sup>17</sup>.

I giuristi che studiano la GHG da un punto di vista di salute pubblica l'hanno analizzata criticamente come un quadro normativo frammentato, con mancanza di coordinamento, leadership debole, confini indefiniti, risorse scarse. Sorgono due sfide: in primo luogo, la capacità dell'IHR di garantire la sicurezza sanitaria globale è correlata alla capacità dell'OMS di condurre una leadership efficace e si basa sull'implementazione dei sistemi sanitari da parte degli Stati membri, un metodo non sempre efficace<sup>18</sup>. In secondo luogo, il quadro normativo sanitario globale considera solo gli Stati come attori, mentre le questioni sanitarie coinvolgono effettivamente una pluralità di attori, incluse le organizzazioni della società civile e le città<sup>19</sup>. L'ecosistema istituzionale dei GHG non include questi attori, o prevede meccanismi formali di coordinamento tra città e istituzioni della GHG come l'OMS.

La GHG si sta dimostrando per molti versi più innovativa e resiliente rispetto ad altri settori della *governance* globale, a causa del fatto che molte peculiarità della *governance* globale, che di solito causano blocchi nel processo di *policy*, nel caso della *governance* sanitaria possono dare vita a un sistema multipolare complesso<sup>20</sup>. Così, la capacità di rispondere alle nuove minacce legate alla salute pubblica può cadere al di fuori delle competenze normative degli stati, oppure può rientrare nella competenza normativa degli stati ma al di fuori della loro portata empirica. Se gli stati stanno dimostrando alcune difficoltà nel coordinare le risposte alle sfide e ai pericoli per la salute pubblica, potrebbe essere per il fatto che non costituiscono il "terreno di scontro" del fenomeno. Lo spazio fisico e antropologico in cui il diritto internazionale e la *governance* sanitaria globale interagiscono e producono effetti è spesso la città, che manca della capacità normativa o del potere legale per governare le questioni sanitarie. Ilona Kickbusch ha descritto l'impatto della globalizzazione sulla regolamentazione sanitaria e sulle relazioni diplomatiche tra i paesi, sottolineando che le crisi sanitarie globali sono spesso crisi di *governance*<sup>21</sup>. Mark Mazower ha esaminato in dettaglio l'emergere della

<sup>17</sup> L.O Gostin e R. Katz, *The International Health Regulations: The Governing Framework for Global Health Security*, in 94 (2) *The Milbank Quarterly* (2016), 264-313.

<sup>18</sup> Gostin e Katz, *supra* nota 13.

<sup>19</sup> Frenck et al, *Governance Challenges in Global Health*, in 368 *New England Journal of Medicine* (2013), 936-42.

<sup>20</sup> D. Held et al, *Gridlock, Innovation and Resilience in Global Health Governance*, in 10 *Global Policy* (2019), 161.

<sup>21</sup> I. Kickbusch, *Mapping the Future of Public Health: Action on Global Health*, in *Revue Canadienne De Santé Publique* (2006), 976.

cooperazione internazionale guidata da esperti tra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo e ha fornito un'analisi critica della loro influenza sulle decisioni relative a diverse questioni cruciali per le relazioni internazionali, inclusa la *governance* della salute. Questo approccio *experts-driven* è ancora oggi prevalente questa situazione depoliticizzata si traduca in una mancanza di legittimità delle istituzioni internazionali<sup>22</sup>. La delicata relazione tra scienza, valori ed etica, decisioni del governo è stato ed è centrale nella gestione della pandemia da COVID-19 e in questa fase si sta aprendo un intenso dibattito sul modo più legittimo ed efficace di governare questa relazione in contesti di crisi<sup>23</sup>. Le ramificazioni di questo importante dibattito per la gestione di future crisi sanitarie, e soprattutto degli effetti (anche sanitari) dell'emergenza climatica sono evidenti.

L'epidemia di pandemia COVID-19 che si è verificata in contesti urbanizzati ha mostrato la natura multidimensionale e intersettoriale della relazione tra *governance* della salute e città.

I determinanti urbani della salute, come alloggi di scarsa qualità e degrado ambientale, si traducono in quella che è stata definita una "sanzione sanitaria urbana"<sup>24</sup>. La politica sanitaria nei centri urbani è spesso percepita come un processo lineare basato su misurazioni standardizzate<sup>25</sup>. I fattori che contribuiscono all'aumento delle malattie pandemiche a livello globale sono la globalizzazione, l'urbanizzazione e l'alta densità di vita negli insediamenti urbani, il massiccio degrado ambientale, i cambiamenti climatici e lo sfollamento della popolazione, con circostanze critiche per le popolazioni di rifugiati, dove le malattie infettive rappresentano il sessanta-ottanta per cento di mortalità<sup>26</sup>. In effetti, sono necessari più dati sulla salute urbana per pianificare e allocare le risorse per affrontare le disuguaglianze urbane nell'assistenza sanitaria<sup>27</sup>.

<sup>22</sup> S. Cassese e E. D'Alterio, *Introduction: the development of Global Administrative Law*, in *Research Handbook on Global Administrative Law*, a cura di S. Cassese Cheltenham, Edward Elgar, 2016.

<sup>23</sup> E. Barrit e C. Pavel, *Editorial: Power, Policy, and Pandemics – in Search of Principle*, in *LexAtlas.org*, 16 March 2022, <https://lexatlas-c19.org/editorial-power-policy-and-pandemics-in-search-of-principle/>.

<sup>24</sup> Joint Research Center, "Future of Cities Report", Chapters: Urban Health' (JRC 2019), «[www.urban.jrc.ec.europa.eu/thefutureofcities/](http://www.urban.jrc.ec.europa.eu/thefutureofcities/)».

<sup>25</sup> H. Pineo et al., *Integrating health into the complex urban planning policy and decision-making context: a systems thinking analysis*, in 6 (21) *Palgrave Communication* (2020), 1.

<sup>26</sup> R. Muggah, *Opinion: Pandemics are the world's silent killers We need new ways to contain them*, Devex, 2019, «[www.devex.com/news/opinion-pandemics-are-the-world-s-silent-killers-we-need-new-ways-to-contain-them-94356](http://www.devex.com/news/opinion-pandemics-are-the-world-s-silent-killers-we-need-new-ways-to-contain-them-94356)».

<sup>27</sup> H. Elsej et al, *Addressing Inequities in Urban Health: Do Decision-Makers Have the Data*



Diversi studiosi hanno suggerito/sostenuto di ripensare le politiche urbane al fine di affrontare le disuguaglianze sanitarie e le preoccupazioni generali di *governance* sanitaria<sup>28</sup>, ma il dibattito che ne è derivato sulla *governance* della salute ha per lo più sottovalutato il ruolo delle città. Con una notevole eccezione, ad esempio, il loro ruolo nell'attuazione dei diritti umani relativi alla salute<sup>29</sup>.

Alcuni autori hanno sottolineato la necessità di ripensare la *governance* urbana per dare più potere e strumenti alle città per combattere efficacemente il rischio legato alle problematiche sanitarie, facendo affidamento sulle possibilità/vantaggi della *governance* urbana e metropolitana in questo contesto<sup>30</sup>. In effetti, l'urbanizzazione e l'alta densità di popolazione hanno anche implicazioni positive per la salute. La densità della popolazione potrebbe migliorare l'efficacia delle politiche di sanità pubblica, come le campagne di vaccinazione. I risultati positivi dell'agglomerazione urbana e dell'urbanizzazione in generale dipendono anche dalla presenza di attori pubblici, privati e civici nelle città che svolgono un ruolo cruciale nel limitare l'impatto di questi fattori sulla salute degli abitanti delle città e sulle città capacità di resistere a uno shock legato alla salute. Infine, la crescente rilevanza delle città come attori sociali, politici, economici e il loro crescente attivismo nella diplomazia urbana le sta rendendo attori attrezzati e capaci di influenzare il processo decisionale sulla questione della salute a livello globale. La Banca mondiale ha recentemente notato che città estremamente dense come Seoul e Singapore hanno superato le città meno densamente popolate nel contenere le epidemie. Ciò potrebbe indicare che la capacità e la preparazione locali, i sistemi di fornitura di infrastrutture e servizi, il livello di responsabilità funzionali e risorse disponibili per le città attraverso i sistemi di decentralizzazione<sup>31</sup> potrebbero svolgere un ruolo nella *governance* sanitaria.

*They Need? Report from the Urban Health Data Special Session at International Conference on Urban Health Dhaka 2015*, in 93 *Journal of Urban Health* (2016), 526.

<sup>28</sup> T. Kjellstrom e S. Mercado, *Towards action on social determinants for health equity in urban settings*, in 20 *Environment and Urbanization* (2008), 551.

<sup>29</sup> B. Oomen, M. F. Davis e M. Grigolo, *Global Urban Justice. The Rise of Human Rights Cities*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016; C. Iaione, E. De Nictolis e A. Berti Suman, *The Internet of Humans (IoH): Human Rights and Co-Governance to Achieve Tech Justice in the City* in 13 *Law&Ethics of Human Rights* (2019), 263.

<sup>30</sup> R. Keil e H. Ali, *Governing the Sick City: Urban Governance in the Age of Emerging Infectious Disease*, in 39 *Antipode* (2020), 846.

<sup>31</sup> World Bank, *Urban and Disaster Risk Management Responses to COVID-19*, 2020, «[www.pubdocs.worldbank.org/en/575581589235414090/World-Bank-Urban-DRM-COVID-19-Responses.pdf](http://www.pubdocs.worldbank.org/en/575581589235414090/World-Bank-Urban-DRM-COVID-19-Responses.pdf)».

L'OMS e altre organizzazioni internazionali hanno promosso iniziative all'avanguardia rispetto al tema delle relazioni città-globali, spesso cooperando con le città e includendole nelle delegazioni dell'OMS. L'OMS ha cooperato con il livello locale soprattutto in casi di pandemie, come ebola e Hiv, e promuove l'importanza e la centralità delle città rispetto agli obiettivi di sviluppo sostenibile<sup>32</sup>. Tuttavia, nell'ambito della gestione della pandemia da COVID-19<sup>33</sup>, l'OMS non si è rivolta direttamente alle città né ha esercitato il proprio potere legale per aumentare la propria capacità o ruolo nel quadro istituzionale dei GHG. Ha fornito una serie di linee guida specificamente progettate per le città per migliorare la loro risposta e aumentare la preparazione<sup>34</sup>.

### 3. Un approccio multi-attoriale alla *governance* urbana della salute

Se il ruolo delle città nella GHG non è ancora un tema al centro del dibattito politico, il coordinamento globale delle misure di *governance* della salute urbana sembra essere un passo necessario. La globalizzazione ha reso la

<sup>32</sup> C. Swiney, *The Urbanization of International Law and International Relations: The Rising Soft Power of Cities in Global Governance*, in 41 *Michigan Journal of International Law* (2020), 227.

<sup>33</sup> L'OMS ha esercitato la propria leadership dichiarando il COVID-19 un'emergenza sanitaria pubblica di interesse internazionale (PHEIC) e fornendo raccomandazioni sulle misure di prevenzione. La dichiarazione di una PHEIC è un potente strumento per l'OMS, che dà un segnale alla comunità internazionale per lanciare un'impennata di risposta alla salute pubblica e per mobilitare i finanziamenti. L'OMS ha istituito un piano strategico di preparazione e risposta, delineando un fabbisogno di finanziamenti di almeno 675 milioni di dollari e sta raccogliendo fondi anche attraverso donazioni per raggiungere questo obiettivo. A.L. Phelan, *The Novel Coronavirus Originating in Wuhan, China Challenges for Global Health Governance*, *JAMA*, 2020, 323, 8, «[www.jamanetwork.com/journals/jama/fullarticle/10.1001/jama.2020.1097?](http://www.jamanetwork.com/journals/jama/fullarticle/10.1001/jama.2020.1097?)».

Inoltre, sostiene le autorità pubbliche nella risposta alla pandemia fornendo orientamenti operativi, considerazioni, piani e strategie. Inizialmente, le misure dell'OMS non sono state rispettate da molti Paesi, ma nel momento in cui questo articolo viene scritto (marzo 2022), l'OMS non ha esercitato i suoi poteri imponendo sanzioni e qualunque proposta che vada in tal senso nell'ambito delle negoziazioni per il nuovo Pandemic Treaty sembra essere senza successo. D.P. Fidler, *To Fight a New Coronavirus: The COVID-19 Pandemic, Political Herd Immunity, and Global Health Jurisprudence*, in 19 *Chinese Journal of International Law* (2020), 207. S. Wheaton e C. Martuscelli, *WHO, Berlin float sanctions if countries suppress information on pandemics*, in *Politico*, September 1, 2021, <https://www.politico.eu/article/who-berlin-float-sanctions-if-countries-suppress-information-on-pandemics/>.

<sup>34</sup> World Health Organization, *Strengthening Preparedness for COVID-19 in Cities and Urban Settings Interim Guidance for Local Authorities*, 2020, «[www.who.int/publications/i/item/strengthening-preparedness-for-covid-19-in-cities-and-urban-settings](http://www.who.int/publications/i/item/strengthening-preparedness-for-covid-19-in-cities-and-urban-settings)».

GHG più complessa, pluralistica e decentralizzata. Soprattutto dopo aver affrontato malattie infettive ed endemiche come AIDS, SARS, ebola, malaria, tubercolosi, sono emerse nuove istituzioni e reti di sanità pubblica. Gli studiosi attivi nel campo della *governance* collaborativa e della *governance* sperimentale hanno suggerito che la salute pubblica fosse così governata attraverso un sistema non gerarchico e sovrapposto di istituzioni interdipendenti. Da un lato, questa prospettiva ha portato alla frammentazione e/o alla sovrapposizione; dall'altro ha favorito l'emergere di attori non statali e non nazionali nella *governance* della salute a livello urbano. Questa miriade di nuovi attori emergenti non si limita alle istituzioni pubbliche ma coinvolge autorità e agenzie locali, attori privati (i partenariati pubblico-privati sono stati sempre più utilizzati per affrontare malattie specifiche) e ONG<sup>35</sup>.

Una prospettiva multi-stakeholder e incentrata sulle città per la *governance* della salute, incentrata sul concetto di *governance* della salute come bene comune. Salute e città si intrecciano, infatti, in un rapporto multidimensionale. Il concetto di salute urbana può essere interpretato *stricto sensu* e la preoccupazione dei responsabili politici e degli studiosi si concentra sulla prevenzione delle malattie infettive o su come alleviare l'impatto dei rischi per la salute legati alle città sugli abitanti. Ma ci sono alcune definizioni accademiche e inquadrature politiche della salute urbana che puntano verso una concettualizzazione coerente con il più ampio insieme di questioni politiche che ostacolano la salute e il benessere degli abitanti delle città. Alcuni hanno sostenuto che l'ambiente urbanizzato influenza il modo in cui gli abitanti delle città socializzano e cooperano<sup>36</sup>, influenzando indirettamente il loro benessere. Alcune città dell'UE stanno affrontando la sfida della salute mentale nelle città<sup>37</sup>. Altri concettualizzano la salute all'interno di un più ampio diritto alla città. La Nuova agenda urbana delle Nazioni unite (NUA) condivide una visione di città inclusive accessibili, resilienti e sostenibili che promuovono la prosperità e la qualità della vita e garantiscono che gli abitanti siano sani e sicuri<sup>38</sup>.

<sup>35</sup> P. Spiro, *NGOs in International Environmental Lawmaking: Theoretical Models*. Oxford Handbook of International Law, Oxford, Oxford University Press, (2007); M. Sparks, *Governance beyond governments: the role of NGOs in the implementation of the FCTC*, in *17 Global Health Promotion*, (2010), 67.

<sup>36</sup> S. Foster, *Collective Action and the Urban Commons*, in *87 Notre Dame Law Review* (2013), 57.

<sup>37</sup> J. Gomez e D. Garcia, *Knowledge Dossier Mental Health Leading city: Thessaloniki (GR)* (2020), in «[www.ec.europa.eu/jrc/communities/sites/jrccties/files/kd\\_mental\\_health\\_0.pdf](http://www.ec.europa.eu/jrc/communities/sites/jrccties/files/kd_mental_health_0.pdf)».

<sup>38</sup> The New Urban Agenda (23 December 2016) UN-Habitat III-A/RES/71/256 «[www.habitat3.org/the-new-urban-agenda](http://www.habitat3.org/the-new-urban-agenda)».

La definizione di salute urbana del WHO Healthy Cities *Network* sottolinea il ruolo delle città nel garantire un ambiente socio-ecologico urbano che consenta la creazione di reti comunitarie di solidarietà, sostegno reciproco, cooperazione che sia strumentale anche per la resilienza delle comunità agli shock esterni.<sup>39</sup>

Alla luce di queste riflessioni, la definizione di salute urbana non dovrebbe essere limitata alla protezione contro le malattie infettive, ma includere anche l'accesso a un ambiente urbano sicuro e un buon governo delle infrastrutture sanitarie. La *governance* della salute urbana a livello globale dovrebbe essere concettualizzata non solo in termini di prevenzione del rischio di esposizione a malattie pandemiche nelle città, ma anche in termini di gestione di tutte le sfide di *governance* che ostacolano la salute e il benessere di una persona che vive in una città. O, almeno, dovrebbe considerare questi aspetti come modi per raggiungere e rafforzare la preparazione alle pandemie delle città.

Il dibattito globale sulla *governance* della salute urbana non prende sufficientemente in considerazione il ruolo o il diritto delle comunità locali di dare forma alle decisioni che hanno un impatto sulle loro vite, nei termini di riconoscimento del diritto di partecipare alla distribuzione della ricchezza o dei benefici prodotti dall'accesso ai servizi di base, né nei termini del diritto di partecipare ai processi decisionali e di *governance* relativi questi servizi, infrastrutture, risorse che queste visioni implicano. Eric Klinenberg ha evidenziato il ruolo delle infrastrutture sociali nella prevenzione degli effetti legati al clima sulla salute, spiegando il diverso risultato tra i quartieri in termini di decessi legati all'ondata di caldo a Chicago nel 1995<sup>40</sup>. Rebecca Katz ha sottolineato l'importanza di rafforzare il ruolo delle comunità per fornire supporto e assistenza alle persone con problemi di salute al di fuori del contesto clinico, nonché per gestire la risposta a una crisi anche epidemica, contribuendo a ridurre la pressione non necessaria sul sistema sanitario pubblico<sup>41</sup>.

Dal punto di vista adottato in questo articolo, di un approccio più ampio alla salute in città, riconosciamo che un approccio multi-attoriale di *co-governance* è un elemento importante per la *governance* sanitaria urbana. La vicinanza e l'agglomerazione che caratterizzano le città consentono la

<sup>39</sup> World Health Organization, *Health Promotion Glossary* (1998).

<sup>40</sup> E. Klinenberg, *Heat Wave: A Social Autopsy of Disaster in Chicago*, Chicago, University of Chicago Press, 2002.

<sup>41</sup> R. Katz e J. Levi, *Should a Reformed System Be Prepared for Public Health Emergencies, and What Does that Mean Anyway?*, in 36 *The Journal of Law Medicine & Ethics* (2008), 716.

presenza di una miriade di attori urbani (attori pubblici e non pubblici: governi locali e autorità urbane; ONG; gruppi informali cittadini; attori della conoscenza; attori economici privati) in grado di svolgere un ruolo cruciale per limitare l'impatto di questi fattori. Muggah e altri hanno suggerito<sup>42</sup> una soluzione che faccia leva sul *soft power* delle città, ad esempio la creazione di un *city network* per la preparazione alle pandemie che potrebbe migliorare la sicurezza sanitaria globale.

Possiamo identificare un approccio di *co-governance* alla *governance* urbana nella NUA e nell'agenda urbana per l'UE. La NUA si impegna a promuovere «the systematic use of multi-stakeholder partnerships in urban development processes, as appropriate, establishing clear and transparent policies, financial and administrative frameworks and procedures, as well as planning guidelines for multi-stakeholder partnerships»<sup>43</sup>. L'agenda urbana per l'UE riconosce «the potential of civil society to co-create innovative solutions to urban challenges, which can contribute to public policy making at all levels of government and strengthen democracy in the EU»<sup>44</sup> e l'importanza di cooperare con la conoscenza istituzioni, comunità locali, imprese<sup>45</sup>.

L'impegno dell'agenda urbana dell'UE verso un approccio di *co-governance* per lo sviluppo urbano sostenibile emerge chiaramente dal lavoro delle quattordici *urban partnerships* costituite all'interno dell'agenda. Esse includono rappresentanti degli Stati membri, città, reti cittadine, programmi urbani dell'UE, investitori, esperti di politiche pubbliche e giuristi.

Sebbene non esista una *urban partnership* focalizzata nello specifico sulla salute urbana, molte di esse si concentrano su settori rilevanti per la salute, come la mobilità urbana, l'energia, la transizione digitale e a vario titolo sostengono la necessità della cooperazione e di una *governance* multilivello<sup>46</sup>. La *partnership* sulle *nature-based solutions* le promuove come strategia per contrastare l'espansione incontrollata dell'urbanizzazione e ridurre il consumo di suolo e prevede che le città promuovano la creazione di partenariati

<sup>42</sup> Rebecca Katz et al, 'A Mayoral Network for Pandemic Preparedness' (Global Policy Journal, 2018, «[www.globalpolicyjournal.com/blog/21/06/2018/mayoral-network-pandemic-preparedness](http://www.globalpolicyjournal.com/blog/21/06/2018/mayoral-network-pandemic-preparedness)»).

<sup>43</sup> UN-Habitat, New Urban Agenda (2017) 13a, 65, «[www.unhabitat.org/sites/default/files/2019/05/nua-english.pdf](http://www.unhabitat.org/sites/default/files/2019/05/nua-english.pdf)».

<sup>44</sup> European Commission, *Urban Agenda for the EU: Pact of Amsterdam*, (EUR. COMM'N 2016), «[www.ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf](http://www.ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf)».

<sup>45</sup> Urban Agenda for the EU 4.

<sup>46</sup> Urban Agenda Partnership on Energy, «[www.ec.europa.eu/futurium/en/energy-transition](http://www.ec.europa.eu/futurium/en/energy-transition)»; Urban Agenda Partnership on Urban Mobility, «[www.ec.europa.eu/futurium/en/urban-mobility](http://www.ec.europa.eu/futurium/en/urban-mobility)».

collaborativi tra attori pubblici, privati, sociali e altre parti interessate<sup>47</sup>. La partnership sulla *air quality* – il cui impatto sulla salute degli abitanti della città è chiaramente stabilito<sup>48</sup> – ha prodotto un codice di buone pratiche per la progettazione e l’attuazione dei piani per la qualità dell’aria<sup>49</sup> e fornisce indicazioni utili per migliorare l’efficienza della selezione e della *governance* delle misure di qualità dell’aria, salvaguardando al contempo il rispetto della legislazione dell’UE e linee guida per il finanziamento di piani per la qualità dell’aria che integrano e migliorano i regimi di finanziamento tradizionali e innovativi dedicati all’attuazione delle misure di qualità dell’aria. Al di là dell’ambito delle *urban partnership* per l’agenda urbana, le città dell’UE sono state pioniere di approcci politici basati sull’informazione per migliorare la qualità dell’aria, anche in mancanza di una strategia strutturata e coordinata delle città sulla qualità dell’aria, come il gruppo di lavoro sulla qualità dell’aria (guidato dal comune di Parigi) nell’ambito dell’iniziativa *City Science*<sup>50</sup>, per la cui trattazione si rimanda al contributo di Christian Iaione in questo stesso numero.

Possiamo rinvenire un approccio basato sulla *co-governance* nei confronti della salute anche nel lavoro di alcuni *city networks* e iniziative di *city diplomacy*. Alcuni networks si occupano esplicitamente della salute, per esempio il già citato WHO *Healthy Cities*. Fatta eccezione per questi casi, la salute non è la preoccupazione principale dei *city networks*, il cui focus è principalmente l’ambiente (ventinove per cento), seguito da povertà/disuguaglianza (sedici per cento), energia (dodici per cento), costruzione della pace e cultura (entrambi undici per cento)<sup>51</sup>. Gli studiosi di questo fenomeno sostengono infatti che in termini di geografia dei membri, i *city networks* tendono a riflettere un pregiudizio euro-centrico, sebbene vi sia un’espansione delle adesioni in Medio Oriente, Africa, Asia e America Latina. In termini di geografia economica, l’appartenenza alle città è determinata almeno in parte dalla posizione delle città nella gerarchia delle città del mondo in termini di potere economico<sup>52</sup>. Se consideriamo che un approccio di gover-

<sup>47</sup> European Commission, *Urban Agenda for the EU, Sustainable Use of Land and Nature-Based Solutions Partnership: Action Plan 31* (EUR. COMM’N 2018) «WWW.EC.EUROPA.EU/FUTURIUM/EN/SYSTEM/FILES/GED/SULNBS\_FINALACTIONPLAN\_2018.PDF».

<sup>48</sup> New Urban Agenda, 13a, 65.

<sup>49</sup> Urban Agenda for the EU Financing Air Quality Plans: Guidance for cities and local authorities, Partnership on Air Quality, 2019, «www.ec.europa.eu/futurium/en/air-quality/guidance-financing-air-quality-plans-cities-and-local-authorities».

<sup>50</sup> «www.ec.europa.eu/jrc/communities/en/community/3393/areas/810».

<sup>51</sup> M. Acuto e S. Rayner, *City networks: breaking gridlocks or forging (new) lockins?*, in 92 *International Affairs* (2016), 1154.

<sup>52</sup> M. Acuto e B. Leffen, *Understanding the global ecosystem of city networks*, in 1 *Urban studies* (2020), 9-10.

nance urbana globale verso la salute basato su partnership multi-stakeholder è una preoccupazione primaria per le città che sono socialmente ed economicamente più vulnerabili, questo diventa un fattore rilevante da tenere in considerazione.

Una recente iniziativa che, seppur non abbia avuto un riscontro importante, potrebbe andare nella direzione di colmare questa lacuna è la *Rome Urban Health Declaration*, promossa dal Ministro della salute italiano e dall'Associazione nazionale per le città italiane (ANCI) e siglata l'11 dicembre 2017 a Roma<sup>53</sup>. La Dichiarazione definisce gli aspetti strategici di una forma di azione collettiva per migliorare la salute nelle città attraverso un approccio olistico (per le questioni riguardanti le persone) e multisettoriale (per le questioni riguardanti le politiche sanitarie nei contesti urbani). La Dichiarazione definisce la «salute come bene comune», e invita gli attori della società civile e l'amministrazione locale a essere il pilastro centrale degli sforzi per fornire un ambiente urbano sicuro e aumentare il benessere degli abitanti.

Il Parlamento globale dei sindaci, *Global Parliament of Mayors* (da ora in avanti: GPM) è un'iniziativa avviata nel 2014 da Benjamin Barber, studioso di teoria politica, per sperimentare la creazione di un'arena per i sindaci per stimolare cooperazione internazionale tra città senza intermediazione di altre autorità pubbliche, in particolare gli Stati. Primi advisors scientifici dell'iniziativa insieme a Barber furono studiosi di diritto e politiche urbane americani, Sheila Foster e Nestor Davidson, i quali ospitarono Benjamin Barber presso l'università Fordham (New York) per portare avanti il progetto. Il GPM rappresenta un'arena per l'attività internazionale delle città. Il primo vertice del GPM si è svolto a L'Aja (Paesi Bassi) nel 2016. Il prossimo summit si svolgerà a Katowice (Polonia) a giugno del 2022. Attualmente, il GPM ha quarantacinque sindaci come membri (inclusa città di Palermo, membro fin dalla nascita del GPM). La salute è emersa come un problema al centro delle preoccupazioni delle città dal vertice del 2017. Nella Dichiarazione di Bristol, che identifica la salute come una delle quattro priorità politiche, i sindaci si impegnano a introdurre un meccanismo di cooperazione tra città per aiutare la condivisione dei dati e stabilire una cooperazione con i ricercatori per generare dati di qualità per migliorare la preparazione a una crisi pandemica; chiedono agli Stati di facilitare la risposta alle emergenze, collaborando con loro per sviluppare politiche sanitarie attraverso la consultazione delle

<sup>53</sup> World Health Organization Regional Office for Europe, *Urban Health Rome Declaration adopted at Health in the Cities*, 2018, «[www.euro.who.int/en/health-topics/environment-and-health/urban-health/news/news/2018/01/urban-health-rome-declaration-adopted-at-health-in-the-cities](http://www.euro.who.int/en/health-topics/environment-and-health/urban-health/news/news/2018/01/urban-health-rome-declaration-adopted-at-health-in-the-cities)».

parti interessate e strumenti di finanziamento; alle organizzazioni internazionali per promuovere la creazione di partnership strategiche internazionali per rafforzare la collaborazione tra i leader delle città; per includere le città nell'OMS<sup>54</sup>. Nella *GPM Declaration Durban 2019*, che affronta la necessità di una *governance* sanitaria urbana in modo più concreto, i sindaci si impegnano a promuovere campagne di vaccinazione e ad aumentare l'alfabetizzazione sanitaria; invitano gli Stati a fornire finanziamenti per implementare l'IHR a livello cittadino e promuovere reti regionali e locali per migliorare l'alfabetizzazione sanitaria e le istituzioni internazionali per promuovere la condivisione delle informazioni e la comunicazione e per finanziare la ricerca e lo sviluppo di vaccini e antibiotici<sup>55</sup>.

### 3.1. *La governance urbana della salute a livello locale*

Abbiamo visto nei paragrafi precedenti come a livello globale le istituzioni transnazionali stanno guardando agli approcci multi-attoriali e a politiche pubbliche sperimentali per tutelare direttamente o indirettamente la salute dei residenti delle città. Ma un livello fondamentale di intervento è anche quello previsto dall'esercizio dell'autonomia locale.

Rebecca Katz e altri studiosi<sup>56</sup> hanno raccolto esperienze dei governi locali in Etiopia, Havana City (Cuba) e Yogyakarta, (Indonesia) nella riduzione della diffusione della tubercolosi e della febbre dengue che offrono esempi di interventi di politica pubblica sperimentali e basati sulla collaborazione delle comunità e della collaborazione civica sulla prevenzione di malattie infettive. In Etiopia, i “tubercolosi clubs” hanno ridotto lo stigma sociale associato alla malattia. All'Avana, la città ha collaborato con istituti di ricerca per creare un sistema integrato di sorveglianza della dengue (IDSS), ha creato consigli sanitari e “gruppi di vicinato” per identificare e implementare interventi intersettoriali a livello locale utilizzando mappe per rappresentare l'ambiente, dati entomologici, che facilitano il processo decisionale rapido. A Yogyakarta, i ricercatori hanno raccolto e analizzato i dati estratti direttamente dai residenti della città, per progettare adeguati interventi locali come servizi igienico-sanitari e copertura delle fonti d'acqua, accrescere la

<sup>54</sup> The Bristol Declaration (Global Parliament of Mayors, Bristol, 2018) «[www.globalparliamentofmayors.org/wp-content/uploads/2018/10/Bristol-Declaration-2018.pdf](http://www.globalparliamentofmayors.org/wp-content/uploads/2018/10/Bristol-Declaration-2018.pdf)».

<sup>55</sup> The Global Parliament of Mayors Durban Declaration, 2019, «[www.globalparliamentofmayors.org/wp-content/uploads/2019/11/GPM-Durban-Declaration-11-November-2019.pdf](http://www.globalparliamentofmayors.org/wp-content/uploads/2019/11/GPM-Durban-Declaration-11-November-2019.pdf)».

<sup>56</sup> R. Katz et al, *Urban Governance of Disease*, in 2 *Administrative Science* (2012), 141.



consapevolezza della comunità sulla malattia e incoraggiare la loro partecipazione alle misure di prevenzione.

Sul più ampio tema della tutela indiretta della salute dei propri abitanti, si possono prevedere strategie di politica pubblica che intervengono sugli incentivi ai comportamenti individuali, più o meno robusti in un'ottica di *nudge regulation*. Il caso del "Soda ban" del sindaco Bloomberg di New York City è un caso esemplare per mostrare i limiti di questo approccio da un punto di vista di legittimità del potere locale. Il sindaco di New York City Michael Bloomberg propose una *Sugary Drinks Portion Cap Rule* (Soda Ban) approvata dal *New York City Board of Health* il 13 settembre 2013. La preoccupazione principale del Sindaco erano i dati sui pericoli per la salute legati alle abitudini alimentari dei residenti di New York, preoccupazione presente da tempo in alcuni legislatori, tanto da portare a una proposta di legge nel 2009 per una tassa sulle bevande zuccherate che non vide mai la luce (come non la videro proposte simili avanzate nel corso del tempo) a causa della forte opposizione da parte degli attori del mercato. La *New York County Supreme Court* di Manhattan sospese il Soda Ban nel marzo del 2013, decisione che l'amministrazione Bloomberg decise di appellare ma senza successo. Il 3 giugno del 2013, il *First Department of the Appellate Division of New York State Supreme Court* di Manhattan ha confermato la decisione del giudice e sospeso il Soda Ban. La Corte d'appello dello Stato di New York ha confermato la sospensione nel 2014<sup>57</sup>.

La sospensione del Soda Ban fu radicata, nel ragionamento della Corte, nel fatto che il sindaco di New York non avesse rispettato la separazione dei poteri e sconfinato nelle competenze spettanti al Consiglio comunale e nel fatto che il divieto era arbitrario ed erratico (*arbitrary and capricious*)<sup>58</sup> a causa dell'impatto della politica che colpisce in maniera disproporzionale alcune categorie di lavoratori e di consumatori. L'appello contro il Soda Ban fu portato avanti da sei organizzazioni non profit inclusi rappresentanti di commercianti locali e organizzazioni rappresentanti gli interessi dei lavoratori. Inoltre, il *New York City Board of Health* sarebbe andato oltre le proprie competenze e l'autorità regolatoria ad esso attribuita, non essendo legittimato a promuovere azioni di tutela della salute pubblica se non in situazioni di immediato pericolo per la popolazione urbana. In questo caso, anche se

<sup>57</sup> M. Grynbaum, *New York's Ban on Big Sodas Is Rejected by Final Court*, in *The New York Times*, June 26, 2014. <https://www.nytimes.com/2014/06/27/nyregion/city-loses-final-ap-peal-on-limiting-sales-of-large-sodas.html>.

<sup>58</sup> *N.Y. Statewide Coal. of Hispanic Chambers of Commerce v. N.Y. City Dept. of Health & Mental Hygiene*, No. 653584-12, slip op. 5505 at 9 (N.Y. App. Div. 1st Dep't, July 30, 2013).

la decisione aveva un robusto fondamento scientifico basato sui dati sulla salute degli abitanti di New York e sulla relazione tra il consumo di bevande zuccherate e lo sviluppo di alcune patologie oppure l'insorgere di obesità, non sussisteva un pericolo immediato per gli abitanti tale da giustificare un intervento invasivo quale un divieto di vendita di un prodotto di largo consumo. Questa invasione non pare giustificata se a decidere è un organo che non ha autorità per prendere decisioni di natura politica che hanno importanti conseguenze di tipo socioeconomico<sup>59</sup>. Sul tema delle conseguenze socioeconomiche della regolazione pubblica intorno alla salute, Heri Michelle Min ha messo in luce che uno degli elementi di ragionamento sul caso del Soda Ban sia proprio il peso che la prevenzione e la cura delle patologie legate alle abitudini alimentari abbiano sul bilancio comunale e in generale sulle spese che il settore pubblico sostiene per la salute. Di conseguenza l'esigenza di bilanciamento tra tutela della salute, uso efficiente di risorse economiche pubbliche e tutela della libertà personale di consumare i cibi che si desiderano, inclusi quelli che possono provocare un danno alla propria salute, assume rilevanza e non è di immediata evidenza quale sia il valore che debba prevalere<sup>60</sup>. Un simile bilanciamento, ma su un tema estremamente più complesso e con ramificazioni anche dal punto di vista della tutela della concorrenza e fiscali, esiste nel caso della produzione di farmaci orfani per la cura delle malattie rare, come brillantemente elaborato da Aldo Sandulli<sup>61</sup>. Un metodo alternativo e basato su strategie di politica pubblica volta a ridurre la pressione sulle infrastrutture sanitarie urbane e la pressione economica sul sistema di salute pubblica promuovendo al contempo forme di benessere urbano e di salute che incentivano comportamenti da parte dei residenti delle città o degli attori economici. La studiosa di diritto ambientale Amelia Linn ha identificato e analizzato le politiche promosse dalle città statunitensi per favorire un'alimentazione dal ridotto impatto sull'ambiente e sulla salute; *Meatless Mondays Resolutions*, che promuovono azioni prevalentemente di comunicazione pubblica volte a stimolare la sensibilità verso gli impatti ambientali di una dieta a base di prodotti organici, locali, vegetariana come competizioni tra chef vegani o stimolo ai ristoratori a offrire solo opzioni di menu vegetariani il lunedì; la misurazione degli impatti del

<sup>59</sup> New York Statewide Coalition of Hispanic Chambers of Commerce v. New York City Department of Health and Mental Hygiene, Recent Case:16 N.E. 3d 538 (N.Y. 2014), 128 *Harvard Law Review* 1508, March 10, (2015).

<sup>60</sup> H. M. Min, *Large-Sized Soda Ban As An Alternative To Soda Tax*, in 23 *Cornell Journal of Law and Public Policy* (2013), 187.

<sup>61</sup> A. Sandulli, *Orphan Drugs for the Treatment Of Rare Diseases. A Comparative Public Law Perspective*, in 11 *Italian Journal of Public law*, (2019), 2.

consumo di carne nella città all'interno dei *City Climate Action Plans*; inserimento di standard negli appalti pubblici comunali per favorire l'offerta di cibo vegetariano in scuole, istituti carcerari, ospedali; incentivi economici come tasse sul consumo di bevande zuccherate<sup>62</sup>. Esistono poi attività di tipo collaborativo e di rete come, per esempio, l'iniziativa delle città contro il diabete lanciata dallo Steno *Diabetes Center Copenhagen*, University College London, e l'azienda Novo Nordisk alla quale le città possono aderire per promuovere azioni congiunte di lotta contro le cause sociali e culturali delle patologie di diabete<sup>63</sup>.

L'analisi della capacità di esercitare in autonomia forme di tutela della salute è altamente differenziata a livello globale, in quanto dipende dal grado di autonomia e dalle modalità di finanziamento degli interventi che caratterizzano diversi sistemi giuridici. Questo vale per gli interventi di tutela del benessere urbano ma anche per gli interventi in caso di crisi o emergenza sanitaria, i quali necessitano naturalmente di una riflessione più sofisticata e approfondita. A livello italiano, per esempio, questo ragionamento richiede un'analisi dei poteri locali e di strumenti come i regolamenti di igiene comunale (ordinaria) e poteri di ordinanza sindacale (emergenza); un tema ampiamente discusso e analizzato in autorevole dottrina di diritto amministrativo e diritto costituzionale che qui ci si limita a riprendere per sommi scopi a puro scopo di favorire un collegamento con quanto detto sopra e rispetto ad esperienze citate provenienti da altri ordinamenti. L'ordinamento italiano attribuisce al sindaco un potere di ordinanza in quanto rappresentante della comunità locale e in quanto ufficiale del governo. Questo potere, come affermato dalla autorevole dottrina e giurisprudenza sul punto e recentemente riassunto da Ilde Forgiione<sup>64</sup> nell'analizzare il caso specifico del suo uso nelle città italiane nella pandemia da COVID-19, è sottoposto a una serie di limiti. Si tratta di uno strumento eccezionale, provvisorio e dal carattere residuale al quale il Sindaco può ricorrere in presenza di condizioni di straordinarietà e urgenza. Il potere di ordinanza può essere esercitato dal sindaco per tutelare la sicurezza urbana<sup>65</sup> ma anche in ambito sanitario quando

<sup>62</sup> Amelia Linn, *Climate-Friendly Diets: How Cities Can Cut Emissions and Improve Public Health*, Guarini Center on Environmental, Energy and Land Use Law (policy paper) (July 2018), <https://guarinicenter.org/wp-content/uploads/2018/07/Linn-Climate-Friendly-Diets-FINAL.pdf>.

<sup>63</sup> Il network è globale, le città italiane aderenti sono Bari, Bologna, Genova, Napoli, Milano, Torino. <https://www.citieschangingdiabetes.com/>.

<sup>64</sup> I. Forgiione, La gestione locale dell'emergenza da COVID-19, in *Il dir. econ.*, 2020, 102.

<sup>65</sup> F. Cortese, *Continua la razionalizzazione della disciplina statale in materia di sicurezza urbana: la Corte costituzionale e le "ronde"*, tra ordine pubblico e disagio sociale, in *Le Regioni*, 2011, n. 5.

siano presenti specifici pericoli per la salute pubblica a livello locale. Sull'uso delle ordinanze per la tutela della sicurezza urbana si veda la ricostruzione di Fulvio Cortese, interessante per la trattazione di un approccio multi-attoriale alla salute urbana quale quello proposto in questo articolo in quanto l'autore elabora sulla differenza tra stimolo delle città alla collaborazione civica come forma di tutela degli spazi pubblici e di prevenzione delle cause stesse del disagio sociale e interventi veri e propri di tutela della sicurezza come ordine pubblico. Il tema della sicurezza urbana difatti non riguarda solamente la prevenzione del crimine ma anche la promozione di condizioni di vivibilità urbana<sup>66</sup> che complessivamente siano d'ostacolo all'emersione di conflitti sociali e favoriscano l'integrazione, la cultura della legalità, uno sviluppo urbanistico sostenibile e la lotta contro il degrado ambientale e il dissesto della biodiversità, paesaggistico e del suolo.

Il potere di emanare ordinanze per affrontare emergenze sanitarie o di igiene pubblica viene attribuito al Sindaco in quanto rappresentante della collettività locale:

«In particolare, in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale le ordinanze contingibili e urgenti sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale. Le medesime ordinanze sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale, in relazione all'urgente necessità di interventi volti a superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti, anche intervenendo in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche. Negli altri casi l'adozione dei provvedimenti d'urgenza ivi compresa la costituzione di centri e organismi di referenza o assistenza, spetta allo Stato o alle regioni in ragione della dimensione dell'emergenza e dell'eventuale interessamento di più ambiti territoriali regionali (art. 50, t.u.e.l.)».

L'analisi delle ordinanze emanate dai Sindaci italiani nell'ambito della risposta alla pandemia da COVID-19 realizzata dalla stessa Forgione sembra rivelare un doppio fenomeno: da una parte, il perimetro all'interno del quale le ordinanze sindacali si sono mosse è stato quello dell'attuazione delle misu-

<sup>66</sup> Si veda sul tema delle ordinanze di sicurezza urbana: A. Pajno, V. Antonelli, *La sicurezza urbana tra editti e ronde*, in *La sicurezza urbana*, a cura di A. Pajno, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2010; V. Antonelli, *Le ordinanze dei Sindaci nelle decisioni dei giudici*, in *I Sindaci e la sicurezza urbana. Le ordinanze sindacali e i loro effetti*, a cura di A. Galdi, F. Pizzetti Roma, Donzelli, 2012.

re nazionali, soprattutto nella prima fase dell'epidemia quando il legislatore ha preso la decisione di adottare un approccio fortemente centralizzato nella gestione della prevenzione dell'epidemia; dall'altro lato, tuttavia, si è osservato un ambito riservato di autonomia locale, soprattutto per quanto riguarda l'elaborazione di risposte alle conseguenze socio-economiche della pandemia stessa e delle misure di prevenzione sulla popolazione locale. In questo ambito, i sindaci hanno esercitato un maggior grado di autonomia (pur sempre nel rispetto del quadro elaborato a livello superiore). Tuttavia sia nella prima fase, quella in cui il governo ha scelto un approccio centralizzato che facesse leva principalmente sul principio di sussidiarietà verticale lasciando ai sindaci il compito di garantire l'attuazione di linee superiori che nelle fasi successive in cui il margine di autonomia e dunque di differenziazione era maggiore, le ordinanze sindacali sono state utilizzate come laboratorio per le misure nazionali, a volte per la sperimentazione di soluzioni poi adottate a livello superiore, altre volte per misurare gli effetti (non solo in termini di prevenzione dei contagi ma anche delle conseguenze sociali ed economiche) delle misure elaborate a livello superiore per comprendere, in tempi brevi, il bisogno di modifiche o adattamenti<sup>67</sup>.

Ma i comuni italiani hanno a loro disposizione altri strumenti, oltre a quelli previsti per la gestione delle emergenze. Possono infatti promuovere politiche pubbliche che tutelino anche indirettamente la salute degli abitanti, per esempio, attraverso il miglioramento dell'offerta di servizi sociali e di servizi sanitari. Offre un esempio il comune di Torino che nel 2019 ha avviato un piano di riorganizzazione dei servizi di assistenza sociale urbani integrando servizi che nel complesso garantiscono il benessere urbano e creando un sistema dei servizi, sociali, sociosanitari e dell'abitare sociale<sup>68</sup>. Il riassetto non prevede solo modifiche a livello organizzativo ma anche dell'erogazione delle prestazioni, riunendo gli uffici in edifici unici, distribuiti tra diversi distretti territoriali all'interno della città e posizionati in modo tale che siano facilmente accessibili con il trasporto pubblico.

#### **4. Partenariati pubblico-privato-comunità per il finanziamento sostenibile delle infrastrutture sanitarie nelle città**

La maggiore complessità delle sfide poste dalla transizione digitale ed

<sup>67</sup> *Ibidem*, 90-93.

<sup>68</sup> Deliberazione della Giunta comunale di Torino, 17 aprile 2018, 01361/019, *Riorganizzazione dei servizi sociali. individuazione del modello organizzativo e avvio delle fasi attuative*.

ecologica, esacerbate dalla crisi pandemica hanno suggerito l'opportunità di prendere in considerazione un indirizzo che ibrida la c.d. *mission-oriented innovation*<sup>69</sup> con un approccio di *co-governance*<sup>70</sup> per ripensare i modelli di partenariato tradizionali. Tale approccio potrebbe costituire la base per generare nuove forme di gestione delle infrastrutture sociali urbane nelle quali gli abitanti delle città, destinatari ultimi dei servizi, svolgano un ruolo determinante in diverse fasi del processo decisionale e all'interno del meccanismo gestionale. Si costituirebbero in forme che sono state definite di partenariato pubblico-civico o pubblico-privato-comunità<sup>71</sup>. L'ipotesi è radicata nelle teorie elaborate dagli studiosi di *governance* dei *commons*, in particolare della *governance* delle infrastrutture sociali come *commons*<sup>72</sup> e dei meccanismi di sostenibilità per innovazioni tecnologiche basate sulla co-produzione e *governance* di dati e conoscenza, o la letteratura sui *knowledge commons*<sup>73</sup>. Questa è la ragione per la quale il modello dei partenariati pubblico-privato-comunità si candida per attrarre capitali privati su investimenti in infrastrutture sociali<sup>74</sup>. Tali modelli di partenariato potrebbero essere basati su strumenti giuridici esistenti come il partenariato per l'innovazione (PPI) o gli appalti pre-commerciali (PCP) nell'ottica di utilizzare la domanda pubblica come leva di innovazione tecnologica e sociale. In questa direzione muovono iniziative come il programma *Smarter Italy* di AGID<sup>75</sup>, che ha identificato ventitré Comuni, dei quali undici *smart cities* e dodici borghi per sperimentare soluzioni innovative in una serie di ambiti, incluso il benessere sociale e delle persone per il miglioramento dello stato psico-fisico dei cittadini.

<sup>69</sup> M. Mazzucato, *Mission-oriented innovation policies: challenges and opportunities*, in 27 (5) *Industrial and Corporate Change* (2018), 803–815.

<sup>70</sup> S. Foster e C. Iaione, *The City as a Commons*, in 34 *Yale Law and Policy Review* (2016), 2.

<sup>71</sup> Rilanciare le infrastrutture sociali in Italia. Rapporto sull'investimento delle infrastrutture sociali in Italia. Ricerca coordinata da Edoardo Reviglio, 27 luglio 2020.

<sup>72</sup> B. Frischmann, *Infrastructure: The Social Value of Shared Resources*, Oxford, Oxford University Press, 2012.

<sup>73</sup> E. Ostrom e C. Hess, *Understanding knowledge as a commons. From theory to practice*, Cambridge, The MIT Press, 2007.

<sup>74</sup> D. Edmiston e A. Nicholls, *Social Impact Bonds: The Role of Private Capital in Outcome-Based Commissioning*, in 47 (1) *Journal of Social Policy* (2018), 57–76.

<sup>75</sup> «[www.appaltinnovativi.gov.it/smarter-italy](http://www.appaltinnovativi.gov.it/smarter-italy)».

## 5. Conclusioni. Scienza urbana e tecnologia per supportare la governance della salute urbana

Un altro aspetto del futuro della salute che il contributo ha evidenziato è la necessità di migliorare la capacità delle città di promuovere processi di ricerca e innovazione sviluppando strumenti tecnologici che fanno leva sulla condivisione di risorse e la cooperazione tra attori pubblici, privati, istituti di ricerca, comunità locali e residenti non organizzati delle città. All'interno della più ampia letteratura sulla *citizen science*, sono stati tentati esperimenti di piattaforme digitali che usano la raccolta e analisi di dati da parte dei residenti stessi per affrontare le sfide urbane legate alla salute. La studiosa di *citizen science* Anna Berti Suman ha rilevato come i risultati di questi esperimenti possano sfociare nella delegittimazione dei meccanismi preesistenti per la prevenzione e la gestione dei rischi sanitari oppure possano produrre risultati positivi, favorendo la convergenza del sistema basato sulla piattaforma digitale gestita dagli abitanti all'interno del sistema istituzionale<sup>76</sup>. Questo ambito è ancora in una fase sperimentale. Questa lacuna potrebbe essere colmata da tecnologie emergenti (e più sofisticate) come DLT e *blockchain*, intelligenza artificiale (AI), analisi dei big data. A Eindhoven (Paesi Bassi) un progetto di *citizen science* sulla salute, AIREAS ha sviluppato un sistema di misurazione intelligente dell'inquinamento atmosferico attraverso la co-creazione digitale per consentire ai residenti di visualizzare la relazione diretta tra qualità dell'aria e salute<sup>77</sup>. Nelle città con un'elevata esposizione ai rischi per la salute che mancano di ecosistemi innovativi, i progetti incentrati sul lato dell'istruzione tecnologica potrebbero essere utili, soprattutto se supportano lo sviluppo di capacità digitali in quartieri complessi. Ad esempio, Kumasi Hive (Kumasi, Ghana)<sup>78</sup> è un hub di innovazione sociale e incubatore hardware che mira ad accompagnare le comunità locali verso la creazione di imprese/start-up manifatturiere attraverso un processo di incubazione e creare nuove competenze e servizi occupazionali che affrontano le problematiche di sviluppo urbano (es. problemi di salute, agricoltura urbana, riciclaggio del PET, mobilità sostenibile). Ha costruito accademie digitali e tecnologiche come Internet of Things (IOT) Academy, Drone School, Blockchain School<sup>79</sup>. L'applicazione di queste tecnologie, so-

<sup>76</sup> A.B. Suman, *Multi-stakeholder cooperation for safe and healthy urban environments: the case of Citizen Sensing in Partnerships for livable cities*, a cura di C. Van Montfort e A. Michel's, Londra, Palgrave, 2020.

<sup>77</sup> AIREAS project, «[www.aireas.com/en/home-en/](http://www.aireas.com/en/home-en/)».

<sup>78</sup> Kumasi Hive project, «[www.kumasihive.com/](http://www.kumasihive.com/)».

<sup>79</sup> Silicon Harlem – nel quartiere di Harlem, New York City – promuove progetti di

prattutto in contesti e in quartieri caratterizzati da alti livelli di complessità rappresenta un'opportunità per le comunità locali di sviluppare piattaforme su questioni relative alla salute che vanno oltre i confini della *citizen science* e consentano una *governance* decentralizzata e meccanismi di scambio di informazioni e cooperazione tra diversi attori urbani per trovare soluzioni innovative. Le città potrebbero avere un ruolo di primo piano nel regolare l'uso di tecnologie emergenti che potrebbero rivelarsi utili nella prevenzione dei rischi per la salute nelle città, nella promozione del benessere e del benessere urbano, nel coordinamento degli interventi a livello di quartieri/città durante una crisi sanitaria e, infine, influenzare i meccanismi di *governance* globale della salute e contribuire a costruire una forma di *co-governance* globale della salute urbana.

*Abstract*

*In 2017, the Italian Ministry of Health presented the “Rome Urban Health Declaration” which calls upon civil society actors and local administration as necessary to the efforts of providing a safe urban environment and increasing the inhabitants’ wellbeing. Global and EU urban policy agenda as well advocate for the involvement of civil society to achieve sustainable development. However, in the fight to COVID 19 pandemic, countries adopted a centralized approach, not integrating local actors in the definition of the recovery plans, exposing the communities to critical challenges. Starting from an overview of the role of cities in the Global Governance of Health (GHG) and examples, based on an earlier study, the paper will investigate innovative policies, governance arrangements and projects enabling multi-stakeholder sharing, co-management and collective ownership of urban health and health infrastructures. It will ultimately suggest leveraging on cities’ capabilities, their soft and hard legal power, diplomatic capacity as a possible solution to enhance global health security. However, in agreement with other scholars in the field, it’s argue that urban health co-governance could contribute to a broader definition of urban health, which is not limited to the protection against infectious diseases but includes access to a safe urban environment and different elements related to urban welfare.*

ricerca, progetta e sviluppa broadband, realizza programmi di trasferimento di competenze digitali e tecnologiche per le comunità di residenti impattate in modo disproporzionato dall'implementazione nella città di progetti di Smart City: <https://siliconharlem.com/>.



GIOVANNI PENNETTA

## IL CONTRATTO AD OGGETTO PUBBLICO COME STRUMENTO PER STIMOLARE LA COLLABORAZIONE FRA ENTI LOCALI E ALTRI *STAKEHOLDERS*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il protocollo Co-città: dal conflitto alla collaborazione. – 3. Il contratto ad oggetto pubblico: vecchie e nuove prospettive di un modello nell'urbanistica consensuale. – 3.1. Il contratto ad oggetto pubblico nelle convenzioni p.e.e.p. – 3.2. Differenze con altri modelli partecipativi: i patti di collaborazione. – 3.3. Il contratto ad oggetto pubblico come partenariato pubblico-privato-comunità nell'*housing* sociale. – 4. Il caso dell'*housing* sociale nel comune di Roma: lo schema di convenzione sociale. – 5. Conclusioni.

### 1. Introduzione

Il dibattito sul diritto privato dell'amministrazione pubblica ha interessato diversi aspetti dell'agire amministrativo e non sempre ha condotto a soluzioni unitarie o condivise.

Superata la netta separazione tra il sistema pubblicistico e quello privatistico<sup>1</sup>, oggi il principio di consensualità nell'azione amministrativa ha

<sup>1</sup> La critica che più spesso viene mossa all'ingresso degli strumenti privatistici all'interno del mondo dell'azione delle pubbliche amministrazioni è l'inadeguatezza strutturale dei suddetti alla regolazione di esigenze e interessi per loro natura "multipolari". Tra i differenti autori può ricordarsi F.G. Scoca, *La teoria del provvedimento dalla sua formazione alla legge sul procedimento*, in *Dir. amm.*, 1995, 21, il quale sottolinea l'esigenza di un ripensamento dell'autonomia privata delle pubbliche amministrazioni evidenziando che «non è la natura (eventualmente) privatistica dell'atto a struttura consensuale che può riflettersi sulla natura del potere che in esso (e con esso) l'amministrazione esercita (potere, pertanto, da ritenere privatistico, ossia negoziale, o meglio ancora, di autonomia privata); è invece la natura del potere (finalisticamente vincolato, ossia discrezionale) e il modo in cui (conseguentemente, o almeno, armonicamente) ne è disciplinato l'esercizio (attività funzionalizzata) che si riflettono sulla natura terminale, che va a formare, insieme all'atto (anch'esso unilaterale) della controparte, il consenso». Si v. anche Id., *Autorità e consenso nell'attività amministrativa*, Atti del XLVII Convegno di Scienza dell'Amministrazione. Varenna, Villa Monastero, 20-22 settembre 2001, Milano, Giuffrè, 2002, 21 ss. Altri autori sono di questa idea, come in particolare S. Civitaresè

acquisito piena dignità all'interno dell'art. 11 della l. 7 agosto 1990, n. 241 e la negoziabilità del potere pubblico trova sempre nuovi moduli consensuali nei quali articolare le differenti ipotesi di partecipazione dei portatori di interesse.

Tuttavia, non potendosi ripercorrere analiticamente gli ampissimi dibattiti che hanno caratterizzato la materia della capacità di diritto privato della pubblica amministrazione<sup>2</sup>, è necessario perimetrare il campo di analisi alla disciplina urbanistica che, per la naturale commistione tra interessi privati e pubblici che la caratterizzano, costituisce il perfetto luogo di elezione per l'analisi degli strumenti consensuali. Le città, infatti, nella prototipazione di modelli consensuali innovativi sono state in grado di creare nuove forme di collaborazione, di partecipazione e di partenariati che gettano nuova luce sui modelli di urbanistica consensuale<sup>3</sup>.

L'obiettivo di ricerca è quindi quello di approfondire lo studio del contratto ad oggetto pubblico e verificare quale forma di accordo «a valle» delle prescrizioni urbanistiche possa costituire il miglior strumento di *governance* multiattoriale.

## **2. Il protocollo Co-città: dal conflitto alla collaborazione**

Le analisi che verranno sviluppate si iscrivono all'interno dell'innovativo sistema *teorico-pratico* denominato «Protocollo Co-città», che di recente ha preso piede in dottrina per cercare nuovi modelli sostenibili di sviluppo all'interno delle città<sup>4</sup>. Tale modello ha radici solide provenienti da un'ampia base dottrinale<sup>5</sup>, e mira alla creazione di modelli innovativi in grado di creare

Matteucci, *Regime giuridico dell'attività amministrativa e diritto privato*, in *Dir. pubbl.*, 2003, 429 il quale sostiene la necessaria conciliazione tra l'agire libero con la cura dell'interesse pubblico.

<sup>2</sup> Per una ricostruzione sia qui consentito fare generico richiamo all'opera di A. Moliterni, *Amministrazione consensuale e diritto privato*, Napoli, Jovene, 2016, 341 ss.

<sup>3</sup> Cfr. M. De Donno, *Nuove prospettive del principio di consensualità nell'azione amministrativa: gli accordi normativi tra pubblica amministrazione e privati*, in *federalismi.it*, 2018.

<sup>4</sup> Per tutti si veda P. Chirulli e C. Iaione, *La co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, Napoli, Jovene, 2018. Si v. anche C. Iaione, *The right to the co-city*, in 1 *Italian Journal of Public Law*, 2017, 80 ss. Il modello nasce dalla constatazione della presenza di un sistema urbano in cui si necessita una «azione collettiva urbana» nella quale i cittadini chiedono di autogestire o co-gestire i c.d. «beni comuni urbani», cioè quegli spazi pubblici o privati abbandonati. Per un approfondimento di questa teoria si v. C. Iaione, *L'azione collettiva urbana tra partenariato pubblico comunità e pubblico – comunità privato*, in *La Co-città*, cit., 17.

<sup>5</sup> La dottrina dalla quale provengono gli studi sulla co-città e sui nuovi modelli di

## il contratto ad oggetto pubblico

una più virtuosa partecipazione tra il pubblico e il privato<sup>6</sup> nella gestione dei c.d. beni comuni<sup>7</sup>.

Il c.d. «Protocollo co-città» intende sviluppare forme di amministra-

co-governance dei beni comuni è riconducibile agli studi di Hardin (G. Hardin, *The tragedy of the commons*, *Science*, 1968, 162, 1243-1248). L'Autore infatti affermava che la naturale destinazione di una società in cui ogni individuo egoisticamente sfrutta i beni comuni è la distruzione. Elionor Ostrom (E. Ostrom, *Governing the commons*, in *Cambridge University Press*, Cambridge 1990, 15), successivamente, analizzando il lavoro di Hardin, evidenziò come esso soffrisse di un limitato bacino di analisi e che la "tragedia" dei beni comuni fosse basata sulla loro rivalità e non escludibilità; questi sono in sostanza i fenomeni che incentivano o semplicemente permettono il sovraconsumo di queste risorse. Questi tipi di risorse sono stati definiti come gli "Ostrom School commons" da Benkler (Y. Benkler, *Commons and growth: The essential role of open commons in market economies*, in 80 *U. Chi. L. Rev.* (2013), 1499 e come i commons tradizionali da Hess (C. Hess, *Mapping the New Commons*, Presented at *The Twelfth Biennial Conference of the International Association for the Study of the Commons*, Cheltenham, UK, (July 14-18 2008). Giova in ogni caso ricordare la presenza della teoria della commedia dei commons che fu introdotta da Carol Rose e che fu ulteriormente specificata da Fennell (L.A. Fennell, *Agglomerana*, in 1373 *BYU U. L. Rev.* (2015), 1382). L'Autore utilizzò la commedia dei commons per elaborare la rivalorizzazione di alcuni beni comuni soprattutto in ambito urbano, luogo principale in cui può essere espresso un aumento di valore dei beni comuni sottoposti ad utilizzo collettivo. Piuttosto critica è la posizione di altra parte della dottrina che, con riferimento alla cooperazione, ha espresso le proprie perplessità rispetto ad un modello che rischia di divenire la "democrazia della moltitudine" ed essere quindi un modello disorganizzato e frammentato, auspicando, invece, la riscoperta di fasce di rappresentanza intermedia per le comunità di cittadini organizzati in comunità intermedie (sul punto si v. in particolare M. Luciani, *Una discussione sui beni comuni*, in *Diritto e Società*, 2016, 375). Più approfonditamente sull'ampio dibattito nazionale sui beni comuni v. P. Stella Richter, *I beni comuni*, in *Diritto amministrativo e società civile. Volume II – Garanzie dei diritti e qualità dei servizi*, Bologna, Bononia University Press, 2019; S. Franca, *Cura dei beni comuni e responsabilità condivisa*, in questa *Rivista*, 2018, 47-86; R. Cavallo Perin, *Proprietà pubblica e uso comune dei beni tra diritti di libertà e doveri di solidarietà*, in *Dir. amm.*, 2018; C. Miccichè, *Beni comuni: risorse per lo sviluppo sostenibile*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018.

<sup>6</sup> Più di recente si vedano gli studi di C. Iaione, *The Tragedy of Urban Roads*, in *Fordham Urban Law Journal*, 2009, 890; S. Foster, *Collective Action and the Urban Commons*, in *Notre Dame Law Review*, 2011, 57; C. Iaione, *La città come bene comune*, in *Aedon*, 2013, 1, nonché S. Foster, C. Iaione, *The City as a Commons*, in *Yale Law and Policy Review*, 2016, 281; ID., *Ostrom in the City*, a cura di D. Cole, B. Hudson, J. Rosenbloom, *Routledge Handbook of the Study of the Commons*, Routledge, 2019, 235; C. Iaione, *The right to the co-city*, cit.

<sup>7</sup> Per beni comuni devono intendersi, invece, quel complesso eterogeneo di beni, materiali o immateriali, che per la loro natura hanno una particolare relazione con le persone che li usano. Questa è la definizione fornita da F. Viola, *Beni comuni e bene comune*, in *Diritto e società*, 2016, 381 ss. Più diffusamente si v. V. Cerulli Irelli e L. De Lucia, *Beni comuni e diritti collettivi*, in «www.labsus.org», 2014, 27 e 33.; F. Giglioni, *La legittimazione processuale attiva per la tutela dell'ambiente alla luce del principio di sussidiarietà orizzontale*, in *Dir. proc. amm.*, 2015, 417 - 418; A. Giusti, *I beni comuni e la rigenerazione urbana*, in *La co-città*, cit.

zione condivisa non solo attraverso l'azione collettiva volontaristica individuale o associata già presupposta nell'art. 118, c. 4 Cost. ma anche attraverso il coinvolgimento delle realtà imprenditoriali, delle comunità di lavoratori o dei cittadini attivi che vogliono contribuire al rafforzamento e alla rigenerazione della città. Alla base di tale modello di *co-governance* riposa il principio della quintupla elica<sup>8</sup> in ambito urbano nella quale, per l'appunto, intervengono i cinque attori fondamentali per la rigenerazione cittadina (i.e. pubblico, privato, civico, attore cognitivo, innovatori sociali). È solo attraverso questa lente che può essere compreso lo scenario di contesto nel quale il presente lavoro si muove e all'interno del quale si cerca di proporre uno strumento nuovo per la co-città in grado di supportare, con l'intervento di tutti gli attori che abbiamo summenzionato, un modello di *co-governance* innovativa in grado di rispondere alle effettive esigenze delle singole comunità territoriali.

Invero, in applicazione del principio costituzionale della sussidiarietà orizzontale, diversi sono stati i tentativi di utilizzare questo modello per ripensare la gestione e l'utilizzabilità degli spazi condivisi all'interno della città (i.e. *sharing cities*, *rebel cities*, *fearless cities*, le città del regolamento sui beni comuni, ecc.)<sup>9</sup>. Ebbene, nonostante le differenti e potenziali vie di applicazione che tale protocollo può avere nel contesto della città pubblica qui ci si limiterà all'analisi del problema del disagio abitativo e si cercheranno di approfondire alcuni dei più rilevanti aspetti giuridici delle complesse vicende urbanistiche che gravitano intorno all'edilizia residenziale pubblica e sociale. Con questo obiettivo si cercherà dunque di approfondire i modelli di urbanistica consensuale che possono porsi alla base di un innovativo modello di *co-governance* ispirato al principio della quintupla elica.

### **3. Il contratto ad oggetto pubblico: vecchie e nuove prospettive di un modello nell'urbanistica consensuale**

Nonostante l'attività contrattualistica della pubblica amministrazione abbia subito una progressiva evoluzione connessa soprattutto alle vicende

<sup>8</sup> Su questo strumento di *co-governance* urbana si v. C. Iaione e E. de Nictolis, *La quintupla elica come approccio alla governance dell'innovazione sociale*, in *I luoghi dell'innovazione aperta*, a cura di F. Montanari, L. Mizzau, Quaderni della Fondazione G. Brodolini, Roma, 2016, 84.

<sup>9</sup> Cfr. C. Iaione, *L'azione collettiva urbana tra partenariato pubblico – comunità e pubblico – comunità – privato*, in *La Co.Città*, cit. Sugli interventi di microrigenerazione urbana dei beni comuni si v. P. Urbani, *Sulla pianificazione urbanistica: modelli di acquisizione dei suoli, garanzia dei servizi pubblici e rigenerazione dei beni comuni*, in *Riv. giur. ed.*, 2019, 303 ss.

## il contratto ad oggetto pubblico

evolutive che hanno connotato i rapporti tra istituzioni ed economia, il contratto rimane il principale strumento che le pubbliche amministrazioni utilizzano nell'attività amministrativa di diritto privato<sup>10</sup>.

Secondo la sistematizzazione di Giannini, le fattispecie contrattuali cui la pubblica amministrazione può ricorrere nella sua attività sono differenti e, per comodità di analisi, possiamo qui limitarci unicamente ad una loro sommaria catalogazione. Da un lato vi è il contratto regolato dal diritto pubblico, che ha ad oggetto l'esercizio di pubbliche funzioni: tale è il contratto avente oggetto pubblico in senso stretto. Dall'altro, vi è il contratto ad evidenza pubblica, caratterizzato dalla commistione di regole pubblicistiche e regole di diritto privato e nel quale la scelta del contraente privato avviene secondo un procedimento di natura pubblicistica. Residuano, infine, i contratti di diritto privato aventi vera e propria natura civilistica: un esempio sono i contratti di locazione della pubblica amministrazione<sup>11</sup>. È bene sottolineare che le linee di confine tra le une e le altre figure non sono tuttavia nette; spesso infatti accade che nei contratti di diritto pubblico il fine pubblico perseguito non sia preminente e nei contratti di diritto privato le posizioni della pubblica amministrazione e del privato non siano completamente paritarie<sup>12</sup>.

L'istituto fondamentale per l'analisi che qui si cerca di portare avanti è il c.d. «contratto ad oggetto pubblico»<sup>13</sup>. Esso per Giannini era un con-

<sup>10</sup> L. Acquarone, *Attività amministrativa e provvedimenti amministrativi*, Genova, ECIG, 1995, 29. Secondo la ricostruzione fornita dalla Corte costituzionale l'attività amministrativa per accordi rientrerebbe nell'attività amministrativa di diritto amministrativo e non di diritto pubblico, cfr. C. cost., sent. 8 maggio 2009, n. 148.

<sup>11</sup> Questa è la ricostruzione fornita da G. Alpa e V. Mariconda, *Art. 1322, Autonomia contrattuale*, in *Codice dei contratti commentato*<sup>2</sup>, Milano, Giuffrè, 2020, 19. Con riferimento ai contratti aventi natura privatistica vera e propria la giurisprudenza della Cassazione ha da tempo chiarito che questi ultimi consistono in contratti che l'ente pubblico stipula con i privati ponendosi sullo stesso piano di questi ultimi, con esclusione di ogni potere di supremazia e con nessun rilievo del carattere pubblico dei fini per i quali tali negozi sono stati stipulati (cfr. Cass., 2 ottobre 1980, n. 5357; Cass., 6 marzo 1976, n. 749; Cass., 5 dicembre 1966, n. 2830).

<sup>12</sup> S. Buscema e A. Buscema, *I contratti della pubblica amministrazione*, Padova, Cedam, 1994, 58.

<sup>13</sup> Senza pretese di esaustività può essere sinteticamente richiamata la più rilevante letteratura formatasi sul tema: A. Amorth, *Osservazioni sui limiti dell'attività amministrativa di diritto privato*, in *Arch. dir. pubbl.*, 1938, 1 ss., ora anche in *Scritti giuridici*, I, Milano, Giuffrè, 1999, 277 ss.; G. Miele, *La manifestazione di volontà del privato nel diritto amministrativo*, Roma, 1931; F. Ledda, *Il problema del contratto nel diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 1962; A. Masucci, *Trasformazione dell'amministrazione e moduli convenzionali. Il contratto di diritto pubblico*, Napoli, Jovene, 1988; G. Greco, *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, Torino, Giappichelli 2003, 9 ss.; A. Moliterni, *Amministrazione consensuale*, cit., 40 ss.; G. Falcon, *Le convenzioni pubblicistiche. Ammissibilità e caratteri*, Milano, Giuffrè, 1984.

tratto come tutti gli altri, con l'unica differenza riguardante l'oggetto: che è, per l'appunto, pubblico. Più in particolare, il contratto ad oggetto pubblico rappresenta una «figura generale», parificabile al contratto ordinario, che tuttavia non si caratterizza né per una causa pubblica né per la presenza di una differente disciplina, ma per il solo fatto di essere strutturato come una «fattispecie globale di contratti e provvedimenti amministrativi assieme»<sup>14</sup>. Il contratto ad oggetto pubblico, dunque, si contraddistingue per il collegamento di un atto negoziale ad un provvedimento amministrativo, del quale costituisce un complemento necessario<sup>15</sup>.

Il dibattito<sup>16</sup> sorto in ordine alla riconducibilità di tale figura nell'alveo del codice civile o nel senso della sua qualificazione come contratto ad oggetto pubblico può dirsi superato a seguito dell'introduzione dell'art. 11, l. n. 241/1990; l'introduzione di tale articolo ha infatti consentito di superare le perplessità di quella parte della dottrina contraria all'esistenza di un contratto ad oggetto pubblico in ragione della mancanza di una «norma-base»<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Cfr. M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, cit., 426 ss. L'Autore distingueva, a seconda del differente grado di collegamento sussistente tra il negozio e il provvedimento amministrativo i contratti accessivi, i contratti ausiliari e i contratti sostitutivi del provvedimento. Più precisamente, la dottrina ha catalogato differenti tipologie di contratti ad oggetto pubblico. Il primo è il c.d. «contratto accessivo al provvedimento» il quale è già fonte di obbligazioni per il privato e può costituire effetti unilaterali o bilaterali. Il secondo tipo di contratto ad oggetto pubblico è la c.d. «concessione-contratto» che rappresenta un modulo convenzionale nel quale il provvedimento è di per sé fonte di obbligazioni e viene utilizzato come accompagnamento al provvedimento al fine di contenere una più specifica disciplina del rapporto. La terza tipologia di contratti ad oggetto pubblico è quella dei «contratti ausiliari di provvedimenti» i quali si inseriscono all'interno di procedimenti amministrativi qualora vi sia l'esigenza di disciplinare rapporti patrimoniali. Appartengono a quest'ultima tipologia gli accordi integrativi di cui all'art. 11, l. n. 241/1990. Per una più approfondita disamina delle figure del contratto ad oggetto pubblico si v. M. Santise, *Coordinate ermeneutiche di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2016, 334 ss.

<sup>15</sup> Questa, invero, è la tradizionale posizione di M.S. Giannini, *L'attività amministrativa*, Roma, 1962, 26. Del contratto ad oggetto pubblico abbiamo traccia anche in dottrina meno recente ma comunque autorevole tra cui M. D'Alberti, *Impiego pubblico a contratto*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1975, 545; E. Picozza, *Le concessioni di trasporti tra identità nazionale e regole comunitarie*, in *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, a cura di A. Police, Milano, Giuffrè, 2008, 174 ss. Quest'ultimo Autore da particolare riscontro del tema attribuendo, con riferimento al mercato autostradale, centralità al provvedimento ed attribuendo al rapporto negoziale sottostante una natura meramente accessoria e consequenziale, sottolineando come la figura della concessione autostradale fuoriesca dalla categoria del contratto ad oggetto pubblico. Più diffusamente si v. anche L.R. Perfetti, *Codice dei contratti pubblici commentato*, Milano, Giuffrè, 2017, 1445.

<sup>16</sup> Per un approfondimento sull'evoluzione del dibattito si v. *ex multis* G.P. Cirillo, *I contratti e gli accordi delle amministrazioni pubbliche*, in «www.giustizia-amministrativa.it».

<sup>17</sup> Si fa riferimento alle teorie di F. Ledda, *Il problema del contratto nel diritto amministra-*

## il contratto ad oggetto pubblico

Parimenti, con riferimento all'autoritatività del potere, va sottolineato che non sarebbe corretto sostenere che la presenza del negozio snaturi le fondamentali caratteristiche del provvedimento amministrativo. Ed infatti, nulla impedisce il raggiungimento del fine pubblico che può essere perseguito anche mediante la diretta negoziazione del provvedimento finale.

In definitiva, tali tipologie di contratti confluirebbero a pieno titolo all'interno della categoria degli accordi *ex art. 11, l. n. 241/1990*<sup>18</sup> e sarebbero piena espressione di un potere autoritativo; in essi il pubblico interesse, derivazione dell'intersezione e dell'incontro della volontà del privato e della pubblica amministrazione, è garantito sia nella fase di formazione che in quella discrezionale di adesione<sup>19</sup>.

Proprio per tali ordini di ragioni, il contratto ad oggetto pubblico può essere uno strumento teorico fondamentale per valorizzare "figure intermedie" nelle quali la sostanza funzionale del rapporto convive con la forma consensuale dello strumento<sup>20</sup>.

E ciò assume ancora maggiore rilevanza all'interno dell'urbanistica consensuale<sup>21</sup>, laddove l'art. 11 esercita la sua *vis attractiva* nei confronti di nu-

*tivo*, cit., 10 ss. Secondo l'Autore l'unico schema applicabile alla figura dei contratti (e quindi anche a quelli conclusi dalle pubbliche amministrazioni) sarebbe quello del codice civile. Secondo tale ricostruzione anche l'interesse pubblico si attergerebbe unicamente come «interesse della parte pubblica». In tal senso può farsi richiamo a quella parte della dottrina che ha sottolineato come la disciplina contrattuale sia comunque in grado di tutelare l'interesse pubblico. Cfr. G. Roehrsen di Cammerata, *I contratti della pubblica amministrazione*, Bologna, Zanichelli, 1959, spec. 32 ss.

<sup>18</sup> R. Ferrara, *Gli accordi tra privati e la pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1985; *Id.*, *Intese, convenzioni e accordi amministrativi*, in *D. disc. pubbl.*, VIII, 1993, 543 s.; *Dizionario di diritto pubblico*, a cura di S. Cassese, 1, 2006, 82; E. Bruti Liberati, voce *Accordi pubblici*, in *Enc. dir.*, Agg. V, 2001, 3; per una ricostruzione interpretativa delle differenti figure di accordo si v. N. Bassi, *Accordi amministrativi*, cit., 81 ss.; S. Fantini, *Art. 11 Accordi integrativi o sostitutivi del procedimento*, in *Codice dell'azione amministrativa e delle responsabilità*, a cura di A. Bartolini, S. Fantini e G. Ferrari, Molifetta, 2010, 309.

<sup>19</sup> Per un esame più approfondito della figura degli accordi nel governo del territorio si richiama A. Police e M.R. Spasiano, *Manuale di governo del territorio*, Torino, Giappichelli, 2016, spec. 38 ss.

<sup>20</sup> Sul punto può richiamarsi G. Pericu, *L'attività consensuale dell'Amministrazione pubblica*, in *Diritto amministrativo*, a cura di L. Mazzaroli (e altri), Milano, Monduzzi Editore, 2005, 286 ss. L'Autore evidenzia come alla forma del consenso corrisponda una chiara sostanza pubblicistica che non consente di ascrivere le figure in questione nell'ambito del diritto privato ma impone, al contrario, la necessità di trovare "figure intermedie" che garantiscono l'applicazione di un regime giuridico "ibrido" connotato dalla sovrapposizione di discipline pubblicistiche e privatistiche.

<sup>21</sup> A. Chierichetti, *Moduli consensuali nella concertazione urbanistica*, in *Riv. giur. ed.*, 2002, 294. P. Urbani, *Urbanistica consensuale*, cit., 2000; *Id.*, *Dell'urbanistica consensuale*, in *Riv. giur.*

merosi moduli convenzionali, più genericamente riconducibili alle convenzioni urbanistiche<sup>22</sup>. Come chiarito da attenta dottrina<sup>23</sup>, infatti, le convenzioni urbanistiche possono essere considerate accordi nei quali avviene lo scambio di beni immateriali tra diritti edificatori nella disponibilità della p.a. e prestazioni d'opera da parte del cittadino. Proprio nel settore del governo del territorio, la ormai non più nuova negoziabilità del potere della p.a. fa emergere una nuova concezione di esercizio del potere, nel quale l'individuazione dell'interesse pubblico è il frutto di un procedimento partecipato e collaborativo tra p.a. e cittadino. In questa prospettiva, l'oggetto del negozio non incide sull'*an* del potere, ma sul *quid* o sul *quomodo* dell'azione amministrativa. Pertanto, nelle convenzioni urbanistiche il potere che viene dedotto nell'obbligazione – e diviene oggetto della prestazione – è costituito proprio dalla contrattazione dei contenuti dell'intervento urbanistico, nonché dall'individuazione e dall'esecuzione delle opere da parte del costruttore.

### 3.1. Il contratto ad oggetto pubblico nelle convenzioni p.e.e.p.

Il primo caso di convenzione urbanistica che verrà analizzato è riferito agli strumenti di c.d. «edilizia residenziale convenzionata» attuati tramite la sottoscrizione di una convenzione ai sensi dell'art. 35, l. 22 ottobre 1971, n. 865.

Ai fini della presente analisi ci si interrogherà sulla riconducibilità del contratto di cessione volontaria – esperito quale modello alternativo al de-

*urb.*, 2005, 222 ss.; M.A. Quaglia, *L'urbanistica consensuale*, in F. G. Scoca, P. Stella Richter, P. Urbani, *Trattato di diritto del territorio*, I-II, Torino, Giappichelli, 2018, 632. L'Autore sostiene inoltre che «Il “consenso” dei pianificati, da acquisire negozialmente, diventa in tale modo lo strumento che garantisce l'attuazione delle scelte urbanistiche disposte dalle nuove forme di pianificazione territoriale».

<sup>22</sup> Più in generale, sull'urbanistica consensuale e sulle convenzioni urbanistiche, si v. anche M. De Donno, *Il principio di consensualità nel governo del territorio: le convenzioni urbanistiche*, in *Riv. giur. ed.*, 2010, n. 5, 279. L'Autrice metteva infatti in evidenza come «dalle più antiche convenzioni di lottizzazione alle convenzioni nell'edilizia residenziale pubblica, dalle convenzioni edilizie alle convenzioni di recupero, e fino ancora agli strumenti della programmazione negoziata e della pianificazione urbanistica consensuale, tutti vanno verso un'unica direzione, verso, cioè, la recessione dell'attività di piano intesa come attività autoritativa, ed a favore di una nuova concezione del potere, che privilegia decisamente il consenso e la ricerca dell'accordo con il privato». L'autrice concorda, inoltre, nella definizione di «contratto ad oggetto pubblico» delle convenzioni così stipulate, in ragione proprio della loro natura di accordi *ex art.* 11, l. n. 241/1990.

<sup>23</sup> S. Civitarese Matteucci, *Sul fondamento giuridico degli accordi in materia di fissazione delle prescrizioni urbanistiche*, in *Presente e futuro della pianificazione urbanistica*, Atti del secondo convegno nazionale AIDU, a cura di F. Pugliese e E. Ferrari, Milano, 1999, 163 ss.



## il contratto ad oggetto pubblico

creto di esproprio espropriare ai sensi dell'art. 12, c. 1, l. n. 865/1971 (ora art. 45, d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327) – alla figura del contratto ad oggetto pubblico e, successivamente, sulla natura giuridica della convenzione stipulata ai sensi dell'art. 35.

La cessione volontaria è una forma alternativa di realizzazione del procedimento espropriativo consistente in un negozio bilaterale tra il proprietario del bene immobile e il beneficiario dell'espropriazione, la cui causa tipica è, per l'appunto, la realizzazione del procedimento di esproprio e la cui forma si estrinseca in uno strumento privatistico. Inoltre, proprio per la sua valenza di strumento alternativo al decreto di esproprio essa costituirebbe un atto di acquisto a titolo originario del bene, il quale sarebbe così libero da pesi, vincoli, iscrizioni e trascrizioni pregiudizievoli. Conseguentemente, il terzo che eventualmente pretenda il diritto di proprietà (o altro diritto privilegio o garanzia reale) non potrà proporre alcuna azione nei confronti dell'ente acquirente/espropriante, ma potrà far valere i propri diritti unicamente nei confronti dei cedenti espropriati, sul prezzo della cessione che rappresenta l'indennità di espropriazione.

Recentemente, la giurisprudenza amministrativa ha chiarito la natura giuridica della cessione volontaria quale contratto ad oggetto pubblico, analizzandone altresì le fondamentali caratteristiche che lo distinguerebbero dai tradizionali contratti di compravendita<sup>24</sup>.

Secondo la giurisprudenza, affinché un contratto di compravendita (nel caso di specie una cessione volontaria<sup>25</sup> nella forma dell'accordo *ex* art. 11, l. n. 241/1990) possa essere ricompreso nel *genus* del contratto ad oggetto pubblico è necessario: *a*) l'inserimento del negozio nell'ambito di un procedimento di espropriazione per pubblica utilità, nel cui contesto la

<sup>24</sup> Cfr. Cons. St., sez. II, 28 gennaio 2020, n. 705. Di particolare interesse è quella parte della sentenza nella quale si afferma che «la significatività dell'istituto sta pertanto proprio nel suo mutare aspetti necessariamente civilistici mischiandoli a contenuti tipicamente autoritativi, con ciò realizzando un'efficace sintesi – *rectius*, la miglior sintesi possibile, secondo la valutazione del soggetto pubblico agente – tra l'interesse pubblico sotteso all'intervento, complessivamente inteso, e il necessario incontro tra le volontà, quale metodologia per il suo perseguimento».

<sup>25</sup> Sulla natura giuridica della cessione volontaria si v. R. Triola, *La cessione volontaria*, in *Commentario del codice civile*, a cura di A. Jannarelli e F. Maccario, Torino, Utet, 2013, 582. In giurisprudenza si v. Cass., 11 marzo 2006, n. 5390. È utile, anzitutto, sgombrare il campo dai dubbi sorti circa l'ammissibilità della rinuncia al diritto di proprietà. La rinuncia al diritto di proprietà, come anticipato, è da ritenersi ammissibile alla luce del carattere disponibile di tale diritto, nonché sulla base di ipotesi che, seppur peculiari, ne legittimano la rinuncia nel nostro ordinamento (artt. 882 -1104 c.c.) (Cfr. Cons. reg. sic., 25 maggio 2009, n. 486). Si v. in maniera conforme anche Cons. St., sez. IV, 30 ottobre 2019, n. 7445.

cessione assolve alla peculiare funzione dell'acquisizione del bene da parte dell'espropriante; b) la preesistenza della dichiarazione di pubblica utilità e del subprocedimento di determinazione dell'indennità; c) il prezzo di trasferimento volontario del bene. Ai fini della configurazione di un contratto ad oggetto pubblico, ciò che rileva è quindi il collegamento tra il contratto e il procedimento amministrativo di espropriazione, che ne costituisce l'essenziale momento genetico. La cessione volontaria del bene, nel procedimento espropriativo, in quanto sostitutiva del decreto di espropriazione, di cui produce i medesimi effetti, non perde la connotazione di atto autoritativo, implicando, più semplicemente, la confluenza in un unico testo di provvedimento e negozio e senza che la presenza del secondo snaturi l'attività dell'Amministrazione, dato che il fine pubblico può essere perseguito anche attraverso la diretta negoziazione del contenuto del provvedimento finale<sup>26</sup>. La cessione volontaria, dunque, ha in sé le declinazioni tipiche dell'autonomia negoziale ma mantiene al suo interno la caratteristica autoritatività dei poteri della pubblica amministrazione.

Non bisogna peraltro sottovalutare il fatto che in ragione di questo attivo ruolo partecipativo del privato egli passa da una posizione meramente partecipativa ad una di sostanziale "co-decisore"<sup>27</sup>. Già nella fase genetica del rapporto è possibile evidenziare come questa nuova morfologia dei rapporti genera una forma di amministrazione che pone le basi per l'instaurazione di un nuovo rapporto di sussidiarietà fra gli abitanti di una città e l'ente esponenziale della comunità cui essi appartengono<sup>28</sup>.

Dopo aver analizzato il momento genetico della convenzione da stipularsi ai sensi dell'art. 35 è bene ora approfondire la natura giuridica della suddetta per analizzare se essa può effettivamente essere ricondotta al modello del contratto ad oggetto pubblico.

Nello specifico, le convenzioni<sup>29</sup> hanno sempre serbato «una vocazione

<sup>26</sup> Cfr. Cons. St., sez. VI, 14 settembre 2005, n. 4735.

<sup>27</sup> FTigano, *Gli accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento*, in *Codice dell'azione amministrativa*, a cura di M.A. Sandulli, Milano, Giuffrè, 2017, 655 ss. Anche la Corte costituzionale, con la sentenza n. 179/2016, di recente ha sottolineato, con riferimento alla materia delle convenzioni urbanistiche, la valenza non solo procedimentale ma anche giurisdizionale di questa parità di diritti e obblighi tra privato e pubblica amministrazione.

<sup>28</sup> Tra i primi sostenitori di questa teoria c'è anche G. Arena, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 117/118, 1997, 29 ss.

<sup>29</sup> Per un approfondimento sulle convenzioni urbanistiche si v. V. Mazzarelli, *Le convenzioni urbanistiche*, Bologna, il Mulino, 1979, 281, il quale definisce le suddette come strumenti convenzionali che «disciplinano beni di rilievo urbanistico, quanto all'organizzazione e quanto all'attività»; tale definizione è abbracciata da A. Moliterni, *Amministrazione consensuale e diritto privato*, cit., 73.

## il contratto ad oggetto pubblico

ad atteggiarsi come contratti, dato il legame storicamente verificabile tra proprietà e contratto»<sup>30</sup>. Il carattere polivalente e la natura c.d. “bifronte”<sup>31</sup> delle convenzioni urbanistiche ha posto tali figure a metà strada tra la teoria del contratto ad oggetto pubblico e quella che le vedrebbe ricollegate alla più generica figura dei contratti di diritto privato a prestazioni corrispettive. Come detto in precedenza, attualmente può affermarsi che il dibattito sorto in ordine alla riconducibilità delle convenzioni urbanistiche nell’alveo del contratto ad oggetto pubblico piuttosto che nell’area del contratto di diritto comune è quasi completamente tramontato e giurisprudenza e dottrina sono concordi nel ricomprendere, più genericamente, tali figure all’interno degli accordi *ex art. 11, l. n. 241/1990*<sup>32</sup>.

L’analisi delle convenzioni è un elemento centrale per la configurazione del contratto ad oggetto pubblico nell’urbanistica consensuale e ciò è testimoniato dal fatto che larga parte della giurisprudenza ha qualificato come accordi *ex art. 11* alcuni strumenti urbanistici, come ad esempio, la cessione volontaria in materia espropriativa (precedentemente analizzata), la convenzione di lottizzazione<sup>33</sup>, le convenzioni urbanistiche stipulate in

<sup>30</sup> V. Mazzei, *op. cit.*, 278 ss. L’Autrice si dilunga in un’ampia e dettagliata ricostruzione delle convenzioni urbanistiche dal primo dopoguerra ad oggi e testimonia la intrinseca natura di tali strumenti come figure giuridiche aventi l’obiettivo di organizzare beni a fini urbanistici tramite strumenti contrattuali. Nel medesimo senso si v. anche M. Nigro, *Convenzioni urbanistiche e rapporti fra privati. Problemi generali*, in AA.Vv., *Convenzioni urbanistiche e tutela nei rapporti tra privati*, a cura di M. Costantino, Milano, Giuffrè, 1995, 46. Ad opinione di quest’ultimo Autore, infatti, il risalto che meritano gli interessi privati, al fianco degli interessi pubblici perseguiti dall’amministrazione, è ormai di chiara evidenza.

<sup>31</sup> Questa è la definizione di T. Galletto, *Convenzioni urbanistiche*, in *Dig. Online*, 1989.

<sup>32</sup> Significativamente si v. TAR Toscana, Firenze, sez. III, 20 febbraio 2020, n. 222. In particolare, il TAR Fiorentino ha chiarito che: «nei casi di contratto ad oggetto pubblico (tra i quali la convenzione urbanistica) l’amministrazione mantiene comunque la sua tradizionale posizione di supremazia; tale tipologia di contratto non è disciplinata dalle regole proprie del diritto privato, ma meramente dai “principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti”, sempre “in quanto compatibili” e salvo che “non diversamente previsto” (art. 11, comma 2, della legge n. 241/1990). (...) Alla luce del citato art. 11, nel caso delle convenzioni urbanistiche (le quali accedono ad un piano di lottizzazione o a permessi di costruire) l’applicazione di norme puntuali in tema di obbligazioni e contratti non può essere prospettata, dato che l’atto fondante il rapporto tra amministrazione e privato non è la convenzione, bensì il provvedimento (ad esempio il piano di lottizzazione o il permesso di costruire che presuppone opere di urbanizzazione a scomputo), rispetto al quale la prima rappresenta solo uno strumento ausiliario, idoneo alla regolazione (subalterna al provvedimento) di aspetti patrimoniali del rapporto, nell’ambito di una più ampia finalità di pubblico interesse che ispira l’azione amministrativa».

<sup>33</sup> Cfr. Cass. civ., sez. un., 1° luglio 2009, n. 15338. Sulle convenzioni di lottizzazione quali contratti ad oggetto pubblico si v. anche M.A. Quaglia, *L’urbanistica consensuale*, cit.,

esecuzione di piani per l'edilizia economica popolare<sup>34</sup> o quelle correlate ai patti territoriali<sup>35</sup>.

Il modello di convenzionamento probabilmente più rilevante è però quello riguardante l'attuazione dei piani di zona per l'edilizia economica e popolare e disciplinato dall'art. 35, l. n. 865/1971.

L'attuazione dei piani di zona per l'edilizia economica e popolare si basa su di un procedimento che parte dall'espropriazione obbligatoria da parte del comune e si conclude con l'assegnazione delle aree comprese nelle aree dei piani ai soggetti pubblici e privati sulla base di un atto di convenzione. Il rapporto giuridico esistente tra tali fasi è tuttavia dibattuto. Ed infatti, l'accordo di cessione volontaria sarebbe seguito dalla convenzione *ex* art. 35 la quale, ad avviso della giurisprudenza della Corte costituzionale<sup>36</sup>, costituisce un passaggio fondamentale che non può essere sostituito da un accordo che contenga al suo interno una procedura alternativa all'espropriazione; in altri termini la pura e semplice cessione volontaria attuata all'esito della procedura espropriativa costituirebbe un momento autonomo e separato rispetto alla convenzione. Come osservato da attenta dottrina<sup>37</sup> però, la

647. Secondo la recente giurisprudenza amministrativa «la convenzione, cioè, costituisce atto autonomo e indipendente rispetto al provvedimento di approvazione del piano di lottizzazione, il quale ultimo diventa un presupposto giuridico (e non necessariamente logico, salvo l'ipotesi in cui permangano volontà e presupposti della pianificazione approvata per la lottizzazione) della stipula; essa rappresenta cioè soltanto una delle eventuali attività che possono concretizzarsi dopo l'approvazione del piano. (...) La convenzione di lottizzazione, dunque, non può essere assimilata ad un contratto sic et simpliciter di diritto privato, in quanto presuppone pur sempre il formale atto amministrativo con cui il Comune, nell'esercizio della propria potestà di conformazione del territorio, ha approvato la proposta di piano attuativo avanzata dal privato», cfr. Cons. St., sez. II, 28 ottobre 2021, n. 7237.

<sup>34</sup> Cons. St., sez. IV, 25 giugno 2010, n. 4093.

<sup>35</sup> Cons. St., sez. IV, 2 febbraio 2011, n. 741; TAR Lazio, Roma, sez. II, 14 gennaio 2010, n. 268.

<sup>36</sup> Cfr. C. cost., 20 aprile 1998, n. 135.

<sup>37</sup> Cfr. M. Dentamaro, *Le convenzioni nell'edilizia residenziale pubblica*, in *Amministrazione e privati nella pianificazione urbanistica. Nuovi moduli convenzionali*, a cura di P. Urbani e S. Civitarese Matteucci, Torino, Giappichelli, 1995, 173 ss. e P. Urbani e S. Civitarese Matteucci, *Diritto Urbanistico*, cit., 210; l'Autore ricorda l'esempio della l.r. Abruzzo 31 marzo 1999, n. 11, che all'art. 49, c. 5 prevede che «in sede di attuazione degli interventi di edilizia economica e popolare nell'ambito delle zone a ciò destinate, tiene luogo della espropriazione delle aree fabbricabili e della concessione, e relativa convenzione, del diritto di superficie o della cessione in proprietà delle stesse, ai sensi dell'art. 35 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, un accordo sostitutivo, ai sensi dell'art. 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241, da stipularsi tra il comune ed i proprietari delle suddette aree o le imprese di costruzione o le cooperative edilizie dai medesimi proprietari appositamente delegati con atto pubblico o scrittura privata autenticata. Tale accordo deve comunque assicurare le finalità indicate nell'art. 35 sopra citato».

## il contratto ad oggetto pubblico

convenzione non può essere considerata come un mero contratto accessivo slegato dalla procedura espropriativa nello schema del provvedimento *più* contratto ma deve ritenersi parte integrante della complessiva procedura di accordo, o di contratto di diritto pubblico, prevista dall'art. 35.

In ogni caso, le fasi previste dall'art. 35, l. n. 865/1971 sono essenzialmente tre: 1) l'esproprio obbligatorio; 2) l'assegnazione delle aree; 3) la stipula della convenzione. Per quanto attiene alla prima fase dell'espropriazione valgono le considerazioni svolte in precedenza in ordine ai modelli consensuali di contratto ad oggetto pubblico alternativi al decreto di esproprio mentre le successive fasi sono da considerarsi articolate differentemente a seconda che le aree siano concesse in diritto di superficie o cedute in proprietà. Si è pertanto in presenza di una fattispecie complessa di concessione amministrativa costituita da una deliberazione, con cui l'ente manifesta la volontà di concedere l'area, a titolo di diritto di superficie o di proprietà, cui accede necessariamente una convenzione.

Si avrebbe dunque un modello cosiddetto dualistico costituito da uno schema ricostruttivo di "provvedimento *più* contratto". In questo senso, quindi, il contratto sarebbe configurabile unicamente come un contratto accessivo al provvedimento, nel senso che esso si affiancherebbe al provvedimento per regolare alcuni aspetti patrimoniali del rapporto scaturito dal provvedimento.

Tuttavia, come sostenuto da attenta dottrina, tale schema ricostruttivo non corrisponde alla realtà delle cose perché il provvedimento (nel caso di specie la concessione) e il contratto, facendo parte dello stesso rapporto, sono elementi non considerabili disgiuntamente. Per tale motivo, parte della dottrina è orientata nel ritenere che tali contratti non possano essere considerati semplicemente dei contratti accessivi al provvedimento ma si inseriscano a pieno titolo nello schema dell'art. 11 e, pertanto, costituiscano un unitario rapporto assieme al provvedimento<sup>38</sup>. Sia che le aree siano concesse in diritto di superficie sia che esse siano cedute in diritto di proprietà<sup>39</sup> lo schema è quello della concessione-contratto, nel quale al provvedimento di concessione amministrativa segue il contratto, e più precisamente la con-

<sup>38</sup> È di questa opinione M. Dentamaro, *Le convenzioni nell'edilizia residenziale pubblica*, *op. ult. cit.*, 173.

<sup>39</sup> Le due procedure sono accomunate sotto l'unitaria figura della concessione-contratto da attenta dottrina che sottolinea come le differenze esistenti tra i due tipi di convenzioni siano oggi, in base alla nuova formulazione dell'art. 35, di scarso rilievo anche in considerazione del fatto che «la legge non prevede più alcuna limitazione quantitativa per l'attribuzione in proprietà agli operatori delle aree ricadenti nel piano di zona». Cfr. P. Urbani e S. Civitarese Matteucci, *Diritto Urbanistico*, cit., 210.

venzione. Seguendo tali coordinate, è corretto ritenere che la convenzione dell'edilizia residenziale pubblica disciplinata dall'art. 35 sia riconducibile all'interno della figura teorica del contratto ad oggetto pubblico, così come delineata da Giannini laddove affermava che le concessioni-contratto rientrassero nei c.d. contratti ad oggetto pubblico poiché «costituiti da quei moduli convenzionali nei quali il provvedimento sarebbe di per sé fonte di obbligazioni, e per meglio disciplinare questi, al provvedimento si usa accompagnare un contratto che contiene la disciplina di specie delle obbligazioni»<sup>40</sup>. Dello stesso avviso è altresì la recente giurisprudenza laddove afferma che «la convenzione, rappresentando “uno strumento con cui il Comune ha effettuato un'operazione di sviluppo del territorio, rientrando nella più generale categoria di pianificazione territoriale”, costituisce non già “un contratto di diritto civile, ma deve essere inquadrata propriamente nei contratti ad oggetto pubblico”»<sup>41</sup>.

### *3.2. Differenze con altri modelli partecipativi: i Patti di collaborazione*

All'interno di questo mutevole contesto di urbanistica consensuale, la sussidiarietà costituisce il “principio innovatore” dei nuovi rapporti urbani bipolari e spinge verso la creazione di nuovi modelli di amministrazione aperta in grado di tramutare la logica urbanistica contrappositiva in una collaborativa<sup>42</sup>.

Seppur con vesti giuridiche differenti, alcuni significativi esempi di questo processo urbanistico innovativo che vede avverarsi la strumentalità di nuovi strumenti giuridici ai più alti fini di collaborazione e condivisione delle aree e delle risorse locali possono trovarsi nel regolamento di Bologna e nei diversi patti di collaborazione<sup>43</sup>.

<sup>40</sup> Cfr. M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, cit., 431.

<sup>41</sup> Cfr. Cons. St., sez. IV, 15 maggio 2017, n. 2258, in senso conforme Cons. St., sez. IV, 29 settembre 2016, n. 4027.

<sup>42</sup> In questo senso F. Gighioni, *Il contributo del principio di sussidiarietà alla cittadinanza*, in *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana, Studi, Vol. VIII – Cittadinanze amministrative*, a cura di L. Ferrara e D. Sorace, Firenze, 2016, 235.

<sup>43</sup> Si fa riferimento a F. Gighioni, *Le città come ordinamento giuridico*, in *Istituzioni del federalismo*, 2018, 29. L'Autore, evidenziando il nuovo approccio delle autorità amministrative agli strumenti tradizionali per la riappropriazione territoriali di spazi e dimensioni urbane, sottolinea l'emersione di un diritto informale. Una forma di diritto che viene rappresentato in differenti dimensioni: la tolleranza; il riconoscimento; la qualificazione giuridica innovativa; i patti di collaborazione; il riuso dei beni in transizione. Tutti questi modelli hanno in comune tra di loro alcune caratteristiche tra cui l'informalità; la temporaneità; la reversibilità degli spazi e la limitata dimensione spaziale.

## il contratto ad oggetto pubblico

I regolamenti per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani hanno consentito nuove modalità di gestione dello spazio urbano e hanno rappresentato un primo fondamentale tentativo di valorizzazione dell'autonomia civica in una prospettiva di collaborazione tra cittadino e pubblica amministrazione. A valle di tali regolamenti, l'istituto che ha consentito la gestione effettiva dei beni comuni urbani è stato il c.d. patto di collaborazione, della cui natura ci si interrogherà di seguito.

Il patto di collaborazione è un accordo stipulato tra la pubblica amministrazione e una comunità organizzata di cittadini per la programmazione e la gestione condivisa di un bene comune urbano.

Per approfondire il tema della sua natura giuridica è tuttavia necessaria una distinzione tra patti di collaborazione e convenzioni urbanistiche. Le convenzioni inquadrate nella figura teorica del contratto ad oggetto pubblico sono moduli operativi negoziali e riguardano dei modelli di negoziazione del potere amministrativo regolati dalla disciplina prevista dagli accordi *ex art. 11, l. n. 241/1990*. I patti di collaborazione, al contrario, sono qualificabili come «esercizio di attività amministrativa non autoritativa, che si esprime attraverso moduli consensuali e che è non soggetta alle regole della legge 241/1990»<sup>44</sup>; più in particolare, la natura giuridica dei patti di collaborazione troverebbe il suo ancoraggio nell'art. 1, c. 1-bis, l. n. 241/1990, il quale disciplina una forma di attività amministrativa che non si esprime attraverso moduli provvedimentali e autoritativi.

Sebbene tali fondamentali esperimenti testimonino l'approccio ad una nuova concezione dell'urbanistica in cui il nuovo rapporto che si instaura tra il cittadino e la pubblica amministrazione<sup>45</sup> supera gli schemi autoritativi, in questa sede ci si occuperà degli strumenti giuridici autoritativi di urbanistica consensuale e, in particolare, delle convenzioni urbanistiche.

### 3.3. *Il contratto ad oggetto pubblico come partenariato pubblico-privato-comunità nell'housing sociale*

Sino ad ora è stata analizzata la natura giuridica della cessione volon-

<sup>44</sup> Cfr. A. Giusti, *I patti di collaborazione come esercizio consensuale di attività amministrativa non autoritativa*, in *Gestire i beni comuni urbani. Modelli e prospettive*, a cura di R.A. Albanese, E. Michelazzo e A. Quarta, Atti del convegno di Torino, 27-28 febbraio 2019. L'Autrice, procedendo per sottrazione, si interroga sulla natura giuridica dei patti di collaborazione, adducendo precise motivazioni di ordine giuridico in ordine alla loro non riconducibilità nell'area degli accordi o dei contratti di diritto comune e concludendo per la loro riconducibilità sotto l'ombrello dell'art. 1, c. 1-bis, l. n. 241/1990.

<sup>45</sup> G. Arena, *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2017, 43 ss.

taria e della convenzione *ex art. 35* ma occorre verificare se il paradigma giuridico del contratto ad oggetto pubblico possa essere l'istituto giuridico tramite il quale gli attori principali della quintupla elica possano trovare ingresso e fattivamente collaborare all'interno di un partenariato pubblico-privato-comunità. Attenta dottrina ha già infatti sottolineato che «la città del domani sarà una città collaborativa in cui l'urbanistica non sarà più solo negoziata, ma collaborata o collaborativa perché vedrà forme di partenariato sempre più sofisticate e avanzate tra il pubblico il privato e la comunità»<sup>46</sup>.

Il contratto ad oggetto pubblico, in questo scenario, si candida ad essere un utile strumento giuridico che può inverare i principi del partenariato pubblico-privato-comunità in tutti quei casi in cui sia necessario trovare una via collaborativa alternativa non solo alla realizzazione del genetico procedimento espropriativo ma anche al soddisfacimento delle differenti esigenze sociali della cittadinanza.

Andiamo per gradi e cerchiamo di mettere assieme i differenti tasselli che abbiamo sino ad ora sinteticamente richiamato.

L'ipotesi analizzata in precedenza dalla convenzione p.e.e.p. nasce da un conflitto tra la pubblica amministrazione e il privato cittadino nel quale, a fronte di una procedura espropriativa, la p.a. può procedere con il decreto di esproprio o stipulare l'accordo di cessione volontaria. A seguito della cessione volontaria, come abbiamo detto, viene stipulata la convenzione *ex art. 35* con la quale vengono definiti una serie di aspetti quali quelli patrimoniali, edilizi, sanzionatori afferenti alla concessione. In questa prospettiva, lo schema tipico del contratto ad oggetto pubblico nella forma della concessione-contratto si esprime nel rapporto tra pubblica amministrazione e soggetto espropriato, prima, e pubblica amministrazione e soggetti che sottoscrivono la convenzione, dopo. È chiaro quindi come tale modello di contratto non possa garantire l'ampia partecipazione dei soggetti della quintupla elica ai quali precedentemente abbiamo fatto riferimento.

Tale modello non convince e pare quindi giusto a questo punto interrogarsi su quale sia la soluzione collaborativamente più efficiente per ricomprendere i soggetti della quintupla elica nello schema di contratto così

<sup>46</sup> C. Iaione, *La collaborazione civica per l'amministrazione, la governance e l'economia dei beni comuni*, in *L'età della condivisione*, a cura di G. Arena e C. Iaione, Roma, Carocci, 2015, 54. L'Autore prosegue affermando che «il welfare farà leva sulla prossimità, sulla vicinanza, sull'orizzontalità, sulla generatività civica e dunque anche in questo caso su forme di collaborazione e condivisione, lo sviluppo economico locale farà emergere la conoscenza, i saperi, l'identità, la cultura, il *genius* della comunità e del territorio attraverso processi cognitivi e imprenditoriali creativi e collaborativi».



## il contratto ad oggetto pubblico

delineato. Il modello al quale si aspira, infatti, è quello di un contratto ad oggetto pubblico costituito seguendo una struttura multiattoriale che consenta l'ingresso degli attori previsti dalla quintupla elica. Emerge dunque la necessità di introdurre un nuovo strumento convenzionale additivo e integrativo rispetto alla convenzione urbanistica che disciplini compiutamente le modalità di gestione sociale dell'intervento legati alla costruzione di una comunità di abitanti che sia capace di sostenersi economicamente e socialmente nel tempo tramite la «Gestione Sociale» e il ricorso al terzo settore.

L'ambito applicativo all'interno del quale tali figure convenzionali possono trovare ingresso è quello dell'*housing* sociale<sup>47</sup>. Considerato il multiforme scenario dell'edilizia residenziale pubblica e sociale, una definizione unitaria e precisa dell'*housing* sociale sarebbe in ogni caso alternativa all'edilizia residenziale pubblica e ricomprenderebbe una nozione di *housing* sociale "in senso stretto", composta da quei servizi offerti in maniera alternativa all'edilizia residenziale pubblica, e un concetto di *social housing* sinonimico di edilizia residenziale sociale e più genericamente utilizzato dal legislatore per indicare tutti gli interventi pubblici finalizzati a realizzare il diritto alla casa<sup>48</sup>. La portata definitoria dell'*housing* sociale è fortemente ambigua e sia che la si voglia definire come *housing* sociale "in senso ampio", che "in senso stretto" risulta difficile perimetrare l'istituto rispetto alla edilizia convenzionata o agevolata<sup>49</sup>.

Nella ricerca di uno sforzo definitorio è possibile affermare che l'*housing* sociale ricomprende diverse forme di intervento: in essa vengono ricomprese sia la tradizionale forma di edilizia convenzionata (la cui convenzione *ex art.* 35 abbiamo analizzato in precedenza) sia altre forme di intervento, tra cui i «programmi integrati di promozione di edilizia sociale» previsti dal Piano casa del 2009, gli strumenti di *project financing* e, ancora,

<sup>47</sup> Per *housing* sociale si intende «l'offerta di alloggi e servizi con forte connotazione sociale, per coloro che non riescono a soddisfare il proprio bisogno abitativo sul mercato (per ragioni economiche o per assenza di un'offerta adeguata)». Questa è la definizione fornita dal CECODHAS.

<sup>48</sup> Questa è la ricostruzione fornita da M. Allena e M. Renna, *L'housing sociale*, in *Trattato di diritto del territorio*, cit., 292. Secondo gli Autori «l'espressione "social housing" viene utilizzata nell'esperienza più recente essenzialmente per indicare quell'insieme di interventi a sostegno dell'abitare nei quali l'accento è posto sulle esigenze sociali dell'individuo e della collettività, con l'obiettivo di affrontare in modo più compiuto e "a tutto campo" il disagio abitativo delle persone e dei nuclei familiari». Concorda con questa distinzione M.G. Della Scala, *Il social housing come servizio d'interesse generale tra tutela multilivello del diritto sociale e imperativi del diritto della concorrenza*, in *Riv. giur. ed.*, 2019, n. 2, 179.

<sup>49</sup> M. Allena, M. Renna, *op. ult. cit.*, 293.

il sistema integrato di fondi di investimento immobiliare<sup>50</sup>. Non potendoci addentrare negli ampi dibattiti<sup>51</sup> che hanno interessato la materia dell'*housing* sociale, quello che qui interessa è analizzare quella forma di realizzazione dell'*housing* sociale che consiste nella convenzione sociale tra l'ente locale e l'operatore privato per la «messa a disposizione» per finalità sociali di alcuni alloggi sociali realizzati.

Come sottolineato da attenta dottrina, la natura giuridica di tale convenzione sociale sarebbe quella di un contratto ad oggetto pubblico a favore di terzi, al quale sarebbe più congruo ritenere applicabile la disciplina pubblicistica prevista dall'art. 11, l. n. 241/1990<sup>52</sup>. La ricostruzione in termini pubblicistici della convenzione sociale partirebbe dal fatto che essa è configurabile, secondo il noto schema della concessione-contratto, come un atto preordinato alla selezione del gestore del servizio di interesse generale costituito dalla gestione dell'alloggio sociale<sup>53</sup>. Essa riguarderebbe, inoltre, l'alloggio sociale che, proprio in virtù della sua specifica natura di servizio di interesse economico generale lascerebbe propendere per una qualificazione pubblicistica della convenzione. Al contrario, la convenzione sociale non potrebbe invece essere considerata come un contratto di diritto privato in quanto essa avrebbe comunque ad oggetto, specie nelle sue componenti urbanistiche, un bene «fuori mercato» non disponibile nella contrattazione privata.

Questo si pone nell'ottica di creare un nuovo paradigma di urbanistica che non è più unicamente quella tradizionale contrattata/negoziata, ma un'urbanistica nuova che interpreta il piano urbanistico come un patto sociale dinamico tra i cinque attori della quintupla elica, nella direzione di un'urbanistica collaborata e collaborativa<sup>54</sup>.

<sup>50</sup> Questa è la definizione di M. Allena, *Il social housing: posizioni giuridiche soggettive e forme di tutela tra ordinamento nazionale ed europeo*, in *Dir. pubbl.*, 2014, 206.

<sup>51</sup> Per una ricostruzione del dibattito sia consentito far qui generico richiamo a F. Gaspari, *Il social housing nel nuovo diritto delle città, in federalismi.it*, 2018.

<sup>52</sup> Cfr. M. Allena, *Il social housing*, cit. L'Autrice ricorda che: «almeno dal punto di vista delle tutele dell'aspirante al *social housing* “in senso stretto”, un inquadramento pubblicistico della convenzione stipulata tra l'amministrazione e il privato attuatore e dei relativi atti esecutivi sia preferibile, perché più garantista sul piano procedimentale e processuale». Per un approfondimento delle differenti figure di edilizia residenziale pubblica e sociale si v. C. Prevede, *La fornitura di housing in Italia*, in *La casa per tutti*, cit., 121 ss.

<sup>53</sup> In questo senso si v. Cons. St., ad. plen., n. 2/2014, la quale ha qualificato l'*housing* sociale del Comune di Roma come una «concessione di servizio pubblico locale a rilevanza economica e a domanda individuale».

<sup>54</sup> C. Iaione, *La città collaborativa: la governance dei beni comuni per l'urbanistica collaborata*

#### 4. Il caso dell'*housing* sociale nel comune di Roma: lo schema di convenzione sociale

La pianificazione urbanistica del comune di Roma ha di recente subito un rilevante “riammodernamento” con le nuove linee guida del «Programma Strategico per il superamento della condizione di disagio e della condizione di emergenza abitativa nel territorio capitolino»<sup>55</sup>. L’obiettivo principale del programma è quello di fare ordine nella confusa stratificazione dei piani di zona che negli ultimi anni si è venuta a creare negli ultimi anni e la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria.

Una parte significativa del piano, infatti, è quella indirizzata a quella fascia sociale che non possiede i requisiti per essere ammessa nelle graduatorie ERP, ma nemmeno è in grado di accedere al mercato delle abitazioni o accedere all’edilizia agevolata. Una “fascia grigia” per la quale sono necessarie soluzioni abitative a canone concordato o comunque sensibilmente inferiore a quello di mercato.

Per questa fascia di soggetti, con il primo atto conseguente agli indirizzi formulati dalla deliberazione di giunta Capitolina n. 86 del 19 maggio 2020, il comune di Roma ha approvato lo «schema della convenzione sociale integrativa delle convenzioni urbanistiche o edilizie»<sup>56</sup>. Essa mira a disciplinare le

*e collaborativa*, a cura di E. Fontanari e G. Piperata, *Agenda Re-Cycle. Proposte per reinventare la città*, Bologna, il Mulino, 2017, 85 ss.

<sup>55</sup> Si fa riferimento alla recente Deliberazione n. 86 del 19 maggio 2020, protocollo R.C. n. 13245/2020. È rilevante notare come in codesto Piano siano presenti significativi riferimenti alla cessione volontaria e alla convenzione *ex art. 35*. Ciò che interessa rilevare è come la cessione volontaria e la convenzione *ex art. 35* siano tutt’altro che disgiunte e, al contrario, il verificarsi della seconda costituisce condizione sospensiva della cessione. È interessante rilevare che, a differenza di quanto abbiamo sostenuto in precedenza, la prassi urbanistica aderente alla giurisprudenza costituzionale continui a considerare i due momenti della procedura di esproprio e della convenzione come disgiunti proceduralmente ma al contempo configuri la convenzione *ex art. 35* come un elemento accidentale del contratto ad oggetto pubblico (la cessione volontaria). L’efficacia della cessione è, in altri termini, subordinata al verificarsi della convenzione, senza la quale la cessione non potrebbe produrre i suoi effetti. Così, il negozio condizionante, non essendo un negozio dipendente o ausiliario e in quanto concausa degli effetti, non può che avere una rilevanza riflessa rispetto agli effetti negoziali sospesi poiché avrà unicamente la funzione propizia di accertare la produzione dei suddetti effetti (sul punto cfr. A. Falzea, *La condizione e gli elementi dell’atto giuridico*, Milano, Giuffrè, 1941, 136). Pertanto, come affermato in precedenza, il collegamento procedimentale e negoziale tra i due contratti non può che deporre nel senso dell’unitarietà della procedura e della sua configurazione come un unico accordo.

<sup>56</sup> Deliberazione del 15 settembre 2020, n. 113 recante: «Approvazione, in attuazione della Delibera di Assemblea Capitolina n. 76 del 8.10.2019. “Linee di indirizzo per le attività

modalità di locazione, fruizione e gestione degli alloggi e dei servizi comuni orientati all'abitare integrato nonché i requisiti dei destinatari degli stessi oltre alla durata dei vincoli di locazione e alienazione. È bene sottolineare che in questo schema l'attuazione dei piani, programmi e progetti urbanistici resta disciplinata, per quanto attiene l'insieme delle pattuizioni e delle condizioni di natura urbanistica ed edilizia, dalla convenzione urbanistica e che la convenzione sociale mira a disciplinare unicamente le modalità di gestione dei comparti o porzioni di essi destinati ad accogliere *housing* sociale.

Va in primo luogo specificato che tale convenzione sociale ha natura integrativa alle convenzioni urbanistiche o edilizie e il suo oggetto si riferisce alle modalità di locazione e alienazione degli alloggi sociali costruiti secondo il regime proprio degli interventi di edilizia convenzionata *ex artt.* 17 e 18, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380.

Di particolare rilevanza è il comma sesto dell'art. 5 dello «schema di convenzione sociale»<sup>57</sup> in quanto esso prevede che «è data facoltà al Soggetto Attuatore di locare al prezzo pattuito dal presente articolo – “vuoto per pieno” – porzioni dell'intervento di *housing* sociale anche a Enti del Terzo Settore (enti di cui all'art. 4, comma 1, del d.lg. 3 luglio 2017, n. 117 “Codice del Terzo Settore”, “quali organizzazioni di volontariato, 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, .... ed iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore”) che eroghino servizi di tipo residenziale, nella misura massima del 10% della SUL residenziale destinata alla locazione a lungo termine»<sup>58</sup>. La finalità di questa disposizione

di gestione e controllo in materia di *housing* sociale” dello schema di convenzione “Convenzione sociale avente ad oggetto le modalità di locazione, di eventuale gestione e alienazione degli “alloggi sociali” *ex* D.M. 22.04.2008 e delle superfici non residenziali necessarie alla definizione delle “Unità Immobiliari per servizi” per l'abitare integrato”».

<sup>57</sup> Va segnalato che il TAR Lazio, Roma, sez. II, 19 novembre 2020, n. 12146 ha annullato la delibera c.c. n. 76 dell'8 ottobre 2019 laddove pretendeva di integrare i contenuti del permesso di costruire convenzionato con la convenzione sociale integrativa.

<sup>58</sup> L'articolo prosegue affermando che «la finalità del servizio erogato consiste nel combinare l'offerta puramente residenziale con altri servizi garantiti dall'ente del terzo settore che danno una risposta articolata ad un particolare bisogno. Non sono pertanto da considerare servizi residenziali interventi volti esclusivamente ad offrire alloggi, anche se a canone calmierato, senza prevedere servizi in favore dei destinatari. L'offerta abitativa richiesta si rivolge a persone singole o famiglie con bisogni particolari che non si conciliano con la locazione tradizionale seppur a canone calmierato (es: disabili, anziani non autosufficienti, persone con grave disagio sociale, neo-maggiorenni italiani o stranieri e altre eventuali categorie proposte

## il contratto ad oggetto pubblico

è proprio quella di attuare il partenariato pubblico-privato-comunità, consentendo l'ingresso di enti del terzo settore in grado di combinare l'offerta puramente residenziale con altri servizi garantiti dall'ente del terzo settore che danno una risposta articolata ad un particolare bisogno della collettività.

In sostanza, con l'introduzione di tale possibilità viene aperta la strada a nuove forme di partenariato pubblico-privato-comunità in grado di coinvolgere non solo il pubblico e il privato ma anche la comunità nella *co-governance* del tessuto urbano.

Non è tutto. Infatti, la convenzione, al fine di garantire la maggiore apertura possibile alla comunità, prevede, all'art. 8, la predisposizione di un vero e proprio "Gestore sociale", il quale avrà il compito di sviluppare tutte le attività legate «all'attivazione e gestione della comunità facendo leva sul coinvolgimento dei residenti e del quartiere, con il compito di costruire la comunità degli abitanti»<sup>59</sup>.

Nel mese di febbraio 2021 è stata sottoscritta la prima convenzione sociale nel quadro di interventi di edilizia privata sociale nell'area di Santa Palomba a Roma. Essa prevede, per le convenzioni urbanistico-edilizie nella componente di proprietà privata, che una quota non inferiore al dieci per cento di superficie SUL) residenziale sia messa a disposizione di Roma Capitale per essere destinata a nuclei familiari in emergenza abitativa. La convenzione prevede 540 alloggi sociali ricadenti nella SUL privata (di cui 54 nella disponibilità di Roma Capitale) e 411 alloggi sociali ricadenti nella SUL ex pubblica (di cui 123 nella disponibilità di Roma Capitale).

dai soggetti del Terzo Settore compresi percorsi di reinserimento, palestre di autonomia, e comunità alloggio). L'Ente individuato dal soggetto attuatore o suoi aventi causa può prevedere un contributo economico da parte dei beneficiari; in tal caso, la parte di contributo relativa al godimento del servizio e/o dell'alloggio, anche pro quota, non potrà essere superiore al valore pro quota del canone di locazione pagato dall'Ente. Le unità abitative non più locate agli Enti del Terzo Settore riprendono automaticamente la loro originaria destinazione in base alla presente Convenzione Sociale».

<sup>59</sup> Più in particolare, il gestore sociale si occuperà di: coinvolgere gli abitanti nella gestione e cura degli spazi comuni; promuovere e sostenere i processi decisionali della comunità degli abitanti, di iniziative di socializzazione, ricreative e formative; dei servizi autogestiti che valorizzino le opportunità e le competenze all'interno della comunità degli abitanti per migliorare la coesione sociale; promuovere iniziative rivolte alla comunità degli abitanti che prevedano il coinvolgimento delle strutture sociali, dell'associazionismo e delle realtà già attive nel territorio di riferimento; sostenere e assistere la comunità degli abitanti per le questioni socio-economiche, anche prevedendo l'assistenza alle persone in difficoltà nella gestione delle proprie economie attraverso una formazione specifica per la pianificazione ad hoc del bilancio familiare ed un percorso dedicato per i casi di morosità.

## 5. Conclusioni

L'analisi sinteticamente condotta nasce dalla necessità di formulare un nuovo approccio all'urbanistica che prenda in considerazione un modello di *co-governance* ispirato al modello della quintupla elica. In questo modo il principio della «amministrazione aperta» può trovare piena espressione nel filone dottrinale dell'urbanistica consensuale.

In questa sede si è scelto di approfondire solo una delle diverse circostanze in cui il protocollo co-città può trovare applicazione, ossia quello della sua potenziale applicazione all'interno delle convenzioni urbanistiche. Tale vicenda giuridica riveste un ruolo di particolare interesse non solo per gli istituti ad essa connessi ma anche per il passaggio di paradigma che esprime. In essa è infatti chiaro il passaggio da un paradigma tradizionale dell'urbanistica conflittuale, tipico delle vicende espropriative, ad un paradigma nuovo di collaborazione tra pubblica amministrazione e privato, tipico dell'urbanistica consensuale.

Dall'approfondimento della cessione volontaria e della convenzione p.e.e.p. si è cercato di «recuperare» l'istituto del contratto ad oggetto pubblico: una figura a metà strada tra il negozio e l'accordo *ex art.* 11, l. n. 241/1990. Esso, per la sua chiara vocazione collaborativa, rappresenta uno dei più fulgidi esempi di modelli nuovi di esercizio condiviso o consensuale della potestà amministrativa.

L'analisi non si è limitata a questo aspetto poiché, per rispondere alle premesse teoriche dalle quali è partita, è stato necessario indagare le nuove articolazioni convenzionali che nell'urbanistica consensuale, e specificamente nelle vicende di *housing* sociale, sono affiorate. La risposta è stata positiva ed essa è provenuta anche dall'analisi della realtà empirica sperimentata nel comune di Roma. Dall'analisi del caso è emerso come l'amministrazione pubblica sia stata effettivamente in grado di delineare nuovi modelli di partenariato pubblico-privato-comunità attraverso la predisposizione del c.d. «schema di convezione sociale integrativa» (il quale accede ad una convenzione urbanistica o edilizia a monte) che apre alla *co-governance* dei beni anche nei confronti di tutti i soggetti che fanno parte della quintupla elica.

In conclusione, il contratto ad oggetto pubblico costituisce uno strumento fondamentale in tutte le fasi degli interventi di urbanistica consensuale. Dalla breve analisi qui condotta è infatti emerso come tale strumento sia fondamentale non solo nelle fasi conflittuali di esproprio nelle quali la p.a. entra in contatto con il soggetto espropriato, ma anche nelle fasi più propriamente contrattate di convenzione urbanistica «tradizionale» (abbiamo fatto riferimento in questa sede unicamente alla convenzione p.e.e.p.) e di

## **il contratto ad oggetto pubblico**

nuova introduzione quali quelle di convenzione sociale, nelle quali la pubblica amministrazione è chiamata ad intessere collaborativi rapporti non solo con il soggetto privato costruttore, ma anche con tutto il novero di soggetti rientranti nella quintupla elica.

### *Abstract*

*The present article aims to discuss certain aspects of the public contract (so called “contratto ad oggetto pubblico”). The goal is to understand how this administrative category can represent a useful, and more pliable, instrument to support multi-level governance experimentation in the case of urban regeneration processes. The article begins by analyzing the “co-city” governance protocol, it then moves to the investigation of the public-private-community tenders’ model, as a new way to explore alternative urban governance mechanisms through the application of a «social pact».*





ELISABETTA TATÌ

## LO SPERIMENTALISMO URBANO PER L'INNOVAZIONE SOCIALE: IL CASO DI *IMPACT HUB*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'esperienza di *Impact Hub*. – 3. Milano, Amsterdam e Stoccolma per la sfida ad uno sviluppo socio-economico equilibrato. – 4. Le imprese sociali come incubatori urbani di sviluppo socio-economico equilibrato ed innovativo tra Milano, Amsterdam e Stoccolma. – 5. I risultati della comparazione: tra *governance* e *government*. – 6. Conclusioni

### 1. Introduzione

Il caso studio si inserisce nel presente numero monografico come esempio dello sperimentalismo urbano in diversi ordinamenti europei, in particolare con riferimento all'innovazione sociale. Infatti, nelle tre città analizzate, e a prescindere dall'inquadramento giuridico dei fenomeni osservati, è possibile far emergere una *governance* complessa in cui diversi attori, pubblici e privati, si coordinano in forme creative e più o meno complesse per raggiungere obiettivi tra loro simili: innovazione, rigenerazione e sviluppo del territorio. Lo scopo principale del contributo, dunque, non è quello di inquadrare un preciso istituto o disciplina giuridica quanto, piuttosto, quello di descrivere una realtà da cui evincere, in un secondo momento, la complessità dei profili, giuridici e non, coinvolti. Come conseguenza di questa impostazione, buona parte dello scritto sarà dedicata alla ricostruzione del caso materiale, nella dimensione comparata. Solo nelle conclusioni, invece, si tenterà di mettere a sistema la molteplicità dei temi emersi, proponendo, per ognuno di essi, un essenziale inquadramento teorico.

Attraverso l'esempio di *Impact Hub*, dunque, l'oggetto privilegiato di analisi sarà l'impresa sociale. Quest'ultima verrà osservata nella sua capacità di servire come incubatore comunale per le *startups* innovative e come *coworking*, in tre diverse città europee<sup>1</sup>. Si farà ricorso ad una definizione

<sup>1</sup> Conclusioni del Consiglio del 20 maggio 2014, 2014/C-183/04, relative alla *Promo-*

europea e, in particolare, alla distinzione da essa operata tra la «Legal Form», legata allo *status* giuridico proprio di ogni organizzazione, e il «Legal Status» che, in assenza del primo, può essere abbinato ad un gruppo di *legal forms* già esistenti ma con caratteristiche determinate. La presenza di *legal forms* nel contesto nazionale riduce i costi e i rischi delle transazioni per l'avvio di imprese sociali, aumenta la loro visibilità e ne facilita l'identificazione e il sostegno. Tuttavia, l'impiego del *legal status* permette di non lasciare da parte le manifestazioni meno formalizzate del fenomeno. Uno studio europeo rivela, infatti, che le imprese sociali adottano una varietà di forme e *status* legali: forme giuridiche già esistenti (come associazioni, fondazioni, cooperative, aziende); forme giuridiche *ad hoc* per l'impresa sociale, attraverso l'adeguamento di forme giuridiche esistenti; e *status* giuridici che possono essere ottenuti da un numero di forme giuridiche diverse, conformi ad una lista di criteri predefiniti<sup>2</sup>. Questa è anche la ragione per la quale la Commissione europea descrive il suo approccio come “operativo”<sup>3</sup>. La definizione incorpora poi tre dimensioni: quella imprenditoriale<sup>4</sup>; quella dell'impegno o dell'utilità sociale<sup>5</sup>; e quella della *corporate governance*<sup>6</sup>. Ognuno dei livelli è

*zione dell'imprenditorialità giovanile per favorire l'inclusione sociale dei giovani*, punto n. 11: «[...] il modello dell'“imprenditoria sociale”, principalmente inteso a contribuire al benessere generale della società, può costituire un'attrattiva per i giovani e offrire loro la possibilità di trovare risposte innovative alle attuali sfide economiche, sociali e ambientali. L'idea di un'imprenditoria sociale vicina alla gente e alle comunità locali garantisce la coesione sociale per mezzo del coinvolgimento dei giovani, compresi quelli appartenenti a gruppi vulnerabili».

<sup>2</sup> European Social Enterprise Law Association (ESELA), *Social Enterprise in Eu. Developing Legal Systems which Support Social Enterprise Growth*, 2015, 11.

<sup>3</sup> Questi “Legal Status” sono disegnati su criteri predefiniti, così come emergono dalla COM(2011)682, *Iniziativa per l'imprenditoria sociale-Costruire un ecosistema per promuovere le imprese sociali al centro dell'economia e dell'innovazione sociale* e in un successivo report della Commissione europea C. Wilkinson, J. Medhurst, N. Henry, M. Wihlborg, Bates Wells Braithwaite (BWB) (eds.), *A map of social enterprises and their eco-systems in Europe: Executive Summary*, London, ICF Consulting Services, 2014. Nel report la Commissione afferma, 2: «[...] the study did not develop a new definition of social enterprise; rather it “operationalised” the existing and widely accepted notion of social enterprise as articulated in the European Commission's SBI [Social Business Initiative] communication».

<sup>4</sup> C. Wilkinson, J. Medhurst, N. Henry, M. Wihlborg, Bates Wells Braithwaite (BWB) (eds.), *A map of social enterprises and their eco-systems in Europe: Executive Summary*, cit., 2, ad esempio coinvolti in una continua attività economica, ciò distinguendo le imprese sociali dalle più tradizionali organizzazioni non profit che si pongono obiettivi sociali, anche puntano all'auto finanziamento, ma non sono necessariamente coinvolti in un'attività economico-produttiva.

<sup>5</sup> *Op. cit.*, 2, ad esempio un esplicito e prioritario scopo sociale, che distingue le imprese sociali dalle imprese profit *mainstream*.

<sup>6</sup> *Op. loc. cit.*, 2, ad esempio l'esistenza di meccanismi che assicurano la capacità dell'or-

## lo sperimentalismo urbano per l'innovazione sociale

reso operativo grazie ad una serie di criteri minimi che ogni organizzazione deve possedere per essere categorizzata come impresa sociale ai sensi della normativa europea: *i)* l'organizzazione deve condurre un'attività economica; *ii)* deve prefiggersi il raggiungimento di un obiettivo di utilità sociale esplicito e con una certa priorità; *iii)* la distribuzione degli utili deve subire una qualche forma di limitazione; *iv)* deve essere distinto dal settore pubblico e *v)* deve avere una *governance* inclusiva<sup>7</sup>. Su questi cinque parametri, si possono rintracciare tre principali tipi di *legal forms*: *a)* associazioni no *profit*; *b)* cooperative; *c)* e le c.d. *share companies* (quindi, anche società per azioni)<sup>8</sup>.

### 2. L'esperienza di *Impact Hub*

Oltre all'oggetto generale di osservazione, ciò che verrà descritto nelle pagine seguenti è, nello specifico, il coinvolgimento di sedi locali del *network* globale *Impact Hub* in forme organizzative temporanee insieme alla città-comune e a enti o fondazioni di ricerca, sia pubblici, sia privati. Il fenomeno osservato nelle tre città selezionate è del tipo a «matrioska». Gli *Impact Hubs* sono considerati come imprese sociali ai sensi della definizione europea ma, allo stesso tempo, si comportano da incubatori per altre imprese (sociali e non)<sup>9</sup>.

In generale, le sedi locali di *Impact Hub* (gli *Impact Hubs*) ispirano, connettono e veicolano cambiamenti positivi in diversi contesti, territori ed

ganizzazione di raggiungere il suo scopo sociale. La dimensione della *governance*, perciò, distingue le imprese sociali sia dai normali soggetti profit che meramente si dicono attivi per il sociale ma, anche, dalle organizzazioni non profit che, però, esercitano anche attività economica.

<sup>7</sup> *Op. loc. cit.*

<sup>8</sup> European Social Enterprise Law Association (ESELA), *Social Enterprise in Eu. Developing Legal Systems which Support Social Enterprise Growth*, cit., 11.

<sup>9</sup> È interessante come *Impact Hub* descriva se stesso e come, forse inconsciamente, faccia riferimento al sistema di «matrioske». Si v. *Impact Report 2018*, 14: «Social entrepreneurship and other impact-oriented forms of work have gained strong momentum over the past two decades. A growing number of startups around the globe identify themselves as social enterprises, with estimates indicating that 20-25% of ventures founded in 2015 were social enterprises (Bosma et al., 2016). [...] In light of these challenges, support ecosystems for social entrepreneurs have developed around the world. In these ecosystems, intermediary organizations such as Impact Hub and others provide direct help and resources, as well as access to other support actors and peers (Bachmann, 2014; Meyskens et al., 2010)». Oltre ad essere descritto come una «intermediary organization», il Report, 18, si riferisce ad *Impact Hub* come ad una «support institution».

economie per dimostrare che il futuro del *business* si trova sì nel profitto ma specialmente di quello al servizio della persona e del pianeta. La sua sfida principale può essere descritta come «Impact at scale», e si basa sull'idea di instillare una *leadership* consapevole per l'innovazione nella classe imprenditoriale<sup>10</sup>. Attraverso gli *Impact Hubs* radicati localmente, la rete supporta esplicitamente sul suo sito *web* i *Sustainable Development Goals* (SDGs).

L'ipotesi di poter considerare gli *Impact Hubs* come imprese sociali, ovvero, oltre il modo in cui la rete descrive se stessa e verso una definizione più giuridica, ha bisogno di essere testata<sup>11</sup>. È l'abbinamento europeo tra *legal form* e *legal status* che può consentire tale risultato.

Gli *Impact Hub* locali adottano tutte una forma giuridica esistente nel Paese in cui sono registrate, normalmente delle società a responsabilità limitata<sup>12</sup>, e sono classificabili come *share company*, nel senso che sono costituite, possedute e controllate da soci in base ai rispettivi conferimenti ma in cui l'impresa persegue (anche) una finalità sociale (nel caso di *Impact Hub* prevalente ma non esclusiva) e in cui la *ratio* dominante non è la distribuzione degli utili ma la destinazione dei profitti ad altri fini, appunto “sociali”, o per ottenere un progressivo coinvolgimento dei propri membri nella *governance* aziendale<sup>13</sup>. Quindi, in termini di *legal status*, tutti i criteri minimi delle tre dimensioni (quella cioè imprenditoriale, sociale e di *governance*) sono, in qualche forma, rintracciabili. Infatti, anche se gli *Impact Hubs* sono coinvolti in un'attività economica (come l'offerta di spazi di *coworking*), essi perseguo-

<sup>10</sup> Il *network* descrive i suoi servizi come: «We offer the space, the community, and the global platform to drive social innovation», informazione disponibile al sito «<https://impacthub.net/get-to-know-us/>» (ultimo accesso settembre 2020). Si v. anche l'*Impact Report 2018*, cit., 11: «How is it possible to build a bottom-up network and maintain it at scale? We prototyped a model emphasizing co-ownership instead of individual ownership. [...] We believe true impact cannot happen without appropriate local contextualization and translation: Working with talented, recognizable, and inspiring local leaders who truly understand what is needed is a much better way to build a more just and sustainable world. [...]».

<sup>11</sup> È un caso che l'*Impact Report 2018* abbia come sottotitolo *What do Social Entrepreneurs Need to Succeed?*

<sup>12</sup> Si veda *infra* per le analisi dei singoli casi.

<sup>13</sup> C. Wilkinson, J. Medhurst, N. Henry, M. Wihlborg, Bates Wells Braithwaite (BWB) (eds.), *A map of social enterprises and their eco-systems in Europe: Executive Summary*, cit., 21. Si veda anche *Impact Report 2018*, 11: «We prototyped a model emphasizing co-ownership instead of individual ownership. We are still learning, but so far it is working well; so perhaps this can serve as a role model for healthy, bottom-up globalization. [...] Firstly, don't just give a person a vote: You have to help them with the resources, capacity, and stability they need to engage in the global conversation. Secondly, you have to find a way to deliver coordinated activity in a distributed way – through internal experts, centers of excellence, co-created programs or partnerships, versus the “simple” solution of a large centralized team».

## lo sperimentalismo urbano per l'innovazione sociale

no chiaramente delle finalità sociali che non hanno prezzo sul mercato. Non è un caso che alcune di queste società ottengano il certificato *B-corporation* (come è il caso di *Impact Hub* Milano e Amsterdam)<sup>14</sup>. I profitti dell'attività economica sono, quindi, ri-investiti nell'azienda stessa o volti ad allargare la compagine sociale, perseguendo un ideale di *governance* collaborativa. Sono poi società indipendenti dallo Stato o da altra amministrazione, nonostante siano in grado di costruire relazioni con questi soggetti, più o meno strutturalmente, concorrendo al raggiungimento di finalità pubbliche (ad esempio, lavorando come incubatori e sostenendo i processi di rigenerazione urbana).

### 3. Milano, Amsterdam e Stoccolma per la sfida ad uno sviluppo socio-economico equilibrato

Le tre città sono state selezionate per garantire, da un lato, una certa varietà e rappresentatività dell'ecosistema urbano europeo (ad esempio, *asset* geografico nord-sud o varietà dei sistemi degli enti locali o di *welfare*) e, dall'altro, un confronto ragionevole (ad esempio, in termini di popolazione o di origini storiche). In particolare, le tre città appartengono a tre Paesi con atteggiamenti in parte diversi nel regolare il settore dell'imprenditoria sociale, dal mondo delle organizzazioni *profit* a quello *no profit* o del Terzo settore.

In Italia vi sono due regolazioni, ovvero, la «Società benefit»<sup>15</sup> e l'«Impresa sociale»<sup>16</sup>. La seconda è stata oggetto di interventi legislativi nel

<sup>14</sup> Si veda il sito della *bcorporation* qui «<https://bcorporation.net>» (ultimo accesso marzo 2020). La certificazione è rilasciata da B-Lab. B-Lab è un'organizzazione non profit, il cui quartier generale è in Wayne, Pennsylvania. Rilascia certificazioni ad organizzazioni for-profit. La "B" sta per "beneficial" ed indica che l'organizzazione certificata si è volontariamente sottoposta a standard di trasparenza, *accountability*, sostenibilità e *performance* volti a valutare la sua capacità di creare valore per la società, e non solo di ripartire i propri utili in favore dei propri soci o azionisti. È stata approvata la sesta versione del *Business Impact Assessment* nel 2019.

<sup>15</sup> Con la legge di bilancio per il 2016, il legislatore ha fornito il *legal status* "Società benefit" (art. 1, c. 376-382, l. 28 dicembre 2015, n. 208, *Legge di stabilità 2016*).

<sup>16</sup> In Italia il termine impresa sociale comincia a circolare negli anni Ottanta del ventesimo secolo. All'epoca si riferiva ad iniziative innovative di gruppi di volontari, allo scopo di fornire servizi sociali o facilitare l'integrazione di persone svantaggiate nel mercato del lavoro. In un primo momento, furono utilizzate le forme giuridiche esistenti per le organizzazioni senza scopo di lucro, come le associazioni. Successivamente, ottennero una propria identità giuridica, con la legge sulle "cooperative" del 1991 (l. 8 novembre 1991, n. 381, *Disciplina delle cooperative sociali*). Una categoria ancora alternativa alle cooperative e alle associazioni, è stata introdotta nel 2005 con un decreto legislativo in cui viene impiegato esplicitamente il termine "impresa sociale" (d.lgs. 24 marzo 2006, n. 155, *Disciplina dell'impresa sociale, a norma della legge 13 giugno 2005, n. 118*). Quest'ultimo non ha creato, in realtà, una nuova forma

2016<sup>17</sup>, 2017<sup>18</sup> e 2018<sup>19</sup> e, nel 2021, destinataria di un decreto ministeriale<sup>20</sup>. In particolare, è la *ratio* dietro alle due riforme ad essere molto differente. Potrebbe essere utile immaginare il legislatore italiano che viene consigliato da due differenti gruppi di esperti: in un caso, esso proviene dal mondo del diritto commerciale, quello del *profit*, come anche influenzato dall'ordinamento Nord americano; nell'altro caso, il gruppo viene dal mondo del Terzo settore, quello del non-*profit*, tipicamente italiano e della tradizione di *Welfare State* europeo. Con la «Società benefit», il legislatore ha provato ad indirizzare le società verso obiettivi di utilità sociale (ed è per questo motivo che le società SB possono essere considerate, ragionevolmente, imprese sociali secondo la definizione operativa europea)<sup>21</sup>. In questo modo, l'Italia replica l'esperienza statunitense di B-Lab e delle *B-corporations*. Con l'«Impresa sociale», il legislatore ha, al contrario, tentato di allargare la categoria attiva nel mondo del Terzo settore, con l'idea di incorporare più forme giuridiche sotto lo stesso *legal status*<sup>22</sup>.

giuridica (o *legal form*), ma uno *status* giuridico (*legal status*). Secondo la legge del 2006, le imprese sociali non potevano distribuire alcun profitto (art. 3). Si v. European Commission, *A map of social enterprises and their eco-systems in Europe. Country Report: Italy*, ICF Consulting Services, 2014, *passim*.

<sup>17</sup> L. 6 giugno 2016, n. 106, *Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale*, che delega il Governo a presentare più decreti legislativi di adozione del codice del Terzo settore e di regolazione dell'impresa sociale. Per un commento sulla successiva adozione del codice del Terzo settore, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, si v. M. Clarich e B. Boschetti, *Il Codice Terzo Settore: un nuovo paradigma?*, in *Jus. Vita e pensiero*, sezione *news-papers*, disponibile al sito «<https://jus.vitaepensiero.it/news-papers-il-codice-terzo-settore-un-nuovo-paradigma-5028.html>» (ultimo accesso dicembre 2021).

<sup>18</sup> D.lgs. 3 luglio 2017, n. 112, *Revisione della disciplina in materia di impresa sociale, a norma dell'articolo 2, comma 2, lettera c) della legge 6 giugno 2016, n. 106*.

<sup>19</sup> D.lgs. 20 luglio 2018, n. 95, *Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112, recante revisione della disciplina in materia di impresa sociale, ai sensi dell'articolo 1, comma 7, della legge 6 giugno 2016, n. 106*.

<sup>20</sup> Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, decreto 7 settembre 2021, *Adozione delle linee guida per l'individuazione delle modalità di coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e degli altri soggetti direttamente interessati alle attività dell'impresa sociale*, emanato dopo l'adozione del decreto ministeriale 11 giugno 2021, n. 135 con il quale, ai sensi dell'art. 59, c. 3, del citato d.lgs. n. 117/2017, sono stati nominati i componenti del Consiglio nazionale del Terzo settore.

<sup>21</sup> Non si tratta di una posizione pacifica. Si veda ad esempio la posizione del BLab Italia qui «[www.societabenefit.net/cosa-sono-le-societa-benefit/](http://www.societabenefit.net/cosa-sono-le-societa-benefit/)» (ultimo accesso settembre 2020): «Non si tratta di Imprese Sociali o di una evoluzione del non profit, ma di una trasformazione positiva dei modelli dominanti di impresa a scopo di lucro, per renderli più adeguati alle sfide e alle opportunità dei mercati del XXI secolo».

<sup>22</sup> Per maggiori approfondimenti sul non-*profit* e l'impresa sociale si veda S. Zamagni,

## lo sperimentalismo urbano per l'innovazione sociale

Nei Paesi Bassi, a livello nazionale non esiste nessuna specifica *legal form* per l'impresa sociale<sup>23</sup>. Uno studio ha mostrato come gli imprenditori sociali di solito scelgano come forma giuridica la fondazione (*Stichting*) o la società a responsabilità limitata (*Besloten Vennootschap, Bv*). È in ogni caso possibile riconoscere due tendenze. Da un lato, vi è un'attenzione del settore privato e di parte di quello pubblico (ad esempio, attraverso il ruolo della città di Amsterdam) per l'impresa sociale di stampo nord-americano, ovvero, per un filone teorico interessato a capire come inglobare nel mercato le istanze sociali<sup>24</sup>. Dall'altro lato, c'è un insieme di organizzazioni tra loro molto differenti che rientrano nelle “maglie larghe” del Terzo settore<sup>25</sup>. Il dibattito, però, ruota, più attorno alla sfida di come rendere socialmente responsabile il settore *profit*, ad esempio approfondendo il tema della *corporate social*

P. Venturi, *Valutare l'impatto sociale. La questione della misurazione delle imprese sociali*, in *Rivista dell'impresa sociale*, 2017. G. Moro, *Contro il non profit*, Roma-Bari, Laterza, 2014. G. Salatino, *L'impresa sociale*, in *Contr. impr.*, 2011, n. 2. C. Golino, *Enti non profit, attività di impresa e concorrenza*, in *Riv. trim. dir. pubblico*, 2006, n. 3. G. Fiorentini, *Impresa sociale e sussidiarietà*, Milano, Franco Angeli, 2006. Per le società benefit, L. Salvatore, *Le società benefit e la loro disciplina*, in *Nuovo dir. soc.*, 2017, n. 4. B. Bertarini, *Le società benefit, spunti di riflessione sulle nuove prospettive del settore non profit*, in *Diritto e Giustizia*, 2016. A. Lupoi, *L'attività delle “società benefit” (l. 28 dicembre 2015, n. 208)*, in *Riv. not.*, 2016, n. 5. Per alcuni recenti volumi sul Terzo settore si v. A. Fici, E. Rossi, G. Sepio e P. Venturi, *Dalla parte del Terzo Settore. La riforma letta dai suoi protagonisti*, Bari, Laterza, 2020. A. Fici, *Un diritto per il Terzo settore. Studi sulla riforma*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020. M.A. Quiroz Vitale e S. Ricci, *La codificazione del terzo settore. Analisi giuridica, fiscale e sociologica*, Rimini, Maggioli, 2020. P. Consorti, L. Gori e E. Rossi, *Diritto del Terzo settore*, Bologna, il Mulino, 2021.

<sup>23</sup> Forme giuridiche disponibili per essere qualificate come imprese sociali sono: le associazioni (*Vereeniging*), le fondazioni (*Stichting*), le cooperative (*Coöperatie*), società a responsabilità limitata (*Besloten Vennootschap, Bv*), e le c.d. *public company* (*Naamloze Vennootschap, Nv*). Si veda European Commission, *A map of social enterprises and their eco-systems in Europe. Country Report: Netherlands*, ICF Consulting Services, 2014, *passim*.

<sup>24</sup> European Commission, *A map of social enterprises and their eco-systems in Europe. Country Report: Netherlands*, cit., i. Cfr., per la scuola anglo-americana sull'impresa sociale J. DeFourny, M. Nyssens, *The EMES approach of social enterprise in a comparative perspective*, in EMES European Research Network, Working Paper n. 3, 2012, 5-9: la scuola di pensiero “earned income” (principalmente basata su come rendere il non profit più commerciale, Young and Salamon, 2002) e la scuola di pensiero sulla “social innovation” (Young, 1986). Entrambe si basano sull'evoluzione del settore *no-profit*. Alcuni contributi recenti della seconda scuola di pensiero tendono, però, ad occuparsi dell'innovazione sociale e dell'impresa sociale all'interno del settore *profit* ma, anche, di quello pubblico.

<sup>25</sup> U. Pape, T. Brandsen, *The third sector in The Netherlands*, Barriers, Policy Brief n. 8, 2016, *passim*, in particolare 3-5. La grande varietà impedisce la descrizione di linee di tendenza comuni.

*responsability* (CSR o *maatschappelijk verantwoord ondernemen*), piuttosto che su una evoluzione del terzo settore.

Anche in Svezia, non ci sono forme giuridiche previste *ad hoc* dalla normativa a favore delle imprese sociali. A prescindere dall'esistenza o meno di *legal forms*, non esistono neanche agevolazioni fiscali o un mercato di investimenti ad esse dedicati. A dir la verità, tutti gli enti (di qualsiasi natura) attivi nel mercato «sociale» sono ancora molto dipendenti dal settore pubblico. Ciò vuol dire che non ci sono molti incentivi a stabilire dei *legal status* specifici. Questo dipende principalmente dal tipo di *welfare* che ha caratterizzato il Paese fino agli anni Novanta del XX secolo<sup>26</sup>. Le più comuni forme giuridiche per quelle che, secondo la definizione europea, si possono definire come imprese sociali sono le cooperative, le associazioni *no profit* e le società a responsabilità limitata. È difficile distinguere le imprese sociali dal più ampio fenomeno dei movimenti sociali svedesi e dal Terzo settore. Si deve, infatti, prendere atto che la Svezia è stata culturalmente e giuridicamente resistente a sostituire termini più tradizionali (come, ad esempio, i «movimenti di massa popolare» o le cooperative) con concetti più nuovi, come può essere quello di *social entrepreneurship*. Per lo scopo del caso studio, la soluzione delle *Work integration social enterprise* (WISE) ha però una particolare rilevanza, dato il servizio offerto e la categoria dei destinatari coinvolti. Si tratta di un riconoscimento *in nuce* di un *legal status*, comparabile con quello di altri Paesi (come l'Italia) ma per un settore limitato (l'inclusione dei lavoratori svantaggiati nel mercato del lavoro). Enti di natura giuridica diversa possono cadere sotto la categoria delle WISE<sup>27</sup>. Per mettere un

<sup>26</sup> Infatti, se lo Stato provvede ad erogare direttamente la maggior parte dei beni e dei servizi per le politiche del benessere, poco spazio rimane disponibile per lo sviluppo di un mercato sociale parallelo. Il Terzo settore svedese si è per lungo tempo limitato ad essere una bussola o uno strumento di correzione per il settore pubblico. La situazione comincia a cambiare quando la Svezia diventa un membro dell'allora Comunità europea (1995). Si v. M. Gawell, *Social Enterprise in Sweden: Intertextual Consensus and Hidden Paradoxes*, Liege, The International Comparative Social Enterprise Models (ICSEM) Project, ICSEM Working Papers, n. 8, 2015, in particolare 6 e 7. Cfr. European Commission, *A map of social enterprises and their eco-systems in Europe. Country Report: Sweden*, ICF Consulting Services, 2014, *passim*. M. Gawell, *Social enterprises and their ecosystems in Europe. Country Report: Sweden*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2019, *passim*.

<sup>27</sup> M. Gawell, *Social Enterprise in Sweden: Intertextual Consensus and Hidden Paradoxes*, cit., 10: «In the work integration social enterprise (WISE) version, Nordic traditional well-known aspects (such as a participatory approach) are combined with (southern) European traditions to organize social services. This version is furthermore highly influenced by the EMES approach to social enterprises». EMES è una rete internazionale tra università e ricercatori individuali che si pone l'obiettivo di raccogliere conoscenza empirica e teorica intorno



## lo sperimentalismo urbano per l'innovazione sociale

punto, dunque, le imprese sociali svedesi sono, da una parte, cooperative e associazioni *no profit*, similmente al caso italiano. Dall'altro lato, sono società a responsabilità limitata, anche con l'opzione del limite alla redistribuzione degli utili. In questo secondo caso, le Wise sono esemplari di come il sistema possa scivolare «verso» (ma, nel caso svedese, non «nel») lo *status* di *benefit corporation*<sup>28</sup>.

In conclusione, il fenomeno delle imprese sociali non è solo una nuova espressione del Terzo settore ma, anche, una novità del mondo del *profit*. Questa duplicità dipende da quale approccio scientifico è predominante nel dibattito nazionale: quello più recente nordamericano o la più tradizionale esperienza di *welfare* europeo? L'impresa sociale, inoltre, si muove dall'essere un mero esercizio di politica pubblica, o un concetto scientifico, a presentarsi come un vero e proprio strumento giuridico (regolato legislativamente o amministrativamente a livello nazionale e locale).

### 4. Le imprese sociali come incubatori urbani di sviluppo socio-economico equilibrato ed innovativo tra Milano, Amsterdam e Stoccolma

FabriQ Milano è un'esperienza nata su iniziativa della città-comune di Milano e un'associazione temporanea di impresa (ATI) tra *Impact Hub* Milano e la Fondazione Giacomo Brodolini (2014). L'esperienza è quella di un incubatore (e acceleratore) per *startups* socialmente innovative e, quindi, con la *mission* della sostenibilità ambientale, sociale ed economica. Si trova nel quartiere periferico di Quarto Oggiaro (nord-ovest di Milano), dove il comune è attivo, sin dal 2013, con un progetto di rigenerazione urbana<sup>29</sup>. L'analisi si incentra principalmente sul coinvolgimento di *Impact Hub* nell'ATI.

ai seguenti temi: *social enterprise*, *social entrepreneurship*, *social economy*, *solidarity economy* e *social innovation*. È attiva principalmente in Europa, informazione disponibile al sito «<https://emes.net/who-we-are/>» (ultimo accesso settembre 2020).

<sup>28</sup> Si veda come normalmente, nella letteratura scientifica, le Wise siano associate al sistema delle cooperative (quindi, si tratterebbe di un caso simile a quello italiano delle cooperative che acquisiscono lo status di *imprese sociali*, piuttosto che quello di *società benefit*). Si v. per una categorizzazione M. Gawell, *Social Enterprise in Sweden: Intertextual Consensus and Hidden Paradoxes*, cit., 9.

<sup>29</sup> Si veda «[www.agendaurbana.it/smart-project/my-neighborhood--my-city-a-livello-locale-e-stato-ribattezzato-vicinato-vicino-5548c5d0551d593a790041c9/](http://www.agendaurbana.it/smart-project/my-neighborhood--my-city-a-livello-locale-e-stato-ribattezzato-vicinato-vicino-5548c5d0551d593a790041c9/)» (ultimo accesso settembre 2020). Il progetto europeo *My Neighbourhood, My City*, 2013-2015 (finanziato con fondi diretti, attraverso l'*Information and Communication Technologies Policy Support Programme - ICTPSP*) vede la partecipazione della città di Milano, Lisbona, Birmingham

Il 5 novembre 2015, il Consiglio comunale di Amsterdam ha approvato il primo piano d'azione per l'imprenditoria sociale per il triennio 2015-2018, comunemente conosciuto come Amsterdam *Impact* (oggi aggiornato per il triennio 2019-2022)<sup>30</sup>. Non si tratta di un'azione isolata. Infatti, la città di Amsterdam ha una strategia *smart city* esplicitamente orientata all'innovazione sociale<sup>31</sup>. In ogni caso, l'interesse della città per l'impresa sociale è stato alimentato anche dal dibattito internazionale<sup>32</sup> e da quello europeo<sup>33</sup>. L'analisi del caso studio si concentra specialmente sui programmi di accelerazione sviluppati in collaborazione con *Impact Hub* Amsterdam.

La città di Stoccolma ha adottato una nuova strategia urbana nel 2018<sup>34</sup>.

e Aalborg (Danimarca), insieme a numerose università europee e centri di ricerca. Le città hanno l'obiettivo di sviluppare e sperimentare un progetto pilota sul territorio (nel caso milanese, la rigenerazione del quartiere di Quarto Oggiaro) connettendo le persone, le idee e le risorse per la riqualificazione del territorio attraverso l'innovazione sociale. Si veda anche la *Milan smart city guidelines* e la delibera n. 24 adottata il 13 gennaio 2017, *Approvazione del Piano Operativo degli interventi del Comune di Milano nell'ambito del Programma Operativo Nazionale "Città Metropolitane" 2014-2020* (PON Metro, CCI 2014IT16M2OP004). Nel Piano operativo regionale Lombardia, all'impresa sociale è prestata una esplicita attenzione (solo indiretta, invece, nel caso dei fondi spesi con le risorse del Piano operativo nazionale "città metropolitane"), in particolare nell'azione 5, sullo sviluppo sostenibile urbano.

<sup>30</sup> Si veda l'*Action Programme Social Entrepreneurship 2015-2018. Amsterdam, the place to be for social entrepreneurship*, Amsterdam Municipality, 2015, *passim*. Cfr. *Action Programme Social Entrepreneurship 2019-2022. Strengthening the ecosystem for impact entrepreneurship*, Amsterdam Municipality, 2019. Il quinto pilastro della nuova strategia è intitolato *Impact Entrepreneurship Cities Network* e ha l'obiettivo di: «We aim to develop and maintain a network of cities that connects and strengthens our respective impact entrepreneurship ecosystems. Together with these partner cities, we want to co-create projects to solve societal challenges and share best practices on the role of local governments and other actors in each ecosystem».

<sup>31</sup> *PLANAmsterdam* è pubblicato dal *City of Amsterdam's Department of Physical Planning* ed è disponibile al sito «[www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/organisatie/ruimte-economie/ruimte-duurzaamheid/plan-amsterdam/](http://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/organisatie/ruimte-economie/ruimte-duurzaamheid/plan-amsterdam/)» (ultimo accesso settembre 2020). Nel 2011, il Consiglio comunale di Amsterdam ha sviluppato il nuovo piano generale della città, la *Structural Vision Amsterdam 2040*, che integra strategie innovative di progettazione urbana e di riqualificazione dei quartieri, con una miriade di sistemi tecnologici intelligenti e opzioni di mobilità più avanzate per residenti e visitatori.

<sup>32</sup> *Action Programme Social Entrepreneurship 2015-2018. Amsterdam, the place to be for social entrepreneurship*, cit., 4: «In June 2013, the UK presidency of the G8 established an additional initiative, the Social Impact Investment Taskforce. The taskforce brings together policymakers, the financial sector, philanthropists and businesses in order to speed up the creation of a global market for impact».

<sup>33</sup> Si v. *supra* la *Social Business Initiative* del 2011 (COM(2011)682).

<sup>34</sup> City of Stockholm, *Stockholm city plan, 2018, Stockholm*, Ätta45, testo disponibile al sito «<https://vaxer.stockholm/tema/oversiktsplan-for-stockholm/>» (ultimo accesso settembre 2020).

## lo sperimentalismo urbano per l'innovazione sociale

Si tratta di un documento di programmazione e di indirizzo di lungo periodo, con orizzonte 2040, che integra differenti settori di *policy* anche in base al paradigma *smart city*. Nel documento vi si trova scritto che il piano giocherà un ruolo cruciale nel costruire una città più coesa e sostenibile. Di conseguenza, viene prestata particolare attenzione alla coesione sociale (si pensi all'obiettivo prioritario *homes for all*), così come all'ambiente, all'uguaglianza di genere, all'accessibilità, alla salute e alla sicurezza<sup>35</sup>. L'attenzione dedicata ai problemi sociali riflette la tradizione di *welfare* del Paese. Oltre a ciò, il piano specifica l'importanza di essere connessi con il mondo globale, l'Unione europea e le reti di città. Da una parte, il piano evidenzia l'essenzialità dell'obiettivo di sviluppo sostenibile, richiamando i SDGs<sup>36</sup>. Dall'altra, il *masterplan* fa esplicito riferimento all'Agenda urbana per l'Unione europea, riconoscendo anche l'importanza che i fondi europei per la programmazione 2014-2020 hanno avuto per lo sviluppo urbano. Nonostante questa nuova programmazione, non vi è alcun riferimento diretto alle imprese sociali o ad *Impact Hub* Stoccolma, anche se l'attore è presente sul territorio come nelle altre due città.

### 5. I risultati della comparazione: tra *governance* e *government*

Due principali gruppi di osservazioni emergono dalla comparazione di queste tre iniziative, sulla base della ricostruzione del contesto nazionale operata nei paragrafi precedenti.

Innanzitutto, si tratta di risultati per la sfera della *governance* o della «dimensione orizzontale». Gli *hubs*, con il loro obiettivo di contribuire al benessere della comunità locale, europea e globale, sono attori con un certo grado di visibilità in tutte e tre le città ed è possibile considerare questi *hubs* locali come imprese sociali secondo la definizione europea. Quest'ultimo risultato si rafforza grazie al fatto che i tre attori presenti nelle città sono parte di una rete globale che chiaramente si batte per l'innovazione sociale<sup>37</sup>. Un altro elemento a favore della tesi dell'«impresa sociale» risiede nella «coin-

<sup>35</sup> *Op. cit.*, 3.

<sup>36</sup> *Op. cit.*, 16. La sezione è intitolata *From global to local*.

<sup>37</sup> Si ricorda come, nei precedenti paragrafi, sia stata sostenuta la corrispondenza tra *Impact Hub* (nell'auto descrizione della rete globale stessa) con la definizione europea di impresa sociale. Questo risultato è stato ottenuto ricorrendo soprattutto alla scomposizione operativa di quest'ultima e il ricorso al concetto di *legal status*. Ora l'analisi è stata ripetuta tenendo in considerazione anche l'ordinamento giuridico nazionale e le rilevanti *legal forms*.

cidenza» che in due dei tre casi selezionati hanno ottenuto la certificazione B-corporation: gli *Impact Hub* di Milano e di Amsterdam.

Considerando il fatto che non esiste una definizione giuridica di impresa sociale a livello nazionale, la città di Amsterdam si serve di quella offerta dalla Commissione europea, con il contributo concettuale, però, del Consiglio economico e sociale nazionale<sup>38</sup>. Nel caso di *Impact Hub* Milano,

<sup>38</sup> L'impresa sociale *Impact Hub* Amsterdam ha, quindi, una missione sociale prevalente (*impact comes first*). Inoltre, realizza i suoi obiettivi come un'impresa indipendente che offre beni e servizi. Poi si autofinanzia, in modo da essere indipendente il più possibile da sussidi o forme di trasferimento pubblico. Infine, è "sociale" anche nel modo in cui conduce il suo *business* (lo scopo di lucro è ammesso sempre che, però, ve ne sia uno mutualistico o di impatto sociale o ambientale parallelo e che esso sia documentato e trasparente). Si veda Amsterdam *Impact, Social Entrepreneurship Action Programme: Progress Report*, cit., 4. *Impact Hub* Amsterdam è un operatore che rispetta tutte queste caratteristiche. È poi, giuridicamente, una società a responsabilità (*besloten vennootschap*, Bv), che gode dello status B-corporation. Il suo *Business Impact Assessment* (BIA) può essere consultato al sito «[https://issuu.com/impacthubamsterdam/docs/impacthubamsterdam\\_52312cc93882d7](https://issuu.com/impacthubamsterdam/docs/impacthubamsterdam_52312cc93882d7)» (ultimo accesso settembre 2020). Il riconoscimento di tale *status* è un importante elemento da considerare per sostenere la tesi della natura della società come di un'impresa sociale. È importante ricordare, infatti, che né la *Corporate social responsibility* (CSR, *Maatschappelijk verantwoord ondernemen*, MVO) né le imprese che sono ambientalmente o socialmente sostenibili ricevono una particolare attenzione da parte del legislatore nazionale. Questo vuoto normativo è rilevante se si pensa che, come *supra* ricostruito, nei Paesi Bassi l'approccio all'impresa sociale sembra gravitare maggiormente nel mondo del *profit* (piuttosto che in quello del Terzo settore). Nonostante questa lacuna, vi sono *standard* e linee guida riconosciute a livello internazionale e supportate dal governo olandese, ad esempio in materia di CSR (ad esempio, le linee guida OCSE, gli *standard ILO* o quelli *Iso 26000*). In ogni caso, questi schemi sono più adatti per le grandi imprese con attività internazionale, piuttosto che per le piccole e medie imprese locali con obiettivi sociali. Ad esempio, il sito del governo olandese fa diretto riferimento all'approccio europeo per la CSR (si veda ad esempio «<https://business.gov.nl/regulation/corporate-social-responsibility/>» ma, anche, «<https://mvonederland.nl/english/about-csr>», ultimi accessi settembre 2020). L'iniziativa UE rientra però più nell'azione esterna. Nel 2011, la Commissione ha adottato la sua nuova strategia per la *corporate social responsibility* (CSR) che combina approcci orizzontali per promuovere la CSR o la *responsible business conduct* (RBC) con approcci più specifici per i singoli settori di *policy*. Seguendo la sua strategia, la Commissione ha pubblicato nel marzo 2019 un documento di lavoro (SWD (2019) 143, *Corporate Social Responsibility, Responsible Business Conduct, and Business & Human Rights: Overview of Progress*). Esso fornisce una panoramica dei progressi della Commissione e dello *European External Action Service* (EEAS) per la CSR/RBC, le imprese e i diritti umani. Si v. il sito «<http://ec.europa.eu/growth/industry/corporate-social-responsibility/>» (ultimo accesso settembre 2020). *Impact Hub* Amsterdam è descritta sul suo sito ufficiale della città di Amsterdam come un "business incubator", una "social enterprise community centre" e un "co-working space". Gli stessi elementi sono poi descritti sul sito ufficiale della società. *Impact Hub* Amsterdam offre una serie di servizi standardizzati: spazi in *coworking* (a un prezzo ragionevole, minore di un affitto per un singolo ufficio), assistenza per le *startups* (incubazione) così come per organizzazioni più grandi, servizi educativi e di

## lo sperimentalismo urbano per l'innovazione sociale

volendo attribuirgli un *legal form*, è più facile si tratti di una «società benefit», ammesso che a quest'ultima non si voglia riconoscere una natura come di *legal status*.<sup>39</sup> Non possiede la certificazione, invece, l'*Impact Hub* Stoccolma.

supporto a giovani di talento che vogliono sviluppare idee di *business*. Si veda «<https://amsterdam.impacthub.net>» (ultimo accesso settembre 2020). Il sito del comune presta un'attenzione speciale all'operatore *Impact Hub* in quanto quest'ultimo gestisce, insieme all'amministrazione, uno speciale programma di incubazione e accelerazione.

<sup>39</sup> *Impact Hub* Milano è una società a responsabilità limitata (Srl) che ha ottenuto la certificazione *B-Corporation*. Non rispetta i parametri minimi per essere considerata una "impresa sociale" *ex lege*. Il riconoscimento di B-Lab sembra suggerire quest'ultima interpretazione, oltre al fatto che essa, pur essendo una società *profit*, appartiene ad una rete globale con una chiara e prevalente *mission* sociale. Più precisamente, si tratta di una società che svolge un'attività d'impresa e di lucro ma che, in aggiunta all'obiettivo di distribuzione degli utili, vuole raggiungere obiettivi di pubblica utilità ed operare in modo responsabile, sostenibile e trasparente a favore delle persone interne ad essa, della comunità e del territorio locale, oltre a promuovere il rispetto dell'ambiente e dello sviluppo sociale e culturale, coinvolgendo istituzioni, associazioni ed altri soggetti esterni. Dal suo funzionare come un *coworking* deriva anche la predisposizione ad includere, progressivamente, i *co-workers* nella *governance* aziendale (sia nell'amministrazione, sia nella compagine sociale), come d'altra parte richiesto dalla *mission* stessa della rete globale. Ad ogni modo, prove a favore della sua natura come di una "Società benefit" non sono facili da rintracciare. Un'analisi controfattuale può rivelarsi utile. Ad esempio, se si cerca la società nel registro della Camera di Commercio, la descrizione dell'oggetto sociale non riporta esplicitamente la missione sociale. Ciò diversamente dal gemello *Impact Hub* torinese, nato però più recentemente (nel momento, cioè, in cui in Italia stava per essere approvata la legislazione sulla "Società benefit" e valeva sicuramente la pena specificare nel proprio atto costitutivo e/o Statuto l'attività di utilità sociale). Ad esempio, *Impact Hub* Torino: «La società svolge le seguenti attività: erogazione di servizi di supporto e accelerazione di iniziative imprenditoriali e senza scopo lucrativo aventi finalità sociali o di sostenibilità e creazione di un impatto positivo sulla società e sul territorio; sviluppo di un network collaborativo, professionale ed eterogeneo, con lo scopo di favorire la creazione di sinergie e opportunità professionali; locazione e sublocazione di spazi di lavoro (postazioni di coworking, spazio ufficio, sale riunioni, spazio eventi); accesso a servizi aventi alto contenuto innovativo e tecnologico (ad esempio alla piattaforma virtuale che permette di creare connessioni di business tra tutti i clienti del mondo); organizzazione di eventi formativi e culturali nazionali ed internazionali, campagne di comunicazione e di sensibilizzazione sui temi dell'innovazione sociale e della sostenibilità, nelle loro varie accezioni». Oltre all'indicazione nell'atto costitutivo dell'attività di beneficio comune, la legge richiede alle società *benefit* di pubblicare sui loro siti dei rapporti sulla loro attività a carattere sociale, al momento non disponibile sulla pagina *web* di *Impact Hub* Milano. È pur vero che, per ottenere la certificazione B Corporations, B-Lab richiede alle società di emendare i propri atti costitutivi affinché gli amministratori si rendano responsabili davanti alla società del bilanciamento tra l'obiettivo del profitto e quello di utilità sociale, oltre a rendere pubblico e trasparente il proprio BIA. Il BIA di *Impact Hub* Milano può essere consultato sul sito ufficiale di B-Lab, al sito «<https://bcorporation.net/directory/the-hub-srl-impact-hub-milano>» (ultimo accesso settembre 2020). Questo significa che, se *Impact Hub* Milano è una B-corporation, sta automaticamente rispettando tutti i

Per quest'ultimo caso, può essere utile ricordare come non esista al momento in Svezia alcuna legislazione o forma giuridica speciale sull'impresa sociale. Per quest'ultima vale lo stesso quadro normativo vigente per qualsiasi altro tipo di impresa<sup>40</sup>.

Si tratta, però, solo di alcuni attori in un ecosistema più grande e in crescita di imprese che prestano attività economiche nuove nel loro genere. Sebbene supportate dalla Commissione europea, esse ricevono un diverso livello di attenzione da parte di ogni Stato membro. Si ricorda come la definizione di impresa sociale offerta dalla Commissione sia di tipo «operativo», ovvero, capace di presentare un percorso logico per individuare dei *legal status* a prescindere dall'eterogeneità delle forme giuridiche o degli *status* concorrenti in ogni Paese. Si potrebbe dire che la definizione europea è “sostanziale”. La ricostruzione dei tre contesti nazionali ha rimandato, però, immagini molto diverse sullo stato del dibattito intorno all'impresa sociale. A mancare è la chiarezza nell'uso dei termini per descrivere l'impresa sociale, con il risultato che vi è una complessa sovrapposizione tra *legal forms* (cooperative, associazioni, società a responsabilità limitata, ecc.) ma, anche, tra *legal status* o «etichette» che le varie imprese, a prescindere o meno dalla loro natura giuridica, possono acquisire su richiesta o anche *ex lege* per essere considerate “sociali”.

requisiti richiesti dalla legislazione italiana per essere riconosciuta come una “Società benefit”, a prescindere o meno dalla sua espressa volontà o richiesta. Tale ambivalenza conferma la non maturità del settore e della lettura che il sistema giuridico dà della realtà economica. In particolare, la confusione è tra lo *status* (le condizioni, cioè, su cui l'impresa ispira la propria attività economica e l'assegnazione di una etichetta, o l'ottenimento di una certificazione) e la forma giuridica (e, quindi, il formale riconoscimento di una categoria giuridica di appartenenza, ad esempio, Srl Sb). In conclusione, *Impact Hub* Milano è un'impresa sociale che, allo stesso tempo, agisce come un *coworking* e un incubatore.

<sup>40</sup> *Impact Hub* Stoccolma (2013) è una *Aktiebolag* (AB), ovvero, una società a responsabilità limitata. Similmente agli altri due casi, essendo parte di una rete globale con una speciale *mission*, per il suo *status* di membro deve rispettare dei criteri minimi. Tali *standard* permettono di descriverla come un'impresa sociale rispetto all'approccio europeo operativo (quindi, con la libertà che il *legal status* consente rispetto alla *legal form*). Si v. *supra*, ad esempio ripetendo il test già effettuato per *Impact Hub* Amsterdam. Diversamente dal caso olandese ed italiano, però, non ha la certificazione B-corporation rilasciata da B-Lab. Inoltre, non è né una società *Aktiebolag* (svb), ovvero, una società a responsabilità limitata con una limitazione alla distribuzione degli utili ai sensi dell'art. 32, l. n. 551/2005, c.d. *Aktiebolagslagen*, né una Wise (si v. al sito «[www.sofisam.se](http://www.sofisam.se)» ultimo accesso settembre 2020, specialmente alla seguente pagina «<https://sofisam.se/hitta-sociala-foretag.html>»). È, però, esplicitamente ricordata (come struttura di supporto) nel *Report* nazionale sulle imprese sociali, come commissionato dalla Commissione europea nel 2014 per tutti i paesi membri. European Commission, *A map of social enterprises and their eco-systems in Europe. Country Report: Sweden*, cit., 7. Tale richiamo è assente nei *report* per l'Italia e per i Paesi Bassi.

## lo sperimentalismo urbano per l'innovazione sociale

Per le tre sedi di *Impact Hub* analizzate si è trattato sempre di società a responsabilità limitata. Ciò significa che se si immaginano le *legal forms* a disposizione per le imprese sociali come su di una linea immaginaria che corre dal Terzo settore al mondo delle società interessate dalla *social corporate responsibility* (quindi, dal *no profit* al *profit*), i tre *Impact Hubs* analizzati si trovano collocate lungo il lato destro. Nel caso italiano, *Impact Hub* Milano rispetta tutti i requisiti di una *società benefit*, formalmente differente dallo *status* di *impresa sociale* all'italiana ma sostanzialmente “sociale” secondo i parametri europei. Nel caso olandese, *Impact Hub* Amsterdam è un'impresa sociale in linea con il dibattito in corso nel Paese, come alimentato da numerose organizzazioni private ma senza una decisiva presa di posizione da parte del Governo centrale (diverso, invece, il coinvolgimento della città di Amsterdam). In particolare, la discussione è accesa intorno alla responsabilità sociale e all'incorporazione di obiettivi sociali ed ambientali nelle strategie di *business* delle normali imprese e delle *startups*. Il tradizionale Terzo settore, al contrario, rimane un universo a parte. Nel caso svedese, *Impact Hub* Stoccolma soffre la scarsa attenzione prestata all'impresa sociale negli ultimi anni, se non per l'esperienza della WISE e un certo attivismo dell'Agenzia svedese per la crescita economica e regionale e di alcuni comuni (come Malmö). Ciò significa che, anche se è possibile considerare l'*hub* della capitale svedese come un'impresa sociale secondo la definizione europea, è probabile che essa non sia percepita come tale dalla comunità locale e dalla città stessa, dal momento che l'innovazione sociale è già perseguita attraverso movimenti sociali più tradizionali. Leggendo il *city plan* di Stoccolma, si percepisce l'interesse della città per il tema della coesione e dell'innovazione sociale, nonché per i SDGs. Allo stesso tempo, però, lo sviluppo sociale sostenibile coinvolge la città più nel senso di una strategia internazionale con rilevanza esterna e manca un riferimento esplicito all'impresa sociale. Il contesto è molto diverso ad Amsterdam, data la presenza di un programma dedicato proprio alla *social entrepreneurship*.

Venendo al secondo gruppo di osservazioni (quello del *government* o delle relazioni verticali), la rilevanza di questi attori sociali nella città è osservabile indipendentemente dalla loro collaborazione con il comune-città. È vero però che questo potrebbe essere un elemento con una certa importanza anche per il diritto pubblico. Tre punti vengono alla luce: il primo riguarda l'intreccio *sui generis* tra pubblico e privato nell'erogazione di servizi innovativi per la cittadinanza, il secondo attiene al tipo di collaborazione (sia nel senso dell'attività, sia in quello dell'organizzazione amministrativa) e il terzo si riferisce alle conseguenze per il settore degli appalti pubblici.

Il primo punto permette di formulare delle considerazioni generali sul tipo o contenuto di servizi che le città, specialmente Amsterdam e Mi-

lano, stanno includendo nelle loro strategie di *smart city*. Si tratta di servizi sia in favore di categorie di lavoratori svantaggiati (ad esempio coloro che sono stati colpiti dalle crisi economiche, attraverso la disponibilità di spazi di *coworking* a prezzo ridotto) sia di supporto all'ecosistema delle *startups*, sociali e non, innovative – attraverso il servizio di incubazione e accelerazione. *Impact Hub* ha, rispetto a questi settori, una *expertise* particolare.

“Amsterdam Impact”, ad esempio, è la dimostrazione di come la città promotrice riconosca e apprezzi il ruolo delle imprese e dell'innovazione sociale per lo sviluppo del territorio, la comunità e l'economia<sup>41</sup>. In base al piano d'azione, infatti, l'imprenditoria sociale può servire a rafforzare l'identità locale di Amsterdam<sup>42</sup>. L'obiettivo del programma è quello di incrementare le opportunità di lavoro attraverso il «mercato sociale», di trovare soluzioni alternative ai problemi sociali e di trasformare la città in un attrattore per questo tipo di *startups* e imprese<sup>43</sup>. Concretamente, il principale modo attraverso cui la città supporta l'innovazione sociale consiste nell'allargare il mercato dove le imprese sociali possono offrire beni e servizi. Teoricamente, invece, l'impatto positivo si raggiunge perché più attori del mercato sono qualificati o qualificabili come «sociali», ciò dimostrando una maggiore partecipazione del mercato alla soddisfazione di interessi collettivi/diffusi e al raggiungimento del bene comune. Considerando questo doppio punto di partenza (il mercato e l'interesse generale), si spiega perché, ad esempio, la città è particolarmente preoccupata degli effetti che un sistema di incentivazione a favore di questa categoria di imprese possa avere sul mercato degli appalti pubblici, in assenza di una regolazione nazionale sull'impresa sociale<sup>44</sup>. Su questa tematica, sia la città, sia gli *stakeholders* stanno insistendo affinché il governo e il legislatore prendano una posizione più esplicita sul settore che, in ogni caso, è in rapida ascesa<sup>45</sup>.

<sup>41</sup> Amsterdam Impact, *Social Entrepreneurship Action Programme: Progress Report*, 2017, 4.

<sup>42</sup> *Action Programme Social Entrepreneurship 2015-2018. Amsterdam, the place to be for social entrepreneurship*, cit., 6: «The city has a long history of entrepreneurship, innovation and citizenship. The combination of entrepreneurship and international trade with citizenship goes back to the 16th century, when affluent citizens established and ran social institutes. Around 1850 a group of wealthy Amsterdam residents assume their “duty as citizens” to contribute to the community. This private initiative results in modern urban facilities such as the *Vondelpark* and the *Concertgebouw*. Also in this period, a refuse collection service is established in order to reduce the foul smell in the city. Social entrepreneurship as well with this historical development. Social enterprises contribute to the quality of life in Amsterdam, as do other companies and organizations who implement SRB (Socially Responsible Business) practices».

<sup>43</sup> *Op. cit.*, 7.

<sup>44</sup> Amsterdam Impact, *Social Entrepreneurship Action Programme: Progress Report*, cit., 7.

<sup>45</sup> *L'Action Programme Social Entrepreneurship 2015-2018. Amsterdam, the place to be for*



## lo sperimentalismo urbano per l'innovazione sociale

Per il caso di Milano, si deve osservare come in anni recenti il Comune abbia adottato delle linee guida per la realizzazione di una *smart city*, anche insistendo sul ruolo dei *coworking*<sup>46</sup>. Per sostenere il mercato del lavoro, attraverso lo sviluppo di una visione innovativa basata sulla cooperazione e la condivisione degli spazi, ma anche per agire sulla variabile della «qualità dell'aria», riducendo gli spostamenti casa-lavoro, la città-comune ha implementato varie azioni per accompagnare lo sviluppo di spazi di lavoro condivisi<sup>47</sup>. Nel tentativo di regolare il fenomeno del *coworking* e di sfruttarne le potenzialità, la città ha iniziato a sostenere il mercato del lavoro (specialmente le categorie di lavoratori svantaggiati, ad esempio coloro che non sono più in grado di pagare un affitto per uno spazio). Si è mossa, inoltre, nel campo della promozione all'imprenditoria sociale. Si deve osservare come la città abbia saputo connettere quest'ultima funzione non solo con la rigenerazione urbana (specialmente delle periferie)<sup>48</sup> e con il *coworking*, ma

*social entrepreneurship*, cit., 4, ha già riconosciuto il ruolo del governo: «as mainly one of putting issues on the table and facilitating social enterprises, through measures such as removing unnecessary impediments, expanding knowledge and assisting with impact measurement. Government should also look critically at its own role as purchaser».

<sup>46</sup> Ad esempio, ha previsto un loro accreditamento presso un registro comunale e dei fondi dedicati (si v. la nota successiva). Per la *smart city* si veda la Direzione Centrale Politiche per il Lavoro, Sviluppo Economico, Università e Ricerca (Settore Innovazione Economica, Smart City e Università-Servizio Smart City), *Linee guida Milano smart city*, 2014, testo disponibile al sito «<https://economiaelavoro.comune.milano.it/sites/default/files/2019-02/milano%20smart%20city%20-%20linee%20guida.pdf>» (ultimo accesso settembre 2020), dove è scritto, 1: «La visione sottesa a questo documento è dunque quella per cui una città smart non coltiva solo la sua componente tecnologica ma deve coniugare sviluppo economico e inclusione sociale, innovazione e formazione, ricerca e partecipazione [...]». Per il *coworking*, si v. «<https://economiaelavoro.comune.milano.it/progetti/coworking>» (ultimo accesso settembre 2020).

<sup>47</sup> A settembre 2017 è stato pubblicato un bando di gara per il cofinanziamento di progetti, finalizzato all'apertura o all'ampliamento di spazi di *coworking*, con priorità per gli spazi presenti nelle aree periferiche della città (ca. 370.000 euro). Con lo stesso bando, è stato ri-aperto (perché già lanciato nel 2016) l'elenco qualificato degli spazi di lavoro condivisi, con sessantacinque *coworking* registrati. Un nuovo aggiornamento dell'elenco è stato previsto per il 2021, anche alla luce della necessità di ripensare più in generale la strategia della città per gli spostamenti casa-lavoro in tempo di crisi pandemica. Gli spazi sono selezionati dal Comune di Milano sulla base di criteri precedentemente fissati. Si v. «<http://economiaelavoro.comune.milano.it/progetti/nuovo-elenco-qualificato-di-coworking-milano>» (ultimo accesso dicembre 2021).

<sup>48</sup> Si ricorda che un elemento caratterizzante l'agenda urbana nazionale “composita” è consistito nella volontà di investire nella rigenerazione delle periferie urbane. Le risorse assegnate tramite l'invito a progetti di riqualificazione urbana in diverse città (2016) sono, però, state sospese fino al 2020. Sul tema dello sviluppo delle periferie e per una panoramica

anche assecondando la strategia nazionale per le *startups* innovative, lavorando sul sistema degli incubatori. Ciò significa che è necessario capire quando le *startups* innovative possono collocarsi nel solco delle imprese sociali o, al contrario, quando una neonata impresa sociale sia sbocciata da una *startup* innovativa<sup>49</sup>.

Venendo al secondo punto del secondo gruppo di osservazioni, *Impact Hub* può raggiungere gli obiettivi di cui sopra o come un'impresa "sociale" meramente parte del settore privato (Stoccolma)<sup>50</sup>, o in *partnership* con il

completa sull'evoluzione normativa fino al 2020 si v. *Quinto Rapporto sulle città. Politiche urbane per le periferie*, a cura di G. Laino, Bologna, il Mulino, Urban@it, Centro nazionale di studi per le politiche urbane, 2020, *passim*. La legge di bilancio per il 2020 ha stanziato 8,5 miliardi di euro per la rigenerazione urbana e ha poi previsto che, al fine di concorrere alla riduzione del disagio abitativo, con particolare riferimento alle periferie, e di favorire lo scambio tra le varie realtà regionali, fosse promosso il Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare. Il programma è finalizzato a riqualificare e incrementare il patrimonio destinato all'edilizia residenziale sociale, a rigenerare il tessuto socio-economico, a migliorare l'accessibilità, la sicurezza dei luoghi e la nuova funzionalizzazione di spazi e immobili pubblici, nonché a migliorare la coesione sociale e la qualità della vita dei cittadini, in un'ottica di sostenibilità e "densificazione", senza consumo di nuovo suolo e secondo i principi e gli indirizzi adottati dall'Unione europea, secondo il modello urbano della città intelligente, inclusiva e sostenibile (art. 1, c. 42 e 437, l. 27 dicembre 2019, n. 160, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022*, c.d. legge di bilancio 2020). L'art. 1, c. 43, della legge di bilancio 2020 ha stabilito, inoltre, l'obbligo di adottare un decreto per precisare i criteri di accesso alle risorse, approvato poi nel corso del 2021 (d.P.C. 21 gennaio 2021, *Assegnazione ai comuni di contributi per investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti alla riduzione di fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale*). Questo percorso si è sovrapposto con la gestione dell'emergenza Covid-19 e, infatti, indicazioni in merito alla rigenerazione urbana sono rinvenibili nel d.l. n. 76/2020, c.d. decreto semplificazioni 2020 (si v., nel commento al decreto, P. Urbani, *L'edilizia*, in *Giorn. dir. amm.*, 2020, n. 6). Un coordinamento risulta osservabile anche con il Piano nazionale per la ripresa e la resilienza, c.d. PNRR. Infatti, tra i suoi primi progetti complessi partiti già nel corso del 2021 si segnala proprio il *Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare*, per il quale sono state aggiunte risorse anche dal PNRR e anticipati i tempi di attuazione dal 2033 al 2026, a dimostrazione del fatto che i progetti con maggiore slancio sono quelli in realtà già avviati prima del PNRR. Si v. G. Santilli, *Il Pnrr parte da città e periferie: via a 159 progetti per 2,8 miliardi. Ecco dove*, in *Il Sole 24 Ore*, 8 ottobre 2021.

<sup>49</sup> Art. 25, c. 4, d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, *Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese*: «Ai fini del presente decreto, sono start-up a vocazione sociale le start-up innovative di cui al comma 2 e 3 che operano in via esclusiva nei settori indicati all'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155». Quest'ultimo è stato aggiornato dal d.lgs. n. 112/2017. Cfr. A. Laspia, D. Vigliani, G. Sansone e P. Landoni, *Startup innovative a vocazione sociale. Analisi e confronto con le altre startup innovative*, in *Impresa Sociale*, 2021, n. 4.

<sup>50</sup> Oltre ad essere descritta come una "struttura di supporto", sempre nel *Report nazionale sulle imprese sociali Impact Hub Stoccolma* è anche riconosciuto come un rilevante incubatore presente nella città. Si v. *The status of social entrepreneurship in Sweden*, 2013, cit., *passim*.

## lo sperimentalismo urbano per l'innovazione sociale

comune per la gestione di un programma (Amsterdam)<sup>51</sup> o, addirittura, può ottenerlo replicando il suo *business* in una quasi-indipendente o quasi-pubblica nuova entità che è, formalmente, la realizzazione di un progetto, una questione di «attività», ma, concretamente, uno spazio fisico, una questione di «organizzazione» (Milano)<sup>52</sup>.

L'esperienza rilevante per Milano è, dunque, quella di FabriQ, progetto nato con la Delibera di Giunta comunale n. 1441 del 6 luglio, 2012. FabriQ è operativo dal 2014, con il lancio della prima *call* in favore dell'incubazione delle *startups* sociali innovative. Si tratta di un incubatore comunale. Non è, però, parte della lista degli incubatori certificate ai sensi del decreto ministeriale del 2016 (si veda *supra* in nota). Lo è, però, *Impact Hub* Milano<sup>53</sup>. Ciò può spiegare perché alla base di FabriQ vi sia una associazione temporanea di impresa (ATI) tra *Impact Hub* e la Fondazione Giacomo Brodolini: *Impact Hub* Milano ha l'*expertise* e la fondazione la competenza scientifica, mentre la città le risorse. Di conseguenza, al fine di creare un incubatore che si possa definire «comunale» o «pubblico», la città si inserisce in un progetto con una sede di *Impact Hub*, già qualificata come incubatore, e con una fondazione. Allo stesso tempo, non solo i singoli operatori rimangono indipendenti nella ATI ma, anche, FabriQ e *Impact Hub* Milano. Ciò è dimostrato dal fatto che entrambi questi soggetti sono qualificati come spazi di *coworking* e iscritti presso l'apposito registro comunale<sup>54</sup>. Di conseguenza, l'incubatore comunale ha tre principali caratteristiche. Innanzitutto, sfruttando l'*expertise*

<sup>51</sup> L'*Amsterdam City Fellowship acceleration programme* (2017) dà l'opportunità a imprenditori sociali selezionati di sviluppare la propria idea di *business* innovativo. Per informazioni sulla collaborazione tra *Impact Hub* e la città di Amsterdam, vedere la pubblicazione, il 12 febbraio 2019, del Report *Building a city ecosystem for impact*, testo disponibile al sito «[www.iamsterdam.com/en/business/news-and-insights/news/2019/building-a-city-ecosystem-for-impact](http://www.iamsterdam.com/en/business/news-and-insights/news/2019/building-a-city-ecosystem-for-impact)» (ultimo accesso settembre 2020).

<sup>52</sup> Qualsiasi *legal form Impact Hub* assunta localmente, ciò non vale a cambiare la sostanza del fenomeno osservato che è, invece, il modo in cui gli *hubs* nei vari contesti urbani entrano in schemi organizzativi più o meno strutturati e stabili con le città e altri attori rilevanti per l'offerta di servizi sociali, sia in favore del mercato del lavoro, sia dell'ecosistema delle imprese sociali, sia della rigenerazione urbana. Quindi, se è riconoscibile un'erogazione di servizi locali, essi sono "sociali" nel senso che hanno come oggetto lo svolgimento di attività sociali per promuovere lo sviluppo locale (art. 112, d.lgs. n. 267/2001). Ciò significa che non sono necessariamente servizi di rilevanza economica, in quanto può spiegare il coinvolgimento di *Impact Hub* Milano in alcuni procedimenti amministrativi piuttosto che in altri.

<sup>53</sup> Si veda la Camera di commercio, *Riepilogo sulle società iscritte alla sezione degli incubatori*, 29 aprile 2019.

<sup>54</sup> Il registro si può consultare al seguente indirizzo internet «<https://economiaelavoro.comune.milano.it/sites/default/files/2019-01/ELENCO-COWORKING-nuovo-bando-al-16-NOVEM18.pdf>» (ultimo accesso settembre 2020).

di *Impact Hub*, eroga servizi come incubatore e, quindi, fornisce supporto non fisico (incluso il tutoraggio e la formazione imprenditoriale) ma, anche, mette a disposizione strutture tecniche, come spazi di lavoro con le relative attrezzature. Oltre a ciò, l'ammissione è selettiva e la durata dell'incubazione è regolata dal bando che specifica i criteri di ammissione e l'ammontare del contributo economico. Nello specifico, gestisce progetti di accelerazione per le *startups* sociali innovative, basati su fondi pubblici ma rispettando il Regolamento europeo sugli aiuti *de minimis*<sup>55</sup> e l'art. 12, l. n. 241/1990 per l'erogazione di contributi economici, come esplicitato nel rispettivo regolamento comunale<sup>56</sup>. In secondo luogo, offre normali servizi di *coworking*, ovvero, la disponibilità di spazi fisici, dietro pagamento di una tariffa ragionevole (normalmente inferiore al normale prezzo di mercato per l'affitto di un ufficio): spazi di lavoro individuali, spazi per il lavoro di gruppo, spazi *relax* comuni, spazi per eventi, spazi esterni. Altri servizi sono poi coordinati con la disponibilità dello spazio: *wi-fi*, cucina, parcheggio, svaghi sportivi, ecc. Infine, supporta diversi progetti in favore dell'imprenditorialità tra gli immigrati e le persone giovani ma, anche, per l'istruzione e il tirocinio nelle scuole secondarie.

Per quanto riguarda il terzo punto del secondo gruppo di osservazioni, un elemento in comune per questi servizi che *Impact Hub* può offrire, tale da evidenziarne la rilevanza pubblica, è la disponibilità di risorse pubbliche (locali, nazionali o europee)<sup>57</sup>. Ad esempio, il caso di Milano è interessante perché il coinvolgimento di *Impact Hub* è ottenuto sulla base di una procedura ad evidenza pubblica<sup>58</sup>, anche se i servizi che eroga si possono considerare

<sup>55</sup> Il reg. Ue n. 1407/2013, sull'applicazione degli artt. 107 e 108, TFUE al regime *de minimis* con rilevanza comunitaria.

<sup>56</sup> Il Regolamento per la concessione di contributi e altre erogazioni economiche a favore dei soggetti pubblici e privati ai sensi dell'art. 12, l. n. 241/1990, approvato dal Consiglio comunale il 20 dicembre 1990 con deliberazione n. 749/90, «[https://web.comune.milano.it/dseserver/webcity/garecontratti.nsf/51607b595b240841c1256c4500569c90/e6af17b768c-c7ab9c125835b0055e499/\\$FILE/Regolamento%20Comune%20Conc.Contributi%20-%20aggiornato%2007.15.pdf.pdf](https://web.comune.milano.it/dseserver/webcity/garecontratti.nsf/51607b595b240841c1256c4500569c90/e6af17b768c-c7ab9c125835b0055e499/$FILE/Regolamento%20Comune%20Conc.Contributi%20-%20aggiornato%2007.15.pdf.pdf)» (ultimo accesso settembre 2020).

<sup>57</sup> Su questo punto R. Cavallo Perin, *Proprietà pubblica e uso comune dei beni tra diritti di libertà e doveri di solidarietà*, in *Dir. amm.*, 2018, 842.

<sup>58</sup> In effetti, *Impact Hub* Milano, in associazione temporanea di impresa con la Fondazione Giacomo Brodolini, è stata selezionata in base ad una procedura ad evidenza pubblica ai sensi dell'allora codice dei contratti pubblici. *The Hub srl* è stato individuato con la determinazione dirigenziale del Dipartimento per gli acquisti di beni e servizi del comune di Milano n. 160, in data 16 luglio 2013, dopo aver seguito le specifiche procedure ex d.lgs. n. 163/2006 per il periodo contrattuale che va dal 24 ottobre 2013 al 24 ottobre 2015; l'ATI Fondazione Giacomo Brodolini-The Hub srl è stata confermata alla guida di FabriQ in una successiva gara pubblica, approvata con la determinazione esecutiva del Direttore generale per le politiche del lavoro, dello sviluppo economico e dell'università (al momento

## lo sperimentalismo urbano per l'innovazione sociale

«sociali» e FabriQ è inserito in un progetto di rigenerazione urbana coperto dal regime comunitario *de minimis*, che ammette un certo tipo di aiuto di stato<sup>59</sup>. La sovrapposizione con il settore degli appalti si osserva anche per il caso di Amsterdam. Analizzando l'*Amsterdam's Social Entrepreneurship Action Programme*, emerge la preoccupazione degli *stakeholders* e degli stessi attori comunali coinvolti nel programma per gli effetti che la diffusione dell'impresa sociale può avere nel settore degli appalti, una volta che un gruppo consistente di queste nuove imprese si ritrova ad operare nel mercato. Quello che gli attori coinvolti nel programma di Amsterdam richiedono al governo nazionale è, quindi, una regolazione per la categoria «impresa sociale», oltre che un coordinamento con il codice dei contratti pubblici. Una simile preoccupazione è espressa nel rapporto di Eurocities sull'economia sociale per il caso di Stoccolma<sup>60</sup>.

il Dipartimento Economia Urbana e Lavori) n. 26 del 9 marzo 2016. Prima dell'adozione del nuovo codice, i servizi sociali erano esclusi dall'applicazione della legislazione europea e nazionale sugli appalti pubblici. Oggi, al contrario, i servizi sociali (oltre la soglia europea) non sono esclusi dall'applicazione del codice (anche se il codice stabilisce regole speciali per la loro esternalizzazione, *ex artt.* 35, 70, 72, 95, 140-144 e 169, d.lgs. n. 50/2016). La disciplina è applicabile, anche se il prestatore immaginato è un attore del Terzo Settore, a meno che *a)* la procedura disciplinata dal diritto nazionale non sia comunque selettiva; *b)* non tenda, anche solo in prospettiva, ad “assegnare” un servizio sociale, ma un'altra attività qualificabile diversamente; *c)* la procedura disciplinata dal diritto nazionale sia volta ad affidare ad un ente di diritto privato un servizio sociale che, tuttavia, l'ente appaltante effettuerà gratuitamente nella sua interezza. Questa interpretazione è stata confermata da un parere del Consiglio di Stato, sul coordinamento tra il codice degli appalti pubblici e il codice del Terzo settore, in particolare gli artt. 55, 56 e 57 (Cons. St., parere, 20 agosto 2018, 2052). Si v. *infra* per maggiori dettagli sul coordinamento con il codice del Terzo settore.

<sup>59</sup> Si v. ad esempio qui per il tipo di *call* [www.comune.milano.it/dseserver/webcity/garecontratti.nsf/51607b595b240841c1256c4500569c90/b640ffadab71e52ec12582cf004ce086/\\$FILE/Bando%20FABRIQ%20QUARTO.pdf](http://www.comune.milano.it/dseserver/webcity/garecontratti.nsf/51607b595b240841c1256c4500569c90/b640ffadab71e52ec12582cf004ce086/$FILE/Bando%20FABRIQ%20QUARTO.pdf) (ultimo accesso dicembre 2021). Si è trattato di un bando emesso dal Comune nell'ambito dell'iniziativa FabriQ, ed è un invito, rivolto a cittadini e imprese, a partecipare alla “fabbricazione” della città, partendo dai bisogni dei quartieri. Attraverso questo invito, il comune di Milano ha sostenuto la realizzazione di progetti sperimentali con le seguenti caratteristiche: capacità di generare un impatto sociale intenzionale e misurabile sulla vita dei quartieri periferici e sui problemi delle comunità che li abitano; capace di generare un ritorno economico per gli enti attuatori, garantendo la sostenibilità economica delle iniziative e la prosecuzione del progetto dopo il periodo finanziato; con un alto contenuto di innovazione, scalabilità e ripetibilità che contribuiscono ai processi di innovazione nel campo dei servizi pubblici, del terzo settore e del finanziamento dell'impatto sociale. I progetti dovevano essere sviluppati nel distretto di Quarto Oggiaro (dove si trova ora l'incubatore FabriQ) e nei distretti limitrofi, caratterizzati da situazioni di fragilità sociale ed economica.

<sup>60</sup> Disponibile al seguente link «[https://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/LAO%20Stockholm\\_Social\\_Economy.pdf](https://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/LAO%20Stockholm_Social_Economy.pdf)» (ultimo accesso gennaio 2022).

Quest'ultimo non è un problema "minore". Ad esempio, in Italia, il Consiglio di Stato ha espresso in passato un parere proprio sul coordinamento tra il codice del Terzo settore e il codice dei contratti pubblici, concernente nello specifico le procedure per l'aggiudicazione dei servizi sociali, in cui spesso ad essere coinvolti sono enti che *lato sensu* ricadono nella definizione operativa europea di "impresa sociale"<sup>61</sup>. Il Consiglio di Stato ha sostenuto nel 2018 la prevalenza delle regole della concorrenza, posizione recentemente confermata da una sentenza dello stesso tribunale di settembre 2021<sup>62</sup>. Si tratta, in particolare, del coordinamento tra gli artt. 35, 70-72, 95, 127, 130, 140, 142-144 e 169 del codice degli appalti e gli artt. 55-57 del codice del Terzo settore, *impasse* che in parte sembrava essere stata superata con il "decreto semplificazioni" del 2020. Quest'ultimo, in sede di conversione, ha inserito un riferimento esplicito al Terzo settore nel codice degli appalti, così attribuendo dignità e/o parità alle procedure previste dall'altro codice di settore<sup>63</sup>. L'ancora irrisolto nodo giuridico del caso italiano, che ricalca però le difficoltà incontrate dalla Commissione europea per la definizione comune di «impresa sociale», sembra dipendere dal confine tra nozione di profitto (concorrenza) e di gratuità (solidarietà)<sup>64</sup>. Tale confine è reso labile,

<sup>61</sup> Parere Cons. Stato n. 2052/2018. Si ricorda come, recentemente, siano state sottoposte a consultazione delle Linee Guida ANAC proprio sul tema degli affidamenti dei servizi sociali «<https://www.anticorruzione.it/-/schema-di-linee-guida-recanti-%C2%ABindicazioni-in-materia-di-affidamenti-di-servizi-sociali%C2%BB>» (ultimo accesso gennaio 2022).

<sup>62</sup> Cons. St., sez. V, 7 settembre 2021, n. 6232, punto 10.2 che interpreta in modo restrittivo la nozione di "gratuità", richiamando il parere del 2018, per poter derogare alla disciplina relativa ai contratti pubblici: «[...] il concetto di gratuità si identifica nel conseguimento di un aumento patrimoniale da parte della collettività, cui corrisponde una sola la mera diminuzione patrimoniale di altro soggetto, ossia il prestatore del servizio. Sotto questo profilo, si precisa, «la effettiva gratuità si risolve contenutisticamente in non economicità del servizio poiché gestito, sotto un profilo di comparazione di costi e benefici, necessariamente in perdita per il prestatore» (p. 14 del parere cit.). Il che significa che deve escludersi qualsiasi forma di remunerazione, anche indiretta, dei fattori produttivi (lavoro, capitale), potendo ammettersi unicamente il rimborso delle spese («le documentate spese vive, correnti e non di investimento, incontrate dall'ente», p. 21 del parere). Per un commento critico si v. A. Donato, *Gli affidamenti dei servizi sociali e la riforma del Terzo settore*, in *L'affidamento dei servizi sociali*, a cura di A. Donato, Milano, Giuffrè, 2020, 83 ss. Cfr., F. Giglioni, *Principi e ricadute sistemiche di diritto pubblico nella recente riforma del terzo settore*, in questa *Rivista*, 2019, 517 ss.

<sup>63</sup> L'art. 8, d.l. n. 76/2020 (come modificato in sede di conversione) modifica l'art. 30, c. 8, art. 59 c. 1-2, art. 140, c. 13, codice degli appalti. In precedenza, vi era una indiretta e ancora più parziale copertura con gli artt. 112 e 143, codice degli appalti.

<sup>64</sup> Sul rapporto concorrenza-solidarietà riferito, ad esempio, all'istituto del baratto amministrativo, R. Cavallo Perin, *Proprietà pubblica e uso comune dei beni tra diritti di libertà e doveri di solidarietà*, cit., in particolare 845.

## lo sperimentalismo urbano per l'innovazione sociale

per l'applicazione delle norme, o dalla cultura di uno Stato (si pensi al dibattito sopra richiamato rispetto ai Paesi Bassi) o dalle necessità contingenti della società<sup>65</sup>. Ad esempio, in quest'ultimo caso, più povertà dovuta ad una crisi – come quella del 2009 – può determinare la necessità di maggiore offerta di servizi sociali agli indigenti che, a sua volta, rende meno attrattivo il settore per le imprese, a meno di adeguate risorse pubbliche; dove queste ultime mancano, aumenta il valore del ruolo ricoperto dal settore *no-profit* (non a caso, in Paesi in cui sono assenti totalmente i servizi sociali, la popolazione dipende dagli aiuti umanitari). Dunque, se si pone il problema dell'applicazione del codice dei contratti rispetto ai servizi sociali, vuol dire che nel settore sono presenti dei vantaggi che, senza l'applicazione di regole *ad hoc*, falserebbero la concorrenza: è il caso di un forte benessere sociale – tutti sono in grado di pagare tutto – o di un forte intervento pubblico nell'economia<sup>66</sup>. Fino a poco tempo fa, l'Italia non sperimentava nessuna delle due condizioni, per cui poteva apparire sproporzionato preoccuparsi di sottoporre di *default* gli enti del terzo settore alle procedure degli appalti solo perché opererebbero nel settore dei “servizi sociali” e solo perché questi ultimi ricadrebbero, in linea generale, nell'applicazione del diritto euro-unitario in materia di *public procurement*. La sproporzione si può rintracciare, ad esempio, nel modo restrittivo di interpretare il concetto di “gratuità” o scoraggiando di fatto il campo di applicazione degli strumenti della co-progettazione e co-programmazione previsti dal codice del Terzo settore, ad esempio, con giurisprudenza ostativa (si deve ricordare che la regolazione del Terzo settore non rientra tra le competenze europee, in quanto fortemente legata alle politiche di *welfare*). Se, quindi, quello dei servizi sociali è un ambito in cui non conviene investire, perché chi opera lo fa «gratuitamente», sottoporre gli operatori alle regole degli appalti può apparire inutile e gravoso: può non riscontrarsi, infatti, nessun prevalente diritto legato al principio di concorrenza da salvaguardare. Alla luce, però, del nuovo forte intervento nell'economia

<sup>65</sup> Cons. St., n. 6232/2021, punti 10.1 e 10.2: «Per quanto concerne il profilo relativo al difetto di gratuità del servizio oggetto dell'affidamento [...] La questione si trasferisce, quindi, sul piano della definizione giuridica del concetto di gratuità, ossia di uno degli elementi costitutivi della possibilità di utilizzare le procedure di affidamento disciplinate dal codice di terzo settore e di sottrarsi, quindi, all'applicazione delle norme unionali in materia di appalti pubblici e al codice dei contratti che di quelle costituiscono recepimento».

<sup>66</sup> In un certo modo, individua entrambe queste direttrici F. Trimarchi Banfi, *Teoria e pratica della sussidiarietà orizzontale*, in *Dir. amm.*, 2020, 10: «[...] il livello al quale le esigenze delle persone si presentano come bisogni insoddisfatti dipende dalla condizione economica di queste e, in una certa misura, anche dall'offerta spontanea di assistenza da parte dell'associazionismo; l'una e l'altra determinano il contesto nel quale vengono assunte le decisioni delle istituzioni circa la necessità dell'intervento pubblico». Più avanti, anche 24 ss.

da parte dello Stato, per via della crisi generata dalla pandemia, un problema di violazione della concorrenza potrebbe porsi, come conseguenza dell'espansione di un qualche tipo di «rilevanza economica» dei servizi sociali. Vi sarebbe, infatti, la presenza di maggiori risorse pubbliche. Queste ultime, però, potrebbero essere interpretate alla stregua di aiuti «giustificati», data la crisi da Covid-19 comunque vissuta anche dal settore *no-profit*<sup>67</sup>. È stato recentemente osservato come le imprese sociali italiane si siano dimostrate più resilienti delle normali imprese nell'affrontare la crisi del 2009. Ciò nonostante, all'indomani della pandemia, anche questo settore ha manifestato il bisogno del supporto nazionale per continuare a svolgere quell'insieme di servizi sociali indispensabili per la vita delle comunità<sup>68</sup>. In conclusione, anche se il Consiglio di Stato adotta una meno restrittiva impostazione per gli operatori *no-profit* erogatori di servizi sociali (quindi, sull'oggetto e non sul soggetto) – ad esempio, le imprese sociali sono soggetti che, pur se formalmente diversi, sostanzialmente sono simili alle normali imprese, in quanto conducono attività di impresa e, di conseguenza, devono accedere al mercato dei servizi in posizione di parità<sup>69</sup> – l'argomentazione in loro sfavo-

<sup>67</sup> Sul tema delle misure di sostegno economico e il regime fiscale di fronte al divieto di aiuti di Stato, G. Scoppetta, *Solidarietà e concorrenza nel diritto interno e nel diritto europeo in relazione alla disciplina del terzo settore*, in *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore. Dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 2020*, a cura di A. Fici, L. Gallo e F. Gigliani, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, 194 ss.

<sup>68</sup> *L'Impresa Sociale in Italia*, a cura di C. Borzaga e M. Musella, in *IV Rapporto Iris Network, Identità, ruoli e resilienza*, 2021, 19: «Che le imprese sociali sappiano essere resilienti quanto e forse anche più delle altre imprese lo si è constatato dopo la crisi del 2009 [...]». La crisi del 2009, tuttavia, le aveva colpite solo indirettamente, a seguito della riduzione della capacità di spesa delle amministrazioni locali. La crisi indotta dalla diffusione del Covid-19 (e conseguenti misure restrittive) ha invece interessato direttamente e in modo significativo gli ambiti in cui operano le organizzazioni di terzo settore e le imprese sociali. Anche se non tutte e non nello stesso modo. Più colpite sono state le organizzazioni e le imprese a ivo nei settori che hanno dovuto sospendere completamente l'attività».

<sup>69</sup> Punto 4 del parere del Cons. St. n. 2052/2018: «La Commissione osserva preliminarmente che questo Consiglio, con il parere n. 1405 del 14 giugno 2017 relativo allo schema di decreto legislativo, aveva sostenuto, al punto 3c, che “i Trattati Europei non attribuiscono all'Unione alcuna competenza in materia di enti non profit. Nonostante tale scelta di policy tradizionalmente giustificata in ragione della prossimità tra le attività degli enti non profit e i sistemi nazionali di welfare la competenza degli Stati membri deve, nondimeno, essere esercitata nel rispetto della disciplina in materia di concorrenza (CGCE, sentenza 14 settembre 2006 in causa C-386/04, Stauffer). La Corte di Giustizia è costante nell'adottare una nozione funzionale di impresa, incentrata sullo svolgimento di attività economica, anziché sulle caratteristiche dell'operatore professionale: per “impresa” deve intendersi l'organismo che «esercita un'attività economica, offrendo beni e servizi su un determinato mercato, a prescindere dal suo status giuridico e dalle sue modalità di finanziamento» (a partire quanto



## lo sperimentalismo urbano per l'innovazione sociale

re dipende, in realtà, sempre da una distinzione di fondo tra i due concetti economici sopra richiamati o, in altri termini, dalla «funzionalizzazione» del servizio: profitto (concorrenza) e gratuità (solidarietà)? Essendo queste due variabili soggette agli «umori» della società, la soluzione al dilemma non può che venire dalla Costituzione. Non è dunque un caso se la Corte costituzionale, proprio nel 2020, si sia pronunciata con molta enfasi a favore del ruolo costituzionale del Terzo settore, ricordando l'importanza dei principi di solidarietà e sussidiarietà orizzontale<sup>70</sup>. In riferimento a quest'ultimo principio, esso deve intendersi riferito non soltanto ai cittadini ma anche ai soggetti che, con la finalità dell'interesse generale, collaborano con la pubblica amministrazione nella forma dell'impresa come, appunto, le «imprese sociali»<sup>71</sup>.

meno da CGCE, 23 aprile 1991, in causa C-41/90, Höfner)». Per un commento che riprende questa distinzione tra approccio oggettivo e soggettivo, F. Giglioni, *Lezioni per il diritto amministrativo della riforma del terzo settore*, in *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore. Dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 2020*, a cura di A. Fici, L. Gallo e F. Giglioni, cit., 89. L'autore, in realtà, contrappone la tendenza ad europeizzare il diritto nazionale (la posizione avallata dal Consiglio di Stato nel parere del 2018 e poi fatta propria dalla giurisprudenza amministrativa) e la costituzionalizzazione del diritto amministrativo (di cui sarebbe espressione la sentenza della Corte costituzionale n. 131 del 2020).

<sup>70</sup> E. Rossi, *Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2020, n. 3. Cfr. F. Pizzolati, *Il volontariato davanti alla Corte costituzionale*, in *dirittifondamentali.it*, 2020, n. 3. Torna più volte sulla sentenza anche il volume A. Fici, L. Gallo, F. Giglioni, *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore. Dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 2020*, cit.

<sup>71</sup> G. Boletto, *La sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 2020. Il suo (possibile) impatto nel sistema di imposizione dei redditi del Terzo settore*, in *Impresa sociale*, 2021, n. 2, richiamando le parole della relazione al disegno di Legge presentato il 22 agosto 2014, Camera dei Deputati n. 2617, recante *Delega al Governo per la Riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale*. Interessante sul punto anche l'argomentazione di G. Arena, *Sussidiarietà orizzontale ed enti del Terzo Settore*, in *Impresa sociale*, 2020, n. 3, a proposito degli enti del Terzo settore come soggetti bifronti: «In un certo senso, è come se gli enti del Terzo Settore fossero bifronti. 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 e quindi devono essi stessi "favorire" le autonome iniziative dei cittadini per lo svolgimento di attività di interesse generale». Cfr., in senso critico, anche F. Trimarchi Banfi, *Teoria e pratica della sussidiarietà orizzontale*, cit., in particolare 7: «La sussidiarietà "sociale" [...] non va confusa con la "libertà attiva" dei cittadini», in quanto, nel primo caso, l'amministrazione sarebbe in funzione dell'organizzazione sociale (funzione amministrativa obiettivata). Gli artt. 10 ss., ma anche gli artt. 26 ss., ricorrono all'esempio dei servizi sociali, nell'ambito della sussidiarietà c.d. "economica", per mettere in dubbio il fondamento e l'applicazione (presunta) della sussidiarietà orizzontale, così come sostenuta da una parte della dottrina. Il coinvolgimento dei privati-soggetti complessi (come gli enti del terzo settore) nell'erogazione dei servizi pubblici,

Se questo è un risultato logico dell'argomentazione appena esposta, allora, piuttosto che far dipendere il codice del Terzo settore da quello degli appalti pubblici, nel campo dei servizi sociali dovrebbe verificarsi il contrario e senza che ciò rappresenti una violazione della normativa europea. Per questo ampio gruppo di soggetti *no-profit*, il legislatore può e deve prevedere forme di collaborazione *ad hoc* con la pubblica amministrazione, ad esempio, agevolazioni fiscali (non a caso oggetto della sentenza costituzionale sopra richiamata) o forme di co-programmazione e co-progettazione, così come oggi previste dal codice del Terzo settore<sup>72</sup>. Tali istituti dovrebbero essere incoraggiati e non, al contrario, ostacolati. In questo senso, devono leggersi le linee guida del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, adottate all'inizio del 2021<sup>73</sup>. Anzi, proprio in queste ultime, le pronunce della Corte costituzionale vengono ricordate per aver adottato il più restrittivo «soggettivo» in favore, però, del ruolo svolto dagli attori del Terzo settore<sup>74</sup>.

soprattutto sociali appunto, deve leggersi nel senso che il loro coinvolgimento avverrebbe a valle come ipotesi concreta di erogazione di un servizio di interesse generale la cui titolarità permanerebbe, comunque, in capo all'istituzione.

<sup>72</sup> Si v. i riferimenti normativi *supra*. Inoltre, tale affermazione non vuol dire che nell'adottare questi istituti la pubblica amministrazione non debba seguire precise fasi procedurali, anzi, il contrario, come anche indicato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, d. m. 31 marzo 2021, n. 72, *Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore negli articoli 55 -57 del decreto legislativo n. 117 del 2017*. Sul punto della correttezza procedurale anche la sent. Cons. St., n. 6232/2021, citata *supra* in senso contrario per quanto riguarda però il perimetro della nozione di "gratuità" e del coordinamento con il codice degli appalti. Si v. E. Frediani, *La co-progettazione dei servizi sociali. Un itinerario di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2021. Sempre sulla promozione di questi istituti, ad esempio, M. Clarich e B. Boschetti, *Ai confini del terzo settore (e del suo diritto)*, 105 e G. Scoppetta, *Solidarietà e concorrenza nel diritto interno e nel diritto europeo in relazione alla disciplina del terzo settore*, 168 ss., in *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore. Dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 2020*, a cura di A. Fici, L. Gallo e F. Giglioni, cit., *passim*.

<sup>73</sup> D.m. n. 72/2021, cit.

<sup>74</sup> *Ivi*, 2: «Il primo carattere che viene in rilievo è il perseguimento, in via esclusiva, di finalità civiche, solidaristiche o di utilità sociale e la rinuncia al perseguimento di una finalità lucrativa, in senso soggettivo. Il secondo è lo svolgimento, in via principale o esclusiva, di una attività di interesse generale (mutuando significativamente l'espressione che la Costituzione utilizza all'art. 118, ultimo comma Cost.), che il legislatore elenca all'art. 5 del CTS. L'uno e l'altro carattere conferiscono a tali enti una posizione ordinamentale specifica nella prospettiva dell'attuazione della Costituzione e, in particolare, dell'art. 3 Cost., comma primo e secondo. Assunta tale posizione, il legislatore è tenuto – ai sensi dell'art. 118, comma 4 Cost., che esprime il principio di c.d. sussidiarietà orizzontale – a «favorire» gli ETS, espressione qualificata dall'iniziativa autonoma dei cittadini associati, mediante la predisposizione di una serie di misure adeguate non solo a «sostegno» delle attività, bensì anche ad «integrazione» delle stesse con quelle della P.A.»

## lo sperimentalismo urbano per l'innovazione sociale

Vi è un ultimo livello di osservazione per il caso studio. Lo scarso coinvolgimento di *Impact Hub* con la città di Stoccolma e la quasi inesistente attenzione di quest'ultima per il tema dell'impresa sociale danno la possibilità di riflettere proprio sulle cause di questi risultati negativi. Derivano, quindi, due ulteriori conclusioni.

Da un lato, i problemi sociali della Svezia, a seguito della crisi del 2008, non sono stati così severi come in altri Stati (ad esempio la disoccupazione per la Spagna e l'Italia)<sup>75</sup>. La transizione al mercato è stata nel tempo un successo (si pensi al fatto che la Svezia è una meta ambita dalle *startups*) e le dinamiche di concorrenza sono state bilanciate da un Terzo settore con una forte e tradizionale identità<sup>76</sup>. Questo può considerarsi uno dei motivi per cui il dibattito sull'impresa sociale non si è sviluppato (se non in tempi recenti) o non si è assistito ad alcun intervento normativo nel corso degli anni, differentemente dal caso italiano. Non vi sarebbe, cioè, alcuna necessità di insistere sull'impresa sociale e se uno sviluppo deve esserci, sembra più probabile che esso segua il *trend* olandese. La diffusione dello *status* per il riconoscimento della WISE è, in questo senso, un caso speciale, pur se significativo. Tale osservazione andrà, però, verificata negli anni alla luce della nuova crisi generata dall'epidemia di Covid-19.

Dall'altro lato, si deve osservare come il soggetto da cui ha preso corpo

<sup>75</sup> L. Erixon, *Can fiscal austerity be expansionary in present-day Europe? The lessons from Sweden*, cit., 568 e 592 ss., in particolare 592: «At the beginning of the global financial crisis, the Minister of Finance declared his affiliation to Keynesian discretionary policy, and he also took fiscal actions to stimulate the economy (Swedish Ministry of Finance 2009, pp. 16–17 and 43–47). The need for fiscal stimuli was obvious in 2009 when Sweden experienced a dramatic fall in exports». Ad ogni modo, 594: «the relatively high GDP growth of Sweden in 2008–2013 can largely be attributed to the substantial increase in the country's labour-force participation rate (OECD Employment Outlook 2014, table C). This increase was not explained by fiscal stimulus to aggregate demand, but by the labour-supply effects of extensive immigration and, possibly, of the working tax credits and the less generous social-security benefits under the non-socialist regime (2006–2014)». Tra gennaio 2009 e maggio 2015, infatti, il tasso mensile di disoccupazione in Svezia ha fluttuato tra il 7 e 10 per cento (*Statistics Sweden*). La crescita relativamente elevata del PIL in Svezia dopo lo scoppio della crisi finanziaria globale può essere in gran parte attribuita alla mancanza di una bolla immobiliare in forte espansione e ad una crisi bancaria associata. Cioè, la Svezia è stata colpita dalla crisi finanziaria solo attraverso il canale di esportazione. La specializzazione nelle materie prime e nei beni di investimento a bassa e media tecnologia ha rappresentato un netto vantaggio per la Svezia quando nel 2010 i mercati dell'Ue (in particolare della Germania) e degli Stati Uniti hanno recuperato.

<sup>76</sup> Si veda per un recente libro su queste prospettive, e in favore di un sentiero nordico all'impresa sociale L. Lundgaard Andersen, M. Gawell, R. Spear, *Social Entrepreneurship and Social Enterprises: Nordic Perspectives*, New York, Routledge, 2016, in particolare la premessa, x.

la comparazione in questo caso studio, *Impact Hub*, sia in effetti un esempio di impresa sociale secondo la definizione europea che, a sua volta, veicola servizi per altre imprese sociali e per categorie di lavoratori svantaggiati. Tale esempio, però, non è necessariamente rappresentativo della categoria dell'impresa sociale nello Stato e del suo rapporto con l'ambiente urbano, in quanto *Impact Hub* si trova in città particolari, ovvero, di grandi dimensioni, «capitali» e tendenzialmente globali. Il peso della specificità della città è forse meno forte per Milano, che non è capitale, o per Amsterdam, che non è sede del Governo. Lo è invece, e senz'altro, per il caso di Stoccolma. Quest'ultima ha una forte missione come città capitale, accentuata per giunta dalla scarsa urbanizzazione del Paese.

## 6. Conclusioni

Basandosi sull'esempio di *Impact Hub*, considerandolo alla stregua di una impresa sociale secondo la definizione operativa europea, e sulle agende urbane di tre città, il *case-study* ha mostrato, in primo luogo, come si possa supportare il bilanciamento sul territorio tra obiettivi economici e sociali. Questa osservazione è ancora più evidente oggi, a causa dell'emergenza epidemiologica globale. I primi pesanti effetti della pandemia, infatti, hanno interessato i territori locali<sup>77</sup>. In particolare, sul versante sanitario, le aree più colpite sono state quelle più densamente popolate – infatti, maggiore densità significa anche più contagio. Sul versante economico, però, anche le aree non urbane hanno sofferto gli effetti della risposta alla pandemia. Lì, infatti, lo sviluppo economico può essere intrinsecamente più debole e meno resiliente. In questo scenario, le autorità pubbliche locali di tutta Europa sono state chiamate ad uno sforzo immediato nel fronteggiare l'emergenza, in sinergia molto spesso con le associazioni di volontariato e altri soggetti no-profit<sup>78</sup>. In Italia, la sinergia pubblico-privata *no-profit* si è rivelata

<sup>77</sup> I. Tosics, *Cities against the pandemic*, in *Foundation for European progressive studies* (FEPS), *COVID response papers*, 2020, n. 6. L'autore osserva come la pandemia abbia avuto delle ripercussioni importanti a livello territoriale e che le istituzioni locali sono state chiamate a reagire prontamente, su vari fronti (trasporti, assistenza sociale, istruzione). Di conseguenza, si auspicava già all'epoca che le risorse future fossero indirizzate anche alle città ma, in aggiunta a ciò, che questi livelli di governo fossero debitamente coinvolti nelle negoziazioni. Nella scienza giuridica italiana, sugli effetti della pandemia sui territori A. Giusti, *La rigenerazione urbana tra consolidamento dei paradigmi e nuove contingenze*, in *Dir. amm.*, 2021, 444 ss.

<sup>78</sup> Le città, non a caso, hanno rappresentato in tutta europea una seconda linea di presidio territoriale dopo le istituzioni sanitarie e quelle di ordine pubblico nell'affrontare

essenziale nell'affrontare le emergenze locali nell'era della pandemia ma, allo stesso tempo, l'intero Terzo settore versa, oggi, in stato di sofferenza<sup>79</sup>.

In secondo luogo, dallo studio sono emerse le potenzialità di un tipo di *governance* collaborativa che, mettendo a rete un numero molto elevato di attori con natura variegata, sappia rispondere ai mutamenti in atto nella società (come la necessità di *business* innovativi nei settori dell'*i-tech* o della sostenibilità ambientale e, oggi, anche della risposta all'emergenza epidemica). Quindi, si è fatto riferimento sia al *government*, sia alla *governance*. Infatti, nonostante l'impresa sociale spesso assuma la forma giuridica di un ente privato inserito in un più vasto *network* e mercato, essa si comporta, a certe condizioni, come un erogatore di servizi pubblici, in modo più o meno integrato con l'amministrazione pubblica, specialmente la città e gli enti di ricerca<sup>80</sup>. Inoltre, la promozione delle imprese sociali può rientrare in più ampi programmi di *smart city* per le autorità urbane, potendo così sovrapporsi con le strategie di rigenerazione urbana. Di conseguenza, sono attori indispensabili per la comprensione del caso studio proprio i cittadini anche se, in questo specifico caso studio, essi emergono soprattutto come utenti di servizi (ad esempio di *coworking* o di incubazione per imprese)<sup>81</sup>. Appare

l'emergenza sanitaria. In particolare, per i servizi sociali di supporto alle fasce più deboli della popolazione: gli anziani, gli stranieri, i senzatetto, i disoccupati, grazie soprattutto alla capacità di fare rete con le associazioni del territorio. Per molti di questi esempi si può visitare il sito di Eurocities «<https://covidnews.eurocities.eu>» (ultimo accesso dicembre 2021).

<sup>79</sup> Sul tema M. Sanfelici, L. Gui e S. Mordeglia, *Il servizio sociale nell'emergenza Covid-19*, Milano, FrancoAngeli, 2020, *passim*. Cfr. Psaroudakis, *La sfida pandemica per il terzo settore. L'impatto del Covid-19 in un'analisi qualitativa*, Pisa, Pisa University Press, 2021.

<sup>80</sup> Proprio le imprese sociali e gli altri organismi del Terzo settore intessono con l'ente locale un dialogo privilegiato, anche e soprattutto nell'ambito dei servizi sociali. In questo senso, la rigenerazione viene letta nella sua componente "soft", quella cioè volta a sostenere la vita della comunità. Sul punto, nell'ordinamento italiano, spunti interessanti emergono da S. Vaccari, Sulla concessione in comodato d'uso di beni pubblici ad enti del terzo settore, in *Dir. amm.*, 2020, 433. Cfr. il recente intervento di Kcity, *Rigenerare le città con le infrastrutture sociali. Documento per la costruzione di una rete nazionale*, riportato in *Impresa sociale*, 2021, n. 4.

<sup>81</sup> Nonostante il sovrapporsi dei temi nel presente caso studio, resta ferma la distinzione del ruolo degli enti del Terzo settore per l'erogazione dei servizi pubblici (sociali) e, invece, il loro coinvolgimento come "cittadini attivi" associati. Nell'ordinamento italiano, il ruolo dei cittadini attivi per la rigenerazione urbana e l'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale nell'ordinamento è ormai oggetto di numerose esperienze concrete nonché di consolidata dottrina, in particolare grazie al ruolo proattivo di Labsus. Un aggiornamento recente sui risultati raggiunti in materia di patti di collaborazione, ad esempio, può essere rinvenuto in C. Tubertini, *Sviluppare l'amministrazione condivisa attraverso i principi di sussidiarietà (verticale) e leale collaborazione: riflessioni e proposte*, in *Ist. fed.*, 2019, 977-979. Per un recente contributo sul ruolo della cittadinanza nella rigenerazione urbana, in cui è ricostruito il complesso dibattito dottrinario sull'argomento, si veda A. Simonati, *Rigenerazione urbana, politiche di sicurezza e*

dunque adattabile a questo caso studio la descrizione di una quintupla elica, immagine che è stata impiegata per teorizzare la *co-governance* per lo sviluppo della città<sup>82</sup>.

In terzo luogo, la comparazione per il piccolo gruppo di città ha rilevanza europea, in quanto le pratiche messe a confronto sono sperimentate in città di grandi dimensioni collocate in tre Paesi membri. Benché questi ultimi abbiano sistemi giuridici in parte diversi tra loro, in legame con la storia del continente e l'appartenenza all'ordinamento europeo consentono di individuare elementi che, a certe condizioni, rendono comparabili le singole pratiche. Ciò a sostegno dell'ipotesi che esista, a livello di ordinamento sovranazionale, una seppur *in nuce* politica urbana europea capace di sfruttare il *networking* tra città sia per raggiungere gli obiettivi delle politiche settoriali stabilite nei trattati, sia per favorire il processo di integrazione<sup>83</sup>. Non sorprendentemente, una «formula» almeno triangolare tra città, impresa

*governo del territorio: quale ruolo per la cittadinanza?*, in *Riv. giur. edil.*, 2019, *passim*. Tra i numerosi contributi sulla rigenerazione, si ricorda *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Un contributo al diritto delle città*, a cura di F. Di Lascio e F. Giglioni, Bologna, il Mulino, *passim*. Cfr. *Agenda re-cycle. Proposte per reinventare la città*, a cura di E. Fontanari e G. Piperata, Bologna, il Mulino, 2017. G. Arena, *Cittadini attivi*, Roma-Bari, Laterza, 2006. Con un respiro europeo, F. Giglioni, *Alla ricerca della sussidiarietà orizzontale in Europa*, in *Sussidiarietà e concorrenza. Una prospettiva per la gestione dei beni comuni*, a cura di D. Donati e A. Paci, Bologna, il Mulino, 2010, 131 ss.

<sup>82</sup> Sul modello di *governance* collaborativa, si v. C. Iaione, *The CO-city*, in 75 *American Journal of Economics and Sociology*, n. 2 (2016). C. Iaione e E. Di Nictolis, *La quintupla elica come approccio alla governance dell'innovazione sociale*, in *Luoghi dell'Innovazione Aperta: Modelli di Sviluppo Territoriale ed Inclusione Sociale*, a cura di F. Montanari e L. Mizzau, Fondazione Brodolini, Quaderni, n. 55, 2016, 75 ss. Cfr. C. Iaione e E. De Nictolis, *Urban Pooling*, in 44 *Fordham Urb. Law Journal*, n. 3, (2017), 665 ss., e C. Iaione, *The Right to the Co-City*, in 9 *Italian Public Law Journal*, n. 1 (2017). Si v. anche C. Iaione, E. De Nictolis, C. de Angelis e C. Prevede, *Collaborative and polycentric governance of the commons at the neighborhood level. The case of Rome*, in *Roma in Transizione. Governo, strategie, metabolismi e quadri di vita di una metropoli*, a cura di A. Coppola e G. Punziano, Roma-Milano, Planum Publisher, II, 2018; P. Chirulli, C. Iaione (a cura di), *La Co-Città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, Napoli, 2018. Sulla città bene comune, si v. S. Foster e C. Iaione, *The city as a common*, in 43 *Yale Law and Policy Review*, n. 2 (2016) e S. Foster e C. Iaione, *Ostrom in the City*, in *Routledge Handbook on the Study of the Common*, a cura di A. Coppola e G. Punziano, New York, Routledge, 2019.

<sup>83</sup> E. Tati, *L'Europa delle città. Per una politica europea del diritto urbano*, Milano, FrancoAngeli, 2020, *passim*. Per modelli di comparazione transnazionale nell'ordinamento europeo, Id., *Cities as institutional subjects in the European integration process. The case of sustainable urban mobility plans*, in *The future of Administrative Law*, a cura di J.B. Auby, Paris, LexisNexis, 2019; Id., *From Internal Security to Urban Security: The Role Of European Cities. A comparison among territorial strategies for urban security in the cities of Modena, Lille and Tilburg*, in *Democracy and Security Review*, n. 1, 2019. Cfr., nell'ordinamento globale, D.B. Rodriguez, N. Shokedy, *Comparative Local Government Law in Motion: How Different Local Government Law Regimes Affect Global Cities'*

## lo sperimentalismo urbano per l'innovazione sociale

sociale ed enti di ricerca è individuata già nell'*Action plan* del partenariato urbano *Jobs and skills in the local economy*, parte del processo di implementazione dell'Agenda urbana per l'Unione europea<sup>84</sup>. Il caso studio, quindi, si può considerare un esercizio per comparazioni transnazionali<sup>85</sup>, premessa l'appartenenza all'Unione europea e la selezione di un preciso strumento con una qualche rilevanza nell'ordinamento giuridico, così da sfruttarne il linguaggio del diritto<sup>86</sup>. Ovviamente, affinché la comparazione porti a risul-

*Bike Share Plans*, in 42 *Fordham Urban Law Journal*, n. 1 (2014), 123-190. F.G. Nicola, S. Foster, *Comparative Urban Governance for Lawyers*, in 42 *Fordham Urban Law Journal*, n. 1 (2014), 1-22.

<sup>84</sup> L'*Action plan Jobs and skills in the local economy* si riferisce, 8-9, alle forme di collaborazione tra gli imprenditori e le istituzioni scientifiche per promuovere l'innovazione e un'economia basata sulla conoscenza, dando ovviamente per assodato il ruolo della città (trattandosi di un partenariato urbano, il coinvolgimento dell'ente locale è scontato). Nella seconda area prioritaria (*Capital investments-Valorisation of R&D and Business Locations*), vi si trova scritto che è centrale capire come sostenere la collaborazione tra gli imprenditori e le istituzioni scientifiche per promuovere l'innovazione e un'economia *knowledge-based*. Infatti, le PMI si trovano di fronte un dilemma produttivo: se cambiare o meno il proprio modello di produzione (prezzo e quantità), alla luce delle nuove innovazioni e dei nuovi bisogni sociali. Le autorità locali possono giocare un ruolo di supporto decisivo, o direttamente o coinvolgendo attori intermedi. Nella terza area prioritaria (*Governance-Public Services and Effective Local Governance*), si osserva che la *governance* e l'ambiente locale offrono la più comune interfaccia e luogo di incontro tra i cittadini, le imprese e l'amministrazione locale per discutere del supporto alle attività produttive. Città *smart*, produttive ed innovative sviluppano automaticamente politiche capaci di bilanciare bisogni e tipologie di servizi, anche con l'attenzione adeguata per le generazioni future e per le sfide del domani, ad esempio quella ambientale, pur non dimenticando la specificità di ogni territorio. Per un ultimo aggiornamento sulla politica urbana europea si v. il recente documento della Commissione europea, approvato a valle dell'incontro informale periodico tra i ministri per gli affari urbani di ogni Paese membro del 26 novembre 2021, *Urban Agenda for the EU Multi-level governance in action. 2021 Update*, disponibile al link «<https://futurium.ec.europa.eu/en/urban-agenda/library/online-brochure-urban-agenda-eu-multi-level-governance-action-has-new-revised-version>» (ultimo accesso dicembre 2021).

<sup>85</sup> Un suggerimento in tal senso è proposto da C. Iaione, *L'azione collettiva urbana*, in *La co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, a cura di P. Chirulli e C. Iaione, Napoli, Jovene, 2018, 27.

<sup>86</sup> Almeno per l'ordinamento europeo, il linguaggio del diritto può rappresentare e in parte già rappresenta un valido mezzo per l'integrazione del continente. Si v. A. Sandulli, *Il ruolo del diritto in Europa. L'integrazione europea dalla prospettiva del diritto amministrativo*, Milano, Franco Angeli, 2018, *passim*. In particolare, il maggiore ruolo sembra essere ricoperto dal diritto pubblico e amministrativo. Nel caso studio qui analizzato, questo effetto si amplifica perché è anche il diritto privato a venire in rilievo. Quest'ultimo, però, è spesso legato alla tradizione codicistica che, storicamente, ha accompagnato la formazione dello Stato-nazione ed è quindi più naturalmente resistente al processo di integrazione. Il ruolo del diritto amministrativo può valere anche per il diritto riferito alle città o, più in generale, alle aree urbane europee (come diritto urbano europeo).

tati credibili, la selezione delle città e la ricostruzione dei contesti nazionali devono garantire l'eliminazione di eventuali distorsioni. La natura di Stoccolma come città «propriamente» capitale, ad esempio, può spiegare il minor ruolo di *Impact Hub* senza, tuttavia, che ciò porti ad ignorare il fenomeno della *social entrepreneurship* nella singola città, nelle città svedesi e nel Paese più in generale. Infatti, molti sforzi sono stati profusi in passato dal governo locale di Stoccolma per richiedere maggiore attenzione politica e supporto finanziario per la capitale da parte del governo centrale. La capitale è stata così riconosciuta come una città dal ruolo unico per lo sviluppo dell'intero Paese, ad esempio per attrarre idee e prodotti innovativi da rilanciare poi nell'economia nazionale. Da questo punto di vista, si è diffusa l'opinione che dal successo di Stoccolma dipendesse quello del Paese. Una capitale dinamica, che ha buone *performance* economiche, può trainare, infatti, l'innovazione nazionale<sup>87</sup>. Non a caso, la città ha ospitato il primo incubatore svedese per le imprese sociali, il *Center for Social Entrepreneurship in Sweden* (CSES), nato su iniziativa dell'Università di Stoccolma.

In conclusione, le politiche europee per lo sviluppo urbano e sociale corrono parallele e vivono entrambe una stagione di intenso sviluppo, anche e soprattutto perché la necessità di affrontare la pandemia ha mobilitato nuove ed ingenti risorse per questi settori. Da un lato, c'è la nuova previsione dell'otto per cento del Fondo europeo di sviluppo regionale, disponibile nell'ambito dell'obiettivo Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita, da destinarsi allo sviluppo urbano sostenibile in una o più delle forme di cui all'art. 28, dedicato allo sviluppo territoriale integrato, del reg. Ue n. 1060/2021, recante le disposizioni comuni per i fondi strutturali<sup>88</sup>. Lo stesso regolamento che prevede tale investimento, specifica poi che il Fondo europeo di sviluppo regionale sostiene l'Iniziativa urbana europea e, tramite essa, l'Agenda Urbana per l'Ue<sup>89</sup>. Dall'altro, si rafforza il Pilastro sociale europeo, già tra i cinque obiettivi strategici del Quadro finanziario pluriennale 2014-2020, con l'approvazione nel corso del 2021 di uno specifico Piano

<sup>87</sup> J.E.Nilsson, *Sweden – the emergence of a national urban policy*, in *National Policy Responses to Urban Challenges in Europe*, a cura di L.Van der Berg, E. Braun e J.Van der Meer, London, Ashgate Publishing, 2007, *passim*. Cfr. S. Karlsson, R. Engkvist, D. Rauhut, U. Moberg e M. Johansson, *Baseline study on diversity and urban policies in Stockholm county*, ICEC – Interethnic Co-existence in European Cities, Stockholm, The Royal Institute of Technology (KTH), 2014, 44-49.

<sup>88</sup> Art. 11, reg. Ue n. 1058/2021, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione.

<sup>89</sup> Art. 12, reg. Ue n. 1058/2021.



## lo sperimentalismo urbano per l'innovazione sociale

d'Azione<sup>90</sup> e al quale, da ultimo, si è affiancato quello dedicato all'economia sociale<sup>91</sup>. In termini di risorse, il Fondo sociale europeo ha già ricevuto maggiori fondi grazie all'integrazione con il programma ReactEU<sup>92</sup>. Tutti i soggetti coinvolti nell'economia sociale, dunque, potranno beneficiare di nuovi investimenti e sovvenzioni a favore dello sviluppo sociale e del godimento effettivo dei diritti sociali. Ad esempio, nel caso del PNRR dell'Italia, le opportunità per il Terzo settore sono rinvenibili nella missione 1 Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura, con riguardo al Servizio Civile Digitale e alla tutela e valorizzazione dell'architettura e del paesaggio rurale e, inoltre, nella missione cinque Inclusione e coesione, nuovamente con riguardo al Servizio Civile Nazionale e, poi, alle infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore (con investimenti specifici a favore di disabilità e marginalità sociale, assistenza socio-sanitaria, anziani, rigenerazione urbana, *housing* sociale e sport) e, infine, agli interventi socio-educativi strutturati per combattere la povertà educativa nel Mezzogiorno<sup>93</sup>. Inoltre, nel Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023, si osserva come la partecipazione sia elemento fondante dell'efficacia dell'azione di un sistema dei servizi sociali che costruisca quotidianamente inclusione e resilienza. Infatti, tale partecipazione, tanto quella diretta quanto quella mediata da reti formali e organismi di rappresentanza, deve operare sia nella

<sup>90</sup> COM(2021) 102, *Piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali*.

<sup>91</sup> COM(2021) 778, presentato dalla Commissione il 9 dicembre 2021.

<sup>92</sup> Dal 2021, il Fondo sociale europeo è stato rinominato Fondo sociale europeo Plus (FES+). Le risorse 2021-2027 destinate all'obiettivo «Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita» ammonteranno complessivamente a 322,3 miliardi di euro, comprensive del Quadro finanziario pluriennale e dal Next Generation UE. Un altro nuovo strumento, ReactEU, è stato adottato nel dicembre 2020. Funge da integrazione per i programmi di coesione 2014-2020 e si aggiungerà alle dotazioni per la coesione per il periodo 2021-2027. ReactEU sostiene i settori più importanti per impostare una solida ripresa dopo la crisi della Covid-19. La sua dotazione (fino al 2023) è di 47,5 miliardi di EUR. Si v. M. Kołodziejski, *Coesione economica, sociale e territoriale*, in *Note tematiche sull'Unione Europea*, settembre 2021.

<sup>93</sup> Gli enti del Terzo settore non compaiono mai come soggetti attuatori nel PNRR. Essi possono invece partecipare, su invito, al tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, che svolge una funzione consultiva nelle materie connesse all'attuazione del PNRR e può segnalare alla Cabina di regia ogni profilo ritenuto rilevante per la sua realizzazione; alla Cabina di regia, che esercita poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del PNRR. Si v. la presentazione di G. Salvatori, *Allargare il perimetro del welfare*, tenutasi il 7 ottobre 2021 nell'ambito del *workshop* "La co-costruzione del welfare locale", e disponibile al seguente al seguente link «<https://impresasocialegrasole.org/rivedi-gli-incontri-del-ciclo-di-workshop-la-co-costruzione-del-welfare-locale/>» (ultimo accesso dicembre 2021).

fase ascendente della programmazione, sia in quella discendente<sup>94</sup>. Si afferma, inoltre, come nella programmazione nazionale del futuro non sia possibile prefigurare tutto rispetto al solo livello essenziale della prestazione sociale ma che sono necessarie e utili, piuttosto, anche azioni di rafforzamento delle prestazioni e dei servizi sociali offerti alla città<sup>95</sup>. Standardizzare, infatti, non significa rinunciare alla sperimentazione e all'innovazione, purché la sperimentazione non sia mai fine a sé stessa ma, piuttosto, elemento propedeutico ad una azione di sistematizzazione ed integrazione strutturale dell'innovazione nel complessivo sistema dei servizi sociali territoriali<sup>96</sup>. La sussidiarietà orizzontale rappresenta, dunque, un elemento costitutivo della programmazione sociale a tutti i livelli. Pertanto, tutti gli enti del Terzo settore, con la cooperazione e il privato sociale in generale, hanno una molteplicità di ruoli da giocare. Se, in un contesto di risorse nonostante tutto limitate, il sistema dei livelli essenziali dovesse necessariamente concentrarsi su un numero di prestazioni almeno inizialmente circoscritto, elemento essenziale sarebbe anche la capacità di tali enti di convogliare energie e risorse aggiuntive, arricchendo l'offerta e proponendo al pubblico il perseguimento di progettualità aggiuntive<sup>97</sup>.

#### *Abstract*

*In the chosen case-study of Impact Hub, the social enterprise is observed in its capacity to serve as a municipal incubator for innovative social and non-social startups and as a co-working. The research will attempt to show, first of all, how the tool can support the balance between territorial, economic and social goals in legal orders, through a sui generis dynamic “public-private” and “local-supranational”. Secondly, a kind of governance based on the collaborative paradigm will be envisaged. The city, as a public entity, is then able to face with new social challenges, involving at least four further actors: private, knowledge, social organized sector, and civic innovators. Thirdly, the case-study has a European relevance. In fact, three are the cities and the national legal systems compared on the base of the single tool selected.*

<sup>94</sup> Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023, 20.

<sup>95</sup> *Op. cit.*, 9.

<sup>96</sup> *Op. cit.*, 14.

<sup>97</sup> *Op. cit.*, 22.

ALESSANDRO PIPERNO E PIER PAOLO ZITTI\*

## LA CULTURA, NUOVO PILASTRO DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE

SOMMARIO: 1. Sostenibilità e innovazione nel patrimonio culturale. – 2. La dimensione culturale motore di sostenibilità. – 3. Patrimonio culturale 3.0, tra condivisione e diffusione. – 4. L'ascesa del partenariato pubblico-privato-comunità nel sistema culturale. – 5. Conclusioni. Il progetto Co-Roma.

### 1. Sostenibilità e innovazione nel patrimonio culturale

Negli ultimi decenni al patrimonio culturale<sup>1</sup> sono stati riconosciuti nuovi valori come quello della sostenibilità<sup>2</sup> che, per essere veicolato,

\* Pier Paolo Zitti ha scritto i paragrafi 1, 2, 3, 4. Alessandro Piperno ha scritto il paragrafo 5.

<sup>1</sup> Secondo quanto riportato dall'*International Council on Monuments and Sites (ICOMOS)*, il patrimonio culturale è: «un'espressione dei modi di vivere sviluppati da una comunità e tramandati di generazione in generazione, inclusi costumi, pratiche, luoghi, oggetti, espressioni artistiche e valori. Il patrimonio culturale è spesso espresso come patrimonio culturale immateriale o tangibile. Come parte dell'attività umana, il patrimonio culturale produce rappresentazioni tangibili dei sistemi di valori, credenze, tradizioni e stili di vita. Come parte essenziale della cultura nel suo insieme, il patrimonio culturale contiene queste tracce visibili e tangibili dall'antichità al recente passato».

<sup>2</sup> Si comincia a parlare di sostenibilità e di sviluppo sostenibile con il rapporto *Brundtland* del 1987, denominato *Report our common Future*. Proprio dal 1987 e da questo rapporto che si coniò per la prima volta il concetto di "sviluppo sostenibile", identificato come: «quello sviluppo che consente alla generazione presente di soddisfare i propri bisogni senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri». *United Nations. Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development-Brundtland Report*; United Nations: New York, NY, USA, 1987. Per contro, va affermato che tale concetto era già stato ripreso, seppur in parte, dalla Dichiarazione di Stoccolma del 1972 e poi nel 1980 dall'Unione Internazionale per la Conservazione della Natura nel rapporto *World Conservation Strategy of the Living Natural Resources for a Sustainable Development*, evidenziando sommariamente la necessità di proteggere le generazioni future ed il mantenimento delle risorse non rinnovabili. Ma la vera definizione di sviluppo sostenibile, risale alla Conferenza di Rio de Janeiro, *United Nations Conference on Environment and Development* segnando un vero e proprio spartiacque dello scenario mondiale sull'ambiente e sullo sviluppo, sebbene sia

richiede un importante processo di innovazione. Di questi nuovi valori e funzioni troviamo ampia testimonianza anche nella recente letteratura giuridica<sup>3</sup>.

La nuova identità e le nuove funzioni assegnate al patrimonio culturale<sup>4</sup> derivano – come emerge chiaramente dal quadro delle politiche europee<sup>5</sup> e, in particolare, dalla nuova Agenda europea per la cultura<sup>6</sup> – da un approccio integrato, dove assieme alle politiche della sostenibilità e dell’innovazione si registrano processi partecipativi ed inclusivi della popolazione<sup>7</sup>.

A partire dalla Convenzione UNESCO del 2003 che recita: «fattore principale della diversità culturale è garanzia per uno sviluppo sostenibile». Educare all’alterità attraverso il patrimonio culturale limita i conflitti e rafforza il senso di comunità, e il confronto interetnico.

proprio da questo momento che sviluppo ed ambiente verranno studiati come due variabili dipendenti, come viene ampiamente ripreso dalle ulteriori conferenze: Johannesburg 2002, Rio de Janeiro 2012 ed il vertice di New York 2015.

<sup>3</sup> Cfr. D. Donati, *Governare l’inafferrabile. La cultura nella disciplina normativa e nella prassi amministrativa*, in questa Rivista, 2017, 259-323; C. Barbati, M. Cammelli, L. Casini, G. Piperata e G. Sciuolo, *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, il Mulino, 2017; M. Sassatelli, *European cultural space in the European cities of culture. Europeanization and cultural policy*, in 10(2) *European Societies*, (2008), 225-245; M. Sassatelli, *Europa, cultura, identità. Le “Città europee della cultura”*, Milano, Franco Angeli, 2005; M. Sassatelli, *Imagined Europe. The shaping of a European cultural identity through EU cultural Policy*, in 4-5 *European Journal of Social Theory* (2002), 435-451; I. Isbasescu, *The European Capitals of Culture: Towards a Common European Identity?*, Lap Lambert Academic Publishing, 2012; R. Palmer, *Rae Associates, European Cities and Capitals of Culture*, Brussels, 2004.

<sup>4</sup> M. Cammelli, *Il diritto del patrimonio culturale: sfide aperte, risposte possibili*, in *Aedon*, 2017, n. 3, 1; G. Piperata, *Cultura, sviluppo economico e ... di come addomesticare gli scoiattoli*, in *Aedon*, 2018, n. 3, 2; A.L. Tarasco, *Diritto e gestione del patrimonio culturale*, Roma-Bari, Laterza, 2019, spec. 17 ss.

<sup>5</sup> Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo dell’8 settembre 2015, *Verso un approccio integrato al patrimonio culturale per l’Europa* [2014/2149(INI)] (GU C 316 del 22 settembre 2017, 88); Conclusioni del Consiglio del 21 maggio 2014 relative al *patrimonio culturale come risorsa strategica per un’Europa sostenibile* (GU C 183 del 14 giugno 2014, 36); Conclusioni del Consiglio *sulla governance partecipativa del patrimonio culturale* (GU C 463 del 23 dicembre 2014, 1); Conclusioni del Consiglio sulla necessità di mettere in rilievo il patrimonio culturale in tutte le politiche dell’UE (GU C 196 dell’8 giugno 2018, 20); Parere del Comitato europeo delle regioni — *Verso un approccio integrato al patrimonio culturale per l’Europa* (GU C 195 del 12 giugno 2015, 22); Parere del Comitato economico e sociale europeo su «Il contributo delle zone rurali d’Europa all’Anno europeo del patrimonio culturale 2018 a garanzia della sostenibilità e della coesione urbana/rurale» (GU C 440 del 6 dicembre 2018), 22.

<sup>6</sup> Comunicazione della Commissione «Una nuova agenda europea per la cultura» (COM(2018) 267).

<sup>7</sup> D. Throsby, *The Economics of Cultural Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.

## la cultura, nuovo pilastro dello sviluppo sostenibile

Il binomio sostenibilità e eredità culturale viene ripreso anche dalla Convenzione di Faro<sup>8</sup>, evidenziando come il patrimonio culturale venga considerato elemento necessario per il raggiungimento della sostenibilità urbana, non solo ambientale ma anche economica e sociale delle città. Il ruolo strategico che il patrimonio culturale assume per la società, non solo come bene in sé, ma come bene comune, rende necessaria un'azione di valorizzazione e di tutela che per essere attuata deve necessariamente coniugarsi con i nuovi paradigmi dell'innovazione tecnologica<sup>9</sup>, come ampiamente richiamato dalla conferenza europea, *Innovation e Cultural heritage* del 2018<sup>10</sup>. In risposta a queste nuove temperie anche la giurisprudenza ha incominciato recentemente a riflettere sulle questioni dell'innovazione tecnologica in rapporto al patrimonio culturale, a partire dalla digitalizzazione dei beni culturali<sup>11</sup>.

Il patrimonio digitale culturale è ormai una dimensione non più discutibile, come si evince chiaramente anche dall'art. 1 della «Carta per la conservazione del patrimonio digitale» adottata dalla 32esima sessione della Conferenza Generale dell'*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (UNESCO) – Ottobre 2003<sup>12</sup>, dove si evidenzia quanto il pa-

<sup>8</sup> La Convenzione è stata adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 13 ottobre 2005 e aperta alla firma degli Stati membri a Faro (Portogallo) il 27 ottobre dello stesso anno. È entrata in vigore il 1° giugno 2011. Da tale Convenzione si sviluppa l'idea di un "patrimonio comune europeo" (Art. 2 – *Definitions*, Sez. B *Specificity and timeliness of a Council of Europe instrument of the Explanatory Report – CETS 199 – Value of Cultural Heritage for Society*) all'interno del quale il patrimonio culturale interagisce con gli ideali democratici, politici e sociali per generare l'ideale di una responsabilità europea comune del patrimonio culturale, definisce le heritage communities come: «Variable geometry, avoiding reference to ethnicity or other rigid communities. "Heritage communities" here are therefore a very different concept from "the heritage community" (...) «a heritage community consists of people who value specific aspects of cultural heritage which they wish, within the framework of public action, to sustain and transmit to future generations».

<sup>9</sup> A. Serra, *Patrimonio culturale e nuove tecnologie: categorie di interessi e profili giuridici*, in *La globalizzazione dei beni culturali*, a cura di L. Casini, Bologna, il Mulino, 2010, 225.

<sup>10</sup> Per la lettura del report della conferenza *Innovation and cultural Heritage* si rimanda alla pagina on line: «[www.op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/1dd62bd1-2216-11e8-ac73-01aa75ed71a1](http://www.op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/1dd62bd1-2216-11e8-ac73-01aa75ed71a1)».

<sup>11</sup> Cfr. P. Forte, *Il bene culturale pubblico digitalizzato: prime note per uno studio giuridico*, in *P.A. persona e Amministrazione*, 2019, n. 2; D. Donati, *La digitalizzazione del patrimonio culturale. Caratteri strutturali e valore dei beni, tra disciplina amministrativa e tutela opere d'ingegno*, *ivi*, 2019, n. 2, 1-15.

<sup>12</sup> L'UNESCO ha definito il patrimonio culturale digitale: «l'insieme di risorse insostituibili di conoscenza ed espressione umana. Esso comprende risorse culturali, formative, scientifiche e amministrative, come anche informazioni di natura tecnica, giuridica, medica e

trimonio digitale rappresenti un “nuovo lascito” alle generazioni presenti e future in termini di aumento del valore patrimoniale, di nuove forme di valorizzazione e di differenti modelli culturali, protesi non solo ad un miglioramento delle condizioni sociali ma anche economiche<sup>13</sup>. Riteniamo utile soffermarci, considerata l'improcrastinabile ascesa della nuova funzione del patrimonio culturale, tecnologicamente innovato, sull'analisi della dimensione culturale in ottica giuridica e sociale insieme alle nuove frontiere e opportunità derivanti dalla innovazione tecnologica, offrendo, inoltre, alcuni esempi di rifunzionalizzazione del patrimonio culturale e degli impatti generati sul territorio in termini di sviluppo sostenibile di tipo ambientale, culturale, economico e sociale.

## 2. La dimensione culturale motore di sostenibilità

In occasione dell'anno europeo del patrimonio culturale, inaugurato ufficialmente in occasione del forum europeo della cultura il 7 dicembre 2017 a Milano, si ribadisce il ruolo strategico del patrimonio culturale che, come bene comune e risorsa condivisa e condivisibile, può e deve innescare processi di sostenibilità. Infatti, solo attraverso una gestione consapevole del bene si possono innescare processi strategici in termini di creazione di valore, di competenze, di occupazione e di qualità della vita<sup>14</sup>. Del valore economico e produttivo del patrimonio culturale con ricadute territoriali importanti a partire dalle attività turistica dà conto la conferenza *Horizon2020 Cultural Heritage* tenutasi a Bruxelles, ed ancor prima la conferenza dell'*International Council on Monuments and Sites (ICOMOS)*, intitolata *Heritage, a driver of development*.

In Italia, ad esempio, il settore culturale produce circa novanta miliardi del PIL, in questo attuale periodo, in cui l'economia ristagna e la disoccupazione aumenta sempre più, anche a causa della pandemia Covid-19, i beni culturali presenti in Italia possono diventare un ottimo volano su cui sviluppare imprenditorialità, progettualità e nuovi modelli di business che possono generare ritorni economici in grado di far fronte alle prossime sfide non solo sociali ma anche culturali. Il patrimonio culturale, quindi,

di altro genere, create in digitale, o convertite in forma digitale a partire da risorse analogiche già esistenti. Se si tratta di risorse «create in digitale, l'unico formato è l'oggetto digitale».

<sup>13</sup> L. Casini, *Riprodurre il patrimonio culturale*, in *Aedon*, 2018, n. 3.

<sup>14</sup> Decisione (UE) 2017/864 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2017, relativa a un Anno europeo del patrimonio culturale (2018).

se ben fruito e sapientemente valorizzato tanto dai cittadini singoli o associati<sup>15</sup>, quanto direttamente dalle istituzioni deposte alla valorizzazione, può svolgere un ruolo cruciale nella società e divenire un catalizzatore esponenziale per il benessere economico, per il riconoscimento del valore dell'alterità, divenendo, inoltre, anche un'opportunità per una maggiore coesione e integrazione sociale della comunità in cui il bene culturale insiste ed agisce<sup>16</sup>. L'azione trasformatrice del patrimonio culturale può investire, come afferma Scott<sup>17</sup>, anche e soprattutto la città nella sua dimensione sociale, economica e ambientale, facendosi promotrice di una nuova sostenibilità urbana, in quanto il patrimonio culturale ed il luogo in cui esso si manifesta sono costantemente correlati l'uno con l'altro. La cultura trasforma lo spazio in un luogo, facendolo divenire *genius loci*, espressione più lampante di una costruzione valoriale, sedimentata nel tempo e nello spazio. La riscoperta dei valori del luogo porta a riconoscere nel locale un elemento prezioso in quanto in esso si celano le trame identitarie di una *storytelling* territoriale, che si oppone all'omologante globale. Anche la Nuova agenda urbana (NUA)<sup>18</sup> riconosce in maniera esplicita l'importanza del patrimonio culturale come fattore e volano per lo sviluppo sostenibile

<sup>15</sup> Sul punto si riprende il concetto delle *heritage communities*, ossia gruppi di individui auto-organizzati, interessati alla trasformazione sociale e culturale tra i luoghi e le persone. Infatti, secondo la Convenzione di Faro, tali iniziative di persone fanno riferimento alle community-based.

<sup>16</sup> Il termine "bene culturale" si fa risalire, in ambito nazionale, alla commissione Franceschini, istituita nel 1964 con l. 26 aprile 1964, n. 310. La Commissione ebbe l'incarico di condurre un'indagine sulle condizioni e sulle esigenze in ordine alla tutela e alla valorizzazione delle cose di interesse storico, archeologico, artistico e del paesaggio. Nel 1974, si ufficializza l'idioma "beni culturali" con l'Istituzione del Ministero per i beni culturali e per l'ambiente. La locuzione nel campo legislativo internazionale la si fa, invece, risalire alla Convenzione per la protezione dei Beni culturali in caso di conflitto (UNESCO, L'Aia, 1954) ratificata con la l. 7 febbraio 1958 n. 279, richiamata nella X Conferenza generale dell'Unesco (Nuova Delhi, 1956), nella Convenzione concernente le misure da adottare per vietare e interdire l'illicita importazione ed esportazione e trasferimento di proprietà dei beni culturali (UNESCO, Parigi, 1970), nella Raccomandazione per la restituzione dei beni culturali (Nairobi, 1976), e nella Raccomandazione sulla sicurezza dei beni culturali mobili.

<sup>17</sup> A.J. Scott, *The Cultural Economy of Cities*, 2000.

<sup>18</sup> Cfr. A. Potts, *The Position of Cultural Heritage in the New Urban Agenda a Preliminary Analysis* Prepared for ICOMOS; ICOMOS: Charenton-le-Pont, France, 2016; J. Hosagrahar, J. Soule, L. Fusco Girard e A. Potts, *Cultural Heritage, the UN Sustainable Development Goals, and the New Urban Agenda*. In *Proceedings of the ICOMOS; Concept Note United Nations Agenda 2030 Third United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (HABITAT III)*, 15 February 2016. C. Iaione, E. De Nictolis, *The role of law in relation to the New Urban Agenda and the European Urban Agenda: A multi-stakeholder perspective*, Routledge, in *Law and the New Urban Agenda: A Comparative Perspective*, N. Davidson, G. Tawari, Routledge, 2020, 25.

urbano. Infatti, come testimonia il punto ventisei, esso è fondamentale per “l’umanizzazione delle città” e degli insediamenti umani, o come afferma il punto dieci, il patrimonio culturale dovrebbe essere preso in considerazione per promuovere ed attuare modelli di consumo e produzione sostenibili. Il patrimonio culturale diventa così un elemento importante per il cambiamento, per il miglioramento delle dinamiche relazioni, capace di modificare e mutare in meglio lo spazio di una città o parte di essa, anche in ottica di sostenibilità. Fa d’uopo sottolineare il progetto *Cultural routes for sustainable social and economic development in mediterranean* (CROSSDEV)<sup>19</sup> del 2020, per la competitività e lo sviluppo delle piccole e medie imprese nel settore del sistema culturale eco-sostenibile. Infatti, scopo principale del progetto è stato sviluppare e migliorare azioni, metodi e strumenti protesi all’implementazione e alla creazione di attività culturali innovative e sostenibili. Il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo ha predisposto la costituzione di una rete di sistema avente al centro la comunità locale, implementando, soprattutto economicamente, i servizi e le risorse delle comunità locali spesso dimenticate e poco valorizzate. Esempio paradigmatico di questa nuova azione declinata dal Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo è «l’Atlante dei Cammini», ideato per fornire ai turisti un’immersione totale alla cultura eco-sostenibile. Ruolo chiave lo rivestono le comunità, coniugando, allo stesso tempo, nuove economie di mercato. L’azione condivisa degli attori locali favorisce l’emergere di nuove attività di sviluppo non solo culturale ed economico ma anche eco-sostenibile. Del rapporto, città e/o comunità locale e patrimonio culturale, ha dato conto anche la convenzione di Quito del 2016<sup>20</sup>. In particolare, l’ottavo punto, definisce che una proliferazione delle politiche culturali, il rispetto delle minoranze e delle diversità culturali divengono l’architrave per l’ideazione e la successiva costruzione di città “culturalmente sostenibili”<sup>21</sup>. In queste città sostenibili, sia in campo tecnologico sia in quello sociale ed ambientale, le infrastrutture culturali dovranno acquisire una posizione centrale nella ricostruzione urbana, in-

<sup>19</sup> Consultabile al sito: «[www.beniculturali.it/comunicato/crossdev-cultural-routes-for-sustainable-social-and-economic-development-in-mediterranean](http://www.beniculturali.it/comunicato/crossdev-cultural-routes-for-sustainable-social-and-economic-development-in-mediterranean)». E’ un progetto triennale co-finanziato dall’Unione Europea attraverso il Programma ENI CBC MED (ENI CBC MED *Programme*). Quattro paesi partner: Italia, Giordania, Libano e Palestina.

<sup>20</sup> Dichiarazione sulle città e gli insediamenti umani vivibili per tutti, adottata in seno alla Conferenza delle Nazioni Unite tenutasi a Quito nell’ottobre del 2016.

<sup>21</sup> F. Gigliani e F. Di Lascio, *La rigenerazione di beni e spazi urbani: contributo al diritto delle città*, Bologna, il Mulino, 2017.



## la cultura, nuovo pilastro dello sviluppo sostenibile

fatti, come affermato dalla conferenza di Quito<sup>22</sup>, il patrimonio culturale attualmente riveste un ruolo importantissimo nella nuova pianificazione delle città, essendo divenuto un volano non solo in ambito economico ma anche in ambito sociale. Inoltre, come afferma ICOMOS, non solo il patrimonio culturale ma anche le comunità e le città storiche sono modelli di riferimento di sviluppo sostenibile<sup>23</sup>. Infatti, le città storiche rappresentano il primo esempio da dove emergono chiaramente processi di rifunzionalizzazione e valorizzazione del tessuto urbano, diventando icone del paesaggio e attirando la collettività richiamata non solo dal valore storico ma anche dal riutilizzo adattivo dello scenario urbano attuale. Nello scenario collettivo, nazionale ed internazionale, si è affermata l'idea per cui tanto la cultura quanto il patrimonio storico, artistico ed ambientale rappresentino i maggiori strumenti per arrivare ad uno sviluppo della realtà circostante e del relativo territorio come ben evidenziato dalla Comunità Europea<sup>24</sup>, l'UNESCO<sup>25</sup> e l'ICOMOS<sup>26</sup>. Come evidenziato dal «Documento politico dell'Unesco per l'integrazione di una prospettiva di sviluppo sostenibile nei processi della Convenzione del patrimonio mondiale» adottato dall'Assemblea dei paesi membri nel 2015, la relazione tra patrimonio culturale, che sempre più ha il volto urbano, e sviluppo sostenibile riscopre la sua genesi nella mutazione di paradigma del concetto di sviluppo. Uno sviluppo più umanistico, incentrato su tre variabili differenti (ambientale, sociale ed economica), ove la componente culturale non è più marginale ma ricopre un ruolo di primo ordine nelle politiche e strategie non solo

<sup>22</sup> Secondo la Dichiarazione sulle città e gli insediamenti umani vivibili per tutti, cit., «il recupero, condotto dalla cultura, delle zone urbane, e in particolare dagli spazi pubblici, dovrebbe essere promosso al fine di preservare il tessuto sociale, di migliorare le ricadute economiche e di accrescere la competitività. Dovranno essere promosse le industrie culturali e creative, e la rivitalizzazione urbana fondata su un patrimonio e un turismo sostenibile».

<sup>23</sup> Cfr. M. Francini, *La rigenerazione urbana dei tessuti periferici a valenza storica: declinazioni, possibili scenari e strategie*, Milano, Franco Angeli, 2018; G. Colombini, *Rigenerazione sociale, urbana e sostenibile: fondamenti per la pianificazione delle trasformazioni del territorio e delle relazioni umane*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2018.

<sup>24</sup> Sul punto si veda nota 5.

<sup>25</sup> Cfr. J. Hosagrahar, *Integrating Culture and Development: Framing UNESCO's Engagement with Culture and Development*, Strategy paper for UNESCO Culture Sector, Paris, March 2012; G. Poggeschi, «La convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali» dell'Unesco entra a far parte del corpus legislativo italiano. Una novità nel panorama degli strumenti giuridici internazionali?, in *Aedon*, [www.aedon.mulino.it](http://www.aedon.mulino.it) 2007, n. 2.

<sup>26</sup> Gli incontri dell'ICOMOS a Nara in Giappone nel 1997, Xi'an in Cina nel 2005 e Quebec in Canada nel 2008 hanno contribuito a sviluppare una visione unitaria del patrimonio culturale.

europee ma mondiali. Il rapporto cultura e sviluppo sostenibile, non è di certo recente ma trova la propria genesi nella Dichiarazione di Rio+20<sup>27</sup>, denominata «il futuro che vogliamo», che ha portato alla Dichiarazione di Parigi sul «Patrimonio motore dello sviluppo» ove si declina la cultura come volano per le politiche di integrazione, coesione e di sviluppo sociale, urbano ed economico. Rinviene forte il richiamo sancito dal principio sedicesimo della dichiarazione di Rio: «Noi riconosciamo la diversità del mondo e siamo consapevoli che tutte le culture e le civiltà contribuiscono all'arricchimento del genere umano e alla protezione del sistema di supporto alla vita della Terra [...] sottolineiamo l'importanza della cultura per lo sviluppo sostenibile». La dichiarazione di *Hangzhou* del 2013<sup>28</sup> che sottolinea la connessione tra patrimonio culturale e sviluppo sostenibile. In questo documento denominato «la cultura chiave dello sviluppo sostenibile» la cultura viene posta sia al centro di politiche aventi ad oggetto lo sviluppo sostenibile sia come rimedio all'inclusione sociale, alle piaghe sociali ed alla povertà. La dichiarazione sottolinea, infine, che una cura e valorizzazione degli spazi artistici-culturali, una maggiore sensibilità verso la cultura ed ogni sua forma<sup>29</sup> determinino sicuramente progressi non solo economici ma anche sociali ed ambientali, sebbene le politiche e le progettualità culturali siano e saranno sempre alla base di azioni tendenti all'inclusione, al rispetto della diversità e soprattutto ad un miglioramento ambientale<sup>30</sup>.

Nelle pagine della dichiarazione si evidenzia chiaramente come la cultura venga connessa allo sviluppo sostenibile, definendola: «settore essenziale per lo sviluppo sostenibile delle comunità, dei popoli e delle nazioni e come elemento strategico in seno alle politiche di sviluppo nazionali ed internazionali».

La cultura come sviluppo sostenibile viene riconosciuta anche tra

<sup>27</sup> United Nations, *The future we want: Final document of the Rio+20 Conference*, In Proceedings of the Rio20 United Nations Conference Sustainable Development, Rio de Janeiro, Brazil, 20-22 June 2012.

<sup>28</sup> UNESCO, *The Hangzhou Declaration «Placing Culture at the Heart of Sustainable Development Policies»* adopted at the Hangzhou Congress on Culture and Development, 2013.

<sup>29</sup> Sul punto si veda L. Cavalli Sforza, *L'evoluzione della cultura*, Torino, 2016; *La cultura italiana*, Torino, Utet, 2009. Attualmente, il termine cultura ha molti significati, ma secondo Cavalli Sforza quello più generale e funzionale è quello di: «accumulo globale di conoscenze e di innovazioni, derivante dalla somma di contributi individuali trasmessi attraverso le generazioni e diffusi al nostro gruppo sociale».

<sup>30</sup> N. Duxbury, J. Hosagrahar, J. Pascual, *Operationalising Culture in the Sustainable Development of Cities for GOLD IV of UCLG, United Cities and Local Governments*, 2016.

## la cultura, nuovo pilastro dello sviluppo sostenibile

gli obiettivi di sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Goals – SDGs*) dell'Agenda 2030<sup>31</sup>, promossa ed elaborata per mezzo del programma *UN-Habitat*<sup>32</sup>.

Tra i vari obiettivi, quelli che più chiaramente evidenziano la nuova veste della cultura sono tanto l'obiettivo di «concepire e implementare entro il 2030 politiche per favorire un turismo sostenibile che crei lavoro e promuova la cultura e i prodotti locali» (punto otto nove) quanto quello di «potenziare gli sforzi per proteggere e salvaguardare il patrimonio culturale e naturale del mondo» (punto undici. quattro).

Infatti, l'accesso ai servizi culturali o turistici, la libera ed attiva partecipazione alla vita culturale tanto da fruitori del servizio stesso quanto da protagonisti, sono divenuti punti focali nell'elaborazione di politiche pubbliche nella formazione di società inclusive, stimolando, sebbene in parte, la creazione di società eque ed aperte all'integrazione delle minoranze.

Sempre secondo l'Agenda 2030, il patrimonio culturale e le aree urbane storiche contribuiscono a migliorare la vita urbana, dalla fornitura di servizi al riutilizzo di zone e spazi pubblici.

Si ritiene che la relazione tra sviluppo sostenibile e patrimonio culturale sussista anche indirettamente e che le politiche e le strategie protese allo sviluppo sostenibile, alla green economy intervengano in risposta al fenomeno del cambiamento climatico<sup>33</sup>.

### 3. Patrimonio culturale 3.0, tra condivisione e diffusione

Negli ultimi anni, come riportato ampiamente dal preambolo della *Charter for the Preservation of the Digital Heritage* dell'UNESCO, è mutata la percezione, la fruizione e l'offerta culturale, grazie all'apporto tecnologico per innovare e trasmettere alle generazioni future l'eredità culturale.

<sup>31</sup> L'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile è un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità sottoscritto nel settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri dell'ONU. Essa ingloba 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile – *Sustainable Development Goals, SDGs* – in un grande programma d'azione per un totale di 169 “target” o traguardi. L'avvio ufficiale degli Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile ha coinciso con l'inizio del 2016, guidando il mondo sulla strada da percorrere nell'arco dei prossimi 15 anni: i Paesi, infatti, si sono impegnati a raggiungerli entro il 2030.

<sup>32</sup> UN-Habitat è programma delle Nazioni Unite per gli insediamenti umani, compito primario è favorire un'urbanizzazione socialmente ed ecologicamente sostenibile, inoltre, garantendo a tutti il diritto ad avere una casa dignitosa. L'organizzazione nacque nel 1978 con una risoluzione dell'Assemblea generale, ha sede a Nairobi (Kenya).

<sup>33</sup> C. Del Bò, *Etica del turismo. Responsabilità, sostenibilità, equità*, Roma, Carocci, 2017.

Anche a livello nazionale, si è assistito, negli ultimi anni, ad una copiosa promulgazione di leggi. Infatti, specularmente alla «Carta per la conservazione del patrimonio digitale», si coniuga il «Piano triennale per la digitalizzazione e l'innovazione dei musei», redatto a seguito tanto sia del «Piano nazionale di digitalizzazione dei beni culturali», quanto dalle linee guida per l'interoperabilità dell'AgID.

L'apporto delle nuove tecnologie, scandito dalla visione di una nuova sostenibilità "culturale", è stato dettato dall'esigenza che il patrimonio culturale non dovesse rimanere ancorato ai vecchi dogmi del passato, ma dovesse divenire un fattore co-evolutivo, volano di sviluppo economico e sociale, valore aggiunto di una prosperità condivisa, poiché la cultura nelle sue mutevoli forme è un bene comune<sup>34</sup>, una risorsa preziosa per la comunità, un bene essenziale per il benessere ed il sostentamento delle generazioni presenti e future<sup>35</sup>.

Il patrimonio culturale ha subito e sta subendo una trasformazione dettata dall'inesorabile ed incessante azione promossa dell'innovazione tecnologica, siccome anche il patrimonio culturale, oggigiorno, deve necessariamente fare i conti tanto con l'innovazione tecnologica quanto con le nuove sfide sociali, economiche ed ambientali (come da ultimo la pandemia Covid-19).

Si sta modificando il rapporto tra il bene culturale ed il suo fruitore, riuscendo, inoltre, ad arricchire, migliorare ed allo stesso tempo semplificare l'offerta di un prodotto, un'opera d'arte o un'attività culturale e di conse-

<sup>34</sup> Sul punto si veda C. Iaione, *La cultura come un bene comune; Felicità, condivisione/cooperazione e governance*, 12 agosto 2013, in Labus laboratorio per la sussidiarietà: «[www.labsus.org/2013/08/cultura-bene-comune/](http://www.labsus.org/2013/08/cultura-bene-comune/)», il quale sottolinea l'ingresso in una nuova era: *crowdsourcing* e *crowdfunding*. Ossia, un'era dove per risolvere e riparare ai problemi che ledono la collettività, bisogna in prima linea coinvolgere e far cooperare sempre di più le persone, i cittadini, le associazioni. Stabilendo che grazie alla cooperazione di codesti soggetti: «I risultati saranno sicuramente innovativi perché se innovazione è combinazione inedita di fattori noti, nulla è più noto dello Stato, del mercato e della società. Quello che cambia è la tecnologia istituzionale, la governance appunto, che li mette insieme a collaborare e cooperare per elaborare soluzioni nuove, convenienti sia dal punto di vista collettivo che individuale. È cosicché si sperimentano soluzioni che consentono di modernizzare processi e organizzazioni, pubbliche e private. È sempre cosicché le persone mettono a frutto le proprie competenze, le proprie capacità e quando si liberano le energie, la fantasia, la creatività delle persone, il potenziale inventivo dei cittadini, il risultato non è mai scontato».

<sup>35</sup> P. Grossi, *Un altro modo di possedere: l'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, Giuffrè, 1977. Ma a livello internazionale lo scritto che si usa indicare come fondante è E. Ostrom, *Managing the commons*, oggi in G. Hardin, J. Baden (a cura di), *Managing the commons*, New York, W.H. Freeman and Company, 1977.

## la cultura, nuovo pilastro dello sviluppo sostenibile

guenza, facilitando la diffusione della cultura e la fruizione della stessa anche da parte delle fasce più giovani della popolazione e da quelle prima escluse per la presenza di barriere culturali non solo di natura economica ma anche sociale.

Secondo quanto affermato, nel discorso inaugurale dell'Anno Europeo del patrimonio culturale, dal direttore della direzione generale per la ricerca e l'innovazione della Commissione europea Jean David Malo<sup>36</sup>, la tecnologia nel settore culturale si declina attraverso varie forme e diversi campi, non solo quello digitale ma anche quello politico e sociale.

Le nuove tipologie di innovazione tecnologica nel campo culturale si basano anche su architetture flessibili attraverso la condivisione in rete, come ad esempio il progetto *Gift*, un'applicazione tecnologica che sviluppa applicazioni mobili per migliorar non solo la fruizione del servizio culturale ma anche l'interazione tra i fruitori stessi.

Un altro esempio espressione della nuova veste della cultura è la *House of European History*, una mostra interattiva, totalmente digitale. A complemento di queste esemplificazioni ricordiamo anche la nanotecnologia in gel per il restauro di dipinti o modelli 3D ad alta risoluzione come avvenuto nella chiesa del Santo Sepolcro a Gerusalemme.

### 4. L'ascesa del partenariato pubblico-privato-comunità nel settore culturale

L'avvento dell'innovazione nel patrimonio culturale si declina, in mutevoli forme, e quindi non solo attraverso prodotti digitali ma anche attraverso i partenariati pubblico-privati.

Infatti, è sempre più frequente vedere forme di *co-governance* che coinvolgono contemporaneamente attori provenienti dal settore pubblico, privato e del non profit<sup>37</sup>. Infatti, l'integrazione pubblico-privato-comunità, è divenuta nel tempo la base ed il volano per la costituzione di un ecosistema sociale<sup>38</sup>, culturale, economico ed infine istituzionale, ove forme di co-pro-

<sup>36</sup> Nel discorso inaugurale dell'Anno Europeo del patrimonio culturale J.D. Malo ha affermato: «quando si definiscono i parametri dell'innovazione tecnologica in campo culturale si delinea un'innovazione pluriforme, ossia non sono in campo digitale ma anche sociale, politico, imprenditoriale, economico e metodologico».

<sup>37</sup> C. Iaione, *The Co-City: Sharing, Collaborating, Cooperating, and Commoning in the City*, in *The American Journal of Economics and Sociology*, 2016, 415.

<sup>38</sup> Spesso quando ci si riferisce a queste forme di cooperazione dal basso, si è soliti ricondurre tale manifestazione alle c.d. "Faro community" ossia «un insieme di persone che

duzione e co-gestione dei beni comuni urbani ed in particolare dei beni culturali urbanistici<sup>39</sup>.

Lo strumento del partenariato pubblico privato<sup>40</sup> nel settore culturale<sup>41</sup>, definito sin da subito come una delle possibili soluzioni a vari problemi, come la mancanza di risorse economiche e lo stato di abbandono, che nel tempo hanno riguardato il patrimonio culturale, in Italia, è stato creato grazie all'opera del legislatore che ha voluto definire ed ampliare il principio

attribuisce valore ad aspetti specifici dell'eredità culturale, e che desidera, nel quadro di un'azione pubblica, sostenerli e trasmetterli alle generazioni future», un insieme di risorse ereditate dal passato in cui le popolazioni si identificano, indipendentemente da chi ne detenga la proprietà, come riflesso ed espressione dei loro valori, credenze, conoscenze e tradizioni, in continua evoluzione.

<sup>39</sup> Uno dei primi che si è interessato alla nuova categoria di bene, quella dei “beni culturali urbanistici”, è stato il Giannini agli inizi degli anni '70 del secolo scorso, soprattutto dopo l'emanazione della c.d. Legge Ponte, introducendo per la prima volta una tutela generalizzata per i centri storici, affidata in via primaria al Comune quale ente preposto al governo del territorio e non più alle Soprintendenze ai beni culturali. Il riconoscimento del “*patrimonio culturale urbanistico e storico*” non è stato lineare nel tempo, avendo riscontrato non pochi problemi causati dalle leggi regionali sull'urbanistica dedite più spesso ad evidenziare e valorizzare la sostanzialità dello scenario territoriale meno invece, a dettare regole alla sistemazione pubblica del territorio. Il consolidamento di tale strumento è avvenuto con la cooperazione di tutti gli attori principali: il legislatore sia statale che regionale, la giurisprudenza con lo studio di nuovi indirizzi ermeneutici, la prassi, attraverso i tentati vi sperimentati in diversi comuni. Il patrimonio dei beni culturali urbanistici è costituito da un insieme di beni, alcuni definiti “artificiali”, altri “naturali”, altri invece definiti “seminaturali o misti” in cui l'elemento naturale e la mano dell'uomo hanno dato luogo ad una nuova figura non definibile a priori. La principale caratteristica di questi nuovi beni a regime protezionistico risiede nel fatto che qualora manchi la prescrizione di un vincolo ex d.lgs. n.42/2004, essi vengono tutelati dal Comune, in quanto è l'ente più vicino alla comunità e poi perché tali beni sono ubicati ed esistono sul territorio comunale<sup>33</sup>. Nella cornice normativa di riferimento, si è giunti alla formulazione da parte dei comuni interessati di elenchi complementari ai piani regolatori per identificare i beni facenti parte del patrimonio culturale, il c.d. “consolidato urbano”, stabilendo che esso, non solo possa essere ancorato al perimetro circoscritto della Zona A- centro storico- ma che esso possa essere ubicato anche nelle altre zone del territorio comunale. I centri storici rientrano senza dubbio, nella categoria dei beni culturali urbanistici anche se il codice dei beni culturali non li contempla come tali e quindi non possono essere ascrivibili al *genus* di beni culturali, per contro, però quest'ultimi vengono tutelati dal d.m. n. 1444/ 1968 il quale disciplina la densità edilizia, le altezze e le distanze.

<sup>40</sup> C. Iaione, *L'azione collettiva urbana tra partenariato pubblico-comunità e pubblico-comunità-privato*, in *La Co-Città. Diritto urbano e politiche pubbliche per la rigenerazione urbana l'innovazione sociale, l'economia collaborativa e i beni comuni*, a cura di P. Chirulli e C. Iaione, Napoli, Jovene, 2019.

<sup>41</sup> Sul punto, si veda lo studio condotto da FEDERCULTURE e dalla Fondazione IFEL «Le forme di PPP e il fondo per la progettualità in campo culturale», 2013, reperibile in «www.federculture.it».

## la cultura, nuovo pilastro dello sviluppo sostenibile

di sussidiarietà orizzontale<sup>42</sup> e coniugarlo con quanto definito dal codice dei beni culturali. Riprendendo quanto affermato dalla Corte dei conti nel documento «Iniziative di partenariato pubblico-privato nei processi di valorizzazione dei beni culturali»<sup>43</sup>, si sottolinea come nonostante il periodo di profonda crisi che ha intaccato e sta intaccando il settore culturale, quest'ultimo, sebbene in misura parziale, ha dimostrato di reagire alla crisi economica sia in termini di domanda quanto per numero di visitatori grazie alle azioni profuse dal partenariato pubblico-privato.

Tutti questi fattori hanno definito in maniera congiunta la decentrazione. In molti paesi europei, tra cui l'Italia, le politiche statali hanno lasciato spazio all'azione proveniente dalla compagine privata, sicuramente più organizzata e più efficiente. Come afferma Casini<sup>44</sup>, tali forme di cooperazione tra pubblico e privato sono uno degli elementi portanti del patrimonio culturale odierno.

Le più nuove forme di partenariato contemplano, invece, la partecipazione della comunità accanto a quella del pubblico e sempre più spesso vedono la compresenza del privato. Questa categoria del partenariato pubblico-privato-comunità forgiata di recente racchiude in campo culturale diversi strumenti, come ad esempio quello degli ecomusei o delle comunità patrimoniali. Tutti si ispirano ad una *governance* partecipativa<sup>45</sup> della cultura che stimola ed amplifica la costruzione di forme di collaborazione tra soggetti del terzo settore, professionisti, imprese del settore culturale e creativo, università o scuole (in particolare quelle professionali o tecniche) della città.

In particolare, le *heritage communities* sono gruppi di individui auto-organizzati e auto-gestiti, interessati alla trasformazione sociale progressiva delle relazioni tra le persone, i luoghi e le storie con un approccio inclusi-

<sup>42</sup> Cfr. P. Rescigno, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2002, n.1, 19. Secondo quest'ultimo, infatti, la sussidiarietà orizzontale risulta essere un principio che «se ritenuto applicabile, dà la preferenza ai privati, salvo che si dimostri che nessun privato è disponibile o riesce a raggiungere risultati ritenuti ottimali o comunque migliori di quelli raggiunti o raggiungibili dai poteri pubblici». In senso critico si v. T. Montanari, *Privati della cultura*, Torino, 2015.

<sup>43</sup> C. conti, deliberazione 4 agosto 2016, n. 8/2016/G.

<sup>44</sup> L. Casini, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Milano, Giuffrè, 2005.

<sup>45</sup> Sul punto, come esempio paradigmatico, si veda il progetto Fuso Co-Hub, una vera e propria cooperativa di comunità che ha gestito un Co-Lab, ossia uno spazio di incubazione e prototipazione di imprese di comunità. Infatti, il Co-Lab ha adottato uno spazio fisico, chiamato CulturHub, proteso alla promozione e valorizzazione delle progettualità culturali e creative attraverso un nuovo modello di *governance* partecipativa, dove la cultura diviene il punto cardine.

vo<sup>46</sup>. In questo contesto, le iniziative civiche fanno riferimento a iniziative community-based in linea con i principi della Convenzione di Faro. Grazie allo sviluppo delle *heritage community*, si amplifica il concetto di “democrazia culturale”, visione introdotta da Giannini<sup>47</sup> che fu il primo a definire e sviluppare il concetto di materialità e fruibilità inerente ai bene culturali.

Inoltre, nel profluvio normativo nazionale e tenendo ben presente le disposizioni normative declinate e recepite dalla Convenzione di Faro, fa d'uopo evidenziare che, soprattutto in ambito culturale, sono stati introdotti nuovi contratti di partenariato, come ad esempio il partenariato pubblico-privato-comunità o quello sociale<sup>48</sup> (o baratto amministrativo) per la costruzione di una filiera produttiva della cultura a partire dalla rigenerazione di contenitori e centri culturali.

Infatti, il partenariato sociale trova la sua prima formulazione nel decreto Sbocca Italia con l'art. 24, d.l. 12 settembre 2014, n. 133 «Misure di agevolazione della partecipazione delle comunità locali in materia di tutela e valorizzazione del territorio». Il “baratto” inizialmente si configurava come un normalissimo contratto di scambio, nella più classica forma del *do ut des*, rappresentando un'osmosi perfetta tra soggetti pubblici e privati, protesa alla realizzazione di interventi di promozione e valorizzazione del sistema urbano, spesso calato in contesti urbani degradati.

<sup>46</sup> A. Crosetti, *Governo del territorio e tutela del patrimonio culturale: un difficile percorso di integrazione*, in *Riv. giur. ed.*, 2018, n. 2, 135-151. Infatti, Crosetti afferma che «i beni culturali acquisiscono importanza e significato in quanto sono intimamente connessi al tessuto storico e sociale della civiltà in cui essi hanno rilievo e di cui anzi costituiscono espressione e testimonianza».

<sup>47</sup> Le caratteristiche che Giannini delineò per tutti i beni culturali furono l'immaterialità e la pubblicità. La prima si riferisce al valore culturale di cui è espressione ogni testimonianza storico-culturale. Infatti, Giannini nel suo scritto M.S. Giannini, *Ristrutturiamo il Ministero dei Beni Culturali*, 1986, ora in *Scritti*, VIII, Milano, Giuffrè, 2006, 539 ss., sostiene: «il bene culturale non è un bene materiale, ma immateriale: l'essere testimonianza avente valore di civiltà è entità immateriale, che inerisce ad una o più entità materiali, ma giuridicamente è da queste distinto». Inoltre, Giannini sottolinea come il bene culturale si sostanzia in una cosa «ma non si identifica nella cosa medesima, bensì, come bene, si aggettiva in quel valore culturale inerente alla cosa: siamo arrivati qui al nucleo effettivo della teorica dei beni culturali; detto in termini concreti il quadro del grande pittore è una cosa, che è supporto insieme di uno o più beni patrimoniali, e di un altro bene che è il bene culturale. Come bene patrimoniale, la cosa (il quadro) è oggetto di diritti di proprietà, e può esserlo di altri diritti (per es. usufrutto, pegno); come bene culturale è oggetto di situazioni soggettive attive del potere pubblico (che alcuni ritengono diritti, ma sono invece potestà)».

<sup>48</sup> Cfr. N. Fragiaco, *Ricorso al terzo settore e partenariato sociale come opportunità “fuori mercato” per l'Ente Locale e la comunità amministrata all'interno di un ordinamento retto dal principio concorrenziale*, in *Quaderni amministrativi*, 2020, 4, 5.



## la cultura, nuovo pilastro dello sviluppo sostenibile

Attualmente è l'art. 190 del codice dei contratti pubblici, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, che definisce il baratto amministrativo. Ancor prima però, come evidenziato, il baratto amministrativo veniva declinato dall'art. 24, d.l. n. 133/2014 poi abrogato dal codice dei contratti del 2016. Le principali differenze tra i due articoli, ossia l'art. 24, d.l. n. 133/2014 e l'art. 190, d.lgs. n. 50/2016, possono essere sintetizzate in tre punti: *a)* la prima differenza è quella che il primo riguarda solo i comuni, mentre il 190 riguarda ogni ente territoriale, *b)* la seconda riguarda il profilo oggettivo, sebbene tra il primo ed il secondo articolo si faceva menzione ad una norma di chiusura riguardo al genere di tali attività, ed infine, *c)* la terza riguardava l'esenzione sui tributi, come IMU, TASI e TARI che l'ente deve applicare a quest'ultimi, infine, proprio per questo punto si può definire il baratto amministrativo come un contratto a prestazioni corrispettive. L'esenzione o la riduzione del tributo si conformerà all'attività svolta. Inoltre, secondo quanto affermato da De Nictolis<sup>49</sup>, che riconduce il baratto amministrativo ad una applicazione del principio di sussidiarietà, si evidenzia l'utilità di tale istituto sia per l'ente sebbene sussista molte volte l'impossibilità economica di organizzare una gara d'appalto, sia per il cittadino qualora dovesse essere impossibilitato all'adempimento del tributo. Inoltre, a mio sommesso avviso, ritengo che il partenariato sociale sia anche un utile strumento tendente ad ampliare e far riemergere una vicinanza sempre più sopita nei cittadini riguardo gli aspetti di stampo sociale, culturale sui beni comuni, ma soprattutto per mezzo del baratto amministrativo si diffonde nei cittadini un senso di vicinanza e di partecipazione in prima linea alla cosa comune, la c.d. cittadinanza attiva.

L'integrazione tra i beni culturali e l'urbanistica si manifesta anche attraverso il fenomeno della rigenerazione urbana, come ampiamente sostenuto da Stella Richter<sup>50</sup>, poiché il patrimonio culturale e la cultura in generale sono divenuti nel tempo un mezzo fondamentale per progettualità volte alla riqualificazione ed alla rigenerazione di parti di città o di intere aree degradate ed abbandonate, come ampiamente affermato dalla Dichiarazione di Toledo (2010) sulla rigenerazione urbana integrata e il suo potenziale strategico per uno sviluppo urbano più intelligente, sostenibile e inclusivo nelle città europee.

<sup>49</sup> R. De Nictolis, *Il baratto amministrativo (o partenariato sociale)*, in *La co-città: diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, a cura di P. Chirulli e C. Iaione, Napoli, Jovene, 2018, 61.

<sup>50</sup> P. Stella Richter, *Governo del territorio e patrimonio culturale: studi del 19. Convegno nazionale, Bari-Matera, 30 settembre-1° ottobre 2016*, Milano, Giuffrè, 2017.

L'importanza per il patrimonio culturale nei processi di pianificazione e rigenerazione del costruito, come sottolineato dalla Corte costituzionale<sup>51</sup> che ha sapientemente ridefinito e rielaborato il valore storico ed artistico della cultura e dell'arte in generale nella scienza urbanistica, discende dal valore identitario del patrimonio culturale che non va inteso come elemento subordinante ma come elemento essenziale, primario e fondamentale per la riscoperta e la promozione di quelle realtà urbane inespresse, dimenticate ed abbandonate.

Inoltre, le nuove tipologie di partenariato possono essere riprese negli strumenti previsti dalla disposizione di cui all'art. 151, d.lgs. n. 50/2016, ossia: «Sponsorizzazioni e forme speciali di partenariato».

Tale articolo introduce, infatti, un nuovo paradigma di partenariato, predisposto in via esclusiva per il «recupero, il restauro, la manutenzione programmata, la gestione, l'apertura alla pubblica fruizione e la valorizzazione di beni culturali immobili».

Lo studio dell'art. 151 si rivela determinante ai fini dell'oggetto del presente studio non sono e non tanto per la nuova configurazione del partenariato c.d. "speciale", quanto per il significato estrinseco sotteso a tale disposizione, ossia un nuovo modello di gestione e governo dell'eredità culturale che mette al centro la società civile<sup>52</sup>.

Il nuovo modello partenariale vagheggiato dalla disposizione *de qua* presuppone una nuova, più aperta e più inclusiva valorizzazione e gestione del bene culturale possano essere finanziate attraverso sponsorizzazioni, erogazioni liberali o campagne di raccolta fondi anche nelle forme del finanziamento collettivo, lasciando così campo aperto alla sperimentazione di forme innovative di promozione e coordinamento delle politiche di gestione del patrimonio culturale, in una prospettiva di valorizzazione integrata dei beni culturali delineata dal d.lgs. n. 42/2004<sup>53</sup>.

Inoltre, la fattispecie, definita dalla nuova norma, si applica ad una frazione significativa del patrimonio culturale ovvero ai beni culturali immobili, per fornire una solida base giuridica alle forme atipiche di partenariato contrattuale di incerta collocazione giuridica, già diffuse nella prassi, ed al contempo di favorire una più ampia partecipazione di privati for profit ad

<sup>51</sup> A. Crosetti, *Governo del territorio e tutela del patrimonio culturale: un difficile percorso di integrazione*, *Riv. giur. ed.*, 2018, n. 2, 81.

<sup>52</sup> C. Vitale, *Rigenerare per valorizzare. La rigenerazione urbana "gentile" e la riduzione delle disuguaglianze*, in *Aedon*, 2021, n. 2.

<sup>53</sup> Per riferimenti di ordine generale cfr. M. Cammelli, *Cooperazione*, in *Diritto del patrimonio culturale*, a cura di C. Barbati, M. Cammelli, L. Casini, G. Piperata e G. Sciuolo, Bologna, il Mulino, 2020, 295 ss. e spec. 306 ss.

## la cultura, nuovo pilastro dello sviluppo sostenibile

iniziative di valorizzazione che coinvolgano la gestione stessa del bene culturale, nella direzione tracciata dal ministero nel d.m. 6 ottobre 2015 con la concessione in uso a soggetti no profit (associazione<sup>54</sup> e fondazioni<sup>55</sup>) di beni immobili del demanio culturale statale non valorizzati che richiedono interventi di restauro.

L'importanza focale dell'art. 151 rinvia altisonante anche nel richiamo dell'art. 71, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, codice del terzo settore. Infatti, per mezzo di questo articolo si disciplina e si chiarifica l'utilizzo dei locali da parte delle associazioni e degli altri enti del terzo settore, stabilendo le modalità per l'individuazione del concessionario, per la concessione 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, può avvenire mediante le procedure semplificate di cui all'art. 151, c. 3, d.lgs. n. 50/2016.

L'integrazione con il codice del terzo settore non si limita solo alla cooperazione normativa tra l'art. 151, d.lgs. n. 50/2016 e l'art. 71, d.lgs. n. 117/2017.

Infatti, sono stati predisposti altri strumenti di partenariato e di contrattazione pubblico privata. Infatti, come ben riportato dall'art. 55 si prevede che le Pubbliche Amministrazioni garantiscano il coinvolgimento con il terzo settore, attraverso attività di co-programmazione e co-progettazione.

Queste attività possono essere classificate come partenariati attivati e configurati nel pieno rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento.

Anche l'art. 56, risulta degno di menzione. Infatti, per mezzo di quest'ultimo, si declinano convenzioni finalizzate e protese alle attività o servizi sociali di interesse generali.

## 5. Conclusioni. Il progetto Co-Roma

Emerge dall'analisi condotta in questo studio come la partecipazione possa diventare un fattore di ripensamento delle formule partenariali tra

<sup>54</sup> Sul punto si veda C. Iaione e E. De Nictolis, *Bologna: un modello di cooperazione tra amministrazione, associazioni, cittadini*, in *Equilibri*, 2016, 41-44.

<sup>55</sup> Cfr. T. Pontello, *Partenariato pubblico-privato istituzionalizzato: le fondazioni per la gestione di beni e servizi culturali e le società di capitali ad oggetto culturale*, in M.P. Chiti, *Il partenariato pubblico privato. Concessioni. Finanza di progetto. Società mista. Fondazioni*, Napoli, 2009, 317; G. Sciuillo, *Valorizzazione, gestione e fondazioni nel settore dei beni culturali: una svolta dopo il d. lgs. 156/2006*, in *Aedon*, 2006, n. 2.

pubblica amministrazione per la valorizzazione dei beni culturali<sup>56</sup>. I processi partecipativi di valorizzazione del patrimonio e di sviluppo del territorio sono già presenti in alcune sperimentazioni locali, dove grazie all'interazione di diversi attori del territorio si sono attivate collaborazioni fra attori civici, privati e pubblici.

In questo paragrafo conclusivo può essere utile, pertanto, accennare ad uno dei progetti che meglio esprime l'evoluzione del valore del patrimonio culturale e come la valorizzazione della cultura possa essere un tassello fondamentale per la crescita delle comunità locali e volano per lo sviluppo socioeconomico del territorio attraverso lo sviluppo di prodotti e servizi culturali e non solo.

La presentazione del contesto teorico e legale di riferimento verrà approfondita attraverso l'analisi dell'esperienza di Co-Roma, un progetto sviluppato dal gruppo di ricerca Luiss LabGov con l'obiettivo di promuovere in un contesto prioritario e complesso della città, un approccio collaborativo alla governance dei beni comuni della città di Roma. Co-Roma è un progetto che sviluppa le sue attività attraverso tre diversi cantieri, ciascuno specializzato in uno specifico bene comune della città e con l'obiettivo di promuovere una visione collaborativa della gestione delle risorse. Il cantiere più interessante per il tema cultura fa riferimento al distretto di Roma sud-est, definito distretto culturale di Centocelle, che vede al suo centro all'area il Parco Archeologico di Centocelle e si estende per i tre quartieri che vi si affacciano Alessandrino, Centocelle e Torre Spaccata. Quest'area della città si caratterizza per un forte disagio economico e sociale, che si manifesta con fenomeni di gentrificazione e al tempo stesso con spazi abbandonati e carenze di servizi. L'area dal progetto è però ricca dal punto di vista culturale, con la presenza di manufatti con un importante valore storico, e si caratterizza per un forte senso di appartenenza che fa sì che la cultura sia un filo conduttore che unisce i tre quartieri. Infatti, l'importanza del patrimonio culturale è emersa chiaramente dall'analisi del territorio, e dall'esperienza dei ricercatori nel contesto locale, che ha permesso di comprendere che la cultura potesse essere solo un fattore per promuovere la collaborazione fra diversi attori e uno spirito di comunità e un veicolo per lo sviluppo economico e sociale. Tuttavia, per poter attivare questa trasformazione, è necessario che le comunità di riferimento siano accompagnate attraverso dei percorsi di *capacity building* che possano supportare gli attori territoriali a riconoscere i propri valori, valorizzare i diversi narrativi del territorio e

<sup>56</sup> A. Moliterni, *Patrimonio culturale e soggetti privati. Criticità e prospettive del rapporto pubblico-privato*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019.

## la cultura, nuovo pilastro dello sviluppo sostenibile

promuovere azioni imprenditoriali di comunità. Il progetto è frutto quindi di un percorso pluriennale che accompagna le comunità del territorio nel prendere coscienza del rapporto con il patrimonio locale, accrescere le proprie competenze e li supporta nella creazione di strumenti, giudici e non solo, per facilitare il raggiungimento degli obiettivi<sup>57</sup>.

Una dei momenti cruciali del percorso è quella che ha portato, dopo vari momenti di co-progettazione – mappatura, *cheap talk* e altre attività sul territorio – alla creazione di un’associazione Comunità per il parco pubblico di Centocelle (CPPC). Come il nome suggerisce, l’obiettivo principale della associazione è la valorizzazione del parco archeologico di Centocelle e del patrimonio culturale dell’area. La condivisione dell’obiettivo, la valorizzazione del parco e del suo valore storico culturale, è stato il fattore principale che ha permesso di creare un sentimento comune, condizione necessaria per la collaborazione e per far sì che persone con background, esperienze e interessi diversi potessero cooperare. La cultura è stato il fattore abilitante per trasformare un gruppo di persone in una e vera e propria comunità legata da degli obiettivi comuni. Per favorire la valorizzazione dell’area e del suo patrimonio culturale, la CPPC ha promosso una serie di iniziative che potessero coniugare esperienze culturali a vere e proprie azioni di cittadinanza attiva. Sono state così promosse passeggiate patrimoniali, l’adozione di aree verdi e attività di pulizia e valorizzazione del parco. Proprio in questa fase, la comunità ha preso coscienza del fatto che il valore patrimoniale dell’area andava oltre i reperti storici del Parco e che il patrimonio culturale era composto non solo da quello tangibile ma anche dalla memoria collettiva dei quartieri e dalle storie che raccontavano la trasformazione del territorio. Seguendo questa intuizione, il percorso del progetto Co-Roma per la valorizzazione del parco di Centocelle e degli artefatti storici e culturali presenti nel distretto si è arricchito ricercando la valorizzazione di un concetto più ampio del patrimonio culturale includendo diversi narrativi, promuovendo la promozione del patrimonio culturale come democratico e l’inclusione sociale come uno degli obiettivi della promozione della cultura in tutte le sue forme. In questo percorso e grazie a questa consapevolezza che ha guidato tutte le attività della comunità, il partenariato del progetto Co-Roma – del quale CPPC è un attore fondamentale – è stato anche riconosciuto come *Heritage Community* dal Consiglio d’Europa nel rispetto dei principi della Convenzione di Faro<sup>58</sup>.

<sup>57</sup> C. Iaione, E. De Nictolis e M.E. Santagati, *Participatory governance of culture and cultural heritage: policy, legal, economic insights from Italy*, in *Frontiers*, 2022.

<sup>58</sup> V. Di Capua, *La Convenzione di Faro. Verso la valorizzazione dell’eredità culturale come bene comune?*, in *Aedon*, 2021, n. 3.

Questo riconoscimento evidenzia come la comunità si sia spesa ben oltre la riscoperta del valore storico e culturale dell'area raccogliendo informazioni e memorie collettive legate ai luoghi e attivando processi di inclusione sociale. Il riconoscimento da parte del Consiglio d'Europa ha fatto sì che l'associazione prendesse coscienza anche il suo valore sociale all'interno della propria comunità, della possibilità di poter avere un impatto sul presente e futuro del patrimonio culturale e sullo sviluppo sostenibile dell'area. Contemporaneamente, la promozione di attività sociali si è scontrata con la realtà e le difficoltà tipiche del volontariato, che sono fortemente legata a un impegno e una responsabilità individuale che fa sì che le azioni di cittadinanza attiva non siano spesso sostenibili nel lungo periodo.

Da qui nascono due percorsi paralleli, da un lato il dialogo con le istituzioni dall'altro la creazione di un nuovo strumento giuridico di stampo imprenditoriale, la cooperativa di quartiere CooperACTiva<sup>59</sup>. Per quanto riguarda il dialogo con la pubblica amministrazione, CPPC ha sin dai primi momenti partecipato attivamente ai diversi momenti aperti al pubblico della discussione riguardo il parco e i suoi patrimoni. Il dialogo continuo con la pubblica amministrazione è uno strumento per difendere il patrimonio culturale e promuovere nuove iniziative per la valorizzazione di quel patrimonio. Da qui l'iniziativa per il Bilanciato Partecipativo del comune di Roma, promosso dalla associazione, per l'investimento delle risorse del Comune per la riqualificazione degli spazi del parco, per far sì che questi tornino ad essere vissuti dalla comunità e diventino una risorsa per i quartieri. Il progetto «Il parco di Centocelle fra presente passato e futuro» ha avuto il maggior numero di voti nel Municipio vincendo il concorso comunale. Questa attività esemplifica bene come le azioni di valorizzazione del patrimonio culturale possano portare a degli impatti positivi sull'intero territorio. Il patrimonio culturale diventa la “bandiera” di movimenti sociali e culturali, capace di riunire le persone verso un obiettivo comune, come quello della valorizzazione di un parco e il suo miglioramento per renderlo vivibile dalle comunità locali.

Il secondo passaggio evolutivo del progetto riguarda la necessità percepita dalla comunità di avere uno strumento giuridico che permette di abbinare le attività di valorizzazione del patrimonio e di sviluppo territoriale con lo sviluppo economico dell'area. Dopo un processo di co-progettazione sviluppato all'interno del progetto Co-Roma si è individuata la forma di

<sup>59</sup> Si v. sulle cooperative di comunità C. Iaione, R. Marchetti, F. Rullani, E. De Nicolis, C. Prevete, A. Piperno, B. Gillio e L. Tripodi, *La cooperativa di quartiere come strumento di cooperazione delle comunità urbane*, 2018.

## la cultura, nuovo pilastro dello sviluppo sostenibile

cooperativa di comunità come la migliore per stimolare la crescita del territorio attraverso la valorizzazione del patrimonio. Grazie a questo percorso nasce CooperACTiva, la prima cooperativa di quartiere di Roma. CooperACTiva ha l'obiettivo di favorire lo sviluppo territoriale attraverso una varietà di servizi, una vera e proprio *multiutility* di quartiere, che fra gli altri servizi, offre quello di riscoperta del patrimonio culturale e della ricchezza del territorio. Una delle caratteristiche principali della forma di cooperativa di quartiere è la possibilità di coinvolgere diversi attori nel processo di co-creazione del valore. In questo senso la forma cooperativa fa sì che le attività sviluppate possano coinvolgere in forma attiva e con un'inclusione nella governance dei processi le cinque categorie di attori della quintupla elica. Inoltre, una delle peculiarità di CooperACTiva è la volontà di utilizzare il profitto creato dalle attività economiche come investimento per la miglioria del territorio. In questo modo si possono innescare delle sinergie ed esternalità positive che rinforzano il legame fra patrimonio culturale, innesco del cambiamento, comunità locali e sviluppo del territorio. Da questa ulteriore esperienza è stato possibile integrare le attività sopradescritte in un progetto *Horizon 2020, Open Heritage*. Grazie al progetto *Open Heritage*, che mira alla valorizzazione del patrimonio storico culturale attraverso le attività promosse dalle comunità locali, è stato ulteriormente possibile sviluppare ulteriori attività, come ad esempio l'organizzazione di una serie di eventi e opere d'arte pubbliche, e promuovere la cooperativa come catalizzatore delle forze dei quartieri.

In conclusione, le attività del progetto Co-Roma, grazie anche alle collaborazioni con il progetto OpenHeritage.eu e il supporto di ENEA<sup>60</sup>, sono ancora in fase di sviluppo, tuttavia, già in questa fase è possibile evidenziare come il patrimonio culturale abbia una forte capacità di sostenere la creazione di un senso di comunità e di sviluppare dei legami umani, sociali ed economici che permettono attraverso la sua valorizzazione l'innesco di processi di cambiamento che vanno oltre il patrimonio culturale e creare un impatto sulla città stessa.

<sup>60</sup> Per i rapporti del progetto di ricerca ENEA si veda P. Cannavò, C. De Angelis, E. De Nictolis, L. Errandonea, C. Iaione, A. Noce, A. Palladino, S. Parlato, C. Prevete e B. Sdao, *Prototipazione di una piattaforma istituzionale e digitale per la creazione di uno smart collaborative district*, 2018; C. Iaione, R. Marchetti, F. Rullani, E. De Nictolis, C. Prevete, A. Piperno, B. Gillio e L. Tripodi, *La cooperativa di quartiere come strumento di cooperazione delle comunità urbane*, cit.

*Abstract*

*Over time, a growing interest in cultural heritage has developed, becoming a new paradigm for research and an engine of sustainable, cultural, social and economic development. The focal importance that cultural heritage has assumed derives from the fact that it has been enhanced not only by the activities promoted by citizens and institutions but also by technological and organizational innovation, as in the new governance models of cultural activities. Once cultural heritage was considered an asset for few, today it has become a valid tool for the sustainable growth of local communities, thanks to citizens action declined according to new digital forms.*



LUNA KAPPLER

## LA SOSTENIBILITÀ DEI SISTEMI DI TRASPORTO E DELLA MOBILITÀ NELLE CITTÀ

SOMMARIO: 1. L'imperativo della sostenibilità nelle sfide della mobilità urbana. – 2. Gli indirizzi per la sostenibilità dei sistemi di trasporto a livello europeo. – 2.1. Le esperienze delle città della *City Science Initiative*. – 2.2. I *mobility living labs* come luogo della co-progettazione pubblica, privata e di comunità. – 3. I benefici dei *mobility living lab* per le città italiane. – 4. L'accelerazione dei cambiamenti per una mobilità urbana sostenibile.

### **1. L'imperativo della sostenibilità nelle sfide della mobilità urbana**

Le città odierne sono centri di innovazione produttiva e sociale, attrattori di conoscenze e competenze multisettoriali e scalabili, caratterizzate però da differenti dimensioni di fragilità: fisica, nella vulnerabilità ai cambiamenti climatici e ai disastri naturali, spaziale nel rapporto spesso instabile e conflittuale tra sistema insediativo, ambientale e relazionale, economica nella difficoltà di indirizzare investimenti e nella vaporosità delle capacità competitive, sociale nei rischi connessi all'iniquità, alle variazioni demografiche, alla salute, alla carenza di opportunità e di facilitazione della collaborazione. Se si riconosce che «il futuro della civiltà sarà determinato dalle e nelle sue città»<sup>1</sup>, la risoluzione delle problematiche legate alla gestione delle risorse naturali ed energetiche, che ne caratterizzano gli elementi di qualità e di attrattività, diviene una priorità per garantire un equilibrio nella conservazione e nello sviluppo del capitale fisico, edilizio, intellettuale, sociale e di conoscenza.

L'indagine relativa alle cause della fragilità urbana e territoriale passa attraverso l'analisi delle condizioni dei sistemi di trasporto e mobilità, centrali per il loro ruolo intrinseco di connettori, ma allo stesso tempo critici dal punto di vista degli impatti ambientali e sociali.

Il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità nei trasporti è reso necessario dall'incidenza del settore su ambiente, società ed economia. Ca-

<sup>1</sup> R. Rogers e P. Gumuchjian, *Città per un piccolo pianeta*, Roma, Kappa, 2000.

ratterizzare la sostenibilità in questo campo significa infatti valutare la compatibilità delle modalità di alimentazione dei mezzi, delle tipologie di veicoli in termini di caratteristiche costitutive e di proprietà, del rapporto con gli utenti e con il territorio. I rischi maggiori derivano dall'accelerazione dei cambiamenti climatici, del consumo di risorse e di suolo, dalle inefficienze di pianificazione e di gestione dei collegamenti, spesso cause di condizioni di marginalità, frammentazione e inequità e dai relativi costi sociali in termini di spesa pubblica e dissipazione di risorse. La situazione europea evidenzia infatti quanto l'attuale modello di mobilità urbana non sia sostenibile. Il ventitré per cento delle emissioni europee di gas serra deriva dai trasporti; il cinquanta per cento di spazio pubblico è occupato dalle infrastrutture stradali; il sessantasette per cento degli incidenti avviene nelle città; un anno di vita degli abitanti europei è trascorso in spostamenti<sup>2</sup>.

Gli effetti del cambiamento climatico, inoltre, risultano insidiosi per le infrastrutture di trasporto, caratterizzate tendenzialmente da un lungo ciclo di vita, da una temporalità estesa che varia da un minimo di trenta ad un massimo di duecento anni<sup>3</sup>. Numerose infrastrutture urbane, in fase di progettazione o ad oggi esistenti, saranno dunque ancora in uso, quando i cambiamenti climatici potrebbero avere effetti ben più gravi di quelli attuali. In questo scenario si richiede alle città e alle loro componenti di acquisire ed esibire come caratteristica dominante «l'antifragilità»<sup>4</sup>, ossia la capacità di trarre beneficio dalla casualità e dalla mutevolezza delle condizioni al contorno. Il sistema della mobilità, applicando l'approccio antifragile, validato dalla *EU Mission* prevista dal programma quadro Horizon Europe 2021–2027 e in particolare dalle missioni *adaptation to Climate Change* e *100 Climate-Neutral and Smart Cities by 2030*, allora, non risponde o reagisce al cambiamento, bensì si nutre di esso, beneficiando delle perturbazioni per creare valore netto<sup>5</sup>, revisionandosi profondamente e prospettando uno sviluppo diverso in cui divengono centrali la qualità dell'offerta, la sua flessibilità, l'ottimizzazione dell'uso delle infrastrutture esistenti e la centralità degli utenti<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> I dati presentati derivano dall'elaborazione personale dei dati di EIT Urban Mobility.

<sup>3</sup> Sul tema si consiglia S. Hallegatte, *Strategies to Adapt to an Uncertain Climate Change*, in 19 *Global Environmental Change*, 2009, 240–247.

<sup>4</sup> L. Kappler, *Città Antifragili: come l'Urbanistica stimola il cambiamento di fronte alle emergenze*, in 289 *Urbanistica Informazioni*, a cura di F.D. Moccia e M. Sepe, 2020, 50–54.

<sup>5</sup> Per una trattazione ampia del concetto di antifragilità di qualsiasi sistema complesso si veda N. Taleb, *Antifragile. Prosperare nel disordine*, Milano, Il Saggiatore, 2013.

<sup>6</sup> C. Iaione, *La regolazione del trasporto pubblico locale: bus e taxi alla fermata delle liberalizzazioni*, Napoli, Jovene, 2008.

## la sostenibilità dei sistemi di trasporto e della mobilità nelle città

La vivibilità delle città, come dispositivi topografici e sociali capaci di rendere massimamente efficaci l'incontro e lo scambio, dipende dunque strettamente dalle politiche di mobilità adottate in una prospettiva di lungo termine per un cambiamento radicale di paradigma che interessa differenti scale: territori, città, quartieri, luoghi, strutture, oggetti, quindi specifici sedimi e tecnologie. La mobilità assume dunque un ruolo strategico per garantire nel futuro la qualità della vita, non solo nella misura in cui consente di concretizzare la libertà individuale in termini di molteplicità di scelte di spostamento, ma soprattutto qualora riesca a coniugare le esigenze dei singoli con il bene comune<sup>7</sup>, ossia con la salvaguardia delle condizioni di sostenibilità ambientale, sociale ed economica<sup>8</sup> delle scelte menzionate. I singoli cittadini sono invitati a rivedere i propri comportamenti, unitamente alle modalità di fruizione degli spazi, e a essere attivi in un processo deliberativo ad ampia partecipazione. Un sistema di trasporto sostenibile è dunque il risultato di un processo di adattamento<sup>9</sup> e di trasformazione radicale in cui la città tramite i suoi attori-chiave integra le competenze disponibili con complesse strutture di programmazione degli interventi. La condivisione di sapere riguarda la cooperazione tra enti, istituti specializzati, università, associazioni e abitanti non organizzati, chiamati a esteriorizzare le proprie capacità al servizio di un progetto comune e sartoriale rispetto al contesto in esame. Allo stesso tempo, l'intento perseguito è l'incentivazione delle relazioni tra persone, luoghi e informazioni in costante movimento tra differenti ambiti territoriali per e attraverso i sistemi di mobilità<sup>10</sup>.

L'approccio sociale-collaborativo dovrebbe pervadere ad oggi il settore, animato da due fattori interrelati: la consapevolezza della forte correlazione tra la mancanza di accesso a forme adeguate di mobilità e l'esclusione dei cittadini da opportunità, reti sociali, beni e servizi<sup>11</sup>; il riconoscimento della molteplicità di esternalità generate dal trasporto urbano nelle città. Il primo aspetto pone agli enti di governo e alle società di gestione di servizi e/o

<sup>7</sup> S. Foster e C. Iaione, *Ostrom in the City: Design Principles and Practices for the Urban Commons*, in *Routledge Handbook of the Study of the Commons*, a cura di D. Cole, B. Hudson e J. Rosenbloom, Londra, Routledge, 2019, 235-255.

<sup>8</sup> L'articolazione della sostenibilità è condivisa ad esempio da D. Banister, *The sustainable mobility paradigm*, in 15 *Transport Policy*, 2008, 73-80.

<sup>9</sup> Per approfondimenti sul concetto di adattamento M. Manigrasso, *La città adattiva. Il grado zero dell'urban design*, Macerata, Quodlibet Studio, 2019.

<sup>10</sup> M. Deakin e H. Al Waer, *From intelligent to smart cities*, in 3 *Intelligent Buildings International*, 2011, 140-152.

<sup>11</sup> S. Kenyon, G. Lyons e J. Rafferty, *Transport and social exclusion: investigating the possibility of promoting inclusion through virtual mobility*, in 10 *Journal of Transport Geography*, 2002, 207-219.

di infrastrutture la necessità di considerare la mobilità come strumento di costituzione di uno spazio sociale, cioè di un territorio o di una porzione di città ad elevata densità di attività e con una concentrazione di spostamenti, garantiti dal trasporto pubblico e pianificati sui bisogni dell'utenza per un rilancio sociale, economico e urbano. Dal punto di vista giuridico, ne deriva l'esigenza dimostrata di introdurre tecniche di regolamentazione basate su strumenti quantitativi correlati all'utilizzo delle strade e alla valutazione delle implicazioni delle variazioni del sistema di mobilità urbana sullo sviluppo immobiliare in termini di prezzi, gentrificazione e/o dislocazione generabili in uno scenario di *transit oriented development*<sup>12</sup>.

L'effetto è un'azione diretta sul rapporto tra condizioni di mobilità e benessere, nella misura individuale costituito dalla sfera percettiva soggettiva, dalla libertà di spostamento, dalla salute e dal comfort psico-fisico, e nella misura collettiva, dalla vivibilità e dalla coesione della comunità. Il secondo aspetto vede il trasporto come un sistema complesso capace di generare un impatto urbano<sup>13</sup>, cioè di determinare ricadute positive o negative su altri settori-chiave per la città, quali l'urbanistica, tra i tanti l'ambiente, l'energia, l'occupazione, l'economia locale.

Questo consente di ritenere la mobilità come acceleratore dei cambiamenti urbani, laddove si riescano a misurare o stimare quantitativamente e/o qualitativamente i legami tra mobilità, attività, spazi e benefici sociali anche in termini di equità. Gli strumenti quantitativi devono essere quindi accompagnati da valutazioni qualitative sistematiche e codificate volte a rilevare l'impatto urbano della mobilità urbana come confermato dall'UE e nell'ordinamento italiano con la Delibera ART n. 154/2019 del 28 novembre 2019 dove si sottolinea che nei casi di affidamenti di servizi di trasporto pubblico su strada, gli obiettivi contrattuali devono essere misurati tramite indicatori quali-quantitativi, e con la sentenza n. 100/2020 della Corte costituzionale che nel rilevare il parere n. 855 del 1° aprile 2016 dell'Adunanza della commissione speciale del Consiglio di Stato esprime l'esigenza di tutelare valori sociali e ambientali nella gestione del trasporto pubblico locale, non misurabili con valutazioni esclusivamente quantitative<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> C. Iaione, *The Tragedy of Urban Roads: Saving Cities from Choking, Calling on Citizens to Combat Climate Change*, 37 Fordham Urb. L.J. 889, 2010 in <https://ir.lawnet.fordham.edu/ulj/vol37/iss3/7> e P. Calthorpe 1993 in E. Papa, *Transit Oriented Development: una soluzione per il governo delle aree di stazione*. TeMA – Journal of Land Use, Mobility and Environem. 10.6092/1970-9870/187, 2007.

<sup>13</sup> S. Salat e G. Ollivier, *Transforming the Urban Space through Transit-Oriented Development: The 3V Approach*, 2017, in [www.openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26405](http://www.openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26405).

<sup>14</sup> La riflessione presentata si riferisce alla sezione giuridica e alla sezione relativa

## la sostenibilità dei sistemi di trasporto e della mobilità nelle città

La letteratura di settore evidenzia che entrambi i fattori presentati vedono la realizzazione di sistemi di mobilità urbana sostenibile come parte di uno sforzo collaborativo più ampio tra gli attori coinvolti, per migliorare la qualità della vita nelle città<sup>15</sup>. L'entità della collaborazione e la sua efficacia dipendono dalle caratteristiche del contesto, dal grado di maturità delle politiche strategiche, che considerano il trasporto come leva per lo sviluppo urbano, dalla capacità di dialogo tra attori pubblici, privati e comunità e dalla presenza di un attivo ecosistema d'innovazione locale. Gli obiettivi di sviluppo sostenibile nella mobilità, in particolare, possono essere perseguiti mediante misure che generano degli impatti strettamente dipendenti dall'accettazione e dal coinvolgimento degli *stakeholder*, da intendersi come comunità, nonché da fattori esterni<sup>16</sup>.

Il contributo intende quindi riflettere sui cambiamenti che interessano i sistemi di mobilità urbana nel contesto europeo e sviluppare un percorso logico-argomentativo volto a testimoniare le opportunità insite in un approccio sociale-collaborativo incentrato sul considerare le città come campi di sperimentazione di soluzioni integrate che attraverso la co-progettazione multiattoriale della mobilità contribuiscono ad un miglioramento delle condizioni di accessibilità socioeconomica e fisica. Questi ragionamenti consentono di introdurre ragionamenti specifici sul caso italiano, nonché sulle spinte derivanti dalle variazioni dei rapporti di prossimità introdotti dalla diffusione del virus SARS-CoV-2.

all'impatto urbano del rapporto di Luiss Business School (LBS) sul *Servizio di assistenza specialistica a supporto del Dipartimento Mobilità e Trasporti di Roma Capitale* (dicembre 2020), sviluppato dalla LBS con il team di ricerca coordinato dal Prof. Christian Iaione e con il contributo in esso dell'autore. Il rapporto è conseguente alla delibera n. 227 del 4 ottobre 2019 con la quale la giunta capitolina ha conferito mandato al Dipartimento Mobilità e Trasporti per l'elaborazione di un'analisi tecnico-economica ai fini dell'assolvimento degli obblighi di cui all'art. 34, comma 20, del d.l. n. 179/2012.

<sup>15</sup> N. Lathia, D. Quercia e J. Crowcroft, *The Hidden Image of the City: Sensing Community Well-Being from Urban Mobility*, in *Pervasive*, 2012, 91-98.

<sup>16</sup> La considerazione è condivisa da: M. Lindholm, *Urban freight transport from a local authority perspective – a literature review*, in 54 *European Transport*, 2013; A. Stathopoulos, E. Valeri e E. Marcucci, *Stakeholder reactions to urban freight policy innovation* in 22 *Journal of Transport Geography*, 2012, 34-45; M. Le Pira, E. Marcucci, V. Gatta, M. Ignaccolo, G. Inturri, e A. Pluchino, *Towards a decision-support procedure to foster stakeholder involvement and acceptability of urban freight transport policies*, in 9 *European Transport Research Review*, 2017, 54.

## 2. Gli indirizzi per la sostenibilità dei sistemi di trasporto a livello europeo

Il dibattito accademico e scientifico si interseca con le politiche internazionali ed europee relative ai trasporti che, introiettate le criticità del settore, hanno fissato nel tempo target comuni ambiziosi per stimolare il cambiamento negli Stati. Il percorso legislativo europeo ha iniziato progressivamente a rafforzare la consapevolezza sul tema della mobilità sostenibile con le dir. 99/94/Ce, dir. 2009/33/Ce e dir. 2014/94/Ce, occupandosi inizialmente di aspetti circoscritti, prima delle informazioni ai consumatori sul risparmio di carburante e sulle emissioni di CO<sub>2</sub> per la commercializzazione di autovetture nuove, poi della promozione di veicoli puliti e a basso consumo energetico nel trasporto su strada ed infine promuovendo la realizzazione di un'infrastruttura per i combustibili alternativi. La Commissione europea ha altresì definito una *roadmap* di lungo periodo per il perseguimento di uno Spazio Europeo Unico dei trasporti, all'interno del quale realizzare la cosiddetta «Vision zero», ossia azzerare le emissioni e gli incidenti entro il 2050. Il raggiungimento di tali obiettivi è abilitato dall'incentivazione del trasferimento modale verso forme di trasporto più sostenibili in termini di erogazione del servizio (potenziamento del trasporto pubblico su quello privato), di alimentazione (da fonti rinnovabili invece che esauribili come i materiali fossili), e di emissioni, anche attraverso l'impiego di tecnologie innovative per la gestione dei flussi di traffico e degli spostamenti intermodali. In questo contesto, rientrano gli «Intelligent Transport Systems» (Its), introdotti dalla dir. 2010/40/Ue, che fissa standard e specifiche comuni nel territorio dell'Unione Europea. I sistemi intelligenti ottimizzano l'utilizzo delle infrastrutture e l'organizzazione della mobilità, consentendo la contemporaneità tra informazione, gestione e controllo, secondo i principi di integrazione e dinamismo, tipici dell'intermodalità, grazie, ad esempio, ai servizi di informazione in tempo reale, alla prenotazione dei parcheggi per ridurre le attese e all'accrescimento della consapevolezza e della sicurezza degli utenti.

A seguito dell'«Urban Mobility Package» della Commissione Europea del 2013, la dir. 2014/94/Ue sulla predisposizione dei Piani urbani della mobilità sostenibile (PUMS) evidenzia gli indirizzi per una stagione di pianificazione che porti a dotare le aree metropolitane di un'adeguata offerta di trasporto, sostenibile e sicuro<sup>17</sup>. Secondo le linee guida, un PUMS è un piano

<sup>17</sup> Questi aspetti appaiono evidenti se si fa riferimento ad obiettivi specifici dell'Agenda 2030 quali: 9.1 Sviluppare infrastrutture di qualità, affidabili, sostenibili e resilienti

## la sostenibilità dei sistemi di trasporto e della mobilità nelle città

strategico che si propone di soddisfare la variegata domanda di mobilità delle persone e delle imprese nelle aree urbane e peri-urbane per migliorare la qualità della vita nelle città, tenendo conto degli altri strumenti di pianificazione esistenti e seguendo principi di «integrazione, partecipazione, monitoraggio e valutazione».

L'ampio confronto tra *stakeholder* ed esperti di pianificazione nell'ambito dell'Unione europea, che ha portato a delineare gli aspetti fondanti i PUMS, ha fatto emergere la volontà condivisa di passare da un approccio tradizionale basato sul traffico, sulle infrastrutture e sulle velocità ad uno sguardo approfondito sugli utenti, sull'accessibilità e su soluzioni integrate ed interdisciplinari per consentire la definizione di risposte efficaci alle sfide della sostenibilità. Questa inversione di sguardo è stata accompagnata dal punto di vista metodologico dalla sovrapposizione tra valutazioni quantitative, tradizionalmente alla base della pianificazione e della progettazione delle infrastrutture per la mobilità, e analisi qualitative legate alla raccolta di informazioni sui comportamenti degli utenti nei differenti ambiti territoriali. La compresenza delle due tipologie di indagini nella definizione dei PUMS a livello europeo emerge dagli indirizzi comuni, quali la garanzia di una migliore accessibilità per i cittadini, l'attenzione al miglioramento della salute grazie alla riduzione del numero di incidenti e del tasso di inquinamento, la promozione di una vita attiva tramite i benefici della partecipazione, della ciclabilità e della pedonalità. Allo stesso tempo l'adozione dei PUMS interseca le materie che sono influenzate dalle caratteristiche delle reti, immaginando con un approccio scenariale le ricadute sull'occupazione, sulla localizzazione delle attività e dei servizi, sul valore delle aree riconnesse e sulla società civile. La rilevanza degli aspetti multidisciplinari<sup>18</sup> per il settore stimolata dai PUMS ha comportato la costituzione nel 2017 del Partenariato sulla mobilità urbana<sup>19</sup>. Gli obiettivi di sviluppo sostenibile in questo caso sono perseguiti tramite quattro tipologie di azioni: *governance* e pianifica-

– comprese quelle regionali e transfrontaliere – per supportare lo sviluppo economico e il benessere degli individui, con particolare attenzione ad un accesso equo e conveniente per tutti; 11.2 Entro il 2030, garantire a tutti l'accesso a un sistema di trasporti sicuro, conveniente, accessibile e sostenibile, migliorando la sicurezza delle strade, in particolar modo potenziando i trasporti pubblici, con particolare attenzione ai bisogni di coloro che sono più vulnerabili, donne, bambini, persone con invalidità e anziani.

<sup>18</sup> Il tema della sostenibilità è affrontato invece con un approccio sistemico da: Piano d'Azione sulla Mobilità Urbana; Libro Bianco sui Trasporti; Dichiarazione di Brema; Agenda Urbana dell'UE (Patto di Amsterdam); Strategia Europea per una Mobilità a Basse Emissioni.

<sup>19</sup> Il Partenariato interessa ad oggi cinque Stati membri: Repubblica Ceca, Cipro, Finlandia, Romania e Slovenia, due regioni, otto città, tre direzioni generali della Commissione europea, la Banca europea di investimenti, due organizzazioni e quattro *stakeholders*.

zione, trasporto pubblico «pulito», modalità di spostamento attive e spazio pubblico, nuovi servizi di mobilità e innovazione. Considerare tali aspetti connessi a differenti discipline ha determinato il suggerimento di stimolare all'inclusione nella pianificazione, nella progettazione e nella gestione dei sistemi di mobilità differenti attori e competenze e di trovare delle forme per rendere queste interazioni efficaci e stabili, cercando di attuare scelte coerenti tra diversi Stati membri. La condivisione di intenti, metodi e strumenti si esplica attraverso la collaborazione diretta tra le città per un confronto tra agende di politiche locali sulla mobilità e progettualità. Questo approccio è veicolato ulteriori indirizzi di politica pubblica di respiro eurounitario come l'*European Green Deal*, il *NextGenerationEU* con il correlato dispositivo per la ripresa e la resilienza<sup>20</sup> e l'*EU Mission in 100 Climate-Neutral and Smart Cities by 2030* attraverso l'introduzione dello strumento dei *Climate City Contracts*. Questi strumenti si configurano come accordi tra gli attori locali e urbani afferenti alle sfere del pubblico, privato, cognitivo, sociale e civico<sup>21</sup> e implicano un chiaro impegno per le istituzioni europee e per le città verso le comunità e le condizioni di vita negli insediamenti urbani per il perseguimento della neutralità climatica. Questo obiettivo è supportato dalla definizione di forme pattizie multiattoriali e partenariali<sup>22</sup> volte all'investimento per l'implementazione di soluzioni tecnologicamente e metodologicamente innovative per i servizi di trasporto e mobilità.

Gli aspetti di natura giuridica nelle città europee sono declinati a partire dal reg. Ce n. 1370/2007 relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia, nel quale sono definiti gli obblighi, l'ambito

<sup>20</sup> Il dispositivo è la componente centrale di *NextGenerationEU* e mette a disposizione 723,8 miliardi di euro di prestiti e sovvenzioni per sostenere le riforme e gli investimenti effettuati dagli Stati membri, [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_it](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it).

<sup>21</sup> Le tipologie di attori menzionate sono esplicative del concetto di quintuple e multiple helix alla base del modello di innovazione per la governance della città come bene comune. Il tema è approfondito in EG. Carayannis, DFJ. Campbell, *Triple Helix, Quadruple Helix and Quintuple Helix and how do knowledge, innovation and the environment relate to each other? A proposed framework for a trans-disciplinary analysis of sustainable development and social ecology*. International Journal of Social Ecology and Sustainable Development, 1(1), 41–69, 2010 e in C. Iaione, *The CO-City: Sharing, Collaborating, Cooperating, and Communing in the City*, in *American Journal of Economics and Sociology*, 75, 415–455, 2016.

<sup>22</sup> Si vedano a riguardo l'*Info Kit for Climate Neutral and Smart Cities*, pubblicato dal Directorate-General Research and Innovation della Commissione europea nell'ottobre 2021 a supporto della missione *100 Climate-Neutral and Smart Cities by 2030* e i benefici di strumenti quali il partenariato pubblico-privato-comunità per la *co-ownership* dei servizi di mobilità in P. Chirulli e C. Iaione (a cura di), *La co-città*. 828 Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana, Napoli, Jovene Editore, 2018, 341.



## la sostenibilità dei sistemi di trasporto e della mobilità nelle città

di applicazione, le disposizioni per l'aggiudicazione dei contratti di servizio e i meccanismi di compensazione. In particolare è sottolineata la portata geografica dei contratti di servizio pubblico, in virtù della quale le autorità competenti dovrebbero ottimizzare nel tempo l'economia e la qualità dei servizi di trasporto pubblico gestiti sotto la loro responsabilità, compresi, se del caso, gli effetti di rete locali, regionali e subnazionali, al fine di raggiungere gli obiettivi stabiliti della politica dei trasporti, garantendo nel contempo, ove pertinente le condizioni per una concorrenza efficace ed equa sulla rete.

### 2.1. Le esperienze delle città della City Science Initiative

L'efficacia delle reti tra città europee è testimoniata, oltre che dal Partenariato sulla mobilità, dall'esperienza della *City Science Initiative* (CSI), *science hub community* lanciata nel 2019 dal Joint research centre (JRC) della Commissione europea. L'iniziativa rafforza il legame tra scienza e ricerca per formulare risposte alle sfide urbane, sviluppando un approccio integrativo al processo decisionale basato sull'evidenza a livello di città. Il gruppo di lavoro CSI sulla mobilità urbana sostenibile, guidato dalla città di Cluj-Napoca, ha analizzato e sperimentato soluzioni per un sistema di trasporto sostenibile che soddisfi le esigenze delle comunità nel suo territorio, secondo cinque obiettivi strategici: accessibilità, sicurezza e protezione, mitigazione del cambiamento climatico, efficienza economica, qualità dell'ambiente urbano. La CSI ha attivato un sistema di condivisione e sistematizzazione di pratiche urbane e conoscenze logiche, scientifiche, etiche e sperimentali sedimentate nelle comunità per trarre spunti interpretativi per politiche e progettazione comuni e declinazioni localizzate favorite dalla diffusione nelle città europee dei *City Science Offices* come *hub* che fungono da centro di ricerca e sviluppo, luogo di studio, ascolto e prototipazione connettendo settore cognitivo, amministrazioni, ed ecosistema di innovazione multiscalare, dal contesto locale a quello europeo<sup>23</sup>.

I temi trainanti ritenuti fondanti per il perseguimento degli intenti prospettati, plasmando l'evoluzione della mobilità nelle città, sono: a) la decarbonizzazione; b) la domanda di spostamento; c) la digitalizzazione. Le azioni sugli aspetti menzionati delle singole città coinvolte oltre a Cluj-Napoca, come Tampere, Londra, Parigi e Lubiana, evidenziano richieste comuni verso l'Unione europea, quali l'introduzione di misure per garantire che il settore dei trasporti sia conforme ai percorsi 2050 a emissioni nette

<sup>23</sup> A riguardo è in fase di pubblicazione il rapporto della CSI *Urban regional research ecologies*.

di carbonio pari a zero, la condivisione di indirizzi per spostare la domanda di mobilità su forme sostenibili e incentivarle, l'impegno con gli ambiti urbani per consentire di beneficiare del digitale come quadro abilitante per la decarbonizzazione e per la gestione dei trasporti. Le città hanno preso posizione sull'interpretazione di questi concetti attraverso sperimentazioni pilota o cambiamenti sostanziali in termini di pianificazione, progettazione e gestione. Le innovazioni introdotte sono accompagnate da un preliminare processo di adattamento e trasformazione, caratterizzato dalla riconversione energetica attuata dai fornitori a livello nazionale, territoriale e urbano, dalla rigenerazione delle infrastrutture disponibili e dal potenziamento delle infrastrutture tecnologiche.

a) *Decarbonizzazione.* Sul tema le esperienze lasciano emergere che è ormai chiara per tutte le città l'insostenibilità del mezzo privato. Nelle aree urbane considerate, rappresentative di una condizione generalizzabile a livello internazionale, l'efficienza energetica del trasporto pubblico è di gran lunga superiore a quella dei mezzi privati con un consumo energetico da tre a cinque volte più efficiente rispetto alle automobili tradizionali per persona al chilometro. A ciò si aggiunge che il trasporto pubblico utilizza gli spazi urbani in modo più efficiente, consentendo una ottimizzazione dell'uso del suolo e una più ampia disponibilità di spazi permeabili, conseguibile attraverso il ridimensionamento o la riconfigurazione delle carreggiate esistenti, a seguito della riduzione del flusso privato, spesse volte individuale e non a pieno carico<sup>24</sup>.

b) *Domanda di spostamento.* Le iniziative in capo alle città considerate si incentrano su nuovi sistemi flessibili, adattabili in tempo reale alle esigenze dei singoli con sistemi di trasporto a chiamata e sul rapporto con l'utenza. La transizione verso un modello di mobilità urbana più sostenibile significa integrare tecnologia e innovazione, promuovere il trasferimento modale e ripensare il rapporto tra servizi pubblici, spazi privati e modalità di trasporto. Questo implica nuovi modelli di condivisione, la definizione di partnership pubblico-privato-comunità e l'integrazione di tutte le offerte disponibili, ad esempio attraverso soluzioni *Mobility as a Service* (MAAS), in cui una piattaforma digitale integrata consente agli utenti di pianificare, prenotare e pagare per tipologie multiple di servizi di mobilità e complementari in un'ottica di innovazione urbana aperta e responsabile<sup>25</sup>. Riferimento internazionale per la rete CSI, e non solo, è la valutazione delle esperienze MAAS Whim ad

<sup>24</sup> Sul tema si rimanda a G. Critelli, *Innovazioni nel trasporto pubblico e nuove "metamorfosi urbane"*, in *27 Planum, Atti della XVI Conferenza SIU*, 2013.

<sup>25</sup> Il concetto di innovazione urbana aperta e responsabile si ispira alla nozione di *Responsible Research and Innovation* nei programmi quadro dell'Unione europea.

## la sostenibilità dei sistemi di trasporto e della mobilità nelle città

Helsinki, lanciata nel 2016 e implementata nel 2017 con un coinvolgimento di circa settanta mila utenti e MAAS Jelbi per la città di Berlino, supportata dalla società di esercizio del trasporto pubblico Bvg e sviluppata da Trafì, azienda specializzata nelle piattaforme digitali per il trasporto. Il ruolo di MAAS nella transizione verso uno scenario di mobilità flessibile, basato sulle esigenze di viaggio, piuttosto che sulla programmazione di lungo-termine e sulla proprietà privata dei mezzi, in particolare, dipenderà fortemente dalla configurazione dell'ecosistema che ne rende possibile l'operatività: centri di responsabilità e attori; tecnologia (produzione, elaborazione, scambio, integrazione, utilizzo di dati di tracciamento di viaggi su sistemi di trasporto pubblico e in *sharing*); modello di business; integrazione dei sistemi di trasporto (esigenze infrastrutturali, tecnologiche, industriali, programmatorie, regolatorie)<sup>26</sup>. I progetti di infrastrutture *MAAS-oriented* stanno guardando allo sviluppo di piattaforme digitali di tipo cooperativo e di *public engagement* finalizzate alla raccolta di dati e informazioni utili all'ente gestore come strumento per la selezione delle priorità di intervento, in termini di servizi e infrastrutture, integrando criteri legati all'offerta di trasporto con fattori che fanno riferimento ai fabbisogni di domanda.

c) *Digitalizzazione*. Aspetto abilitante i precedenti, l'analisi dei dati urbani e dei *big data* è ad oggi ritenuta uno strumento non solo valutativo a posteriori, bensì decisionale e progettuale. In questo campo Tampere ha sviluppato insieme ad aziende e università il progetto «Green light optimized speed advice» (GLOSA), volto all'efficientamento della circolazione stradale. L'analisi dei dati di riferimento sul comportamento di guida raccolti dagli autobus ha consentito di costruire un sistema di sensoristica che fornisce ai conducenti informazioni sulla velocità ottimale per evitare soste inutili che comporterebbero un incremento dei consumi energetici. Dal lato dell'utenza, invece, Cluj-Napoca ha integrato nei meccanismi di monitoraggio delle condizioni nell'area metropolitana l'analisi dei *big data* per valutare l'accessibilità che il trasporto pubblico fornisce ai servizi pubblici, al fine di migliorare le politiche in materia. Reggio Emilia, nella CSI e in coerenza con il progetto Horizon 2020 EUARENAS<sup>27</sup> nonché con gli indirizzi comunali per la neutralità e la giustizia climatica, sta manifestando il suo impegno verso lo sviluppo di una piattaforma di innovazione urbana aperta e responsabile che

<sup>26</sup> Gli spunti interpretativi dei sistemi MAAS condividono le riflessioni di G. Acciaro condotte nell'analisi di applicazioni emergenti come quella su [www.flowsmag.com/it/2019/12/19/il-nuovo-smart-hub-di-milano-linate](http://www.flowsmag.com/it/2019/12/19/il-nuovo-smart-hub-di-milano-linate).

<sup>27</sup> Per approfondimenti visitare il sito di progetto che coinvolge Luiss LabGov e la città di Reggio Emilia come caso di sperimentazione pilota [www.euarenas.eu/](http://www.euarenas.eu/).

potrà consentire non solo l'accesso ai servizi, ma anche il monitoraggio degli stessi con riferimento a un sistema di indicatori quali-quantitativi multidimensionali europei, regionali e urbani<sup>28</sup>.

La complessità di questi aspetti al centro del dibattito della rete sulla mobilità della CSI richiede un approccio innovativo che risiede proprio nella condivisione dei risultati delle sperimentazioni e nella possibilità attraverso il confronto di tracciare un percorso comune. I temi e gli esempi menzionati evidenziano altresì la tendenza di un decentramento del processo decisionale, che fornisce gradi di libertà alle amministrazioni e la possibilità di attuare forme dirette di collaborazione con l'utenza.

## *2.2. I mobility living labs come luogo della co-progettazione pubblica, privata e di comunità*

Per poter raggiungere la compatibilità ambientale, sociale ed economica, come si è visto, i sistemi di trasporto e la mobilità stanno affrontando un processo di innovazione. Questo percorso interessa tre livelli interrelati: innovazione tecnologica legata alle infrastrutture e ai mezzi (prodotti); innovazione di processo, ossia la collaborazione di comunità tra attori privati, pubblici e cittadini; innovazione di governance, che include le modalità per realizzare le prime due tipologie di innovazione e consentirne la gestione nel tempo. I tre livelli sono correlati laddove le città o i quartieri divengono piattaforme abilitanti per lo sviluppo di nuove soluzioni co-progettate e co-gestite. In questo contesto garantire una compartecipazione dei cittadini nelle scelte contribuisce ad una riduzione delle diseguaglianze e delle iniquità. Le politiche urbane sulla mobilità attuali, allora, lavorano su un cambiamento comportamentale per trasformare i cittadini in produttori del servizio di mobilità attraverso il coinvolgimento nelle decisioni e la condivisione di mezzi e di dati.

Aiutare ad affrontare bisogni più localizzati, come evidenziato nel caso della CSI, richiede un passaggio da un sistema gerarchico a un approccio di governance maggiormente basato sulla rete<sup>29</sup>. Si determina dunque un nuovo spazio entro il quale rinnovare i settori dell'urbano, rappresentato dal

<sup>28</sup> L'obiettivo è esplicitato attraverso il Protocollo d'Intesa "Reggio Emilia – Smart City" e sarà approfondito nel nuovo regolamento sulla democrazia e sulla giustizia urbana in fase di elaborazione con una collaborazione tra municipalità di Reggio Emilia e gruppo di ricerca Luiss LabGov coordinato dal Prof. Christian Iaione.

<sup>29</sup> D. Stead, *Key research themes on governance and sustainable urban mobility*, in *Int. J. Sust. Transport*, 10 (1), 2016, 40-48.

## la sostenibilità dei sistemi di trasporto e della mobilità nelle città

concetto di *living lab*. Come definito da Bergvall Kåreborn<sup>30</sup> un *living lab* è un insieme di partenariati pubblico-privato in cui imprese, ricercatori, autorità e cittadini collaborano per creare, convalidare e testare nuovi servizi, idee imprenditoriali, mercati e tecnologie in contesti di vita reale e nella cornice metodologica della *open innovation*<sup>31</sup> e del *crowdsourcing*<sup>32</sup>. Lo scopo è creare un'arena condivisa in cui costruire e testare servizi digitali, processi e nuovi modi di lavorare con autorità, ricercatori e un ampio campione di cittadini, considerati come utenti principali<sup>33</sup>, attivando un processo d'innovazione che riunisce persone e tecnologia nel contesto quotidiano per consentire alle esigenze comuni di stimolare e sfidare la ricerca e lo sviluppo congiunto di prodotti e prototipi, prima del lancio sui mercati di consumo<sup>34</sup>.

Nella trans-disciplinarietà affrontata dai *living lab* la mobilità occupa un campo riconoscibile, tanto da stimolare specifici *mobility lab* a livello di città o *neighborhood mobility lab* a livello di quartiere. Le innovazioni in questo caso possono essere: strategiche, cioè relative alla pianificazione dei trasporti; collegate alla progettazione urbana o dell'infrastruttura di trasporto o dello spazio pubblico che ne garantisce accessibilità e fruibilità; interpretative e formative, quando riguardano i comportamenti di specifici gruppi sociali. Quest'ultimo punto, in particolare, afferma la centralità dell'approccio *place-based* e soprattutto una maggiore efficacia delle sperimentazioni alla scala di quartiere, dove è più solida l'interazione tra pubblico-privato-comunità e dunque l'effetto di azioni di sensibilizzazione da un lato e la capacità di autorganizzazione della cittadinanza dall'altro. Attraverso il radicamento geografico, lo sperimentalismo e l'apprendimento, la collaborazione e la valutazione degli impatti trasversali, i *mobility living labs* possono: intervenire sulle

<sup>30</sup> B. Bergvall-Kåreborn, e A. Ståhlbröst, *Living Lab: an open and citizen-centric approach for innovation*, in 1 *International Journal of Innovation and Regional Development*, 2009, 356-370.

<sup>31</sup> Per un approfondimento sulla *open innovation* si rimanda a: H. Chesbrough, *Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from Technology*, Harvard Business School Press, 2003; H. Chesbrough e M. Appleyard, *Open Innovation and Strategy*, in 50 *California Management Review*, 2007, 57-76.

<sup>32</sup> Il tema dello sviluppo collettivo di progettualità è approfondito da C. Drews, *Unleashing the Full Potential of Design Thinking as a Business Method*, in 20 *Design Management Review*, 2009, 38-44.

<sup>33</sup> Condividono la centralità dei cittadini nel contesto descritto: C. Iaione, *La regolazione del trasporto pubblico locale: bus e taxi alla fermata delle liberalizzazioni*, Napoli, Jovene, 2008; E. von Hippeler, *Democratizing innovation: The evolving phenomenon of user innovation*, in 55 *Journal für Betriebswirtschaft*, 2005, 63-78.

<sup>34</sup> M. Eriksson, V. P. Niitamo, S. Kulkki e K. A. Hribernik. *State-of-the-art and Good Practice in the Field of Living Labs*, in *Proceedings of the 12th International Conference on Concurrent Enterprising*, Milano, 2006.

infrastrutture e sull'adeguamento dei servizi; aiutare i cittadini a passare dal trasporto privato a quello pubblico, a incrementare laddove possibile gli spostamenti a piedi o in bicicletta, a essere consapevoli dei benefici dell'elettrificazione; potenziare l'informazione all'utenza; validare soluzioni di mobilità condivisa e sistemi di trasporto intelligente; consentire l'integrazione e l'interoperabilità di differenti servizi di mobilità; favorire applicazioni pratiche transfrontaliere in tutta Europa.

In questo contesto la visione dell'innovazione tecnocratica rappresentata dalle prime esperienze di *smart city*, cede il posto ad un'interpretazione del valore dell'innovazione tecnologica per la creazione di benefici futuri *citizen-based*, entro una specifica situazione geograficamente e storicamente situata.

### 3. I benefici dei *mobility living lab* per le città italiane

Un'auspicabile diffusione dei *mobilty living lab*, come veicolo per la sostenibilità dei trasporti e delle città, può trovare in Italia un terreno fertile di sperimentazione, in *primis*, per le possibilità offerte dal rapporto tra mobilità, impianto e spazio urbano e in secondo luogo per la necessità di risolvere gli ostacoli determinati dalla relazione tra le previsioni dei piani urbanistici e la pianificazione dei trasporti.

Nel primo caso l'approccio *place-based*, evidenziato già come caratteristico dei *living lab*, vede le maggiori opportunità di applicazione negli ex distretti industriali, prima concentrazioni dell'innovazione storica italiana dal dopoguerra, nati ad esito delle rilocalizzazioni di imprese di grandi dimensioni, in particolare nel Nord-Ovest, o da forme di decentramento produttivo peculiare nella cosiddetta Terza Italia<sup>35</sup> e nelle Regioni del NEC<sup>36</sup>. La dismissione, in particolare tra gli inizi degli anni Novanta, li rende ambiti ottimali per operazioni di rigenerazione urbana e riuso, che implicano fortemente il ripensamento della loro accessibilità attraverso la mobilità, di una nuova trama viaria che si apre a rendere fruibili insieme di spazi non più prevalentemente monofunzionali, ma misti. Allo stesso tempo, l'eredità di un ecosistema dinamico di attori e imprese legati da rapporti di cooperazione e competizione compone un «*milieu* socioculturale»<sup>37</sup> e di capitale umano in-

<sup>35</sup> A. Bagnasco, *Tre Italie: la problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologna, Il Mulino, 1977.

<sup>36</sup> G. Fuà, *L'industrializzazione nel Nord Est e nel Centro in Industrializzazione senza fratture*, a cura di G. Fuà e C. Zacchia, Bologna, il Mulino, 1983.

<sup>37</sup> F. Sforzi, *The industrial district: from Marshall to Becattini*, in 16 *Il pensiero economico italiano*, 2008, 71-80.

## la sostenibilità dei sistemi di trasporto e della mobilità nelle città

dispensabile per l'attivazione delle dinamiche collaborative necessarie per la co-creazione di idee e sperimentazioni in un'entità territoriale riconoscibile come prima descritto. Altra relazione esplorabile è quella tra mobilità sostenibile e tessuto storico (e consolidato) all'interno delle città. In questo contesto il *mobility living lab*, dovrebbe riflettere sulle modalità per introiettare la sostenibilità nell'esistente, senza uno stravolgimento dello spazio urbano e favorendo, invece, la fruibilità degli attrattori di utenza, quali gli elementi del patrimonio storico-culturale. La mobilità qui si ibrida con il *tourism experience design*, cioè con la produzione di esperienze turistiche personalizzate, spesso attraverso il digitale. La centralità della specificità del contesto territoriale è ribadita nella normativa nazionale nel d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, recante «Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese», convertito con modificazioni dalla l. 17 dicembre 2012, n. 221, ove l'amministrazione è chiamata ad individuare la migliore modalità di gestione del servizio, tenendo conto del contesto territoriale di riferimento e dei principi indicati dalla legge. Le ragioni di tale scelta devono essere riportate in apposita relazione illustrativa, il cui contenuto è ulteriormente specificato all'art. 3-bis, c. 1-bis, d.l. n. 138/2011. Questa disposizione richiama «gli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio» che l'amministrazione è tenuta a perseguire nell'esercizio del potere discrezionale di scelta della forma di affidamento.

Nel secondo caso l'integrazione tra discipline urbanistiche e trasportistiche è auspicabile per il governo delle trasformazioni. Tuttavia, la pianificazione dei trasporti e quella urbanistica seguono spesso due strade distinte in Italia. Per la prima l'assetto del territorio esistente e futuro costituisce un dato di input, condizione iniziale per la programmazione dell'offerta di trasporto. La seconda, accetta passivamente il progetto del sistema di trasporto come vincolo esterno e non come aspetto fondante il piano<sup>38</sup>. Questi aspetti si combinano con la duplice natura della attuale pianificazione della mobilità: strategica (con obiettivi a lungo termine in dieci anni) per quanto concerne aspetti strutturanti il sistema; tattica (con un orizzonte di breve termine compreso tra i tre e i cinque anni) per la formulazione delle risposte alle esigenze temporalmente prossime. Tali relazioni tra tipologie di pianificazione possono essere favorite dal *mobility living lab* grazie ad un'agile concertazione delle scelte tra le competenze e gli attori interessati, alla programmazione dei tempi d'intervento e all'apporto del digitale per riavvicini-

<sup>38</sup> E. Papa, *Trasformazione urbana e sistemi di trasporto su ferro: da un paradigma interpretativo ad un caso di studio*, Tesi per il conseguimento del Dottorato di Ricerca in Ingegneria delle Reti Civili e dei Sistemi territoriali, 2005, Università degli Studi di Napoli Federico II.

nare tattica e strategia mediante sofisticati sistemi previsionali delle future necessità in termini di offerta di mobilità.

In Italia, dunque il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità nel settore della mobilità consente di riconoscere specifici ambiti per sperimentazioni peculiari, connotate dall'eredità industriale e storica dei luoghi ed è subordinato alla convivenza e al coordinamento nel tempo tra pianificazione di settore e urbanistica. La normativa nazionale con il d.l. n. 77/2021 (c.d. decreto Semplificazioni) introduce il supporto necessario per questi intenti in termini di misure di semplificazione e accelerazione degli investimenti in materia di affidamento ed esecuzione dei contratti pubblici, uniformando le previsioni sia per gli interventi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), come declinazione di ciascuno Stato membro del dispositivo per la ripresa e resilienza summenzionato, che per quelli co-finanziati dai fondi della politica di coesione.

Nell'attuazione del PNRR e del Piano Complementare (Pc) è sottolineato inoltre il ruolo del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili (MIMS) sia per quanto concerne le strategie, che per le opportunità economiche della finanza sostenibile orientate a metriche di valutazione d'impatto sociale<sup>39</sup>. Gli interventi di sua competenza diretta e indiretta sono pari a 61,4 miliardi di euro, di cui 40,4 miliardi di euro finanziati dal *NextGenerationEU* e oltre il settanta per cento delle sue risorse riguarda interventi per contrastare il cambiamento climatico. Il decreto del MIMS del 28 febbraio 2018, denominato «Modalità attuative e strumenti operativi della sperimentazione su strada delle soluzioni di Smart Road e di guida connessa e automatica» (c.d. decreto *Smart Road*) attribuisce inoltre all'«Osservatorio tecnico di supporto per le *Smart Roads* e per il veicolo connesso a guida automatica» la funzione di monitoraggio, coordinamento e individuazione delle *Smart Roads* nazionali. L'obiettivo del decreto è la promozione della «valorizzazione del patrimonio infrastrutturale esistente, la realizzazione di infrastrutture utili, l'adeguamento tecnologico della rete viaria nazionale coerentemente con il quadro comunitario e internazionale di digitalizzazione delle infrastrutture stradali, anche a supporto di veicoli connessi e con più avanzati livelli di assistenza automatica alla guida, nonché ridurre l'incidentalità stradale e assicurare la continuità con i servizi europei C-ITS»<sup>40</sup>. A tal

<sup>39</sup> Si vedano in merito i Rapporti MIMS, *Cambiamenti climatici, infrastrutture e mobilità e Investire in Infrastrutture: Strumenti Finanziari e Sostenibilità* e in particolare: consultazione per l'istituzione di un Green Bond Standard Europeo del 12 giugno 2020 ([https://ec.europa.eu/info/consultations/finance-2020-eu-green-bond-standard\\_en](https://ec.europa.eu/info/consultations/finance-2020-eu-green-bond-standard_en)); i *Sustainability-Linked Bond*; i *green e sustainability-linked loan*.

<sup>40</sup> Decreto 28 febbraio 2018 del MIMS «Modalità attuative e strumenti operativi della



## la sostenibilità dei sistemi di trasporto e della mobilità nelle città

fine il decreto prevede l'implementazione di strumenti di *city analytics* come un sistema di rilievo del traffico e registrazione dei dati in centrale, archiviazione, storicizzazione, servizi avanzati di tipo ITS, monitoraggio geotecnico e strutturale. Il Ministero stimola l'introduzione del MAAS, con benefici in termini di adattabilità del servizio a favore delle aree a domanda debole<sup>41</sup>.

### 4. L'accelerazione dei cambiamenti per una mobilità urbana sostenibile

Nel panorama presentato spunti di riflessione aggiuntivi, utili per trarre considerazioni conclusive derivano dall'interpretazione degli effetti dell'emergenza sanitaria dovuta al diffondersi del virus SARS-CoV-2. Le città con la pandemia si sono trovate di fronte a cambiamenti forzati che hanno modificato improvvisamente e drasticamente le consuetudini di vita e drammaticamente rimarcato l'iniquinà dei sistemi di mobilità. Tuttavia, un'aumentata consapevolezza della rilevanza delle questioni ambientali e del risparmio dei cittadini e l'evidenza dei rischi della frammentazione territoriale e delle disparità sociali hanno provocato un'accelerazione del processo di transizione verso forme di trasporto sostenibili. Con il ricorso allo *smart working* la distanza da percorrere quotidianamente si è ridotta per un ampio numero di persone, lasciando presumere che con il tempo la geografia del lavoro inciderà in misura minore sul disegno delle città e degli spostamenti, guidati da altre esigenze prevalenti, come la socializzazione. In una fase successiva, con l'organizzazione di spazi di *co-working* diffusi per le città, meno persone saranno concentrate in un solo ambito e le percorrenze più brevi comporteranno una ricomposizione del tessuto urbano attraverso la struttura policentrica e un nuovo localismo<sup>42</sup>. In questo localismo si conferma la rilevanza dell'approccio sociale-collaborativo per la sostenibilità dei sistemi di trasporto e la significatività del modello dei *mobility living lab* come spazio di sperimentazione della collaborazione sociale e di progettualità innovative

sperimentazione su strada delle soluzioni di Smart Road e di guida connessa e automatica", G.U. Serie Generale n.90 del 18-04-2018.

<sup>41</sup> Si veda a riguardo il rapporto MIMS della Commissione di studio sul trasporto pubblico locale, istituita con d.m. 4 gennaio 2021 presieduta dal Prof. Bernardo Mattarella, accessibile a [www.mit.gov.it/nfsmitgov/files/media/notizia/2021-09/relazione\\_commissione\\_studio\\_TPL.pdf](http://www.mit.gov.it/nfsmitgov/files/media/notizia/2021-09/relazione_commissione_studio_TPL.pdf).

<sup>42</sup> B. Katz e J. Nowak, *The New Localism: How Cities Can Thrive in the Age of Populism*, Washington, Brookings Institution Press, 2017. Questo aspetto è riconosciuto anche dal summenzionato rapporto MIMS della Commissione di studio sul trasporto pubblico locale.

per l'accessibilità e la fruibilità dei luoghi della vita quotidiana. In questa dimensione la mobilità sostenibile riesce ad essere uno strumento di costituzione di ambiti ad elevata densità di attività e con spostamenti concentrati e a generare esternalità positive, come auspicato all'inizio del contributo. Tale tema potrà trovare conferme applicative nei Piani urbani integrati *ex art.* 21, d.l. n. 152/2021 previsti in attuazione del PNRR ed è già recepito nella città metropolitana di Roma Capitale nelle linee-guida per i Piani urbani integrati di cui al decreto del Sindaco metropolitano n. 24 del 24 febbraio 2022 e conseguente deliberazione del Consiglio metropolitano n. 12 del 28 febbraio 2022 avente ad oggetto: «Piani Urbani Integrati della Città metropolitana di Roma Capitale di cui all'art. 21 del d.l. n. 152/2021 – Linee guida». Lo strumento dei Piani integrati favorisce un'ottica integrata orientata alla rigenerazione urbana attraverso la quale è possibile «ricucire il tessuto urbano ed extra-urbano, colmando deficit infrastrutturali e di mobilità»<sup>43</sup>, con l'obiettivo di trasformare territori vulnerabili in città intelligenti e sostenibili, avvalendosi della co-progettazione *ex art.* 21, c. 8, d.l. n. 152/2021. Questo intento si serve dell'integrazione dei servizi di mobilità con servizi all'utenza complementari e co-gestiti accessibili mediante piattaforma di innovazione urbana aperta<sup>44</sup> che beneficia della *city analytics* e dell'*urban data science*, configurandosi come infrastruttura abilitante.

La collaborazione multiattoriale anche stimolata da strumenti tecnologici e digitali è un prerequisito, parte integrante di un processo che non si ferma alla concertazione delle politiche, ma che entra in modo determinante nella progettazione integrata e nella gestione della città e della mobilità. La sostenibilità complessiva del sistema di trasporto urbano è l'esito della ricomposizione del localismo rappresentativo di singole progettualità. Tale ricomposizione ha luogo solo se come collante interviene una chiara strategia di politica pubblica urbana orientata alla sperimentazione.

### *Abstract*

*The contribution intends to investigate the relationship between the varied needs of cities and the changes in transport and mobility systems through the interpretation*

<sup>43</sup> Deliberazione del Consiglio metropolitano n. 12 del 28 febbraio 2022 avente ad oggetto: «Piani Urbani Integrati della Città metropolitana di Roma Capitale di cui all'art. 21 del d.l. n. 152/2021 – Linee guida».

<sup>44</sup> Questo strumento è previsto ad esempio nel caso della gestione dei Piani urbani integrati e dei servizi correlati nel caso della città metropolitana di Roma Capitale.

## **la sostenibilità dei sistemi di trasporto e della mobilità nelle città**

*of environmental, economic, and social sustainability. The trends at European level that have led to the definition of common objectives and tools to enable new forms of urban mobility planning will be highlighted. The article underlines the transition from attention to the construction and sizing of new infrastructures to satisfy the demand for mobility to the innovative and intelligent regeneration and conversion of existing ones, symptomatic of a new approach centered on the needs of users and their ability to co-create. The social-collaborative approach will be crucial to foster sustainability, as it can allow the experimentation of mobility solutions and participation models in cities that become innovative living laboratories.*



## LA SMART CITY E LE INFRASTRUTTURE DIGITALI

SOMMARIO: 1. La *smart city* e il suo carattere multidimensionale. – 2. La *smart city* e le infrastrutture digitali – normativa europea. 3. – La *smart city* e le infrastrutture digitali – normativa italiana. – 4. Il partenariato pubblico-privato-comunità: soluzione giuridica abilitante la *smartness* della città. – 5. Reggio Emilia, l'innovazione tecnologica nella *City Science Initiative*. – 6. Profili ricostruttivi.

### 1. La *smart city* e il suo carattere multidimensionale

Il concetto di *smart city*, c.d. città intelligenti, è stato coniato in relazione ai contesti urbani che impiegano la tecnologia e l'innovazione per migliorare la sostenibilità ambientale ed energetica, la qualità dei servizi e di vita dei cittadini, ridurre gli sprechi e di conseguenza la spesa pubblica in funzione di un generale sviluppo sostenibile. Non esiste una definizione universale di *smart city*, «la sua natura sfocata è dovuta ad una stratificazione di concetti elaborati in diverse aree di ricerca, come la pianificazione urbana, lo sviluppo economico, la *governance* e la tecnologia»<sup>1</sup>. In Italia, l'Osservatorio nazionale *smart city* dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) ha definito la *smart city* «una città che, secondo una visione strategica e in maniera organica, impiega gli strumenti dell'ICT<sup>2</sup> come supporto innovativo degli ambiti di gestione e nell'erogazione di servizi pubblici, grazie anche all'ausilio di partenariati pubblico-privati, per migliorare la vivibilità dei propri cittadini; utilizza informazioni provenienti dai vari ambiti in tempo reale e sfrutta risorse sia tangibili (ad es. infrastrutture di trasporto, dell'energia e delle risorse naturali) sia intangibili (capitale umano, istruzione e conoscenza, capitale intellettuale delle aziende); è capace di adattare sé stessa ai bisogni degli utenti, promuovendo il proprio sviluppo sostenibile»<sup>3</sup>. Dalla definizione si evince che per realizzare una *smart city* è necessario un approc-

<sup>1</sup> G. Nesti, *Defining and assessing the transformational nature of smart city governance: insights from four European cases*, in 86 *International Review of Administrative Sciences* (2018), 21.

<sup>2</sup> ICT è acronimo di tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

<sup>3</sup> G. Torchiani, *Smart city: cosa sono, come funzionano ed esempi in Italia*, in *Digital 360*,

cio multidimensionale e per rendere tali aree *smart* è fondamentale l'impiego della tecnologia, come: le piattaforme della *sharing economy*, gli strumenti *hi-tech*, la tecnologia dell'*Internet of Things*, l'automazione, l'intelligenza artificiale (*robot, Internet of Beings*), il 5G e la sensoristica<sup>4</sup>. I sensori, ad esempio, possono essere impiegati per l'abilitazione di diversi servizi, si pensi al caso dei semafori intelligenti che, ottimizzando il traffico<sup>5</sup>, permettono non solo di migliorare la mobilità, ma anche l'inquinamento ambientale<sup>6</sup>.

Per la creazione di una *smart city*, i settori principali sul quale si deve intervenire, impiegando le nuove tecnologie, corrispondono a cinque dimensioni che caratterizzano una città intelligente: *smart mobility, smart environment, smart economy, smart living, smart Governance* e *smart people*, di seguito analizzate.

La mobilità, è necessario promuovere sistemi di trasporto sostenibili, innovativi e sicuri al fine di migliorare gli spostamenti dei cittadini e allo stesso tempo la qualità dell'aria. Promuovere la mobilità elettrica, la c.d. "mobilità dolce" (biciclette e spostamento a piedi), la mobilità condivisa e la mobilità intermodale<sup>7</sup>.

L'ambiente, la cui tutela può essere perseguita, mediante il conseguimento dell'efficienza energetica, aumentando l'uso delle fonti energetiche rinnovabili sul territorio urbano realizzando un sistema efficiente di smaltimento dei rifiuti, basato sulla raccolta differenziata e iniziative di riuso; gestendo il verde urbano per creare più spazi verdi, ad esempio bonificando le aree dismesse; e razionalizzando l'illuminazione pubblica (per esempio mediante l'uso di sensori per modularla in automatico ed in proporzione all'intensità del transito).

L'economia, si deve migliorare la competitività, la capacità di innovazione e lo sviluppo tecnologico delle imprese, nonché perseguire la *green economy*. È necessaria, un'integrazione tra *smart city* ed economia circolare<sup>8</sup>: «la città intelligente deve operare nel rispetto delle "5R" ovvero "riduzio-

18 dicembre 2019. «[www.internet4things.it/smart-city/caratteristiche-e-prospettive-delle-smart-city/](http://www.internet4things.it/smart-city/caratteristiche-e-prospettive-delle-smart-city/)».

<sup>4</sup> L. Maci, *Smart city, cosa sono e come funzionano le città intelligenti*, in *Digital 360*, 10 marzo 2020. «[www.economyup.it/mobilita/smart-city/](http://www.economyup.it/mobilita/smart-city/)».

<sup>5</sup> G. Starr e A. Smith, *Smart planning our future cities*, (2018). «[www.evergreen.ca/downloads/pdfs/2018/STARR\\_Fleck\\_Evergreen-Mid-sized%20Cities-Series%20Design\\_WEB.pdf](http://www.evergreen.ca/downloads/pdfs/2018/STARR_Fleck_Evergreen-Mid-sized%20Cities-Series%20Design_WEB.pdf)».

<sup>6</sup> F. Gaspari, *Smart city, agenda urbana multilivello e nuova cittadinanza amministrativa*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, 89 ss.

<sup>7</sup> *Smart city Index*, marzo 2020. «[assets.ey.com/content/dam/ey-sites/ey-com/it\\_it/generic/generic-content/ey\\_smartcityindex\\_sostenibilita\\_marzo2020.pdf](http://assets.ey.com/content/dam/ey-sites/ey-com/it_it/generic/generic-content/ey_smartcityindex_sostenibilita_marzo2020.pdf)».

<sup>8</sup> L. Maci, *Smart city, cosa sono e come funzionano le città intelligenti*, cit.

ne”, “riuso”, “riciclo”, “recupero” e “rigenerazione”, abbandonando l’attuale economia lineare»<sup>9</sup>.

La *smart living* che riguarda la qualità di vita dei cittadini rispetto ai servizi essenziali come la sanità, la vivibilità urbana, la valorizzazione del patrimonio culturale e paesaggistico. Nella *smart living* rientra, altresì, il tema della sicurezza urbana, ad esempio utilizzando i dati ed i *software* che indicano le aree a rischio criminalità, le città possono aumentare le forze dell’ordine nell’area ove sia necessario<sup>10</sup>. «Le *smart city* devono includere politiche abitative (edilizia residenziale pubblica e *housing sociale*), che assumano carattere essenziale per l’integrazione e la coesione sociale»<sup>11</sup>. Le trasformazioni urbane sono un ulteriore profilo di interesse di una città intelligente e possono consistere «nella previsione dei limiti al consumo del suolo, nella pianificazione orientata ad una migliore integrazione dei quartieri degradati e ad un miglioramento della qualità dell’architettura e degli spazi pubblici», nonché in «opere di manutenzione e gestione efficiente del patrimonio immobiliare cittadino»<sup>12</sup>. Per contribuire poi alla realizzazione di una *smart city*, nelle trasformazioni urbane deve essere impiegato il concetto di economia circolare, al fine di ridurre il consumo del suolo e favorire il riuso dell’esistente.<sup>13</sup> La *governance* è un’altra dimensione fondamentale su cui intervenire per la creazione di una *smart city* e si riferisce all’amministrazione della città connessa attraverso lo sfruttamento di nuovi strumenti telematici. È un processo di gestione e coordinamento orientato all’integrazione di tre principali livelli: il livello progettuale e infrastrutturale, il livello riguardante la dimensione finanziaria e il livello delle interazioni tra soggetti portatori di interessi<sup>14</sup>. Collegato a quest’ultimo livello, vi è difatti il concetto di *smart people*. Una città intelligente è una città che deve essere il prodotto di una co-progettazione, ovvero di un processo al quale partecipano gli *stakeholder*: «coloro che condizionano il

<sup>9</sup> L. Baronchelli, *Il nuovo modello di Economia Circolare per la smart city*, in *Lumi 4 Innovation*, 16 settembre 2019. «[www.lumi4innovation.it/il-nuovo-modello-di-economia-circolare-per-la-smart-city/](http://www.lumi4innovation.it/il-nuovo-modello-di-economia-circolare-per-la-smart-city/)».

<sup>10</sup> S. Ranchordas e A. Klop, *Data-Driven Regulation and Governance in Smart Cities*, in 7 University of Groningen Faculty of Law (2018), 2. «[www.rug.nl/staff/s.h.ranchordas/research/publications.html](http://www.rug.nl/staff/s.h.ranchordas/research/publications.html)».

<sup>11</sup> F. Gaspari, *Smart city, agenda urbana multilivello e nuova cittadinanza amministrativa*, cit., 105 ss.

<sup>12</sup> E. Ferrero, *Le smart cities nell’ordinamento giuridico*, in *Foro amm.*, 2015, 1280 ss. «[iris.unito.it/handle/2318/1569470#Xl1f7ahKg2w](http://iris.unito.it/handle/2318/1569470#Xl1f7ahKg2w)».

<sup>13</sup> L. Maci, *Smart city, cosa sono e come funzionano le città intelligenti*, cit.

<sup>14</sup> Osservatorio nazionale *smart city*, *Vademecum per le città intelligenti*, 2013. «[osservatoriosmartcity.it/wp-content/uploads/Vademecum\\_def\\_2\\_light.pdf](http://osservatoriosmartcity.it/wp-content/uploads/Vademecum_def_2_light.pdf)».

progetto, coloro che sono condizionati dal progetto, coloro che possono esserne interessati»<sup>15</sup>. È necessaria una connessione tra amministrazione e cittadine per garantirle le tecnologie sono fondamentali, proprio perché favoriscono il coinvolgimento diretto di quest’ultimi, affinché siano coautori delle politiche pubbliche. Il cuore della *smart city* è pertanto una *smart community*. In quest’ottica, le piattaforme partecipative digitali svolgono un ruolo centrale per la partecipazione dei cittadini nelle politiche urbane. Si tratta di una tecnologia, pensata ad uso civico, che permette non solo di comprendere l’impatto delle decisioni amministrative sul governo del territorio (es. mediante simulazioni di mappe virtuali), ma favorisce forme di pianificazione urbana partecipativa. Si fa riferimento, a quelle piattaforme<sup>16</sup> che permettono di visualizzare i modelli 3D di realtà aumentata, immettere contenuti da parte dell’utente, esprimere opinioni con sondaggi, votazioni, forum di discussione e permettere forme di finanziamento private, attraverso iniziative di *crowdfunding*. Il modello della piattaforma partecipativa permette di trovare soluzioni collaborative in vari settori come il trasporto, l’energia, servizi sanitari e la rigenerazione urbana. A livello teorico, sembra dunque rendere concreta l’idea di città collaborativa, la c.d. “co-città”, oggetto delle più recenti teorie sull’innovazione urbana. Una città intesa – applicando le teorie di Elinor Ostrom<sup>17</sup> rielaborate da Christian Iaione e Sheila Foster – come bene comune, in cui gli attori della “quintuplica elica”<sup>18</sup>: le istituzioni pubbliche, il privato (aziende responsabili e industrie che si basano sulle vocazioni locali e intendono assumere una responsabilità di territorio), il sociale (organizzazioni del terzo settore), il cognitivo (istituzioni culturali, scuole e università) e il civico<sup>19</sup> (innovatori sociali e cittadini attivi), stimolano politiche pubbliche per la sperimentazione urbana e la creazione di partenariati pubblico-comunità

<sup>15</sup> Osservatorio nazionale *smart city*, *Vademecum per le città intelligenti*, 2013.

<sup>16</sup> Un esempio di piattaforma è “Decidim”, sviluppata a Barcellona, che permette una collaborazione tra amministrazioni e cittadini per attività di *networking*, gestione e pianificazione. C. Iaione, E. De Nictolis e A. Berti Suman, *The Internet of Humans (IoH): Human Rights and Co-Governance to Achieve Tech Justice in the City*, in 13 De Gruyter (2019), 281.

<sup>17</sup> S.R. Foster e C. Iaione, *Ostrom in the city in Routledge Handbook of the Study of the Commons*, a cura di B. Hudson, J. Rosenbloom e D. Cole, New York, Routledge, 2019, 240 ss.

<sup>18</sup> P. Chirulli e C. Iaione. *La co-città: diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana. Il diritto e i beni comuni urbani*, a cura di S.R. Foster, Napoli, Jovene, 2018, 87 ss.

<sup>19</sup> P. Cannavò, C. De Angelis, E. De Blasio, E. De Medici, L. Morlino, E. De Nictolis, C. Iaione, C. Prevete, P. Santoro, M. Sorice, E. Susanna e M. Zupi, *Il protocollo Co-città*, in *Enea*, 2016. «[www.enea.it/it/Ricerca\\_sviluppo/documenti/ricerca-di-sistema-elettrico/adp-mise-enea-2015-2017/smart-district-urbano/rds\\_par2015-023.pdf](http://www.enea.it/it/Ricerca_sviluppo/documenti/ricerca-di-sistema-elettrico/adp-mise-enea-2015-2017/smart-district-urbano/rds_par2015-023.pdf)».



## la *smart city* e le infrastrutture digitali

e pubblico-privato-comunità, incentivando, allo stesso tempo, forme di auto-organizzazione.<sup>20</sup>

La creazione di una città collaborativa è agevolata dagli strumenti digitali, pertanto, una *smart city* deve contemplare campagne di sensibilizzazione e formazione tra cittadini, amministrazioni e parti interessate sulle modalità di impiego della tecnologia e dell'informatica<sup>21</sup>. Favorire la giustizia tecnologica ed eliminare il *digital divide* è difatti «funzionale ad un modello urbano di sviluppo sostenibile ed inclusivo, sviluppando così una *smart city* più giusta e democratica»<sup>22</sup>. Nel concetto di *governance*, poi, si inserisce anche la progressiva digitalizzazione delle attività della pubblica amministrazione e nella quale rientra l'utilizzo di tecnologie all'avanguardia per la raccolta, l'elaborazione, la conservazione, il trasferimento e l'analisi delle grandi quantità di dati<sup>23</sup>. La valutazione di questi fattori permette di stabilire il grado di intelligenza della città. Per definire una città *smart* è dunque necessario che il benessere e la qualità di vita dei cittadini aumentino, «fino ad arrivare a configurare un vero e proprio diritto alla città, inteso non solo come città sostenibile ma in senso più ampio, come il diritto a vivere felici in città»<sup>24</sup>. Oggigiorno, le principali *smart city* sono Singapore, San Francisco, New York, Londra, mentre, in Italia, Milano è la città che attualmente si avvicina ad essere *smart*<sup>25</sup>.

## 2. La *smart city* e le infrastrutture digitali – normativa europea

Nel panorama internazionale si riscontrano principalmente due modelli per la realizzazione di una *smart city*: da un lato, quello statunitense e dall'altro, quello continentale<sup>26</sup>. La loro differenza deriva dal diverso modo

<sup>20</sup> T. Favaro, *Verso la smart city: sviluppo economico e rigenerazione urbana*, in *Riv. giur. edil.*, 2020, n. 2, 20.

<sup>21</sup> Osservatorio Nazionale Smart City, *Vademecum per le città intelligenti*, 2013.

<sup>22</sup> C. Iaione, E. De Nictolis e A. Berti Suman, *The Internet of Humans (IoH): Human Rights and Co-Governance to Achieve Tech Justice in the City*, cit., 263.

<sup>23</sup> V. Brovedani, *Le smart city e la Privacy*, in *Cyberlaws*, 2019. «[www.cyberlaws.it/2019/smart-cities-privacy/](http://www.cyberlaws.it/2019/smart-cities-privacy/)».

<sup>24</sup> F. Gaspari, *Smart city, agenda urbana multilivello e nuova cittadinanza amministrativa*, cit., 49 ss.

<sup>25</sup> I. Celeste, *Smart city, ecco le città pronte all'intelligenza artificiale*, in *Info Build Energia*, 4 novembre 2019. «[www.infobuildenergia.it/notizie/smart-city-citta-intelligenza-artificiale-6708.html](http://www.infobuildenergia.it/notizie/smart-city-citta-intelligenza-artificiale-6708.html)».

<sup>26</sup> E. Ferrero, *Le smart cities nell'ordinamento giuridico*, cit., 1271 ss.; F. Gaspari, *Città intelligenti e intervento pubblico*, in *Il dir. econ.*, 2019, n.98, 75 ss.

di concepire l'idea di innovazione. Nel primo, l'innovazione è un processo che va dal basso verso l'alto (*bottom-up*) e quindi segue un ruolo poco attivo degli apparati amministrativi, i quali hanno il mero compito di promuovere un «quadro normativo favorevole alle nuove tecnologie che si affacciano sul mercato, garantendo certezza del diritto e semplificazione degli oneri amministrativi»<sup>27</sup>. Con questo modello stanno emergendo varie *start up*, ad esempio Uber, che rivoluzionano la vita urbana sotto differenti aspetti, come la mobilità, le telecomunicazioni e i consumi energetici<sup>28</sup>. Il limite del modello statunitense risiede però nel fatto che le *start up* mirano a mercati redditizi, affinché gli investimenti privati possano avere un ritorno economico, con conseguente impiego di risorse pubbliche per le aree meno appetibili. Il modello continentale, invece, è adottato dai paesi dell'Unione europea, tra cui l'Italia, e presenta un ruolo più attivo dei pubblici poteri. Questi si occupano non solo di concedere finanziamenti pubblici ma anche di individuare le misure per ottenere un grado elevato di efficienza ed innovazione. I limiti sono presenti anche in questo approccio, poiché si tende ad adottare strumenti di *soft law*. Risulta, pertanto, necessaria l'adozione di strumenti più persuasivi, in quanto non essendo vincolanti rendono approssimativa l'attuazione degli scopi prefissati da parte delle pubbliche amministrazioni degli Stati europei<sup>29</sup>. L'Unione europea poi non ha competenza diretta in materia di *smart city*, ne consegue che gli interventi europei consistono principalmente «in azioni e progetti che prevedono finanziamenti collegati alla realizzazione di programmi riconducibili a competenze di settore oppure a iniziative specifiche con riferimento al partenariato pubblico-privato e ad atti di *soft law*, al fine di orientare gli Enti territoriali e gli operatori economici ad adottare soluzioni *smart*»<sup>30</sup>.

Ad ogni modo, il concetto di *smart city* in ambito comunitario si è sviluppato attraverso un processo di ridefinizione dei programmi e strategie di sviluppo dell'Unione Europea che ha portato l'importanza del ruolo delle città al centro del dibattito politico europeo<sup>31</sup>.

Una prima definizione di *smart city* in sede europea è stata introdotta per la prima volta con la Comunicazione della Commissione europea del

<sup>27</sup> Id., *op. loc. cit.*

<sup>28</sup> Id., *op. loc. cit.*

<sup>29</sup> F. Gaspari, *Smart city, agenda urbana multilivello e nuova cittadinanza amministrativa*, cit., 58 ss.

<sup>30</sup> S. Antoniazzi, *Smart city: diritto, competenze e obiettivi(realizzabili)? di innovazione*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 22 maggio 2019, n.10, 10 ss.

<sup>31</sup> G. C. Riccardi e A. Venturi, *Investimenti e finanziamenti in infrastrutture digitali per le "smart cities" in una prospettiva comparata ed europea. Uno studio introduttivo*, in *Dir. pubbl. comp. eu.*, 2020, 1095-1153.

## la smart city e le infrastrutture digitali

2012 su «Città e Comunità Intelligenti-Partenariato europeo di innovazione»<sup>32</sup> in cui si presenta che «una città o una comunità può dirsi intelligente (*smart*) allorquando costituisce uno spazio fisico perfettamente integrato con i soggetti che la abitano, divenendo un modello urbano in grado di offrire un'elevata qualità della vita e favorendo la crescita personale, sociale ed economica dei cittadini». La comunicazione promuove lo strumento del partenariato per realizzare progettualità integrate nei settori dell'energia, dei trasporti, delle tecnologie di informazione e comunicazione a sostegno dello sviluppo urbano sostenibile. A questa è seguita, il 20 ottobre 2013, l'adozione dello «Strategic Implementation Plan-European Innovation Partnership on Smart Cities and Communities» e, nel 2015, del nuovo Patto dei sindaci per il clima e l'energia<sup>33</sup> che stabilisce gli obiettivi da raggiungere, entro il 2030, da parte degli Stati europei.

Documento centrale della politica urbana europea per lo sviluppo delle *smart cities*, si considera l'Agenda urbana per l'Unione europea, nota anche come Patto di Amsterdam. Documento adottato il 30 maggio 2016 per attuare, a livello europeo, i principi e gli obiettivi contenuti nella nuova Agenda urbana delle Nazioni unite, tenutasi a Quinto nell'ottobre 2016, durante la conferenza Habitat III, al fine di garantire uno sviluppo, equilibrato, sostenibile e integrato delle città. L'obiettivo principale dell'Agenda è di promuovere «una migliore legislazione, un accesso più agevole ai finanziamenti, una più ampia condivisione delle conoscenze sulle questioni pertinenti alla città»<sup>34</sup>, nonché prevedere la creazione di partenariati per elaborare strategie su differenti tematiche<sup>35</sup>, precisamente, partenariati verticali e orizzontali

<sup>32</sup> Commissione europea, Comunicazione della Commissione, *Smart Cities and Communities-European Innovation Partnership*, Bruxelles, 10 luglio 2012, C(2012)4701.

<sup>33</sup> «Il Patto dei sindaci è un'iniziativa promossa dalla Commissione europea volta a sostenere interventi per l'abbattimento di emissioni di gas serra puntando sull'efficienza energetica e su azioni a favore delle fonti energetiche rinnovabili». Insieme per Savona smart, ottobre 2015. «[www.ordinearchitettisavona.it/wp-content/uploads/2015/10/insieme\\_per\\_savona\\_smart.pdf](http://www.ordinearchitettisavona.it/wp-content/uploads/2015/10/insieme_per_savona_smart.pdf)»; Patto dei Sindaci per Il Clima e l'Energia. «[www.pattodeisindaci.eu](http://www.pattodeisindaci.eu)».

<sup>34</sup> L. Gastaldi, *Agenda digitale – la strada per la digitalizzazione dell'Italia e la P.a.*, in *Digital 360*, 14 gennaio 2020. «[www.agendadigitale.eu/cittadinanza-digitale/italia-digitale-2020-gastaldi-polimi-cosi-la-pa-essere-volano-di-svolta/](http://www.agendadigitale.eu/cittadinanza-digitale/italia-digitale-2020-gastaldi-polimi-cosi-la-pa-essere-volano-di-svolta/)».

<sup>35</sup> «I temi prioritari dell'Agenda urbana sono: qualità dell'aria, economia circolare, adattamento ai cambiamenti climatici, transazioni digitali, transazioni energetiche, edilizia, inclusione dei migranti e dei rifugiati, appalti pubblici innovativi e responsabili, posti di lavoro e competenze nell'economia locale, uso sostenibile del territorio e soluzioni fondate sulla natura, mobilità e povertà urbana». *Agenda urbana per l'UE*, si v.: «[ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/urban-agenda-eu\\_it](http://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/urban-agenda-eu_it)».

diretti ad operare a livello locale nelle città<sup>36</sup>. L'Agenda urbana per l'UE si è concretizzata nell'adozione da parte degli Stati membri dell'Agende urbane nazionali: documenti nei quali sono individuate le priorità a sostegno dello sviluppo di città sempre più *smart*<sup>37</sup>. In previsione, poi, che, nel 2050, l'ottanta per cento della popolazione mondiale vivrà nelle città, la necessità di rendere città sempre più *smart* ed eco sostenibili è divenuta centrale nelle recenti politiche europee del «Green Deal» e «Horizon Europe». Il «Green Deal»<sup>38</sup> propone nuove strategie di crescita europea più innovativa, digitale, ecologica e inclusiva; i risultati prefissati potrebbero essere raggiunti attuando nuove forme di *governance* collaborativa nei settori interessati. In Italia, le previsioni del «Green Deal» sono confluite nell'adozione del Piano nazionale integrato per l'energia e il clima, (PNIEC) pubblicato dal Ministero dello sviluppo economico in collaborazione con il Ministero delle infrastrutture e il Ministero della transizione ecologica<sup>39</sup>.

Nella medesima direzione del «Green Deal», il programma europeo «Horizon Europe» per il periodo 2021-2027, mira al perseguimento di una transizione economica, sociale ed eco-sostenibile dell'UE, promuovendo l'innovazione, la sostenibilità e la competitività industriale<sup>40</sup>.

Si riconosce, inoltre, il ruolo fondamentale che i fondi strutturali<sup>41</sup> hanno assunto per lo sviluppo urbano sostenibile attraverso la previsione di investimenti territoriali integrati per realizzare nuove progettualità nelle aree urbane. Specificamente, le linee di intervento del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) hanno dato centralità alle città, finanziando azioni integrate di sviluppo urbano sostenibile per affrontare le sfide economiche, ambientali e sociali. Tra queste spicca il programma «Urbact» del FESR che con un budget di novantasei milioni di euro per il periodo 2014-2020 promuove la crescita sostenibile e intelligente delle città<sup>42</sup>.

Nel tempo, in sintesi, la politica europea sulle *smart cities* oltre ad essere attuata mediante la definizione di strategie comuni di sviluppo delle città

<sup>36</sup> Parere del Comitato economico e sociale europeo su «*Il futuro dell'agenda urbana dell'UE dal punto di vista della società civile*». «eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\_.2016.133.01.0003.01.ITA».

<sup>37</sup> *Agenda urbana*, si v. «[www.ponmetro.it/home/programma/come-nasce/agenda-urbana/](http://www.ponmetro.it/home/programma/come-nasce/agenda-urbana/)».

<sup>38</sup> Green Deal, si veda: «[ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_it](http://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_it)».

<sup>39</sup> Piano nazionale integrato per l'energia e il clima, si v.: «[ec.europa.eu/info/horizon-europe\\_en](http://ec.europa.eu/info/horizon-europe_en)».

<sup>40</sup> *Horizon Europe*, si v. : «[ec.europa.eu/info/horizon-europe\\_en](http://ec.europa.eu/info/horizon-europe_en)»

<sup>41</sup> Fondi strutturali europei sono: Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR); Fondo sociale europeo (FSE); Fondo di coesione (FC).

<sup>42</sup> The Urbact III Programme, 11th Version, si v.: in [www.urbact.eu](http://www.urbact.eu).

## la *smart city* e le infrastrutture digitali

intelligenti, è stata anche promossa attraverso programmi di investimento dedicati, sia a gestione diretta che attraverso la compartecipazione di Stati e regioni. È stata integrata dagli Stati membri con programmi, finanziati a livello nazionali o co-finanziati con risorse europee, per sostenere progettualità di crescita delle aree urbane.

Contestualmente all'evoluzione dell'azione europea nel campo della *smart city*, hanno assunto rilevanza le infrastrutture per supportare la trasformazione digitale delle aree urbane. Le infrastrutture digitali abilitano difatti l'implementazione del polimorfismo dimensionale che caratterizza la *smart city*.

Le azioni per lo sviluppo delle infrastrutture digitali evidenziano il rapporto tra innovazione tecnologica e la *smart city* componendo un contesto unitario per lo sviluppo delle città intelligenti. Tale rapporto è fondamentale per lo sviluppo dei territori urbani e della loro competitività, poiché la dimensione digitale permea in tutti i settori della città.

L'impegno dell'Unione europea risale già al 2002, quando la Commissione europea adottò un pacchetto di direttive volte a uniformare il mercato delle comunicazioni elettroniche, modificato poi nel 2009.

Nel 2010, la Comunicazione sugli investimenti nella rete a banda larga, promosse di garantire, entro il 2020, l'accesso a connessioni superiori a 30Mbit/s a tutti i cittadini europei e l'abbonamento a servizi Internet con velocità di connessione superiore a 100Mbit/s per almeno la metà delle famiglie europee<sup>43</sup>.

Lo stesso anno, nel contesto del piano decennale Europa 2020 per una sua crescita sostenibile, la Commissione europea presentò l'iniziativa di dotare l'Unione europea di un'Agenda digitale europea, in cui sono fissati gli obiettivi per la crescita dell'UE fino al 2020. Nell'Agenda si fa leva sulla necessità dell'impiego delle tecnologie della comunicazione e dell'informazione<sup>44</sup> al fine di «ottenere vantaggi socioeconomici sostenibili grazie alla creazione di un mercato digitale unico basato su Internet veloce, superveloce e su applicazioni interoperabili»<sup>45</sup>.

Al fine di realizzare un mercato unico digitale, nel 2015, la Commissione europea ha previsto tre principali focus: «il primo è il miglioramento

<sup>43</sup> G.C. Riccardi e A. Venturi, *Investimenti e finanziamenti in infrastrutture digitali per le "smart cities" in una prospettiva comparata ed europea. Uno studio introduttivo*, cit., 1106.

<sup>44</sup> Si v.: sito web del Governo italiano-Presidenza del Consiglio dei ministri sull'Agenda digitale-Funzione Pubblica.

<sup>45</sup> «[www.funzionepubblica.gov.it/digitalizzazione/agenda-digitale](http://www.funzionepubblica.gov.it/digitalizzazione/agenda-digitale)».

<sup>45</sup> F. Gaspari, *Smart city, agenda urbana multilivello e nuova cittadinanza amministrativa*, cit., 14 ss.

dell'accesso dei consumatori e delle imprese ai beni e servizi digitali in tutta l'UE; il secondo consiste nella creazione di un contesto favorevole e parità di condizioni per consentire alle reti digitali e ai servizi innovativi di svilupparsi; il terzo è la massimizzazione del potenziale della crescita dell'economia digitale». Per concretizzare gli obiettivi dell'Agenda digitale europea, ogni Paese membro è tenuto a dotarsi di un Agenda digitale, un documento strategico-programmatico con il quale si promuove a livello nazionale l'innovazione digitale e lo sviluppo delle infrastrutture tecnologiche<sup>46</sup>. In connessione con lo sviluppo dei territori urbani, i Fondi strutturali (FSE e FESR) hanno assunto un ruolo centrale anche per lo sviluppo delle infrastrutture digitali, stabilendo finanziamenti per la diffusione della banda ultralarga e connessione dei cittadini alle reti NGA «Next Generation Access»<sup>47</sup>.

Si richiama, poi, la riforma nel settore delle telecomunicazioni, partita con due strumenti giuridici: da un lato, il reg. Ce n. 1971/2018 per la costituzione dell'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC) e l'Agenzia di sostegno al BEREC<sup>48</sup>; dall'altro, con la dir. 1972/2018/Ce che ha istituito il codice europeo delle comunicazioni elettroniche<sup>49</sup>, il quale promuove investimenti nelle reti 5G e riconosce la connessione a banda larga come servizio universale. Il codice dimostra l'importanza di una connettività universale per la crescita di un mercato unico, per la sua coesione territoriale e per evitare lo spopolamento, l'isolamento e la promozione di reti ad altissima qualità: fisse, mobili e senza fili per garantire la migliore connettività a tutti i cittadini e le imprese dell'Unione<sup>50</sup>. Riconosce l'interesse generale delle reti e servizi, attribuendo ai relativi impianti carattere di pubblica utilità, assoggettandoli così al regime pubblicistico e consentendone la realizzazione anche in deroga agli strumenti ordinari di programmazione urbanistica<sup>51</sup>.

<sup>46</sup> L. Gastaldi, *Agenda Digitale Italiana: obiettivi e ambiti di intervento*, in *Osservatori.net*, 31 agosto 2018. «[blog.osservatori.net/it\\_it/agenda-digitale-italiana-obbiettivi#i](http://blog.osservatori.net/it_it/agenda-digitale-italiana-obbiettivi#i)».

<sup>47</sup> G. C. Riccardi e A. Venturi, *Investimenti e finanziamenti in infrastrutture digitali per le "smart cities" in una prospettiva comparata ed europea. Uno studio introduttivo*, cit., 1108 ss.

<sup>48</sup> Reg. Ce n. 1971/2018. «[eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1971&from=NL](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1971&from=NL)»

<sup>49</sup> Dir. 2018/1972/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 che istituisce il codice europeo delle comunicazioni elettroniche. «[www.eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L1972](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L1972)»

<sup>50</sup> F. Gaspari, *Città intelligenti e intervento pubblico*, cit., 93 ss.

<sup>51</sup> G. C. Riccardi e A. Venturi, *Investimenti e finanziamenti in infrastrutture digitali per le "smart cities" in una prospettiva comparata ed europea. Uno studio introduttivo*, cit., 1109.

### 3. La *smart city* e le infrastrutture digitali – normativa italiana

Alla luce di quanto descritto, in sede europea si assiste alla ricomposizione di un quadro complesso di politiche per una visione strategica di sviluppo delle *smart city*, enfatizzando in particolare il ruolo delle infrastrutture e delle tecnologie, quali fattori cardine per la creazione di un contesto urbano altamente digitalizzato. Su questa base dettata a livello comunitario, si passa alla disamina delle politiche pubbliche promosse dall'Italia per comprendere il rapporto tra infrastrutture digitali e *smart city* sviluppato nell'ordinamento giuridico italiano.

Nel contesto italiano, l'azione pubblica si intreccia con le diverse funzioni attribuite ai diversi enti territoriali in materia di governo del territorio. Ne consegue la sussistenza di una dimensione multilivello degli interessi da tutelare e dei settori in cui intervenire per realizzare infrastrutture digitali serventi alla città intelligente<sup>52</sup>.

Centrale per lo sviluppo di una *smart city* è sicuramente il ruolo affidato ai comuni, in quanto i medesimi sono giuridicamente titolari di funzioni relative al governo del territorio comunale e all'urbanistica, nonché alla regolazione delle attività economiche e dei servizi pubblici locali.

L'art. 20, d.l. 18 ottobre 2012, n.179, coinvolge proprio l'ANCI per il raggiungimento di tale obiettivo. I comuni per rendere i cittadini protagonisti di un cambiamento urbano *smart* dovrebbero promuovere strumenti urbanistici come gli accordi di collaborazione, permettendo così la sperimentazione di un'amministrazione e gestione condivisa dei beni urbani tra gli attori della "quintuplica elica" (attore civico; attore sociale; attore cognitivo; attore pubblico; attore privato), anche a livello di quartiere<sup>53</sup>; nonché aggiornare i regolamenti comunali inserendo i temi cardine dei programmi europei, come quelli del «Green Deal» e «Horizon Europe». Rilevante è anche la l. 7 aprile 2014, n. 56 (c.d.l. Delrio), la quale istituisce le città metropolitane. Tale legge attribuisce a quest'ultime funzioni di "area vasta" che consentono interventi di carattere strategico per lo sviluppo economico e sociale del territorio. Il relativo art. 1, c. 2 prevede, inoltre, che i suddetti enti territoriali abbiano funzioni di pianificazione e di supporto dei comuni presenti nell'area metropolitana. Le città metropolitane assumono, pertanto, un ruolo significativo per la programmazione dello sviluppo urbano riconducibile

<sup>52</sup> G. C. Ricciardi e A. Venturi, *op. cit.*, 1010 ss.

<sup>53</sup> C. Iaione, *Sperimentalismo urbano e del rapporto tra scienza, innovazione e città. "Democratic innovations among collaborative design, active citizenship and internet governance"*, in questa *Rivista*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, 60.

anche agli obiettivi di *smart city*. È, inoltre, da considerare nella progettazione di una *smart city* una collaborazione con le regioni poiché hanno competenza concorrente nella materia di governo del territorio ai sensi dell'art.117, c. 3, Cost. Si pensi poi che nei fondi strutturali europei è il livello regionale a rivestire un ruolo centrale, assurgendo a punti di convergenza di tali fondi.

Appare, dunque, evidente come per la creazione delle città intelligenti, sia fondamentale garantire maggiore connessione e certezza all'interazione tra gli enti territoriali<sup>54</sup>.

In ogni caso, a fronte della complessità denunciata, nell'ordinamento domestico, per lo sviluppo di una *smart city*, il legislatore è intervenuto nel settore delle infrastrutture digitali e delle comunicazioni elettroniche. In particolare, le politiche pubbliche hanno preso come base gli obiettivi e finalità dell'Agenda digitale europea per la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva entro il 2020. Nel 2012, il d.l. 22 giugno 2012, n. 83 (c.d. Decreto Sviluppo) ha così istituito l'Agenzia per l'Italia Digitale (AGID)<sup>55</sup>. L'AGID si occupa di realizzare gli obiettivi dell'Agenda digitale italiana, la quale adatta i contenuti dell'Agenda europea sul piano nazionale, ed opera su quattro fronti: «banda Larga e ultra-larga, *smart communities/cities*, *open data* e *cloud computing*»<sup>56</sup>. Per il perseguimento di tali obiettivi, il primo passo è di vedere un ruolo attivo della pubblica amministrazione affinché promuova sia la trasformazione digitale delle imprese italiane, sia le competenze digitali dei cittadini: «fornendo servizi digitali in un'ottica centrata sull'utente; coordinando le diverse azioni a livello nazionale e locale; incentivando la diffusione della cultura digitale tra i cittadini; favorendo lo sviluppo di competenze digitali all'interno delle imprese; valorizzando gli investimenti pubblici nelle tecnologie ICT»<sup>57</sup>. L'art. 20 del decreto attribuisce all'AGID il compito di delineare le strategie, gli obiettivi nonché coordinare il processo per l'attuazione degli strumenti tecnologici ed economici per la crescita delle comunità intelligenti<sup>58</sup>.

Su tale scia, è stata così adottata una strategia nazionale di digitalizzazione, tradottasi nel documento la Strategia italiana per la crescita digitale e banda ultra-larga 2014-2020. Quivi sono stati elaborati i piani nazionali banda ultra-larga e crescita digitale, al fine di perseguire anche gli obiettivi

<sup>54</sup> S. Antoniazzi, *Smart city: diritto, competenze e obiettivi(realizzabili)? di innovazione*, cit., 10 ss.

<sup>55</sup> Istituita con il d.l. 22 giugno del 2012, n. 83.

<sup>56</sup> F. Gaspari, *Smart city, agenda urbana multilivello e nuova cittadinanza amministrativa*, cit., 14 ss.

<sup>57</sup> F. Gaspari, *Città intelligenti e intervento pubblico*, cit., 96 ss.

<sup>58</sup> C. Lauri, *La regolazione della smart city: contributo allo studio delle funzioni pubbliche nei processi di cambiamento delle città*, Università degli studi Roma Tre, 2018, 33.



proposti dall'Agenda europea<sup>59</sup>. Un passo ulteriore è stato compiuto con l'approvazione del piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione 2020-2022, che ha sostituito l'omonimo piano del 2017-2019 il cui compito era di rendere operativo quanto già formalizzato nel documento per la crescita digitale<sup>60</sup>. Il piano mira a promuovere un ruolo strategico degli enti locali per dare attuazione alla trasformazione digitale. Principi chiave contenuti nelle linee strategiche del piano sono: «diffondere le nuove tecnologie digitali nel tessuto produttivo italiano, incentivando l'innovazione e sperimentazione; promuovere uno sviluppo sostenibile, etico ed inclusivo mediante l'innovazione e digitalizzazione al servizio delle persone, comunità e dei territori; favorire una società digitale, i cui servizi mettono al centro i cittadini»<sup>61</sup>.

Sviluppare le infrastrutture tecnologiche è di evidente importanza, poiché senza un'infrastruttura tecnologica sarebbe impossibile l'impiego delle nuove tecnologie nei settori della *smart city*, svuotando di contenuto la categoria *smart* di cui si caratterizza una città intelligente. Elemento imprescindibile di una *smart city* è l'infrastruttura tecnologica e le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, a tale questione si collega quindi la necessità di garantire un accesso, interconnessione, diffusione ed effettiva fruibilità delle reti digitali a costi accettabili. L'azione dei pubblici poteri deve essere pertanto diretta a ridurre il problema del *digital divide* perché si rischierebbe altrimenti di escludere la possibilità di sviluppare concretamente una *smart city*.

Va premesso, innanzitutto, che in Italia, il diritto di accesso alla rete e ad internet non esiste nell'ordinamento costituzionale. Tanto è che per garantirne una piena tutela, il celebre giurista Stefano Rodotà propose di riformare la costituzione per inserire il nuovo art. 21-*bis*. L'articolo avrebbe dovuto riconoscere l'eguale diritto di accedere alla rete internet, in condizioni di parità e con modalità tecnologicamente adeguate<sup>62</sup>. Nonostante le proposte in tal senso, ad oggi, tale diritto continua a godere di una copertura costituzionale indiretta e riflessa.

In particolare, la connessione ad internet veloce e l'alfabetizzazione digitale si configurano come diritti fondamentali ai sensi del combinato disposto degli artt. 2 e 3 Cost.; La Repubblica deve garantirli e rimuovere ogni

<sup>59</sup> F. Gasparri, *Città intelligenti e intervento pubblico*, cit., 96 ss.

<sup>60</sup> L. Gastaldi, *Agenda digitale – la strada per la digitalizzazione dell'Italia e la P.a.*, cit.

<sup>61</sup> F. Meta, *Cloud e sostenibilità bussole della PA digitale: ecco il nuovo Piano triennale*, in *Digital 360*, 12 agosto 2020. «[www.corrierecomunicazioni.it/pa-digitale/cloud-e-sostenibilita-bussole-della-pa-digitale-ecco-il-nuovo-piano-triennale/](http://www.corrierecomunicazioni.it/pa-digitale/cloud-e-sostenibilita-bussole-della-pa-digitale-ecco-il-nuovo-piano-triennale/)».

<sup>62</sup> F. Gasparri, *Smart city, agenda urbana multilivello e nuova cittadinanza amministrativa*, cit., 54.

ostacolo che limiti la libertà e l'eguaglianza dei cittadini<sup>63</sup> al loro godimento; tanto più, perché senza una loro tutela, verrebbe minata la protezione di altri diritti, come il diritto allo studio e al lavoro.

In Europa, l'Italia, si classifica agli ultimi posti per le *performance* digitali sia a livello di infrastrutture sia di competenze digitali.

L'attuazione degli obiettivi dell'Agenda digitale italiana si è rivelata, lenta e poco efficace. Ne è conseguita una normativa per risolvere il problema infrastrutturale. Il d.l. 14 dicembre 2018, n. 135 ha previsto semplificazioni per i lavori relativi alla realizzazione della rete in fibra ottica.

Nel 2019, per combattere ogni forma di divario digitale, il Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio dei ministri ha promosso l'iniziativa della «Repubblica digitale», in modo che la spinta per garantire l'inclusione digitale provenga da processi collaborativi<sup>64</sup>. L'iniziativa è difatti aperta a tutte le persone ed enti, privati o pubblici<sup>65</sup>, affinché collaborino per la realizzazione di progetti diretti per combattere ogni forma di discriminazione agli strumenti di cittadinanza digitale<sup>66</sup>.

Nel medesimo anno, il Ministero dello sviluppo economico ha lanciato il progetto «Piazza Wi-Fi», per garantire un eguale accesso ad internet, stabilendo la creazione di centri di connessione gratuiti all'interno delle piazze<sup>67</sup> e affidando ad Infratel Italia i lavori di sviluppo della rete.

A seguito dell'emergenza sanitaria causata dal COVID-19, il decreto-legge semplificazioni, d.l. 16 luglio 2020, n. 76, ha introdotto norme eccezionali prevedendo che le imprese fornitrici di reti e servizi di comunicazione elettronica siano considerate imprese di pubblica utilità. Viene ribadito che le opere dell'infrastrutturazione per la realizzazione della banda ultra-larga sono considerate opere di urbanizzazione primaria, pur restando di proprietà dei rispettivi operatori.

Il d.l. semplificazioni n. 76/2020 ha previsto di eliminare gli ostacoli al completo dispiegamento del piano strategico nazionale della banda ultra-larga e alla piena diffusione della tecnologia 5G<sup>68</sup>, nonché una nuova *governance* digitale e semplificazioni nei rapporti tra la p.a. e cittadini, per velocizzare il processo di trasformazione digitale dell'Italia e ridurre il divario digitale.

<sup>63</sup> Id., *op. cit.* 47.

<sup>64</sup> *Repubblica digitale*, si veda [«innovazione.gov.it/it/repubblica-digitale/»](http://innovazione.gov.it/it/repubblica-digitale/).

<sup>65</sup> *La Repubblica digitale*, in *Puntoinformatico*, 2020. [«www.punto-informatico.it/speciali/repubblica-digitale/»](http://www.punto-informatico.it/speciali/repubblica-digitale/).

<sup>66</sup> *Repubblica digitale*, si veda [«innovazione.gov.it/it/repubblica-digitale/»](http://innovazione.gov.it/it/repubblica-digitale/).

<sup>67</sup> Progetto Wi-Fi Italia, si veda: [«www.wifi.italia.it/it/il-progetto.html»](http://www.wifi.italia.it/it/il-progetto.html).

<sup>68</sup> XIII Convegno Nazionale AIDU, *Ripensare la città e il suo diritto*, Padova, 1 e 2 ottobre 2020.

## la *smart city* e le infrastrutture digitali

L'emergenza sanitaria ha evidenziato ancor di più come la tecnologia e la digitalizzazione stiano rivoluzionando la vita e l'attività dei cittadini<sup>69</sup>; quanto sia importante l'uso del digitale per la vita sociale ed economica, le nuove forme di sfruttamento del digitale quali: *smart working*, *smart healthcare* e *smart schooling* si sono rivelate, difatti, fondamentali per il proseguimento della vita cittadina e del Paese.

Proprio per risollevare l'Europa dalla pandemia COVID-19, l'Unione Europea ha messo in atto una nuova strategia «Next Generation EU», un'ulteriore spinta per lo sviluppo della transizione digitale, ecologica e sostenibile europea.

Nel programma, si inserisce il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) adottato dall'Italia, nel 2021, che detta le linee programmatiche e le misure economico-finanziarie per investire nei settori della digitalizzazione, inclusione sociale e sostenibilità ambientale a sostegno del perseguimento delle città *smart*. In particolare, rilevano:

La missione 1 del PNRR – Digitalizzazione, Innovazione, Competitività, Cultura – che prevede lo stanziamento di circa quaranta miliardi per: «la diffusione della banda ultralarga e connessioni veloci in tutto il Paese; incentivi per la transizione digitale, per l'adozione di tecnologie innovative e le competenze digitali da parte del settore privato; la digitalizzazione della pubblica amministrazione e il rafforzamento delle competenze digitali; il sostegno alle filiere e all'internazionalizzazione, nonché investimenti nel settore aerospaziale; il rilancio del turismo e dei settori culturali con un approccio innovativo e sostenibile, per migliorare sia l'accesso ai siti turistici e culturali che la loro fruizione. Viene avviato anche un Piano Italia 5G per il potenziamento della connettività mobile in aree a fallimento di mercato»<sup>70</sup>.

La missione M5C2.2 – Rigenerazione Urbana e Housing Sociale – a cui sono dedicate risorse per 9,2 miliardi di euro per la trasformazione dei territori vulnerabili in città *smart* e sostenibili. Tra i suoi primi decreti attuativi, il d.l. 6 dicembre 2021, n. 152, invita a partecipare al finanziamento le città metropolitane che individuano progetti legati alle *smart cities* diretti al miglioramento della qualità ambientale e del profilo digitale delle aree urbane mediante il sostegno alle tecnologie digitali<sup>71</sup>. Giova rilevare soprattutto un principio cardine che ispira il PNRR: recuperare il ruolo dei comuni

<sup>69</sup> F. Gaspari, *Città intelligenti e intervento pubblico*, cit., 71.

<sup>70</sup> PNRR: digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo, si veda: «[www.governo.it/en/node/16701](http://www.governo.it/en/node/16701)»

<sup>71</sup> d.l. 6 dicembre 2021, n. 152, si v.: «[www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/12/13/21A07294/sg](http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/12/13/21A07294/sg)».

e delle città metropolitane su cui sviluppare l'idea di territori intelligenti e sostenere lo sviluppo di territori ad alto tasso di innovazione e digitalizzazione. Incentivare l'impiego dei partenariati pubblico-privati, promuovendo anche una semplificazione della normativa in materia di appalti e contratti pubblici<sup>72</sup>.

Si mostra così una nuova direzione delle politiche pubbliche con al centro il ruolo del pubblico e del privato, nonché come l'intera programmazione giri intorno all'importanza di rendere una città *smart* in cui il ruolo del digitale nella multidimensionalità urbana sia imprescindibile.

#### **4. Il partenariato pubblico-privato-comunità: soluzione giuridica abilitante la *smartness* della città.**

La normativa sopra citata sia a livello europeo che nazionale richiama più volte lo strumento del partenariato pubblico-privato, come soluzione giuridica per la realizzazione di progettualità in tema di *smart cities* per il loro sviluppo urbano e digitale.

Già il considerando della dir. 2014/24/UE sui contratti pubblici enunciava che «la contrattazione pubblica svolge un ruolo fondamentale nella strategia Europa 2020 in quanto costituisce uno degli strumenti basati sul mercato necessari alla realizzazione di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva garantendo contemporaneamente l'uso più efficiente possibile dei finanziamenti, facilitando in particolare la partecipazione delle piccole e medie imprese (PMI) agli appalti pubblici e permettendo ai committenti di farne un miglior uso per sostenere il conseguimento di obiettivi condivisi a valenza sociale<sup>73</sup>».

Il partenariato pubblico-privato consiste in un modello di cooperazione tra il settore pubblico e quello privato. Il vantaggio che deriva da tale strumento è reciproco sia per la p.a. che per il privato. Il privato, difatti, è stimolato a tale collaborazione perché può essere remunerato con i ricavi di gestione di un servizio, progetto o con qualsiasi altra forma di contropartita economica riconosciuta dalla p.a.; quest'ultima può sfruttare la conoscenza specialistica del privato e dei suoi strumenti tecnici che sarebbero altrimenti

<sup>72</sup> G. C. Riccardi e A. Venturi, *Investimenti e finanziamenti in infrastrutture digitali per le "smart cities" in una prospettiva comparata ed europea. Uno studio introduttivo*, cit., 1148.

<sup>73</sup> Dir. 2014/24/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE, si veda: «eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024».

di difficile reperibilità. I rischi legati all'operazione da realizzare sono suddivisi tra le parti sulla base delle relative competenze di gestione del rischio<sup>74</sup>.

Il Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50) prevede un'ampia gamma di modelli di collaborazione tra il soggetto pubblico e il privato. Il comma 8 dell'art. 180 del codice ne individua alcuni: «la finanza di progetto, la concessione di costruzione e gestione, la concessione di servizi, la locazione finanziaria di opere pubbliche, il contratto di disponibilità e qualunque altra procedura di realizzazione in partenariato di opere o servizi che presentino le caratteristiche di cui ai commi precedenti». Nello stesso comma si legge come tale elenco non sia tassativo, prevedendo la forma del partenariato pubblico-privato come una tipologia aperta.

È in tale quadro che si inserisce lo strumento di creazione dottrinale del partenariato pubblico-privato-comunità che pone al centro una collaborazione tra il pubblico, il privato e le comunità urbane, mirando a intrecciare una cooperazione tra i cinque attori della quintuplica elica: attore civico (innovatori sociali e cittadini attivi); attore sociale (organizzazioni del terzo settore); attore cognitivo (istituzioni culturali, scuole e università); attore pubblico (istituzioni pubbliche); attore privato (aziende responsabili e industrie che si basano sulle vocazioni locali)<sup>75</sup>.

Sta emergendo un approccio delle amministrazioni che prediligono l'utilizzo di strumenti non autoritativi rispetto ai tradizionali strumenti di diritto amministrativo per co-decidere e cooperare con i gestori e i fruitori degli spazi urbani dando attuazione ai principi costituzionali di sussidiarietà orizzontale, collaborazione civica e comunanza di interessi. Le forme di cooperazione tra pubblico, privato e comunità sono espressione del principio di sussidiarietà orizzontale ex art. 118, c. 4, Cost. e del principio di solidarietà ex art. 2, c. 4, Cost. che in combinato disposto con gli artt. 3 c. 2, 4, 9, Cost. costituiscono la base del principio di collaborazione civica. La normativa costituzionale rappresenta così il fondamento dei rapporti tra lo Stato e la società civile per il perseguimento di obiettivi di interesse generale<sup>76</sup>. L'art. 2 Cost. riconosce le formazioni sociali, intese anche come dimensione collettiva, l'attore civico pertanto può organizzarsi come una comunità urbana,

<sup>74</sup> L. Falduto, *Il partenariato pubblico privato*, IPSOA, 2019, 4 ss.

<sup>75</sup> ENEA Report RdS/PAR2017/068, *Modelli di co-governance urbana, sostenibilità, banca-bilità ed eleggibilità finanziaria di imprese civiche o di comunità: il partenariato pubblico-comunità e il partenariato pubblico-privato-comunità*, si veda: «[www.enea.it/it/Ricerca\\_sviluppo/documenti/ricerca-di-sistema-elettrico/adp-mise-enea-2015-2017/smart-district-urbano/report-2017/rds-par2017-068.pdf](http://www.enea.it/it/Ricerca_sviluppo/documenti/ricerca-di-sistema-elettrico/adp-mise-enea-2015-2017/smart-district-urbano/report-2017/rds-par2017-068.pdf)»

<sup>76</sup> P. Chirulli e C. Iaione. *La co-città: diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana. Il diritto e i beni comuni urbani*, cit., 87 ss.

per collaborare con le amministrazioni pubbliche, le imprese private, le istituzioni cognitive e le organizzazioni del terzo settore<sup>77</sup>.

Nel codice dei contratti pubblici si rinvencono i partenariati per l'innovazione *ex art. 65*, gli appalti pre-commerciali *ex art. 158*, le forme atipiche di partenariato *ex art. 180 c. 8*, le ipotesi di sponsorizzazioni *ex art. 19*, le concessioni di servizi *ex art. 3, c. 1, let. vv)*, le opere a spese del privato *ex art. 20* e le opere a scomputo *ex art. 2 let. e)*, i partenariati sociali *ex artt. 189 e 190*; alcune tipologie di contratti di partenariato previsti dal codice del Terzo settore (d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117) *ex artt. 55, 71, 74, 75*. Tutti strumenti che possono prestarsi a dare vita a queste forme di partenariato pubblico-privato-comunità, in cui la p.a. promuovendo una collaborazione con il privato e la società civile non opera più esclusivamente in modo autonomo ed autoritativo per realizzare gli interessi generali<sup>78</sup>.

Lo strumento del partenariato pubblico-privato-comunità può essere utilizzato per favorire i progetti di costruzione di una città intelligente, favorendo l'adozione di soluzioni tecnologiche. La *smart city*, difatti, esasperando l'esigenza di risolvere problematiche concrete servendosi della tecnologia diventa una lente di ingrandimento che mostra i problemi dell'amministrazione della città e porta a concentrare gli sforzi nella ricerca di strumenti idonei a fronteggiarli. La *smart city* si snoda in un concetto operativo che trova riscontro su un piano empirico creando una dimensione urbana che mira a soddisfare i bisogni dei soggetti nei contesti urbani e ad applicare le tecnologie digitali alla città. Il diritto amministrativo si può tradurre pertanto in una serie di possibili percorsi di organizzazione delle funzioni amministrative e attività prestazionali, in cui il partenariato pubblico-privato-comunità può giocare un ruolo fondamentale<sup>79</sup>.

Lo stesso PNRR vede nell'alleanza pubblico – privata una soluzione per la realizzazione di investimenti a favore delle collettività e dei cittadini per

<sup>77</sup> C. Mortati, *La persona, lo Stato e le comunità intermedie*, Torino, Radio italiana, 1959, 174; R. Bifulco, *La responsabilità giuridica verso le generazioni future tra autonomia dalla morale e diritto naturale laico*, in *Teoria del Diritto e dello Stato*, 2002, 353-373; P. Chirulli e C. Iaione, *La co-città: diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana. Il diritto e i beni comuni urbani*, cit., 87 ss.

<sup>78</sup> C. Iaione, *Legal infrastructure and urban networks for just and democratic smart cities*, Italian Journal of Public Law, (2019), 747-786; E. De Nictolis e I. Pais, *Valutare una politica pubblica urbana sui beni comuni. La valutazione dei patti di collaborazione approvati per effetto del regolamento per la cura e rigenerazione dei beni comuni urbani di Bologna*, in P. Chirulli e C. Iaione, *La Co-Città*, Napoli, Jovene, 2018; S. Foster, C. Iaione, *Ostrom in the City*, cit.; C. Iaione, *La collaborazione civica per l'amministrazione, la governance e l'economia dei beni comuni*, 2015, 31-82.

<sup>79</sup> C. Lauri, *La regolazione della smart city: contributo allo studio delle funzioni pubbliche nei processi di cambiamento delle città*, cit., 226.

l'esecuzione di progetti che ascoltino i bisogni della società civile e della comunità urbana di riferimento. Il PNRR può essere un trampolino di lancio per la sperimentazione di un nuovo approccio di partenariato nella costruzione di un modello diverso rispetto al passato.

Come visto, al centro del dibattito su scala europea e nazionale per lo sviluppo di una *smart city* vi sono lo sviluppo dell'infrastruttura digitale della banda ultralarga e la mancanza di accesso ad Internet che si concretizzano nelle situazioni di *digital divide*, portando i contesti urbani all'esclusione dal sistema *smart city*<sup>80</sup>. Se è vero che la *smart city* non è soltanto una grande infrastruttura tecnologica e immateriale, è altrettanto vero che senza di essa si svuoterebbe di contenuto la stessa categoria *smart* di una città, poiché disporre di un'ottima connettività è diventato fondamentale per l'eliminazione delle divisioni economiche, sociale e territoriali<sup>81</sup>.

«Le *smart cities* ambiscono a strutturarsi come città intelligenti, capaci di coniugare innovazione, formazione, ambiente e qualità della vita»<sup>82</sup>. Quando si parla di città intelligenti si considera anche il ruolo di “persone intelligenti” che dovrebbe essere assunto dai suoi abitanti”<sup>83</sup>. Centrale nel tema dello *smart people* è difatti l'eliminazione del *digital divide*. In particolare, «lo sviluppo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione sta creando discriminazioni, specialmente dovute all'età, alla posizione geografica e all'appartenenza a determinati ceti sociali, acuitizzando il *digital divide*»<sup>84</sup>. Per molti «l'educazione civica digitale, l'alfabetizzazione informatica, la cultura della società dei *bit* ed il *coding* restano sconosciuti»<sup>85</sup>. Una *smart city* deve implementare l'innovazione tecnologica garantendo contestualmente l'inclusione sociale.

Rilevante è dunque contrastare il fenomeno del *digital divide* garantendo sia un'alfabetizzazione digitale e l'insegnamento di competenze digitali agli abitanti della città, che un'infrastruttura digitale in grado di permettere a tutti un accesso agevolato e di qualità ad internet, una navigazione ad alta

<sup>80</sup> C. Lauri, *op. cit.* 251.

<sup>81</sup> G. C. Ricciardi e A. Venturi, *Investimenti e finanziamenti in infrastrutture digitali per le “smart cities” in una prospettiva comparata ed europea. Uno studio introduttivo*, cit., 1119.

<sup>82</sup> I. Beretta, *L'umanesimo della smart city*, in *Pisa*, 2014, 30. «iris.unipa.it/retrieve/handle/10447/203273/279977/BERETTA%2024-03%20%281%29.pdf».

<sup>83</sup> *Id.*, *op. loc. cit.*

<sup>84</sup> F. Gaspari, *Smart city, agenda urbana multilivello e nuova cittadinanza amministrativa*, cit., 42.

<sup>85</sup> L. Attias, *Le 8 cose che non sono riuscito a fare per rendere l'Italia digitale*, in *Wired.It*, 8 novembre 2019. Si v. «[www.wired.it/internet/regole/2019/11/08/luca-attias-commissario-digitale/](http://www.wired.it/internet/regole/2019/11/08/luca-attias-commissario-digitale/)».

velocità e l'accesso ai servizi di comunicazione<sup>86</sup>. Le città intelligenti diventano proprio espressione di una nuova concezione di cittadinanza digitale.

Attualmente, la difficoltà di garantire una connettività accessibile è legata al mercato delle infrastrutture digitali. Risulta più redditizio introdurre reti a banda larga nelle zone densamente popolate, ove la domanda potenziale è maggiore, poiché l'investimento ha costi fissi elevati che aumentano con il diminuire della densità abitativa. A seconda della possibilità di fornire il servizio le aree del territorio europeo si distinguono in aree “nere”, “grigie” e “bianche”<sup>87</sup>; suddivisione recepita anche, in Italia, nel Piano nazionale per la banda ultralarga. Per stimolare una connettività a 100Mbps nelle aree bianche, ossia aree rurali, nel 2016, la Comunicazione *Gigabit Society* «Connettività, per un mercato unico digitale competitivo: verso una società dei Gigabit europea» promuove la ricerca di strategie che vadano verso l'utenza e considerino la connettività un servizio pubblico per il quale si garantisca una copertura universale, aperta alla partecipazione pubblica e privata<sup>88</sup>.

Molto importante da considerare è anche il principio di autoproduzione dei servizi di connettività, introdotto dal Codice delle comunicazioni elettroniche, d.lgs. 1° agosto 2003, n. 259, il cui significato e funzione sono stati rafforzati dal d.l. n. 76/2020<sup>89</sup>.

Tale principio ha trovato espressione nel fenomeno innovativo del Wi-Fi di comunità che permette di articolare, attraverso lo strumento del partenariato pubblico-privato-comunità, un nuovo universo digitale caratterizzato da modalità di collaborazione e di reciprocità tra gli attori pubblico-privato-comunità a livello locale<sup>90</sup>.

In Italia, una concreta applicazione è rappresentata dal caso Coviolo Wireless a Reggio Emilia, descritto nel seguente paragrafo.

<sup>86</sup> F. Gaspari, *Smart city*, cit., 42 ss.

<sup>87</sup> Aree nere, sono coperte dal servizio di rete a banda ultralarga, in cui la domanda del servizio è elevata. Aree grigie, sono aree “a mercato” nelle quali occorre fare un salto di qualità. Aree bianche: sono quelle prive di reti a banda ultra-larga, c.d. a fallimento di mercato, ove gli operatori privati non intendono investire. Si veda Consultazione del Ministero dello sviluppo economico del 28 marzo 2018. «[www.bandaultralarga.italia.it/wp-content/uploads/2018/04/Piano-Completo.pdf](http://www.bandaultralarga.italia.it/wp-content/uploads/2018/04/Piano-Completo.pdf)».

<sup>88</sup> Comunicazione della Commissione europea del 14.9.2016, COM (2016) 587 final. «[ec.europa.eu/transparency/regdoc/?fuseaction=list&coteId=1&year=2016&number=587&language=it](http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/?fuseaction=list&coteId=1&year=2016&number=587&language=it)».

<sup>89</sup> D. l. del 16 luglio 2020, n.76 convertito, con modificazioni in l. 11 settembre 2020, n.120. «[www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/07/16/20G00096/sg](http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/07/16/20G00096/sg)».

<sup>90</sup> R. Caso e F. Giovanella, *Reti di libertà, Wireless Community Networks: un'analisi interdisciplinare*, Università degli studi di Trento, 2015, 57 ss.



## 5. Reggio Emilia, l'innovazione tecnologica nella *City Science Initiative*

Per lo sviluppo di realtà urbane *smart* all'interno del territorio europeo, l'Unione europea ha dato vita al progetto *City Science Initiative*, con la quale mira a rafforzare i modi in cui la scienza e la ricerca possono aiutare ad affrontare le sfide urbane. Il progetto prevede il riunirsi di esperti del settore provenienti da diverse città dell'UE che si occupano di collegare politiche urbane e ricerca (*City science officers*<sup>91</sup>) in modo da aprire un dibattito con gli esponenti della Commissione europea, al fine di capire come la politica, la ricerca, la scienza e la tecnologia possano coadiuvare le città a fronteggiare le sfide a livello locale. Le città diventano, così, banco di prova per sperimentare le idee urbane ed il confronto con gli studiosi della città permette di migliorare i progetti locali, e qualora virtuosi di promuoverli in altre realtà urbane, nonché creare dei collegamenti con ulteriori iniziative connesse<sup>92</sup>. Le strategie urbane della *City Science Initiative* hanno ad oggetto le tematiche trattate nell'Agenda urbana per l'UE. Nello specifico i temi affrontati nella *City Science Initiative*, sono «la qualità dell'aria», «l'economia circolare», «la mobilità sostenibile», «la sanità mentale» ed infine «la tecnologia e la città». Per ognuna di tali sfide urbane è prevista una città leader che traccia linee di lavoro insieme alle differenti parti interessate, svolgendo un ruolo fondamentale per la guida del progetto *City Science Initiative*. In Italia, la città di Reggio Emilia, sta mettendo in atto una «strategia politica volta a sviluppare una città inclusiva, collaborativa e creativa, facendo leva sulle caratteristiche abilitanti degli strumenti digitali e delle infrastrutture digitali»<sup>93</sup>.

L'approccio *tech and the city* abbracciato dalla città, si incentra sulla *co-governance* urbana basata sulla cooperazione tra attori pubblici, privati, della conoscenza, sociali e civili regolata attraverso accordi di partenariato pubblico-comunità e pubblico-privato-comunità che consentano innovazioni sostenibili e sperimentazioni scientifiche nelle città. Obiettivo è anche quello di valorizzare il *know how* locale e il riconoscimento dei diritti di gestione della comunità sugli *urban commons* (beni comuni) come i beni e le infrastrutture urbane<sup>94</sup>. Questi due elementi insieme agli strumenti tecno-

<sup>91</sup> «Con tale termine si indicano i funzionari del governo locale o delle università che operano a livello strategico e intersettoriale per collegare scienza e politica». *First findings of the 3rd CSI meeting Brussels, 24 September 2019*.

<sup>92</sup> *City science initiative, official website of the European Union*, si v.: «ec.europa.eu/jrc/communities/en/community/city-science-initiative»

<sup>93</sup> *City science initiative: Preparing for Brussels the 24<sup>th</sup>: Scoping papers*, 2019.

<sup>94</sup> *City science initiative: Virtual workshop "Tech and the city"*, 22<sup>nd</sup> June 2020.

logici permettono di trovare soluzioni per uno sviluppo urbano sostenibile ed inclusivo soprattutto nell'ambito del quartiere. La città di Reggio Emilia, dunque, investendo nell'accesso, nella partecipazione, nella cogestione e nella proprietà di infrastrutture e dati urbani tecnologici e digitali, sta lavorando per lo sviluppo di una *smart city* giusta e sta dimostrando il ruolo chiave che gli strumenti digitali possono giocare come motori di cooperazione e co-creazione di beni e infrastrutture urbane, nella misura in cui siano gestiti in collaborazione con la comunità. In tale contesto, il comune di Reggio Emilia ha realizzato il progetto di sperimentazione urbana Coviolo Wireless per l'implementazione del Wi-Fi di comunità a livello di quartiere, mostrando «il ruolo essenziale degli strumenti tecnologici per un *empowerment* socio-economico di quartiere»<sup>95</sup>.

Il Wi-Fi di comunità permette di beneficiare del servizio Wi-Fi nella zona prescelta, predisponendo una stazione radio-base che diffonda il segnale con una modalità a stella, nonché ripetitori di segnale e punti di ricezione capillari. L'attivazione della rete *wireless* di comunità permette il superamento del *digital divide* su scala di quartiere, offrendo un accesso alla rete da parte dei cittadini aderenti (tipo ADSL) con costi contenuti. La presenza di una rete informatica a banda larga di quartiere permette inoltre l'integrazione dell'infrastruttura con lo sviluppo di nuovi sistemi di sicurezza cittadina, come la video sorveglianza. Per realizzare la rete di comunità è stata scelta la rete *wireless* che utilizza una tecnologia senza fili basata su onde radio, piuttosto che la rete cablata, per la facilità con la quale possono essere realizzati i collegamenti. L'obiettivo del progetto è superare il *digital divide* su scala di quartiere, colmare l'esclusione dei cittadini che vivono nelle aree grigie del territorio comunale in quanto non coperte dall'intervento di connettività privata o pubblica, garantendo l'accesso alle risorse della connessione alla rete Internet. Il Wi-Fi di comunità riconosce così il principio della cittadinanza digitale, la banda larga è un'infrastruttura essenziale per lo sviluppo della comunità territoriale e per l'esercizio effettivo della cittadinanza, in sua assenza viene meno il diritto di informazione, di partecipare effettivamente alla vita politica, economica e sociale della propria comunità.

Nel dettaglio, il progetto si sviluppa nell'area grigia della frazione di Coviolo del comune di Reggio Emilia. È stato ideato nell'ambito dell'Accordo di cittadinanza di Rivalta, Coviolo e San Rigo firmato nel 2015 e proposto dal centro sociale "Coviolo in festa" che ha intercettato l'esigenza della maggior parte degli abitati e delle attività imprenditoriali di accesso alla

<sup>95</sup> *City science initiative: Preparing for Brussels the 24<sup>th</sup>: Scoping papers*, 2019.

connettività. È stato così approvato, nel 2016, un protocollo d'intesa tra il comune di Reggio Emilia, il centro sociale e Lepida S.p.A. (società in *house providing* della regione Emilia-Romagna concessionaria per l'uso esclusivo delle reti di telecomunicazione) per la realizzazione della rete Wi-Fi nel territorio di Coviolo. Il Comune e Lepida S.p.A. hanno consentito l'accesso alla banda ultralarga pubblica, mentre, il centro sociale ha avviato un azionariato popolare e finanziato l'acquisto dell'infrastruttura wireless, diventando *provider* del quartiere e i cittadini i suoi soci.

Il centro sociale garantisce, poi, che le risorse erogate dal comune per sostenere il progetto Wi-Fi di comunità siano effettivamente destinate a questa tipologia di spesa, dall'installazione alla manutenzione e gestione dell'impianto, all'assicurazione e ad ogni altro tipo di servizio o attività connessa con l'erogazione della connettività;

L'esperienza di Coviolo mette in luce come il quartiere sia concepito un bene comune in cui si esprime la capacità di una comunità, favorita dalle azioni del comune, di autorganizzarsi e autogestire i servizi di cui necessita, realizzando un modello di economia di comunità che permetta di reinvestire gli utili, ottenuti dalla sottoscrizione degli abbonamenti al servizio Internet, a beneficio della comunità di quartiere<sup>96</sup>.

La possibilità di adottare l'accordo di cittadinanza risale alla politica di partecipazione innovativa di Reggio Emilia confluita nel regolamento dei laboratori e degli accordi di cittadinanza, approvato nel dicembre del 2015. Con tale regolamento Reggio Emilia è divenuta un comune pioniere nel delineare un nuovo indirizzo-politico amministrativo aperto alla collaborazione tra differenti attori urbani, prevedendo che le azioni di cura della città e cura della comunità programmate nell'accordo di cittadinanza possono essere realizzate proprio tramite contratti di partenariato ai sensi dell'art. 180 del codice dei contratti pubblici. Indirizza così all'adozione di partenariati pubblico-privato-comunità<sup>97</sup>.

<sup>96</sup> Allegato B linee di indirizzo integrative al rapporto convenzionale tra comune di Reggio Emilia e centri sociali partners del progetto Wi-Fi di comunità, si veda: «file:///C:/Users/Utente/Downloads/ALLEGATO%20B\_LINEE%20DI%20INDIRIZZO.pdf». Approvazione schema di protocollo d'intesa tra comune di Reggio Emilia Lepida S.p.A.-centro sociale "Fogliano"- centro sociale "La Capannina Paradisa"- centro sociale "Coviolo In Festa", per la realizzazione della rete wireless nel territorio delle frazioni di Fogliano e Massenzatico nonché per l'adeguamento della Rete Wireless di Coviolo. Progetto "Qua-Quartiere Bene Comune", si v.: «file:///C:/Users/Utente/Downloads/GC\_2018\_198.odt.pdf».

<sup>97</sup> Regolamento dei laboratori e degli accordi di cittadinanza, si v.: «www.comune.re.it/retecivica/urp/regolamenti.nsf/2f35cb03f6fe801ac125778200380a42/47cc48b5c-7288de4c1257f6b002a8234/\$FILE/REGOLAMENTO%20DEI%20LABORATORI%20E%20DEGLI%20ACCORDI%20DI%20CITTADINANZA.pdf».

L'esperienza innovativa di Coviolo è stata premiata a livello europeo con l'«European Broadband Awards 2017»<sup>98</sup>, stimolando il comune e gli altri attori coinvolti a progettare di portare in altri luoghi della città questo modello di accesso alla rete internet; modello che nasce da un partenariato tra la pubblica amministrazione e la comunità e dalla capacità della comunità stessa di auto-organizzare la soddisfazione delle proprie esigenze e dei propri bisogni.

Il comune di Reggio Emilia, inoltre, proprio per allinearsi alle politiche della «City Science Initiative», prevede il ruolo chiave di un ufficio della scienza per la città, (c.d. *Chief Science Office*)<sup>99</sup>: un centro di ricerca e sviluppo, ascolto e prototipazione per la realizzazione di una città collaborativa che sperimenti i prossimi progetti urbani altamente innovativi come il Wi-Fi di comunità, coinvolgendo i soggetti che operano nel quartiere; aprendo altresì la città a collaborazioni con attori locali, nazionali ed internazionali, in modo da rendere Reggio Emilia un comune all'avanguardia nelle politiche territoriali.

Reggio Emilia è l'emblema di una città collaborativa che coinvolge gli attori della «quintuplica elica» e ingegnosamente inserisce nella sua strategia di *policy* le nuove tecnologie, esaltando le caratteristiche abilitanti delle infrastrutture e degli strumenti digitali per il perseguimento di uno sviluppo sostenibile urbano.

## 6. Profili ricostruttivi

Centrale per un'innovazione sostenibile urbana è saper impiegare e valorizzare gli strumenti digitali. Il ruolo chiave degli strumenti digitali è quello di abilitare la *smartness* di una città e allo stesso tempo poter essere oggetto di forme di co-produzione e cooperazione tra gli attori urbani. Grazie all'impiego di strumenti come il partenariato, promossi sia a livello nazionale che europeo, gli attori urbani possono contribuire alla creazione e gestione di beni, servizi e infrastrutture urbane e dunque ad un miglioramento della città *smart*<sup>100</sup>. Si darebbe così attuazione al modello di co-produzione sviluppato da Elinor Ostrom rielaborato in una prospettiva a livello urbano

<sup>98</sup> Gazzetta di Reggio, *Il "Coviolo Wireless" Premiato A Bruxelles*, 23 novembre 2017, si v.: [gazzettadireggio.gelocal.it/reggio/cronaca/2017/11/22/news/il-coviolo-wireless-premiato-a-bruxelles-1.16153705](http://gazzettadireggio.gelocal.it/reggio/cronaca/2017/11/22/news/il-coviolo-wireless-premiato-a-bruxelles-1.16153705)

<sup>99</sup> *City science initiative: Virtual workshop "Tech and the city"*, 22<sup>nd</sup> June 2020.

<sup>100</sup> T. Favaro, *Verso la smart city: sviluppo economico e rigenerazione urbana*, cit., 25.

da Christian Iaione e Sheila Foster, dai cui studi emerge l'importanza della cooperazione tra gli attori urbani e l'auto-organizzazione nell'uso e nella gestione delle risorse comuni<sup>101</sup>. Secondo le teorie di Iaione e Foster<sup>102</sup>, la città diventa un bene comune, un luogo ideale per le forme di sperimentazione tra i diversi attori urbani a partire dal livello di quartiere – quartiere come bene comune – divenendo così un'infrastruttura abilitante dei processi di cooperazione, innovazione sociale e sviluppo sostenibile. Fondamentale, inoltre, per l'innovazione è un approccio *open science* e *citizen science*, valorizzare il ruolo della scienza e della ricerca al fine di trovare soluzioni che migliorino il contesto urbano, rendendolo sempre più *smart*. Gli enti locali, quali protagonisti delle città, devono coinvolgere gli attori della “quintuplica elica”, in particolare gli attori cognitivi (università e scuole) sin dai processi decisionali amministrativi, per garantire così una maggiore scientificità nei processi di ricerca e innovazione, per l'implementazione dei progetti e creando così una perfetta fusione tra scienza, amministrazione pubblica e comunità. Lo strumento del partenariato pubblico-privato-comunità si rivela la soluzione abilitante per il coinvolgimento degli attori della quintuplica elica e per l'implementazione di progetti diretti ad aumentare la *smartness* delle città, comprendendo allo stesso tempo le reali esigenze della comunità locali.

Si apre così un nuovo orizzonte per l'elaborazione di nuove politiche sull'innovazione urbana basate su *co-governance*, scienza e innovazione tecnologica.

### *Abstract*

*The article aims to deepen the concept of smart city, focusing mainly on the importance of the role of digital infrastructures and the need to eliminate the digital divide for the development of smartness in people. In fact, they are both fundamental aspects of a smart city. The essay examines the European and Italian regulations that promote the connection between the smart city and digital infrastructures, showing the relationship between the city and technological innovation. It suggests the legal instrument of public-private-community partnership for the implementation of projects concerning digital infrastructure in order to improve the smartness of the city and*

<sup>101</sup> P. Cannavò, C. De Angelis, E. De Blasio, E. De Medici, L. Morlino, E. De Nictolis, C. Iaione, C. Prevede, P. Santoro, M. Sorice, E. Susanna e M. Zupi, *Il protocollo Co-città*, cit.

<sup>102</sup> S.R. Foster e C. Iaione, *The City as a Commons*, in *Yale Law & Policy Review* (2015-2016), 294 ss.

## **alberica aquili**

*reduce disparities in access to telematic and information services. In support of this proposal, the paper proposes the case study of community Wi-Fi in the Municipality of Reggio Emilia, which exemplifies how technological innovation, scientific research and co-governance are key elements to sustainable urban development and resilience for future changes in the city.*

SARA PETRICCIUOLO E GENEÀ CANELLES

## HOUSING INNOVATIVO E SOSTENIBILE: UNA NUOVA IDEA DI CASA E DI CITTÀ

SOMMARIO: 1. *Housing* e città. – 2. Il ruolo del “diritto all’abitazione” nella rigenerazione urbana. – 3. Percorso di lavoro sperimentale: verso l’*housing* innovativo e sostenibile. – 4. *Case studies*. – 5. Riflessioni e valutazioni conclusive.

### 1. *Housing* e città

L’edilizia residenziale pubblica e sociale<sup>1</sup> trovano le loro radici lontano nel tempo, precisamente all’inizio del Novecento, secolo in cui si afferma il concetto di *welfare* pubblico, con servizi ed assistenza verso i ceti più debo-

<sup>1</sup> Con edilizia residenziale pubblica (ERP) si fa riferimento tre modalità di realizzazione di alloggi, che differiscono tra loro in maniera sostanziale. Il giurista Paolo Urbani, nell’opera *L’edilizia residenziale pubblica tra Stato e autonomie locali*, le differenzia tra “l’edilizia sovvenzionata”, per la quale è previsto un contributo diretto dello Stato e lo scopo principale è realizzare abitazioni da destinare permanentemente in locazione agli aventi titolo; l’edilizia c.d. “agevolata”, prevista per la proprietà della casa per le categorie “protette o corporative”, per le quali sono previste agevolazioni statali riguardanti la copertura degli interessi sui mutui stipulati dagli assegnatari; l’edilizia convenzionata, diretta anche quest’ultima alla proprietà dell’alloggio per specifiche categorie, per la quale sono previsti prezzi di locazione o di acquisto successivo a prezzi calmierati in base a convenzioni stipulate con i comuni. All’ERP si affianca l’edilizia residenziale sociale (ERS). Quest’ultima si caratterizza per essere destinata alle fasce della popolazione economicamente più deboli, offrendo alloggi a condizioni più vantaggiose rispetto a quelle di mercato (che ne costituisce il carattere sociale). Una peculiarità fondamentale è data dall’intervento economico pubblico, che accompagna l’intervento degli attori privati. La partecipazione pubblica può assumere diverse forme, tra cui, sicuramente, quella di contributo di tipo finanziario. L’intervento pubblico, oltre a ciò, può avvenire attraverso la messa a disposizione, con concessione o vendita di diritti di superficie, di aree edificabili o di edifici a condizioni migliori rispetto a quelle di mercato, oppure può avere ad oggetto uno sconto sugli oneri di urbanizzazione o sul contributo sul costo di costruzione. Con contributo pubblico, inoltre, si fa riferimento non solo al soggetto che lo dispone, ma, soprattutto, alla finalità: l’assenza di scopo di lucro. Per questa ragione, oltre che dalle p.a., dagli enti pubblici e dalle strutture da questi controllate, i contributi possono essere erogati anche da fondazioni o da altri organismi senza fine di lucro. Sul punto si veda R. Lungarella, *Social housing: una definizione inglese di “edilizia residenziale pubblica?”*, in *Ist. fed.*, 2010, 271 ss.

li ed il conseguente intervento dell'amministrazione pubblica, nazionale e locale, per offrire ai cittadini bisognosi alloggi a prezzi più bassi rispetto a quelli di mercato. Cominciò a rafforzarsi, infatti, l'idea di uno Stato che dovesse esercitare un ruolo più attivo per ridurre le tensioni sociali provocate dal capitalismo<sup>2</sup>. Nacque così la figura dello Stato sociale, nel quale i pubblici poteri svolgono un ruolo diretto nella erogazione e produzione di servizi fondamentali, nonché nella redistribuzione della ricchezza attraverso politiche volte a migliorare le condizioni di vita dei cittadini. Sebbene la necessità del soddisfacimento del fabbisogno abitativo fosse già avvertita nell'Ottocento, nel corso del ventesimo secolo comincia ad affermarsi a livello internazionale, europeo e nazionale, soprattutto in seguito ai conflitti bellici mondiali, il concetto di "diritto all'abitazione"<sup>3</sup>. Di particolare importanza fu il diffondersi dell'idea che la questione abitativa riguardasse un più ampio problema di carattere economico, igienico, morale e, prevalentemente, sociale che necessitava soluzioni. Innegabile, infatti, era la dilagante insalubrità ed il sovraffollamento degli alloggi che popolavano i quartieri operai<sup>4</sup>, spesso dimenticati al largo delle periferie delle città.

Nel 1957 il giurista Mario Nigro affermava che «quel complesso di norme, di soggetti, di mezzi reali, che va sotto il nome di edilizia popolare ed economica, appare chiaramente unificato dallo scopo del rendimento, con carattere di sistematicità e continuità, di determinate prestazioni, per la soddisfazione di un bisogno collettivo o generale, soddisfazione ritenuta essenziale per il raggiungimento di un fine fondamentale della comunità»<sup>5</sup>. Per via di queste peculiari caratteristiche, l'illustre autore definisce l'edilizia residenziale come "servizio pubblico", intendendo «l'assunzione pubblica

<sup>2</sup> A. Maddison, *Origini e conseguenze dello stato sociale: 1883-1983* in *Moneta e Credito*, 2013, n. 146, 173.

<sup>3</sup> Il diritto all'abitazione, o diritto alla casa, è riconosciuto a livello internazionale ed europeo. L'art. 25 della Carta universale dell'ONU prevede che le Nazioni unite intendono assicurare ad ogni individuo «il diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute ed il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo [...] all'abitazione». A livello europeo, il diritto all'abitazione trova implicito fondamento nella Carta dei diritti fondamentali dell'unione europea, dove il diritto alla casa è richiamato in diverse disposizioni. Un esempio è l'art. 34 della Carta, che dispone che «al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa, volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti».

<sup>4</sup> C. Einaudi, *Il problema delle case popolari all'alba del XX secolo*, in *L'edilizia popolare in Italia agli inizi del Novecento*, Catanzaro, Rubbettino, 2003, 26-30.

<sup>5</sup> M. Nigro, *L'edilizia popolare come servizio pubblico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, 160.



di un'attività di produzione di utilità per singoli privati»<sup>6</sup>. Alla luce di tale considerazione, il servizio pubblico di edilizia residenziale si sostanzia sia nella messa a disposizione degli alloggi, nucleo centrale della prestazione, sia nell'esercizio di attività strumentali, come la ricerca dei mezzi finanziari o delle aree per costruire gli alloggi<sup>7</sup>. Ad oggi questo nesso di strumentalità assume particolare importanza in vista della disciplina europea sulla concorrenza nel mercato interno<sup>8</sup>.

L'art. 119, c. 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), infatti, prevede che gli Stati membri debbano creare un ambiente giuridico che sia in grado di assicurare la concorrenza tra operatori economici, siano questi pubblici o privati. A tale scopo sono dirette le regole di concorrenza contenute nel titolo VII del TFUE, le quali riguardano la condotta degli operatori economici e la condotta degli Stati (in particolare, il divieto di aiuti di Stato distorsivi della concorrenza). Le regole sulla concorrenza, però, possono essere derogate quando gli Stati membri individuano degli scopi di carattere economico-sociale che non potrebbero essere conseguiti attraverso l'economia di mercato<sup>9</sup>.

A questo proposito, il diritto europeo distingue tra servizi di interesse generale (SIG) e servizi di interesse economico generale (SIEG).

I SIG sono servizi a carattere economico o meno, che sono oggetto di specifici obblighi di servizio pubblico. Possono riguardare attività connesse all'esercizio di prerogative dei pubblici poteri oppure attività aventi un profilo puramente sociale. Con riferimento ai servizi sociali (SSIG), la comunicazione della Commissione del 2006, «Attuazione del programma comunitario di Lisbona: i servizi sociali d'interesse generale nell'Unione europea», ha individuato due categorie di SSIG: i «regimi obbligatori, previsti dalla legge, e i regimi complementari di protezione sociale, con vari tipi di organizzazioni (mutue o regimi professionali), che coprono i rischi fondamentali

<sup>6</sup> M. Nigro, *op. cit.*, 162.

<sup>7</sup> F. Trimarchi Banfi, *Lezioni di diritto pubblico dell'economia*, Torino, Giappichelli, 2016, 9-16. L'autrice afferma che vi sono scopi che la collettività organizzata considera necessari o opportuni che siano realizzati. Il conseguimento di tali scopi è affidato al sistema dei *servizi pubblici*. Questi dipendono dalle condizioni obiettive di una società e dagli orientamenti politici prevalenti che determinano quali prestazioni devono essere rese disponibili per la collettività a condizioni diverse da quelle che risulterebbero in regime di mercato. Il regime di servizio pubblico, infatti, spesso sottrae al mercato l'attività economica che ne è oggetto. Per scongiurare qualsiasi inconveniente che può derivare dall'assenza di concorrenza nel mercato si utilizza il correttivo della concorrenza per il mercato.

<sup>8</sup> S. Civitarese Matteucci, *L'evoluzione della politica della casa in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2010, 182.

<sup>9</sup> F. Trimarchi Banfi, *Lezioni di diritto pubblico dell'economia*, cit., 26-27.

dell'esistenza, quali quelli connessi alla salute, alla vecchiaia, agli infortuni sul lavoro, alla disoccupazione, al pensionamento e alla disabilità» e i servizi essenziali prestati direttamente al cittadino. In questa seconda categoria sono compresi gli alloggi popolari, i quali «permettono alle persone socialmente svantaggiate o meno avvantaggiate di ottenere un alloggio».

La direttiva europea 2006/123/Ce del 12 dicembre 2006, concernente i servizi nel mercato interno, prevede al considerando n. 27 che la normativa non si debba applicare ai servizi sociali nel settore degli alloggi forniti dallo Stato a livello nazionale, regionale o locale da prestatori incaricati dallo Stato per sostenere soggetti che si trovano in condizione di particolare difficoltà. La direttiva non incide su tali servizi in quanto essi sono fondamentali per garantire i diritti fondamentali alla dignità e all'integrità umana e rappresentano una manifestazione dei principi di coesione e solidarietà sociale. Alla luce della lettera della direttiva, i servizi di interesse generale sono, in linea di principio, sottratti all'applicazione delle regole sulla concorrenza *ex art. 86 TCE* (oggi art. 106 del TFUE)<sup>10</sup>.

In virtù del suo carattere profondamente solidaristico, il servizio di edilizia residenziale pubblica è considerato servizio d'interesse generale<sup>11</sup>. I SIEG, invece, rappresentano quelle attività economiche, caratterizzate da redditività, i cui risultati contribuiscono all'interesse pubblico generale. L'art. 14 del TFUE riconosce l'importanza dei servizi di interesse economico generale nella «promozione della coesione sociale e territoriale». L'art. 106 sopracitato prevede che i servizi economici di interesse generale siano sottoposti alle regole sulla concorrenza. Il diritto europeo, però, prevede l'ipotesi dell'esistenza di «missioni» che gli Stati membri vogliono perseguire, ma che non sono realizzabili in regime di libero mercato. Per questa ragione l'art. 106, par. 2, del TFUE prevede la possibilità per le imprese incaricate della gestione

<sup>10</sup> Art. 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea: «Gli Stati membri non emanano né mantengono, nei confronti delle imprese pubbliche e 69 delle imprese cui riconoscono diritti speciali o esclusivi, alcuna misura contraria alle norme dei trattati, specialmente a quelle contemplate dagli articoli 18 e da 101 a 109 inclusi. Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione. La Commissione vigila sull'applicazione delle disposizioni del presente articolo rivolgendo, ove occorra, agli Stati membri, opportune direttive o decisioni».

<sup>11</sup> M.G. Della Scala, *Il social housing come servizio di interesse generale tra tutela multilivello del diritto sociale all'abitare e imperativi della concorrenza*, in *Riv. giur. edil.*, 2019, n. 2, 201.

di SIEG di essere sottratte alle regole della concorrenza solo qualora queste ostacolino il raggiungimento dello scopo loro attribuito.

Per via del forte coinvolgimento di soggetti privati, nonché del fine utilitaristico che lo contraddistingue, il *social housing* sembra essere riconducibile a questa categoria di servizi. L'affidamento del servizio di interesse economico generale per la realizzazione e la gestione di immobili avviene, nella maggior parte dei casi, ricorrendo a formule di partenariato pubblico-privato contrattuale, anche nella forma di *project financing*. Oltre l'applicazione delle regole sulla concorrenza, maggiormente problematica appare l'applicazione della disciplina sul divieto di aiuti di Stato.

La decisione della Commissione 2005/842/Ce sulla materia prevede che «affinché taluni servizi d'interesse economico generale funzionino in base a principi e condizioni che consentano loro di assolvere i loro compiti, può rendersi necessario che lo Stato fornisca un sostegno finanziario destinato a coprire interamente o in parte i costi specifici relativi agli obblighi di servizio pubblico».

La giurisprudenza della Corte di giustizia<sup>12</sup> ha chiarito che non sono considerate aiuti di stato, *ex art. 87 TCE* (oggi art. 107 TFUE), quelle compensazioni di obblighi di servizio pubblico per le quali l'impresa beneficiaria è effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico. I criteri in base ai quali la compensazione è calcolata sono chiari: la compensazione non eccede quanto necessario per coprire i costi sopportati per l'adempimento del relativo obbligo, tenendo conto anche di un «ragionevole margine di profitto»; l'impresa è selezionata attraverso una procedura di appalto pubblico in grado di fornire i servizi in questione «ad un costo minore per la collettività» oppure la compensazione deve essere determinata «sulla base di un'analisi dei costi che dovrebbe sostenere un'impresa media» efficientemente gestita e dotata di mezzi di trasporto adeguati.

Per ciò che riguarda l'ordinamento italiano, un primo intervento normativo di adattamento alla disciplina comunitaria è quello dell'art. 5, l. 8 febbraio 2007, n. 9, il quale prevede l'obbligo di definizione dei requisiti e delle caratteristiche degli alloggi sociali esenti dall'obbligo di notifica degli aiuti di stato *ex artt. 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità europea* (oggi articolo 107 e 108 TFUE).

L'art. 1, c. 2, decreto ministeriale del 22 aprile 2008<sup>13</sup>, in attuazione del

<sup>12</sup> Cfr. C. giust. CE, C-280/00, 24 luglio 2003, *Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg contro Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH* (sentenza "Altmark").

<sup>13</sup> D.m. del 22 aprile 2008, art. 1: «Ai fini dell'esenzione dall'obbligo della notifica degli aiuti di Stato di cui agli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità europea, il pre-

suddetto art. 5, definisce alloggio sociale quale «l'unità immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato». Il successivo c. 5 specifica che l'offerta di alloggi sociali è un servizio d'interesse economico generale e come tale costituisce standard urbanistico, in base alle modalità previste dalle leggi regionali. Negli ultimi anni, a partire dalla dichiarazione di Lisbona, si è consolidata sempre di più l'idea che l'ordinamento europeo debba volgersi verso un'economia di mercato sociale. Per questa ragione vi è un incremento di elasticità delle politiche europee riguardanti la disciplina degli aiuti di Stato<sup>14</sup>.

## **2. Il ruolo del “diritto all’abitazione” nella rigenerazione urbana**

Il diritto alla casa, di cui si è precedentemente parlato, non deve essere considerato come semplice dovere da parte dello Stato a fornire un allog-

sente decreto provvede, ai sensi dell'art. 5 della legge 8 febbraio 2007, n. 9, alla definizione di «alloggio sociale». È definito “alloggio sociale” l'unità immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato. L'alloggio sociale si configura come elemento essenziale del sistema di edilizia residenziale sociale costituito dall'insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie. Rientrano nella definizione di cui al comma 2 gli alloggi realizzati o recuperati da operatori pubblici e privati, con il ricorso a contributi o agevolazioni pubbliche – quali esenzioni fiscali, assegnazione di aree od immobili, fondi di garanzia, agevolazioni di tipo urbanistico – destinati alla locazione temporanea per almeno otto anni ed anche alla proprietà. Il servizio di edilizia residenziale sociale viene erogato da operatori pubblici e privati prioritariamente tramite l'offerta di alloggi in locazione alla quale va destinata la prevalenza delle risorse disponibili, nonché il sostegno all'accesso alla proprietà della casa, perseguendo l'integrazione di diverse fasce sociali e concorrendo al miglioramento delle condizioni di vita dei destinatari. L'alloggio sociale, in quanto servizio di interesse economico generale, costituisce standard urbanistico aggiuntivo da assicurare mediante cessione gratuita di aree o di alloggi sulla base e con le modalità stabilite dalle normative regionali».

<sup>14</sup> M.G. Della Scala, *Il social housing come servizio di interesse generale*, cit., 206–207. Le posizioni dell'Unione europea di maggiore elasticità circa l'applicazione della disciplina sugli aiuti di Stato «sembrano indicative delle nuove frontiere del diritto europeo, indicando certamente una graduale maggiore apertura ai diritti sociali a fronte della libertà economica e la considerazione riservata agli alloggi sociali dalla politica europea appare in certa misura convergere con il percorso di progressiva elaborazione del diritto all'alloggio come diritto fondamentale di stampo europeo».

gio ai propri cittadini. Con “diritto ad un’abitazione” si fa, inevitabilmente, riferimento ad un concetto più ampio e onnicomprensivo. Tale distinto profilo trova nelle teorie del giurista Mario Nigro un’applicazione rivolta alla categoria dei lavoratori, intendendo quella categoria nella quale rientrano tutti coloro che traggono i mezzi della propria sussistenza unicamente dalla propria forza lavoro, dunque più fragili e con minori tutele<sup>15</sup>.

Emerge che per Nigro l’edilizia pubblica rappresenta un servizio pubblico di protezione sociale. Approfondendo tale ragionamento, può dirsi che per garantire l’effettività del servizio di protezione sociale è necessario che il lavoratore sia inserito in un ecosistema nel quale siano previsti dei meccanismi e dei servizi collegati all’alloggio che lo emancipino dal suo stato di bisogno<sup>16</sup>, che gli consentano di migliorare le proprie condizioni sociali. L’alloggio, dunque, rappresenta un veicolo di riscatto sociale.

Negli ultimi decenni il settore abitativo ha affrontato incredibili difficoltà, sia su scala nazionale che su scala internazionale. Tali disagi sono stati accentuati dalla crisi economica del 2008, conseguente allo scoppio di una bolla immobiliare di notevoli dimensioni, acuita negli anni successivi dal rischio di fallimenti bancari e di default di alcuni stati europei<sup>17</sup>.

Con riferimento alla situazione nazionale è opportuno evidenziare che circa il 27,3 per cento della popolazione italiana è a rischio povertà o esclusione sociale, uno dei tassi più alti fra i Paesi dell’Unione europea<sup>18</sup>. È stato stimato, inoltre, che già nel 2014 circa 1,7 milioni di famiglie si trovavano in una situazione di disagio economico da locazione<sup>19</sup>. Le politiche abitative che si sono susseguite negli anni, però, si sono mostrate spesso insufficienti e/o inadeguate. La situazione risulta aggravata dall’avvento del SARS-CoV-2, virus che ha scosso gli equilibri economico-sociali mondiali. Le preesistenti difficoltà abitative sono state accentuate con la crescente emergenza sanitaria. La necessità di un’abitazione, infatti, appare quanto mai attuale quando, per assicurare l’incolumità pubblica, è un dovere restare a casa. Attualmente, la sola componente legata agli affitti incide per oltre il 64,5 per cento sulla spesa per l’abitazione delle famiglie. In base allo studio del 2020 commissio-

<sup>15</sup> C. Iaione, *Il diritto all’abitare da Nigro a Ostrom e oltre, verso l’abitare adeguato, innovativo e sostenibile*, in C. Iaione, M. Bernardi e E. De Nictolis, *La casa per tutti*, Bologna, il Mulino, 2019, 13.

<sup>16</sup> C. Iaione, *Il diritto all’abitare da Nigro a Ostrom e oltre, verso l’abitare adeguato, innovativo e sostenibile*, cit., 14.

<sup>17</sup> M.G. Della Scala, *Il social housing*, cit., 201

<sup>18</sup> Dati Eurostat, *EU Statistics on Income and Living Condition*, 2018.

<sup>19</sup> Report Nomisma per Federcasa, *Dimensione e caratteristiche del disagio abitativo in Italia e ruolo delle Aziende per la casa*, Federcasa, 2016.

nato da Federcasa all'istituto Nomisma, «Dimensione del disagio abitativo pre e post emergenza Covid-19. Numeri e riflessioni per una politica di settore», emerge che andando a ridurre i canoni medi di affitto a circa centodieci euro mensili (canone medio praticato in Italia per l'ERP), si arriverebbe a circa 288.000 famiglie ancora in situazione di disagio. A seguito dell'emergenza socio-sanitaria legata alla diffusione del virus COVID-19, risulta, ancora una volta, la necessità di incontrare soluzioni abitative di tipo innovativo.

In tale contesto si è sviluppata la convinzione che il servizio di *housing*, per essere adeguato alle necessità dei cittadini, deve basarsi non solo sulla provvisione del servizio, ma anche su politiche pubbliche innovative<sup>20</sup>, vale a dire interventi capaci di osteggiare la dilagante emarginazione e alienazione sociale. Vengono prediletti quei processi in cui «gli aspetti immobiliari vengono studiati in funzione dei contenuti sociali»<sup>21</sup>, dove il contenuto sociale riguarda non solo l'accesso ad una casa dignitosa per chi non riesce a sostenere i prezzi di mercato, ma anche una particolare attenzione verso la qualità complessiva dell'abitare.

In questa cornice ha assunto un ruolo centrale la rigenerazione urbana, in particolar modo nella legislazione regionale. Tradizionalmente con il termine rigenerazione urbana si fa riferimento a quelle politiche sul territorio volte alla riqualificazione e al recupero delle aree edificate, superando il divario fra «la città dei ricchi e quella dei poveri»<sup>22</sup>. Così, attraverso attività di rigenerazione urbana sono state promosse iniziative di «rammendo delle periferie», come definite dall'architetto Renzo Piano<sup>23</sup>. Nell'ultimo decennio la rigenerazione urbana si è affermata come approccio multi-partecipato, per dare alle città un nuovo respiro culturale, sociale ed economico.

Allo stesso tempo, non esiste una definizione condivisa di rigenerazione urbana in quanto viene disciplinata differentemente da regione a regione. Il termine rigenerazione compare per la prima volta nell'art. 21 della legge regionale della Puglia del 2008. La norma in esame prevede che la regione promuova interventi di rigenerazione «finalizzate al miglioramento delle condizioni urbanistiche, abitative, socio-economiche, ambientali e culturali degli insediamenti umani attraverso il coinvolgimento «degli abi-

<sup>20</sup> C. Iaione, *Il diritto all'abitare da Nigro a Ostrom e oltre, verso l'abitare adeguato, innovativo e sostenibile*, cit., 19.

<sup>21</sup> M. Allena, *Social housing: posizioni giuridiche soggettive e forme di tutela tra ordinamento nazionale ed europeo*, in *Riv. dir. pubbl.*, 2014, 171.

<sup>22</sup> A. Giusti, *I beni comuni e la rigenerazione urbana*, in *La co-città*, a cura di P. Chirulli e C. Iaione, Napoli, Jovene, 2018, 91.

<sup>23</sup> R. Piano, *Il rammendo delle periferie* in *Sole 24 ore*, 24 gennaio 2016, consultabile presso «[www.ilsole24ore.it](http://www.ilsole24ore.it)».

tanti e di soggetti pubblici e privati interessati»<sup>24</sup>. Tali attori rappresentano il fondamentale mezzo per il raggiungimento dello scopo finale. I cittadini, in particolare, assumono un ruolo di rilievo, soprattutto per via delle iniziative c.d. “dal basso”, attraverso le quali si fanno portatori d’interessi e obiettivi comuni, spronando le amministrazioni territoriali. L’interessamento degli abitanti, infatti, pone all’attenzione dei pubblici poteri tematiche quali la qualità urbana e la riconquista di spazi pubblici<sup>25</sup>.

Il rapporto che si istaura fra i beni della città e i diritti fondamentali dei cittadini è riassunto dalla teoria dei beni comuni urbani<sup>26</sup>. Alla base dei beni comuni urbani vi è un accordo istituzionale che coinvolge una pluralità di soggetti che lavorano insieme per «co-progettare la governance delle risorse urbane», collaborando anche nella produzione e generazione dei servizi urbani a livello di quartiere o di città<sup>27</sup>. Le risorse comuni urbane, infatti, possono essere gestite dalle comunità locali attraverso l’uso di un mix di strumenti pubblici e privati, creando così delle “micro-istituzioni” in grado di dialogare con le “grandi istituzioni”, come ad esempio le amministrazioni locali<sup>28</sup>. La città stessa può essere considerata un bene comune, un bene condiviso da governare in modo collaborativo<sup>29</sup>. In questo contesto emergono nuovi attori; a tal proposito si parla di quintuplica elica che considera oltre ai tradizionali attori pubblici e privati anche i soggetti cognitivi, sociali e civici.

La rigenerazione urbana, dunque, è caratterizzata da due diversi profili. Una prima dimensione, di natura strategica, dove la rigenerazione svolge un ruolo fondamentale nella pianificazione urbana; una seconda dimensione nella quale la rigenerazione è incentivata dal rapporto tra amministrazioni e cittadini<sup>30</sup>. I tradizionali strumenti di diritto urbanistico

<sup>24</sup> Art. 21, l.r. Puglia 29 luglio 2008: «la Regione Puglia con la presente legge promuove la rigenerazione di parti di città e sistemi urbani in coerenza con strategie comunali e intercomunali finalizzate al miglioramento delle condizioni urbanistiche, abitative, socio-economiche, ambientali e culturali degli insediamenti umani e mediante strumenti di intervento elaborati con il coinvolgimento degli abitanti e di soggetti pubblici e privati interessati».

<sup>25</sup> A. Giusti, *I beni comuni e la rigenerazione urbana*, cit., 91-92.

<sup>26</sup> A. Giusti, *op. cit.*, l’autrice sottolinea che «la rigenerazione urbana assume così anche le forme della cura e dell’amministrazione condivisa dei beni comuni urbani che, da iniziativa spontanea dei cittadini, si è tradotta in nuovi moduli per l’azione amministrativa, sperimentando innovative formule nei rapporti fra pubblico e privato».

<sup>27</sup> S.R. Foster, *Il diritto e i beni comuni*, in *La co-città*, cit., 86-87.

<sup>28</sup> ID., *op. cit.*, 88.

<sup>29</sup> ID., *op. cit.*, 89.

<sup>30</sup> R. Dipace, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, in *Ist. fed.*, 2017, 626.

devono, dunque, rapportarsi anche a quelli del c.d. “diritto urbano”, il diritto della città<sup>31</sup>.

In questa cornice si inseriscono gli interventi di edilizia residenziale pubblica e sociale che potrebbero favorire il dialogo fra gli tutti gli attori della quintuplica elica, i quali rappresentano un importante occasione di sviluppo della città e dei suoi abitanti.

Nel paragrafo seguente verranno presentati tre progetti di *housing* caratterizzati da un elevato profilo di novità e innovazione, in grado di fornire nuove risposte al dilagante disagio abitativo.

### **3. Percorso di lavoro sperimentale: verso l'housing innovativo e sostenibile**

I progetti che sono analizzati riguardano casi di ricerca sperimentale, *engaged e problem based* avente ad oggetto la realizzazione e la gestione di alloggi di edilizia residenziale pubblica e sociale nei processi di rigenerazione urbana, attraverso l'utilizzo di tecniche innovative e sostenibili.

I casi si fondano su un approccio teorico ed empirico all'*housing*, basato sul concetto di «city as a commons», superando così la teoria dei beni comuni di Elinor Ostrom<sup>32</sup>. Con l'espressione «city as a commons» si fa riferimento allo sviluppo di modelli di gestione dell'*housing* grazie a partenariati pubblico-comunità o pubblico-privato-comunità<sup>33</sup>. Gli autori Foster

<sup>31</sup> A. Giusti, *I beni comuni e la rigenerazione urbana*, cit., 94.

<sup>32</sup> E. De Nictolis, *La teoria Co-City applicata all'housing* in *La casa per tutti*, a cura di C. Iaione, M. Bernardi e E. De Nictolis, Bologna, il Mulino, 2019, 33-40. L'autrice evidenzia che, benché i principi di *design* teorizzati dalla Ostrom siano stati studiati e applicati ad una serie di risorse comuni, tra cui i beni naturali e digitali, non c'è stato un serio sforzo per applicarli ai beni comuni urbani. Passi avanti nell'applicazione dell'impianto della Ostrom nel contesto urbano sono stati fatti da Foster e Iaione, nell'opera *The city as a commons*, i quali si sono interrogati sulla fattibilità di tale operazione al fine di ripensare la *governance* delle città e la gestione delle loro risorse. Le città, infatti, non esistono in uno spazio pre-politico e presentano un alto grado di complessità e conflittualità, non solo dal punto di vista sociale, ma anche dal punto di vista istituzionale e regolatorio. Le città, inoltre, non sono esauribili né rinnovabili, ma sono beni comuni “costruiti”, risultato di processi sociali emergenti e progettazioni istituzionali. Infine, le città sono sistemi incredibilmente complessi e socialmente diversi che riuniscono non solo molti tipi di risorse, ma anche molti tipi di persone. Con l'approccio di Foster e Iaione si supera la nozione di beni comuni per portare l'attenzione alle risorse urbane condivise collettivamente, in un contesto ad alta complessità sociale, politica, economica e giuridica.

<sup>33</sup> S. Foster e C. Iaione, *Ostrom in the City: Design Principles and Practices for the Urban Commons* in *Routledge Handbook of the Study of the Commons*, New York, Routledge, 2019, 7. Gli autori affermano che «il settore dell'edilizia abitativa si sta muovendo oltre le forme di so-



e Iaione evidenziano che «to say that the city is a commons is to suggest that the city is a shared resource, open to, shared with, and belonging to many types of people»<sup>34</sup>. Nel nuovo modello di *governance*, la «co-governance urbana», la città agisce come facilitatore delle strutture di cogestione emergenti su tutto il territorio e permette ai cittadini di partecipare attivamente alla rigenerazione del loro *habitat*, migliorare il loro stile di vita e sviluppare la comunità a cui appartengono.

Il metodo utilizzato si basa su una strategia di *co-governance* urbana in grado di rafforzare la capacità di cooperazione tra i vari attori urbani (il pubblico, il privato, il sociale, il cognitivo ed il civico) così da realizzare una co-produzione di beni e servizi di comunità e la co-creazione di istituzioni e regole per governare località urbane in maniera collaborativa. Per poter far fronte alle complesse sfide che le aree urbane presentano, infatti, è fondamentale che le autorità urbane, le organizzazioni della società civile, le istituzioni cognitive, le imprese e i cittadini collaborino per il miglioramento della qualità urbana e il progresso economico, sociale, ambientale e culturale.

I casi trattati sono caratterizzati da policentrismo ed eterogeneità delle soluzioni, ma coordinati attraverso l'adozione degli stessi principi di *design* istituzionale e di strumenti giuridici, istituzionali, finanziari e digitali. Il filo rosso che lega i *case studies* sono l'innovazione, la sostenibilità e la collaborazione civica, principi cardine di un processo culturale, sociale ed economico che ha investito non solo l'Italia, ma anche il resto d'Europa<sup>35</sup>. In particolare, sono state approfondite sei dimensioni riguardanti le nuove politiche pubbliche in riferimento ai modelli di *housing*: (i) politica pubblica, che prevede la necessità di rispettare gli indicatori di sviluppo urbano sostenibile previsti dall'Agenda 2030<sup>36</sup>; (ii) istituzionale, che sottolinea l'esigenza per

cial alloggi basati sulla gestione pubblica o su partenariati pubblico-privato verso partenariati pubblico-comunità e pubblico-privato-comunità per l'offerta di alloggi a prezzi accessibili».

<sup>34</sup> *Id.*, op. cit., 3.

<sup>35</sup> Sul punto si veda il *Final Action Plan* del 2018 della Urban Partnership on Housing dell'Unione europea il quale prevede che «l'Housing Partnership mira a contribuire alla creazione di migliori condizioni legali e finanziarie per le città dell'UE che devono investire in alloggi nuovi, rinnovati e a prezzi accessibili per la loro popolazione su vasta scala. In particolare, la partnership si concentra sulla soddisfazione delle esigenze di alloggi a prezzi accessibili attraverso la legislazione, la creazione di conoscenza e la fornitura di alloggi a prezzi accessibili, compresi gli alloggi pubblici, sociali e comunali, alloggi in affitto a prezzi accessibili, alloggi cooperativi a prezzi accessibili e case di proprietà a prezzi accessibili».

<sup>36</sup> L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile è un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità sottoscritto nel settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri dell'ONU. Essa ingloba diciassette obiettivi per lo sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Goals, SDGs*) in un grande programma d'azione per un totale di 169 'target' o traguardi che

l'attore pubblico di sperimentare nuovi modi per evolvere il proprio ruolo, da fornitore di abitazioni a promotore del servizio pubblico di *housing* grazie la collaborazione civica; (iii) giuridica, che riguarda l'urgenza di sperimentare nuovi strumenti giuridici che permettano la collaborazione tra gli attori della quintupla elica; (iv) economico-finanziaria, che permette di attirare l'attenzione di investitori pubblici o privati per garantire la sostenibilità di tali iniziative; (v) architettonico-urbanistica, che evidenzia l'importanza degli strumenti offerti dalla disciplina urbanistica; (vi) tecnologico-digitale, che richiede di investire sull'innovazione tecnologica, ripensando completamente i progetti di ERP ed ERS, per garantirne una maggiore efficacia.

I casi sperimentali di cui si tratta posseggono delle peculiari caratteristiche che si prestano all'applicazione di istituti giuridici, economici e sociali all'avanguardia, capaci di offrire una soluzione all'emergenza abitativa efficace, efficiente ed inclusiva. I progetti sono situati in punti geograficamente distinti della penisola italiana e si rapportano, dunque, con realtà urbane molto differenti: il caso "Porto Fluviale" è situato a Roma, il caso "Le Murate" a Firenze e, infine, il caso "CasArte" a Genova. Nonostante la differenza di contesto urbano, sociale e politico, i tre progetti hanno permesso di costituire un *toolkit* di soluzioni giuridico-economiche, di diritto urbanistico e di diritto urbano.

#### 4. Case studies

Il primo caso oggetto di esame riguarda il complesso dell'ex penitenziario Le Murate il quale, grazie alla sua funzione, ha rappresentato e continua a rappresentare nel sistema socioeconomico fiorentino un punto strategico in quanto collocato in una posizione che unisce il quartiere storico di S. Croce e la cintura esterna dei viali, assumendo, in tal modo, un ruolo di equilibrio nello scenario urbano, sociale ed economico. Lo scopo iniziale è stato quello di traslare nelle strutture abbandonate, nel Medioevo utilizzate come convento e poi come carcere nell'Ottocento, il fervore della vita locale garantendo, al tempo stesso, al nuovo insediamento la forma e l'utilizzo di un vero e proprio quartiere cittadino, stabilendo l'inserimento di una nuova

i Paesi aderenti si sono impegnati a raggiungerli entro il 2030. Gli *SDGs* sono: sconfiggere la povertà; sconfiggere la fame; salute e benessere; istruzione di qualità; parità di genere; acqua pulita e servizi igienico-sanitari; energia pulita ed accessibile; lavoro dignitoso e crescita economica; impresa, innovazione e infrastrutture; ridurre le disuguaglianze; città e comunità sostenibili; consumo e produzione responsabili; lotta contro il cambiamento climatico; la vita sott'acqua; la vita sulla terra; pace, giustizia e istituzioni solide; partnership per gli obiettivi.

residenza pubblica. La riqualificazione delle Murate è una scommessa per le amministrazioni locali, una sfida che mira a far rinascere uno spazio dismesso e senz'anima: da prigione a luogo di libertà nel centro storico di Firenze<sup>37</sup>.

Nel novembre del 2001 iniziarono i lavori sul primo lotto, che si sono protratti fino al 2018, estendendosi ai lotti circostanti, ricavando complessivamente 90 alloggi ERP, due nuove piazze pubbliche, una galleria commerciale, nuovi spazi per servizi culturali e sociali, un ristorante e un caffè letterario<sup>38</sup>. Gli interventi di edilizia residenziale pubblica hanno fatto da filo conduttore dell'intero recupero<sup>39</sup>, ottenendo un complesso che, ad oggi, si inserisce nel tessuto urbano, valorizzandolo con strutture dalle funzioni culturali, commerciali, sociali e ricreative.

Gli interventi previsti per il *compound* però non si fermano qui. L'auspicio da parte dell'amministrazione comunale, infatti, è quello di poter creare un centro culturale e tecnologico destinato a tutte quelle imprese locali concentrate nel settore dei beni culturali e la ricerca tecnologica.

Per attivare delle nuove sinergie che non vedano più il complesso residenziale solo come un ammortizzatore sociale, ma che ne amplifichi il suo valore per la collettività dal punto di vista sociale, economico e ambientale, in base alle peculiari caratteristiche del complesso Le Murate, si ritiene opportuno sperimentare nuovi veicoli giuridici o progettualità. Tenendo in considerazione gli obiettivi di creazione di un polo culturale e tecnologico, due strumenti giuridici potrebbero diventare centrali. Da un lato, si potrebbe promuovere un *urban civic data trust*, uno strumento che permetta di promuovere la gestione dei dati raccolti nel quartiere e nella città, e la condivisione dei benefici generati dal loro utilizzo. I *data trust*, infatti, permettono

<sup>37</sup> D. Nardella, *Presentazione*, in *Recuperare le Murate, da carcere a città*, a cura di V. Esposito, Firenze, Aion, 2019, 8.

<sup>38</sup> L'intervento ha interessato nel complesso quattro edifici, ossia due cortili: il corpo di fabbrica delle Murate (edificio E) costituito da una galleria centrale a tutt'altezza (tre piani più il piano terreno), e l'edificio A, su via dell'Agnolo, entrambi destinati a celle di detenzione; l'edificio B, che è il corpo di fabbrica coincidente con il portico di ingresso all'attuale cortile 4, utilizzato per manifestazioni estive; l'edificio A1, trasversale a quello A, ex granaio nel periodo ottocentesco, con una particolare tipologia costruttiva e in parte destinato a celle di isolamento; il cortile 2 coincidente con gli antichi spazi aperti del convento cinquecentesco (accessibile attraverso il portico di ingresso dell'edificio A1) e il cortile 1, attualmente in uso alla Procura della Repubblica; il cortile 4, sul sedime degli spazi aperti del convento, ma completamente trasformato dal successivo uso carcerario. Nella riqualificazione attuale, sono presenti, oltre le residenze pubbliche, anche il Murate PAC (Progetto arte contemporanea), centro di ricerca e produzione artistica che propone residenze d'artista, mostre, incontri, performance e workshop negli spazi principali.

<sup>39</sup> V. Esposito, *Recuperare le Murate*, cit., 19.

ai cittadini di riappropriarsi della proprietà dei dati e influenzare il processo decisionale sul loro utilizzo. D'altro lato, un'ulteriore soluzione organizzativa e giuridica è la creazione di un *Urban living labs* (ULL), centro di progettazione di nuove tecnologie su misura per gli utenti finali e le pubbliche amministrazioni. Lo sviluppo di uno spazio fisico e digitale nel quale i diversi attori del quartiere e della città possano contribuire attraverso dei processi di collaborazione attivamente allo sviluppo di soluzioni innovative. Tutte le soluzioni sopradescritte ambiscono a rispondere alle esigenze di sviluppo in chiave tecnologica e culturale, attraverso la creazione di strumenti che possano contribuire all'*empowerment* dei cittadini, attraverso anche l'incubazione di imprese di comunità basate su elementi digitali e tecnologici che facilitino l'innovazione sostenibile. In questo modo si incentiverebbe la c.d. "*sharing economy*" innescandola con processi di *co-governance*, facendo sì che i residenti stessi possano non solo collaborare per fornire servizi alla comunità, ma essere loro stessi promotore e gestori di queste attività.

Il secondo caso in esame riguarda i magazzini dell'Aeronautica militare di via del Porto fluviale, bene immobile situato nel territorio capitolino, ma appartenente al Ministero della difesa. Si tratta di un immobile situato in una realtà variegata, inevitabilmente segnato dalla sua natura dualistica. Via del Porto fluviale rappresenta una invitante occasione di rigenerazione urbana per l'amministrazione capitolina. La posizione centrale e la presenza di una molteplicità di spazi consentono di ipotizzare interventi di partenariato pubblico-privato o pubblico-pubblico. Queste idee si scontrano, però, con la realtà del luogo. Vi è, infatti, la possibilità che tali collaborazioni possano far nascere tensioni fra gli occupanti, paralizzando così ogni tipologia di progetto. Ad oggi, lo stabile è autogestito dal coordinamento cittadino Lotta per la casa<sup>40</sup>, con centocinquanta nuclei familiari occupanti. Nel territorio di Porto fluviale, inoltre, è presente anche la comunità di Sant'Egidio, movimento di ispirazione cristiano-cattolica che rappresenta un'importante figura per la zona.

La soluzione proposta per un territorio così complesso è quella di congegnare un percorso che inizi con la formalizzazione del rapporto tra gli occupanti, Roma Capitale, la comunità di Sant'Egidio in un soggetto terzo (*trust*, fondazioni, *et similia*). In questo modo potrebbe proporsi la gestione dell'edificio ad un veicolo giuridico estraneo alla pubblica amministrazione, ma collegato con essa attraverso una destinazione pubblica dell'immobile.

<sup>40</sup> Il coordinamento cittadino di Lotta per la casa è il primo movimento autorganizzato sul diritto alla casa che nasce a Roma. Il 2 giugno 2003 viene occupata l'ex-caserma del Porto fluviale a via Ostiense, da parte di centocinquanta nuclei familiari.

Un ulteriore tassello, che potrebbe portare armonia e incrementare il dialogo tra i diversi attori, è la creazione di uno *student-housing* che attrarrebbe studenti fuori-sede da tutta la Capitale.

Infine, l'ultimo caso oggetto di analisi è il progetto "CasArte" promosso dall'Azienda regionale territoriale per l'edilizia (ARTE) di Genova, un ente pubblico di natura economica strumentale della regione Liguria, istituito nel 1998, avente una lunga tradizione di progettazione, ristrutturazione, costruzione e gestione di alloggi. In vista della realizzazione del progetto in esame, ARTE ha indetto un bando europeo di circa quattro milioni di euro, per lo sviluppo di un prototipo di alloggio sociale e per la creazione di nuove tecnologie perseguendo, in particolare, l'obiettivo di riduzione del consumo energetico e di emissioni inquinanti, tipici negli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

La peculiarità che contraddistingue questo caso è la procedura d'appalto scelta: il partenariato per l'innovazione (PPI)<sup>41</sup> ex art. 65 del codice dei contratti pubblici (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50). Un tratto caratterizzante di tale procedura è la struttura in fasi successive: in particolare, sono fissati obiettivi intermedi che le parti devono raggiungere. Significativa, inoltre, è la disciplina riguardante la proprietà intellettuale. Conformemente con quanto previsto dal c. 9 dell'art. 65, d.lgs. 50/2016, la convenzione di gara prevede che, sebbene la proprietà del progetto di base e del progetto di esecuzione siano di esclusiva titolarità di ARTE, nel caso in cui il progetto dell'aggiudicatario sia oggetto di diritti di proprietà intellettuale ed industriale, dovrà essere concessa alla stazione appaltante una licenza non esclusiva relativa ai propri diritti per la riproduzione, realizzazione, modificazione, comunicazione al pubblico e distribuzione. Allo stesso tempo, ARTE concede all'aggiudicatario una licenza non esclusiva per l'utilizzo e la realizzazione in proprio del progetto aggiudicatario o di parte di esso. Il PPI rientra, indubbiamente, nei c.d. "appalti innovativi", ossia quegli appalti che rivoluzionano l'oggetto e le modalità degli acquisti della pubblica amministrazione. In base

<sup>41</sup> Tale procedura di gara è una novità del codice dei contratti pubblici del 2016, introdotta in conformità all'art. 31, dir. 2014/24/Ue. Il PPI è una procedura che da attuazione ad uno dei principi cardine della strategia Europa 2020, la «ricerca e innovazione», intendendosi con tale espressione la creazione di servizi, prodotti o processi significativamente migliorativi che non sono disponibili sul mercato. Sul piano concettuale, il partenariato per l'innovazione rappresenta l'evoluzione della cooperazione tra settore pubblico e quello privato, tipica delle esperienze di partenariato pubblico-privato (PPP). Nel partenariato per l'innovazione gli appalti sono aggiudicati esclusivamente sulla base del rapporto qualità/prezzo, in applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base di criteri qualitativi, ambientali e/o sociali connessi all'oggetto dell'appalto pubblico.

al sistema di licenze e *royalties* previste si può osservare come l'utilizzo del partenariato per l'innovazione, quale procedura di gara, rappresenta una forma di finanziamento inedita ed innovativa, in grado di superare i problemi che affliggono le casse delle amministrazioni territoriali.

In riferimento al progetto "CasArte" è di notevole interesse il caso "Begato project, restart Begato", promosso anch'esso da ARTE, per il quale è prevista la costruzione di 50 nuovi alloggi realizzati con le caratteristiche proprie del prototipo CasArte. Per poter estendere questi processi virtuosi a livello regionale e, eventualmente, nazionale una possibilità, condivisa da ARTE stessa, è la creazione di una società veicolo di rigenerazione urbana, società con capitale misto, pubblico-privato, con scopo di progettazione e realizzazione di interventi urbani.

## 5. Riflessioni e valutazioni conclusive

Dallo studio dei diversi casi presentati è possibile tratte alcune conclusioni, nonché identificare possibili direzioni da sviluppare ulteriormente per innovare le politiche sull'abitare. Al fine di soddisfare il bisogno abitativo e assicurare l'effettività del "diritto ad una abitazione" sono state individuate alcune soluzioni che si contraddistinguono per i loro profili di novità. In particolare, si è voluto mostrare che per l'effettività degli interventi è necessario che il settore pubblico instauri solidi rapporti con gli attori della quintupla elica (pubblico, privato, sociale, civico e cognitivo), scambiandosi le proprie conoscenze, per progettare interventi più efficaci e generare avanzamento tecnologico e digitale da applicare a nuove tipologie di case. Nel caso "CasArte" viene utilizzato un appalto innovativo, il partenariato per l'innovazione, grazie al quale il settore pubblico e quello privato scambiano reciprocamente il proprio *know-how*, le proprie conoscenze, per generare avanzamento tecnologico e digitale da applicare a nuove tipologie di abitazioni, più sostenibili ed *environmentally friendly*. Come in precedenza osservato, gli attori urbani che operano sul territorio sono anche civici, cognitivi e sociali. Le peculiari caratteristiche dei progetti di Roma e Firenze suggeriscono che per favorire il dialogo tra tali diversi soggetti presenti sul territorio è applicabile il modello di «*governance* di quartiere», che, secondo la strategia "*city as a commons*", fa sì che gli abitanti si sentano più vicini alle amministrazioni locali, superando così qualsiasi barriera comunicativa e burocratica. In quest'ottica risulta ottimale la creazione di *Urban living labs* (ULL), centri di ideazione di nuovi prodotti e servizi che prevedono la costante interazione con gli utenti finali in tutte le fasi del progetto, così

da avere un continuo scambio di informazioni. Tali laboratori prevedono il coinvolgimento dei soggetti inseriti nel mondo produttivo e del settore pubblico. In questo modo i prodotti finali rispecchiano i bisogni della comunità e sono realmente su misura per chi ne godrà.

Sicuramente si tratta di scelte coraggiose che molto spesso le pubbliche amministrazioni non possono economicamente permettersi. Per tale ragione è utile sottolineare come le scelte innovative devono concentrarsi non solo sul prodotto da realizzare, ma, soprattutto, sui mezzi economicamente sostenibili per crearlo.

È fondamentale, infatti, che gli investitori siano spronati a puntare su tali programmi senza che l'interesse al maggior profitto sovrasti le finalità sociali.

Un virtuoso esempio di finanziamento sostenibile è la società benefit. La legge di stabilità 2016 (l. del 28 dicembre 2015, n. 208, c. 376-384) ha previsto per le società lucrative e mutualistiche di seguire, nell'esercizio della loro attività economica, una o più finalità di beneficio comune, operando in maniera sostenibile, responsabile e trasparente nei confronti dei lavoratori, delle comunità locali e dell'ambiente con cui vengono in contatto con la loro attività.

Deve notarsi, però, che le società benefit non devono necessariamente produrre impatti positivi rispetto ai suoi *stakeholders*, ma, per acquisire tale qualifica, è sufficiente che la società limiti le esternalità negative che può generare attraverso la sua attività principale, che resta, in ogni caso, quella di carattere economico<sup>42</sup>. Nel caso delle società benefit si interviene in termini integrativi, concentrandosi sull'ordinaria funzione lucrativa *ex art. 2247 c.c.* (o mutualistica *ex art. 2511 c.c.*), includendo a quest'ultima lo scopo di beneficio comune, che può essere perseguito, in base al c. 377 della legge di stabilità 2016, «da tutte le società di cui al libro V, titoli V e VI del codice civile, nel rispetto delle relative discipline», dunque da tutte le società lucrative, sia di persone che di capitali ed anche dalle società cooperative e le mutue assicurazioni<sup>43</sup>.

In conclusione, nell'attuale clima economico e politico è arduo immaginare soluzioni al problema dell'edilizia sociale, ma è fondamentale mantenere vivo il dialogo ed il confronto con gli attori che operano nella città, per la città. Sulla base dei risultati dello studio è possibile definire un nuovo modello per la gestione dell'abitare pubblico e sociale: i *case studies* analizzati consentono

<sup>42</sup> P. Venturi, S. Rago, *Benefit corporation e impresa sociale: convergenza e distinzione*, in *Impresa Sociale*, 2015, n. 6, 35.

<sup>43</sup> G. D. Mosco, *Scopo e oggetto nell'impresa sociale e nella società benefit*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, Bologna, il Mulino, 2018, 82-83.

la creazione di un *toolkit* di soluzioni che permette ai diversi ecosistemi di cooperare fra loro, di rispondere alle criticità locali e valorizzarne i beni comuni grazie all'innovazione sostenibile. La sfida più importante è quella di sviluppare una nuova «cultura del costruire» in grado di ricercare soluzioni innovative che non producano solo oggetti, ma siano capaci di generare “processi” virtuosi, sensibili alla qualità architettonica, sociale ed ambientale<sup>44</sup>.

*Abstract*

*Over the last decades, the housing sector has faced a huge crisis related to sustainability, accessibility and adaptation to climate change. More and more families, in fact, are in difficulty due to low incomes and too high rents, as well as a lack of affordable housing. The pre-existing difficulties have been worsened by the advent of SARS-CoV-2, a virus that has highlighted the importance of the “right to housing”. This article analyzes three different case studies in order to propose a new approach to housing and the city itself, based on the concept of “city as a commons”, a strategy of urban co-governance aimed at strengthening the dialogue between different urban actors, able to facilitate interventions of urban regeneration and redevelopment. Innovative procurement, technological and digital knowledge, as well as new methods of financing, are valuable elements that make up a toolkit of legal and economic solutions able to offer an effective and efficient response to urban discomfort.*

<sup>44</sup> M. Perriccioli, *Re-cycling social housing. Strumenti, metodi, strategie progettuali per l'innovazione dell'Edilizia Residenziale Sociale*, in *Techne*, vol. 7, 2014, 40.



## LE INFRASTRUTTURE SOCIALI: LA SCUOLA

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Lo stato dell’arte delle infrastrutture scolastiche. – 3. La gestione dell’edilizia scolastica. – 4. La scuola come “*civic centre*” sostenibile e “*learning center*” della comunità locale. – 5. Sostenibilità, finanziamenti innovativi e la *governance* delle opere scolastiche: sviluppo di una proposta operativa. – 6. La *governance* ed il coinvolgimento degli *stakeholders*. La scuola come “*urban common*”. – 7. Il PPP istituzionalizzato e appalti pubblici innovativi come possibile soluzione operativa. – 8. La finanza a supporto della soluzione operativa proposta. – 9. Conclusioni.

### 1. Introduzione

Nel corso degli ultimi decenni, le infrastrutture sociali hanno assunto un ruolo sempre maggiore nella vita delle persone. Particolarmente quelle sanitarie e scolastiche hanno mostrato l’importanza di considerare queste strutture come centri di relazioni tra *stakeholder* e non semplicemente come luoghi fisici in cui svolgere determinate funzioni. Alcune ricerche hanno voluto misurare, in modo sempre più sperimentale, come l’ambiente all’interno di queste infrastrutture andasse a incidere sulle azioni realizzate, dimostrando l’importanza del luogo come coacervo per l’innovazione. Nel caso delle infrastrutture scolastiche, si possono ricordare le ricerche di Maslow e Mintz<sup>1</sup>, che furono tra i primi ad evidenziare come aule poco curate disincentivassero la partecipazione e la permanenza nelle scuole da parte degli stessi alunni. Allo stesso tempo, queste infrastrutture non coinvolgono solo il personale addetto ed i diretti interessati, ma anche la società circostante diventando centri dove poter co-progettare e co-produrre il servizio a di-

\* Riccardo Sallustio ha scritto i paragrafi 7 e 8. Geneà Canelles ha scritto i paragrafi 2, 3, 6. I paragrafi 1, 4, 5, 9 sono frutto di una riflessione congiunta.

<sup>1</sup> A.H. Maslow e Mintz N.L. *Effects of Esthetic Surroundings: I. Initial Effects of Three Esthetic Conditions Upon Perceiving ‘Energy’ and ‘Well-Being’ in Faces*, in *Journal of Psychology*, 1956, 41(2), 247-254.

sposizione di tutta la comunità di quartiere<sup>2</sup>. I sempre più frequenti disagi legati alle infrastrutture sociali, come crolli seguiti alla mancanza di fondi e di manutenzione, hanno portato alla luce la necessità di dover riflettere riguardo nuove ed innovative forme di finanziamento e di *governance*. Le soluzioni a questi disagi richiedono un necessario cambio di visione che sia in grado di partire dal coinvolgimento di vari attori, specialmente di quelli che abitano e vivono questi spazi insieme anche al mondo privato, accademico e cognitivo così da poter unire competenze derivanti dai vari settori e poter riflettere collettivamente su quanto si sta facendo e si potrebbe fare.

La presente analisi vuole offrire un contributo al tema della costruzione e gestione di nuove infrastrutture sociali ed in particolare di quelle scolastiche in Italia, al fine di evidenziare un percorso operativo, gestionale e finanziario in un'ottica sostenibile a cui la pubblica amministrazione potrebbe attenersi ed in cui vengano poste al centro del progetto le future generazioni e le comunità sociali interessate. Verrà analizzata, alle luce delle analisi svolte da commissioni di studio sulle infrastrutture sociali a livello nazionale e comunitario e della teoria dei *commons*, una nuova *governance* sostenibile delle infrastrutture scolastiche nella forma di un partenariato-pubblico-privato-comunità istituzionalizzato in forma societaria e che possa utilizzare forme innovative di finanziamento, sotto forma di prestiti anche obbligazionari, che prevedano impegni legati al rispetto di specifici *Sustainable Development Goals* e che rientri nella definizione di finanza sociale d'impatto (*social impact bond*).

## 2. Lo stato dell'arte delle infrastrutture scolastiche

Lo stato attuale delle infrastrutture scolastiche italiane si presenta ampiamente variegato e disomogeneo, caratterizzato da forti differenze tra i territori rispetto al loro stato di conservazione<sup>3</sup>. Questa forte disomogeneità è dovuta principalmente al fatto che le scuole sono state costruite in fasi differenti, rispondendo ai bisogni sociali del momento<sup>4</sup>, come l'evoluzione degli ordinamenti scolastici e i livelli demografici<sup>5</sup>.

A tali emergenti necessità territoriali e sociali, oltre che giuridiche

<sup>2</sup> A. Sandulli, *Il sistema nazionale di istruzione*, Bologna, Il Mulino, 2003, 119.

<sup>3</sup> M. Fianchini, *Rinnovare le scuole dall'interno*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2017, 16-17.

<sup>4</sup> M. Daprà, *La Fondazione dell'edilizia scolastica in Italia, contributo per un'analisi storica*, Edilizia scolastica e culturale, 1986, 61-84.

<sup>5</sup> Si v. *Supra* nota 4.

## le infrastrutture sociali: la scuola

(come l'introduzione della scuola dell'obbligo), hanno corrisposto aggiustamenti strutturali degli stessi edifici in concomitanza con le nuove esigenze pedagogiche, oltre che conseguentemente ai nuovi standard nazionali<sup>6</sup>. Attualmente, oltre il sessanta per cento delle scuole italiane risulta costruita in un periodo anteriore al 1974, di cui un terzo ad un periodo risalente a prima del 1940. Le scuole realizzate dopo il 1990, invece, sono meno del sette per cento del totale<sup>7</sup>.

A partire da questi dati si evince la complessità della messa a norma delle strutture scolastiche italiane, le quali sono state spesso soggette ad interventi di emergenza piuttosto che di pianificazione sistematica. Nel corso degli anni, la normativa italiana è intervenuta con misure volte a tutelare questo patrimonio e a garantirne la fruibilità, accessibilità e messa in sicurezza.

Un primo momento legislativo in questa direzione è stato il d.m. del 1975<sup>8</sup>, rimasto formalmente vigente fino alla emanazione della l. 11 gennaio 1996, n. 23. Entrambi questi provvedimenti furono di grande impulso per il rinnovamento delle infrastrutture scolastiche, richiamando *in primis* l'urgenza di riqualificare il patrimonio già esistente a discapito di nuove costruzioni. Inoltre, la Costituzione italiana, all'art. 117, definisce «materie di legislazione concorrente la tutela della salute, la tutela e la sicurezza del lavoro e ogni altra materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato».

Pertanto, nelle materie di legislazione concorrente, spetta alle regioni la potestà legislativa per quanto riguarda la messa in sicurezza dell'edilizia scolastica, nell'osservanza dei criteri generali della l. n. 23/1996. Nel 2013 sono state approvate le nuove linee guida che dettano i riferimenti concernenti la costruzione di nuovi edifici scolastici e che sostituiscono i precedenti indirizzi previsti dalla legge del 1975. Con le nuove linee guida si intende porre l'accento sulla sicurezza, sostenibilità, accoglienza ed innovazione degli edifici oltre che sul fatto che dovranno permettere di attuare nuovi metodi didattici più vicini alla recente diffusione di tecnologie legate all'insegnamento.

Questi nuovi edifici dovranno permettere nuovi metodi educativi ormai lontani da quelli della lezione meramente frontale. Viene quindi rimessa in discussione l'organizzazione spaziale delle aule e degli spazi comuni per fini pedagogici e viene differentemente privilegiata la possibilità di (ri)

<sup>6</sup> D.m. 18 dicembre 1975 adottato dal Ministro per i lavori pubblici di concerto con il Ministro per la pubblica istruzione e recante «Norme tecniche aggiornate relative all'edilizia scolastica, ivi compresi gli indici minimi di funzionalità didattica, edilizia e urbanistica».

<sup>7</sup> Si v. «[www.impresedilnews.it/laccessibilita-negli-edifici-scolastici-unoccasione-per-progettare-la-qualita/](http://www.impresedilnews.it/laccessibilita-negli-edifici-scolastici-unoccasione-per-progettare-la-qualita/)» (Ultimo accesso novembre 2021).

<sup>8</sup> Cfr. *supra* nota 8.

costruzione degli edifici scolastici piuttosto che la loro riqualificazione. La costruzione di nuovi edifici permetterebbe di rispettare quei criteri di sostenibilità ambientale di recente introduzione e di risparmio energetico, così come previsto dal bando “scuole innovative”.

Recentemente, sono da considerarsi iniziative come “#scuolebelle”<sup>9</sup> riguardante finanziamenti per interventi di piccola manutenzione e decoro (dal 2014), ed anche “#scuolesicure”<sup>10</sup> per la loro messa in sicurezza. Un'altra misura è quella attuata nel 2015 con la l. 13 luglio 2015, n. 107, “La buona scuola”, che mira a prevenire e recuperare l'abbandono degli edifici scolastici. Come previsto dalla stessa legge, nell'ottobre del 2015, è stato approvato lo schema di bando del Ministero dell'istruzione, università e ricerca per acquisire idee progettuali che mirino a realizzare scuole innovative dal punto di vista tecnologico, architettonico ed energetico.

Inoltre, in evoluzione rispetto alla legge del 1975 sopracitata, le idee di progetto dovranno ripensare gli spazi nelle scuole seguendo quella che è l'evoluzione nel settore dell'apprendimento e favorendo l'apertura verso il territorio circostante. Sempre nel 2015 è stato presentato l'avviso pubblico chiamato “lamiascuolaccogliente” per proposte di recupero degli ambienti scolastici ed il recupero degli spazi comuni delle scuole.

Nonostante i recenti sforzi in senso legislativo per poter rinnovare le infrastrutture scolastiche, molto poco è stato raggiunto in termini di sicurezza e sostenibilità. Secondo il XVII Rapporto di CittadinanzAttiva<sup>11</sup> sulla sicurezza strutturale degli edifici, pubblicato alla fine del 2019, solo il ventisette per cento degli edifici scolastici ha effettuato interventi di manutenzione ordinaria e solo il diciannove per cento di manutenzione straordinaria. Così come solo il ventinove per cento ha effettuato una verifica di vulnerabilità sismica. Risulta inoltre che solo nel periodo tra il 09/2018 ed il periodo tra il 07/2019 siano avvenuti settanta crolli nelle scuole, per un totale di 276 se si considera il periodo tra il 2013 ad oggi, con un totale di 54 feriti.

Per molti anni i rapporti pubblicati da CittadinanzAttiva e Legambiente hanno rappresentato quasi un unicum informativo riguardanti lo stato degli edifici scolastici in Italia. La l. n. 23/1996 aveva previsto l'istituzione di un'«Anagrafe Nazionale dell'Edilizia Scolastica», i cui dati sono rimasti riser-

<sup>9</sup> Cfr. «[www.istruzione.it/edilizia\\_scolastica/fin-scuole-belle.shtml](http://www.istruzione.it/edilizia_scolastica/fin-scuole-belle.shtml)» (Ultimo accesso novembre 2021).

<sup>10</sup> Cfr. «[www.istruzione.it/edilizia\\_scolastica/fin-scuole-sic.shtml](http://www.istruzione.it/edilizia_scolastica/fin-scuole-sic.shtml)» (Ultimo accesso novembre 2021).

<sup>11</sup> Si rinvia a «[www.cittadinanzattiva.it/files/primo\\_piano/scuola/rapporto-scuola-x-vii/infografiche.pdf](http://www.cittadinanzattiva.it/files/primo_piano/scuola/rapporto-scuola-x-vii/infografiche.pdf)» (Ultimo accesso novembre 2021).

## le infrastrutture sociali: la scuola

vati fino al 2015<sup>12</sup>. Dai dati disponibili dall'anagrafe per l'anno 2017-2018, risulta che in Italia sono presenti 40.151 edifici scolastici di cui il quarantatré per cento (17.187) situati in zone ad alto rischio sismico e che il restante cinquantasette per cento è costruito in zone a medio-basso rischio. Risulta inoltre che il cinquanta per cento degli edifici sia stato costruito prima del 1976, anno in cui entrò in vigore la normativa antisismica. Gli edifici costruiti dal 2008 ad oggi ci dice che il patrimonio edilizio scolastico risulta di bassa qualità e non adeguato a normative vigenti in tema di sicurezza ed agibilità.

In ultimo, una considerazione rilevante ai fini della programmazione di opere di ristrutturazione e costruzione degli edifici scolastici riguarda la tendenza demografica del nostro paese degli ultimi anni e che incide direttamente sulle scelte relative agli edifici scolastici. Dai dati recenti risulta che nel periodo tra il 2016 ed il 2017 si siano iscritti circa 45.000 studenti in meno rispetto all'anno precedente; 67.754 in meno nel 2018 e 75.215 nel 2019.

Pertanto, nel periodo compreso a partire dal 2015/2016 ad oggi si è registrato un calo del 2.4 per cento pari a 188.583 studenti<sup>13</sup>. Il calo più evidente si è registrato nelle regioni del sud Italia. Come precedentemente accennato, negli scorsi decenni i cambi demografici hanno fortemente influenzato le decisioni di finanziamento e le scelte strategiche riguardanti le scuole, considerazioni che necessitano una nuova riflessione legata alle dinamiche demografiche moderne.

### 3. La gestione dell'edilizia scolastica

La difficoltà nella gestione del patrimonio scolastico italiano, si inserisce all'interno di un contesto di *governance* multilivello composto da più attori pubblici. Gli enti locali risultano l'articolazione territoriale proprietaria degli edifici scolastici e beneficiari dei finanziamenti, nonché quella incaricata dell'attuazione degli interventi di manutenzione e ristrutturazione. Il campo della edilizia scolastica, come accennato poc'anzi, si pone a cavallo tra vari ambiti di competenze Stato e regioni, come energia o gestione del territorio, con conseguenti difficoltà di *governance* e responsabilità, evidenzian-

<sup>12</sup> Si v. «[www.cercalatuascuola.istruzione.it/cercalatuascuola/](http://www.cercalatuascuola.istruzione.it/cercalatuascuola/)» (Ultimo accesso novembre 2021).

<sup>13</sup> Cfr. «[www.agi.it/cronaca/calor\\_demografico-5284681/news/2019-04-07/](http://www.agi.it/cronaca/calor_demografico-5284681/news/2019-04-07/)» (Ultimo accesso novembre 2021).

do numerosi deficit in tema di gestione dei programmi d'investimento. La menzionata l. n. 23/1996 attribuiva alle province la gestione e manutenzione delle scuole secondarie di secondo grado, ed ai comuni quelle dell'infanzia, primaria e secondaria di primo grado<sup>14</sup>. Come si evince dalla seguente tabella, gli enti locali costituiscono solo un tassello del composto quadro di gestione delle infrastrutture scolastiche.

Figura 3.1. Distribuzione di competenze tra autorità pubbliche



(Fonte: Reviglio, 2019)

I programmi di finanziamento applicati nel corso degli anni hanno evidenziato la mancanza di una cabina di regia unica che sia in grado di coordinare e promuovere la collaborazione tra i diversi attori territoriali in una forma efficace. Questo tema è stato recentemente evidenziato anche dall'indagine condotta dalla Corte dei Conti<sup>15</sup>: «Programma di messa

<sup>14</sup> Si v. *supra* nota 16.

<sup>15</sup> Deliberazione della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato Corte dei Conti n. 18/2018/G, n. 18 sul «Piano straordinario di messa in sicurezza degli edifici scolastici nelle zone a rischio sismico» (l. 27 dicembre 2002, n. 289).

## le infrastrutture sociali: la scuola

in sicurezza (adeguamento-miglioramento sismico) degli edifici scolastici ai sensi dell'art. 80, comma 21, della legge n. 289/2002». Misure precedenti ai risultati dell'indagine della Corte dei Conti avevano cercato di sopperire all'inefficienza della gestione finanziaria dei fondi destinati all'edilizia scolastica attraverso iniziative come il «Fondo unico per l'edilizia scolastica», istituito nel 2013 dal Ministero dell'istruzione, università e ricerca<sup>16</sup>. A fronte della carenza di gestione integrata del patrimonio scolastico, a partire dal 2014 è stata inoltre attivata da parte dell'Agenzia per la coesione territoriale (ACT), la Task force edilizia scolastica (TFES), finalizzata a promuovere sinergie tra gli attori coinvolti nella gestione degli edifici. Questa iniziativa nasce a fronte degli eccessivi ritardi nell'attuazione degli interventi da parte degli enti locali e a fronte della carente programmazione delle opere, della difficoltà nella gestione degli appalti e a fronte dei rallentamenti nel trasferimento delle risorse<sup>17</sup>.

In ultimo, nel 2013 è stata introdotta una forma di programmazione unica triennale nazionale<sup>18</sup> che permetta di identificare puntualmente gli interventi necessari nel territorio. Purtroppo, nonostante gli sforzi per ridurre le inefficienze dovute alla compresenza di vari attori territoriali incaricati della gestione delle infrastrutture scolastiche, i dati offerti da «Italia Sicura»<sup>19</sup> mostrano che rispetto ad un fabbisogno di 9.397 opere previste dal Piano nazionale solamente 1.445 sono stati i cantieri aperti. Nel gennaio 2018, il Ministero dell'istruzione, università e ricerca ha definito i criteri generali per la definizione del nuovo piano di interventi di edilizia scolastica per il triennio 2018-2020<sup>20</sup>. Sulla base dei piani triennali comunicati dalle regioni al Ministero dell'istruzione, università e ricerca sono stati individuati dei fabbisogni per oltre dieci miliardi da distribuire su tutto il territorio nazionale.

Nonostante i tentativi di miglioramento nella gestione, i finanziamenti rimangono principalmente in capo a diversi Ministeri, divisione che causa forti scollamenti rispetto alle esigenze dei territori di destinazione. Tra gli ultimi provvedimenti di finanziamento rientra il d.l. 26 ottobre 2019, n.

<sup>16</sup> Si v. art. 11, c. 4-*sexies*, d.l. 18 ottobre 2012, n. 179.

<sup>17</sup> Cfr. «[www.agenziacoesione.gov.it/wpcontent/uploads/2019/04/TaskForceEdiliziaScolastica\\_Relazione-2018.pdf](http://www.agenziacoesione.gov.it/wpcontent/uploads/2019/04/TaskForceEdiliziaScolastica_Relazione-2018.pdf), p. 5» (Ultimo accesso novembre 2021).

<sup>18</sup> Si v. l. 12 settembre 2013, n. 128 recante «misure urgenti in materia di istruzione, università e ricerca».

<sup>19</sup> Il progetto «Italia Sicura» è stato istituito durante la legislazione Renzi nel 2014. Tra i filoni coinvolti c'è anche quello delle scuole.

<sup>20</sup> D.m. adottato da Ministero dell'istruzione, università e ricerca e dal Ministero infrastrutture e trasporti del 3 gennaio 2018, n. 47, recante «Programmazione nazionale in materia di edilizia scolastica per il triennio 2018-2020».

124 che ha previsto di destinare al Fondo unico per l'edilizia scolastica cinque mln di euro per il 2019 e a dieci mln di euro annui dal 2020 al 2025, destinato alla messa in sicurezza e riqualificazione energetica degli edifici scolastici pubblici. Per dare un'idea dell'andamento dei finanziamenti nel settore dell'edilizia scolastica, si riporta di seguito l'ammontare complessivo di investimenti per legislatura (in milioni di euro):

Figura 3.1. Schema riassuntivo di investimenti per legislatura

Legislatura	Periodo	Investimento complessivo
XIII Legislatura	1996-2001	2.100
XIV Legislatura	2001-2006	1.050
XV Legislatura	2006-2008	290
XVI Legislatura	2008-2013	1.070
XVII Legislatura	2013-2018	12.400

(Fonte: Reviglio, 2019)

Solo nella XVII vi è stato un effettivo cambiamento di approccio ed il paese sconta ancora una sostanziale assenza di nuovi investimenti infrastrutturali nel settore nel periodo 1996-2013. Le conseguenze di questo gap negli investimenti pone l'Italia quale fanalino di coda tra i paesi OCSE nei *capital costs* dedicati al settore dell'istruzione all'un per cento della spesa totale nel settore, sei punti percentuali al di sotto della media OCSE<sup>21</sup>. Se a ciò si aggiunge che secondo i dati OCSE nel 2017 la spesa in Italia in istruzione costituisce solo il 7,9 per cento della spesa pubblica, a confronto di una media UE dell'11,20 per cento e che l'Italia, come emerge dalla tabella che segue, ha un *Human Capital Index* della Banca Mondiale<sup>22</sup> di 0,73 inferiore a molti paesi europei (ed in calo dallo 0,77 nel 2010), la gravità del problema emerge in tutta la sua interezza e richiede interventi urgenti e radicali.

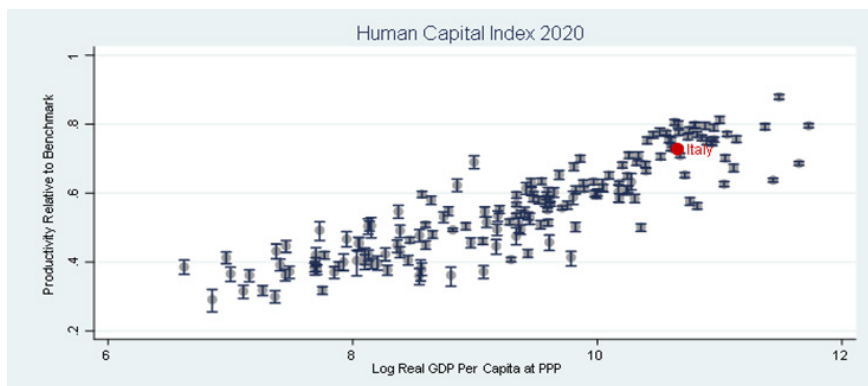
<sup>21</sup> OECD, *Education at a glance, 2020 Italy* in «[www.oecd-ilibrary.org/docserver/47f-05fb8-en.pdf?expires=1603358677&id=id&accname=guest&checksum=3EB815AAC-DAB01CED89205A6809167B9](http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/47f-05fb8-en.pdf?expires=1603358677&id=id&accname=guest&checksum=3EB815AAC-DAB01CED89205A6809167B9)» (Ultimo accesso novembre 2021).

<sup>22</sup> World Bank, *HCI Database, October 2020* in «[www.databank.worldbank.org/data/download/hci/HCI\\_2pager\\_ITA.pdf?cid=GGH\\_e\\_hcpexternal\\_en\\_ext](http://www.databank.worldbank.org/data/download/hci/HCI_2pager_ITA.pdf?cid=GGH_e_hcpexternal_en_ext)» (Ultimo accesso Novembre 2021).



## le infrastrutture sociali: la scuola

Figura 3.2. Human Capital Index for the year 2020



(Fonte: Hci Database, Banca Mondiale, 2020)

La recente situazione d'emergenza legata alla diffusione del virus Covid-19 ha fatto sì che un nuovo impulso finanziario venisse dedicato alle scuole. L'art. 232, c. 8, l. 17 luglio 2020, n. 77 ha previsto un fondo (denominato «Fondo per le emergenze») di trenta mln per il solo 2020 per l'adattamento degli ambienti scolastici in supporto al contenimento del contagio da virus Covid-19. Questo fondo è ripartito tra province e città metropolitane (e comunque con i comuni con almeno diecimila unità) per «lavori di manutenzione straordinaria su edifici pubblici destinati ad uso scolastico, nonché per opere murarie, impianti e sistemazioni esterne; acquisto di beni durevoli, come a titolo esemplificativo, tensostrutture o strutture modulari per la realizzazione di nuovi spazi interventi edilizi di adeguamento di edifici pubblici per la creazione di nuovi spazi utilizzabili per la didattica»<sup>23</sup>.

L'art. 1, c. 259, l. 27 dicembre 2019, n. 160 (legge di bilancio 2020) ha previsto inoltre misure di accelerazione riguardanti la progettazione di edifici scolastici attraverso la procedura di affidamento diretto per il periodo compreso tra il 2020 ed il 2023, nei limiti delle soglie concesse dal diritto comunitario. A seguito dell'emergenza da Covid-19, l'art. 232, c. 5 e 7 della l. n. 77/2020 ha previsto anche una accelerazione per l'acquisizione dei pareri delle amministrazioni centrali entro un termine di dieci giorni. Gli effetti di queste misure dirette a ridurre i tempi di affidamento degli appalti andranno valutati nel tempo.

<sup>23</sup> Camera dei Deputati – Servizio Studi, Edilizia Scolastica e sicurezza nelle scuole, 29 agosto 2020 in «[www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105567.pdf](http://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105567.pdf)» (Ultimo accesso novembre 2021).

Inoltre, secondo poi il report elaborato dalla Fondazione Agnelli nel 2019<sup>24</sup> è stato calcolato, sulla base dell'impegno economico assunto per la ristrutturazione di due edifici scolastici presenti a Torino, che per rinnovare i circa quarantamila edifici scolastici italiani servirebbero duecento miliardi di euro, pari all'undici per cento del Pil nazionale. Risorse attualmente non previste nel bilancio dello stato ed il cui reperimento non è allo stato ipotizzabile.

L'urgente necessità di messa in sicurezza delle infrastrutture scolastiche, anche attesa la vulnerabilità sismica del territorio nazionale, e le suddette inefficienze nell'attuazione e gestione degli interventi oltre che nei rallentamenti per la gestione delle risorse hanno negativamente impattato sulla progettualità di nuove scuole.

#### **4. La scuola come “civic centre” sostenibile e “learning center” della comunità locale**

Le suddette misure rappresentano un cambiamento di rotta che adesso va accompagnato con una programmazione e progettazione all'avanguardia, che guarda alla scuola come luogo di interazione con la città.

Seguendo l'esempio svedese degli *yrkesgymnasium* si potrebbe pensare così alle scuole come dei *civic center* sostenibili capaci di usare gli spazi a disposizione in maniera polifunzionale, come ad esempio le palestre, i laboratori tecnici e le biblioteche. Tutti spazi al momento sottoutilizzati negli orari di chiusura delle scuole e che potrebbero invece essere accessibili alla cittadinanza, così come nel progetto della scuola di Sora (FR) progettata da Renzo Piano<sup>25</sup>, che può essere additato a modello di scuola sostenibile, innovativa ed integrata nella società civile e che riflette le linee guida per la costruzione di nuove scuole del Ministero dell'istruzione, università e ricerca del 2013.

La progettazione e costruzione di nuove infrastrutture scolastiche in un'ottica sostenibile non è differibile, in quanto non solo sarebbe richiesto dalla normativa vigente in materia di *Green Procurement* o dalle linee guida del Ministero dell'istruzione, università e ricerca ma anche conforme all'adozione della sostenibilità, della resilienza e dell'equità come pilastri della crescita europea a livello dell'Unione.

Pur considerando che lo sviluppo sostenibile è divenuta materia del

<sup>24</sup> Si v. «[www.fondazioneagnelli.it/wp-content/uploads/2019/11/presentazione-Rapporto-edilizia-scolastica.pdf](http://www.fondazioneagnelli.it/wp-content/uploads/2019/11/presentazione-Rapporto-edilizia-scolastica.pdf)» (Ultimo accesso novembre 2021).

<sup>25</sup> Si v. «[www.renzopianog124.com/progetti/sora/](http://www.renzopianog124.com/progetti/sora/)» (Ultimo accesso novembre 2021).

## le infrastrutture sociali: la scuola

curriculum scolastico a partire dal settembre 2020, il numero di scuole costruite secondo criteri sostenibili e che possono fregiarsi, grazie alla loro metodologia di insegnamento, del titolo di Eco-school (cioè riconosciute dalla *Foundation for Environmental Education*<sup>26</sup>) rimane comunque esiguo. L'approccio della *Foundation for Environmental Education* è particolarmente significativo in questo contesto perché la scuola è vista come luogo di incontro della comunità in senso lato (la *extended local community*) che include non solo insegnanti e studenti ma anche le loro famiglie, e gli altri *stakeholders* a livello locale, quali imprese, esercenti, NGOs e volontariato.

Come suggerito dal rapporto Prodi-Sautter<sup>27</sup> la scuola dovrebbe divenire il *learning centre* della comunità locale, in grado di offrire spazi quali biblioteche, luoghi di incontro, di apprendimento e di sport in cui ad apprendere non è solo il giovane ma anche i familiari e la società civile. In altri termini, la scuola, secondo tale approccio, diventa agorà di apprendimento dell'intera comunità e di condivisione delle tematiche sostenibili in cui le istanze delle nuove generazioni, gli *stakeholders* meno rappresentati, sono portate al centro del dibattito sul cambiamento climatico e delle istanze sociali. Ciò si traduce in una responsabilizzazione di studenti e corpo insegnante, in un vero e proprio *empowerment* che ha effetti benefici sia sul senso civico ed istituzionale delle nuove generazioni che sul rispetto degli altri *stakeholders* nei confronti di tali generazioni, dal momento che gli studenti vengono visti da imprese e dalla p.a. come soggetti credibili, attesa la loro conoscenza delle tematiche dello sviluppo sostenibile e dei principi di *best governance*.

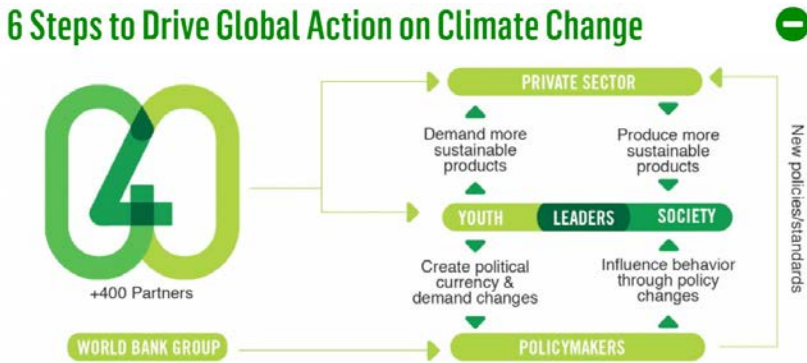
Tale approccio è in linea con il lavoro che sta facendo il Ministero della transizione ecologica nel coinvolgimento delle nuove generazioni nel *Youth Cop26* che si è tenuto alla fine di settembre 2021 a Milano, ed in *Connect4Climate*, il programma lanciato dalla Banca mondiale con il Ministero della transizione ecologica italiano ed il Ministero per la cooperazione e lo sviluppo tedesco che si pone come obiettivo la proposizione di soluzioni radicali e profonde sul cambiamento climatico attraverso *empowering collective action*, innanzitutto attraverso l'utilizzo dei social media. Tale approccio si pone anche in linea con i crescenti movimenti studenteschi per l'ambiente. Gruppi di attivisti come *Friday for future* ed anche *Extinction rebellion* partono proprio dalla consapevolezza delle generazioni più giovani delle sfide legate

<sup>26</sup> Si v. «[www.fee.global](http://www.fee.global)» (Ultimo accesso novembre 2021).

<sup>27</sup> L. Fransen, G. del Bufalo e E. Reviglio, *Boosting Investment in Social Infrastructure in Europe, Report of the High-Level Task Force on Investing in Social Infrastructure in Europe chaired by Romano Prodi and Christian Sautter*, 2018, 42 in «[www.ec.europa.eu/info/publications/economic-and-financial-affairs-publications\\_en](http://www.ec.europa.eu/info/publications/economic-and-financial-affairs-publications_en)» (Ultimo accesso novembre 2021).

al cambiamento climatico e che trovano nelle scuole un centro di aggregazione e legittimazione. Nel diagramma successivo si evidenzia la centralità delle nuove generazioni nel programma di azione di *Connect4Climate* quale fulcro tra il settore privato ed i *policymakers* e come *stakeholders* con posizione paritaria rispetto ai *leaders* ed alla società civile.

Figura 4.1. Steps to drive global action on climate change



(Fonte: Sito [www.connect4climate.org/](http://www.connect4climate.org/), 2020)

## 5. Sostenibilità, finanziamenti innovativi e la governance delle opere scolastiche: sviluppo di una proposta operativa

A fronte delle menzionate inefficienze in tema di gestione dei finanziamenti, le infrastrutture scolastiche hanno subito negli ultimi anni anche una drastica riduzione nel numero di investimenti. Con la recente crisi finanziaria si è maggiormente accentuata la mancanza di risorse destinate a costruire o ristrutturare gli edifici scolastici. La scarsità degli investimenti in questo settore ha portato inoltre ad accentuare ulteriormente le disuguaglianze nei livelli di istruzione nelle aree più povere. Come indicato dal rapporto Prodi-Sautter<sup>28</sup> solo attraverso l'investimento nelle capacità umane fin dall'età pre-scolare si riesce a superare la trasmissione della povertà da una generazione all'altra. Nel 2019 l'Italia aveva, secondo EUROSTAT, il più alto livello di NEET ovvero di giovani tra i venti ed i trentaquattro anni che non era né occupata né inserita in un percorso di istruzione o di formazione nell'Unione Europea al 27,8 per cento. Se consideriamo il livello di

<sup>28</sup> L. Fransen, G. del Bufalo e E. Reviglio, *op. cit.*, 23.

## le infrastrutture sociali: la scuola

emigrazione giovanile verso altri paesi dell'Unione, la percentuale di NEET nel paese sarebbe ancora più alta, se questi giovani fossero considerati nelle statistiche. Tali dati diventano poi ancora più preoccupanti se si prende in considerazione il solo Meridione.

Ad essere trascurato a causa della ristrettezza di risorse, della carenza di dati sullo stato delle infrastrutture scolastiche e della inadeguatezza dei *policy makers* sul tema è stato anche il lato dell'innovazione, sia negli strumenti di insegnamento messi a disposizione di studenti ed insegnanti, che nelle infrastrutture stesse, esposte tutt'ora a rischi di sicurezza oltre che ad inefficienze, come quella energetica per esempio. Ciò non significa che all'interno del sistema scolastico non vi siano delle eccellenze nell'informatica scolastica (recente è il caso di varie scuole italiane che sono state premiate a livello europeo per l'*eTwinning*)<sup>29</sup>.

Da questo quadro si evince che, specialmente in questa era di rapide trasformazioni tecnologiche, le esigenze di innovazione delle scuole non riescono a tenere il passo con il cambiamento sociale ed economico in atto, oltre che ambientale. L'educazione scolastica diventa centrale, del resto, nell'assicurare il rispetto di *vari Sustainable Development Goals quali No Poverty (SDG1), Quality Education (SDG4), Decent Work and Economic Growth (SDG8), Industry, Innovation and Infrastructures (SDG9) e Reduced Inequalities (SDG10)*.

La modalità in cui la finanza può contribuire al rinnovamento delle infrastrutture scolastiche in un'ottica sostenibile passa attraverso la consapevolezza collettiva che il finanziamento pubblico, così come attualmente strutturato e concepito per i suoi tempi e le sue inefficienze, ha fallito la sua missione e che l'approccio applicabile non può essere che quello della finanza sociale d'impatto per consentire all'Italia di rispettare appieno i suddetti *SDGs*. Alcune menzioni a soluzioni innovative sono discusse all'interno del Piano Colao<sup>30</sup> che ipotizza l'investimento in social bonds per progetti destinati alla riqualificazione di infrastrutture scolastiche. Allo stesso tempo, il Rapporto Prodi-Sautter<sup>31</sup>, punta ad investire su quelle infrastrutture che sono più importanti per le nuove generazioni, come le scuole. Partendo sempre dall'assunto dell'utilizzo in ultima istanza di budget pubblico, vengo-

<sup>29</sup> Cfr. «[www.etwinning.net/](http://www.etwinning.net/)» (Ultimo accesso novembre 2021).

<sup>30</sup> E. Amatore, D. Bianchi, M. Calloni, E. Camussi, R. Cingolani, V. Colao, R. Cristadoro, G. Falco, F. Focareta, E. Giovannini, G. Gorno Tempini, G. Griffò, M. Iachino, F. Maggino, E. Moretti, R. Ranalli, M. Regini, L. Laura Sabbadini, R. Sadun, S. Simontacchi e F. Stara-ce, *Iniziative per il rilancio "Italia 2020-2022"*, giugno 2020 in «[www.governo.it/sites/new.governo.it/files/comitato\\_rapporto.pdf](http://www.governo.it/sites/new.governo.it/files/comitato_rapporto.pdf)» (Ultimo accesso novembre 2021).

<sup>31</sup> L. Franssen, G. del Bufalo and E. Reviglio, *Boosting Investment in Social Infrastructure in Europe*, cit., 36.

no identificate due linee per investire nelle nuove infrastrutture scolastiche che dovranno seguire criteri sostenibili: una gestione diretta da parte dei locali degli appalti pubblici e delle opere da parte della p.a. con un affidamento della concessione e gestione ad iniziativa pubblica o, in alternativa, una *partnership* pubblico-privato-comunità (PPP) istituzionale in cui una società di scopo prepara il bando e diventa soggetto aggiudicatore consultandosi con le amministrazioni interessate e gli *stakeholders*.

La scelta del percorso dovrebbe rispondere a tre specifiche esigenze, una prima legata alla costruzione secondo criteri di sostenibilità che rispettino le *best practices* internazionali e che siano facilmente misurabili dal committente, una seconda relativa alla migliore gestione delle opere, ed una terza legata alla forma che meglio coinvolge gli *stakeholders*.

Nell'appalto di opere innovative e sostenibili il progetto da realizzare deve essere adeguatamente e correttamente definito ed il *know-how* in merito ai materiali di nuova generazione da utilizzare e agli aspetti architettonici e tecnici diventano particolarmente rilevanti. È un dato di fatto che la p.a. sia allo stato carente di competenze nella costruzione sostenibile, sebbene vi possano essere punte di eccellenza anche eventualmente nella *Task Force* Edilizia Scolastica. Orbene, anche in considerazione del numero significativo di opere da realizzare, sarebbe errato pensare che particolarmente la p.a. possa in questa fase concepire in maniera specifica ed autonoma i bandi per questo tipo di opere evitando quelle maglie larghe che hanno determinato negli anni varianti il cui costo aumenta esponenzialmente, oltre a ritardi, opere incomplete o poco funzionali e costante utilizzo del contenzioso da parte degli appaltatori. L'esperienza degli ultimi decenni ci dice che la manutenzione delle opere scolastiche da parte della p.a. è stata, peraltro, fortemente deficitaria non solo per mancanza di fondi ma anche per mancanza di competenze della p.a. che si sono riflesse nell'individuazione di impegni poco puntuali in capo all'appaltatore ed al gestore che hanno determinato revisioni ed estensioni contrattuali e nella mancanza di un efficace monitoraggio da parte della p.a. La stessa Corte dei Conti imputa gran parte dei futuri aggravii di costo proprio alla cattiva progettazione, i cui effetti negativi vengono accresciuti dai frequenti blocchi nei pagamenti pubblici<sup>32</sup>.

Inoltre, l'appalto pubblico rimane uno strumento poco efficace quando l'opera coinvolge più enti committenti proprio per la mancanza di coordinamento tra questi e da ciò deriva l'esigenza di avere un unico committente a livello locale ma che posseda tutte quelle competenze ed esprima le istanze di tutti i *stakeholders* interessati.

<sup>32</sup> Cfr. Relazione della Corte dei Conti al Parlamento, 2004, 23.

## le infrastrutture sociali: la scuola

Venticinque anni di gestione di *minimis* del parco scolastico esistente da parte degli enti locali e di assenza di *capital investments* si traduce in una diffusa carenza di competenze nel monitoraggio della progettazione e della gestione di opere infrastrutturali, a maggior ragione se queste opere devono essere costruite secondo criteri innovativi.

Il rapporto curato da Reviglio del 2020<sup>33</sup> presenta diverse misure volte a favorire una migliore gestione delle infrastrutture sociali. Nel caso delle scuole si suggerisce di adottare una semplificazione organizzativa che possa favorire la partecipazione di tutti gli *stakeholder* oltre che accentrare l'attribuzione delle competenze per la destinazione dei finanziamenti in tale ambito.

### 6. La governance ed il coinvolgimento degli stakeholders. La scuola come *urban common*

Si è accennato a come le difficoltà nella gestione delle infrastrutture scolastiche abbia portato ad una ridotta possibilità di generare benessere oltre che innovazione. Si è visto inoltre come modalità di gestione e finanziamento più classiche possano limitare le possibilità di produrre servizi scolastici che siano vicini alle esigenze delle persone. Per questi motivi è necessario ripensare le infrastrutture scolastiche in senso più ampio, e non meramente come un servizio offerto e prodotto dalle pubbliche amministrazioni.

Esplorando questa posizione, è interessante valutare l'approccio proposto da Foster e Iaione<sup>34</sup> e pensare, in forma altrettanto simile a quella da loro suggerita, le infrastrutture scolastiche come un *urban common*<sup>35</sup>. La

<sup>33</sup> E. Reviglio, *Rilanciare le infrastrutture sociali in Italia Rapporto sull'investimento delle infrastrutture sociali in Italia*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 27/07/2020.

<sup>34</sup> S. Foster e C. Iaione, *The City as a Commons*, in *Yale Law and Policy Review*, 2016, 34, 281.

<sup>35</sup> Il dibattito sui beni comuni, in particolare quello italiano, nasce dall'insoddisfazione verso i tradizionali modelli amministrativi di gestione di "cose" (i.e. beni, servizi e infrastrutture) e pertanto dalla necessità di trovare soluzioni alternative. In particolare, il termine "cose" è stato ed è volutamente utilizzato per la ampiezza di concetti che rientrano nella nozione di beni comuni. In tale definizione, infatti, sono stati fatti rientrare oggetti di diversa natura come: «l'acqua e altre risorse naturali; il patrimonio storico-artistico in generale; il suolo; le opere dell'ingegno, anche digitali; i geni e le biobanche; alcuni edifici, siano essi classificabili come beni culturali o meno; [...] la sanità; l'università; l'insegnamento universitario (e segnatamente nelle facoltà giuridiche); alcuni spazi urbani; la città (o la metropoli); il lavoro; l'informazione; i saperi tradizionali propri di una determinata comunità; la fiducia nelle relazioni pubbliche; il web e il software c.d. "libero"; etc.». Si può notare come tutte le "cose" menzionate presentano una caratteristica che le accomuna: il loro legame con i valori

scuola diventa così una risorsa condivisa da parte dell'intera comunità, in cui forme trasversali di collaborazione rappresentano una soluzione più efficace per la gestione del bene stesso. Studi precedenti condotti in tema di beni comuni si sono principalmente concentrati sulla gestione delle risorse naturali. Hardin<sup>36</sup> sosteneva come l'interesse personale avrebbe inevitabilmente portato alla scarsità di una certa risorsa. La degradazione di tal bene avrebbe conseguentemente richiesto una gestione centralizzata da parte di una autorità pubblica, o il prevalere del diritto di proprietà privata per poter evitare la *tragedy*<sup>37</sup> di questo ultimo.

Studi successivi a quelli di Hardin, condotti dal premio Nobel Ostrom<sup>38</sup>, hanno portato alla luce una visione diversa nella gestione dei beni comuni. Ostrom rivela che non vi è una esclusiva dualità gestionale, privata o pubblica, di tali risorse. Con i suoi studi dimostra piuttosto come la scarsità di certe risorse naturali possa essere salvaguardata attraverso una loro gestione collettiva. Nei suoi studi, la Ostrom decide di analizzare un gruppo di utenti e di osservare i loro comportamenti nella gestione di risorse naturali (*common pool resources*) come foreste, laghi, boschi. Le sue scoperte dimostrarono che gruppi di utenti potessero essere in grado di cooperare per la salvaguardia delle risorse naturali e collaborare al fine del rispetto reciproco delle regole così da evitare la tragedia, intesa come scarsità e degradazione, di quel bene.

e interessi generali, con la tutela dei diritti fondamentali e con la sfera di libertà individuale e collettiva. Questa loro caratteristica permette proprio di stimolare un nuovo modello amministrativo – diverso da quello classico incentrato sull'esclusiva autoritarità dell'apparato pubblico – ispirato al principio di sussidiarietà orizzontale ex art. 118, c. 4 Cost., in cui si incentiva l'attivazione dei cittadini nella gestione di tali beni. Da qui nascono, le più recenti teorie sui beni comuni identificati come beni che possono essere oggetto di una alleanza tra cittadinanza attiva e pubbliche amministrazioni in quanto di interesse generale. Ciò apre, di conseguenza, alla costruzione di un'alleanza tra il pubblico e il privato per l'organizzazione e gestione di tali beni. L'espressione principale si riscontra nella co-progettazione e co-gestione dei beni comuni urbani. La nuova collaborazione apre lo sguardo verso l'impiego di strumenti giuridici del diritto amministrativo non più autoritativi, ma ispirati al principio di collaborazione civica che trova fondamento a livello costituzionale nel combinato disposto degli artt. 2, c. 4, 3 c. 2, 4, 9 e 118, c. 4. Cfr. F. Cortese, *Che cosa sono i beni comuni?*, in *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, a cura di M. Bombardelli, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, 38-51; C. Iaione e E. De Nictolis, *Urban Pooling*, in *Fordham Urban Law Journal*, 2017, 44, n. 3, 665.

<sup>36</sup> G. Hardin, *The tragedy of the commons*, in 162(3859) *Science* (1968), 1243-1248.

<sup>37</sup> Si v. *supra* nota 31.

<sup>38</sup> E. Ostrom, *Governing the commons: the evolution of institutions for collective actions*, Cambridge University Press, 1990.



## le infrastrutture sociali: la scuola

La posizione qui proposta sulla base degli studi di Foster e Iaione<sup>39</sup> supera il concetto del bene comune come solo afferente alle risorse naturali, ma si propone invece di rivederlo in chiave urbana, pensando a strade, parchi e spazi pubblici come una risorsa comune. Così come i *common pool resources* investigati da Hardin, anche questi *urban common* possono essere soggetti a rivalità e congestione nella loro gestione. Ma anche in questo caso, come precedentemente proposto da Ostrom, queste risorse urbane possono essere gestite da gruppi eterogenei di utenti con il minimo coinvolgimento dello Stato e delle pubbliche amministrazioni, le quali assumono il ruolo di facilitatori o coordinatori di queste iniziative dal basso. Parchi, spazi comuni, strade prendono così l'accezione di "risorse aperte", *open resources* come chiamate da Rose<sup>40</sup>, in cui il loro uso incrementale non conduce esclusivamente a forme di rivalità ma può piuttosto portare ad un maggior valore per il pubblico, poiché beni funzionali per gli stessi abitanti delle città. In questa chiave anche le scuole possono essere considerate come un *urban common* e come una *open resource* e riconoscere il diritto della comunità ad accedere al controllo della risorsa in quanto condivisa e appartenente a tutti i cittadini. *The tragedy*, intesa come la degradazione delle infrastrutture scolastiche, trova nelle teorie di Foster e Iaione soluzioni innovative che permettono, da un lato, di bypassare le conflittualità generate da una tradizionale gestione verticale ed esclusiva da parte di un solo soggetto e, dall'altro, di generare un valore maggiore del bene/infrastruttura attraverso una sua gestione collettiva. Questa idea di scuole come *urban common* richiama l'idea promossa da Lefebvre<sup>41</sup> nel 1968 di "*City as a right*" in cui si iniziava già ad immaginare come i cittadini potessero essere parte attiva dei processi decisionali, contribuendo a modellare gli spazi pubblici. Intendere la scuola come un bene comune urbano vuol dire riconoscere la possibilità a qualunque cittadino di accesso a questo servizio, adesso inteso come un bene che può contribuire a generare un valore aggiunto per la comunità locale grazie alla sua gestione condivisa.

Da questa gestione condivisa di un bene o servizio, come la scuola, emerge un nuovo modello, quello della co-città (co-city)<sup>42</sup> che vede il

<sup>39</sup> S.R. Foster e C. Iaione, *The city as a Commons*, in *Yale Law & Policy Review* (2016), 281 ss.

<sup>40</sup> C. Rose, *The Comedy of the Commons: Custom, Commerce, and Inherently Public Property*, in 53(3) *University of Chicago Law Review* (1986).

<sup>41</sup> H. Lefebvre, *Le droit à la ville*, Paris, Editions Anthropos, 1968, 29-35.

<sup>42</sup> C. Iaione, *Co-città Diritto urbano e politiche pubbliche per la rigenerazione urbana l'innovazione sociale l'economia collaborativa e i beni comuni*, in *La Co-Città*, a cura di P. Chirulli e C. Iaione, Napoli, Jovene Editore, 2018, 17-34.

coinvolgimento non solo dei classici attori istituzionali ma anche di attori formali ed informali come cittadini e ONG che possono unirsi in forme di partenariato pubblico-privato-persone per garantire il funzionamento di un bene, come la scuola. Questi accordi di co-governance urbana favoriscono l'innovazione sociale poiché permettono l'esprimersi di una pluralità di visioni e necessità, ma anche l'emergere di nuove economie locali per la sussistenza della comunità, poiché stimolano la sperimentazione di soluzioni innovative, come per esempio nel recupero di edifici scolastici o di altri servizi. Questo principio trova la sua radice giuridica già all'interno dello stesso testo costituzionale italiano, all'art. 118, par. 4 che «impone a tutti gli enti territoriali di favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli ed associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà». A supportare queste pratiche collaborative non è solo il principio di sussidiarietà ma anche quello di comunanza di interessi e quello di collaborazione civica. Come ricorda Iaione, nel sopracitato libro *co-city*, queste iniziative collaborative dovrebbero condurre ad un nuovo modello giuridico che include e supera allo stesso tempo quelli già esistenti, permettendone la loro piena espressione, come «Partenariati Pubblico-Privato-Comunità» (PPPC) che con tecniche finanziarie e strumenti giuridici innovativi nel nostro paese possono aprire a forme di finanza di progetto sociale o finanza di progetto a impatto sociale<sup>43</sup>. Pertanto, emerge un nuovo filone multi-attoriale che immagina un modello di economia sociale e di comunità, i cui protagonisti, secondo le teorie di Foster e Iaione, sono gli attori della quintuplica elica: attore civico (innovatori sociali e cittadini attivi); attore Sociale (organizzazioni del terzo settore); attore cognitivo (istituzioni culturali, scuole e università); attore Pubblico (istituzioni pubbliche); attore privato (aziende responsabili e industrie che si basano sulle vocazioni locali)<sup>44</sup>.

Partendo dalla città come *common* non si parla più semplicemente dell'affermazione di un diritto ma piuttosto di un interesse comune che spinge la comunità a collaborare e a non far prevalere l'interesse personale. Il *framework* degli *urban commons*, così sostenuto da Foster e Iaione, può fornire uno spunto da cui partire per poter superare schemi normativi e sistemi finanziari fino a qui utilizzati. Riconoscendo che l'interesse di un bene, come la scuola, sia parte di una più vasta comunità formata da cittadini, istituzione cognitive ed altri attori, ci porta a chiedere quali siano degli strumenti

<sup>43</sup> Si v. *supra* nota 41, 31.

<sup>44</sup> C. Iaione, E. De Nictolis, *Urban Pooling*, in *Fordham Urb. L.J.*, 2017, 44, 665; J. Evans, A. Karvonen and R. Raven (a cura di), *The experimental city*, Londra, Routledge, 2016.

## le infrastrutture sociali: la scuola

alternativi di *governance* che possano essere usati per la gestione di queste infrastrutture in maniera più efficiente e collaborativa.

Anche quando si prevedono forme di (co-)autogestione di un servizio molti studi, come quelli condotti da Sørensen e Torfing<sup>45</sup> ed Edelenbos<sup>46</sup>, hanno richiamato la necessità di non dimenticare che la funzione dello Stato non è obsoleta ma ha piuttosto bisogno di co-evolversi con queste nuove forme sociali di iniziative civiche. Tale evoluzione non potrà che essere volta verso una soluzione che includa il rispetto degli standard di sostenibilità per le infrastrutture scolastiche di nuova generazione in linea con i *Sustainable Development Goals*, prevedendo il coinvolgimento di tutti gli *stakeholders* territoriali.

### 7. Il PPPC istituzionalizzato e appalti pubblici innovativi come possibile soluzione operativa

Un PPPC, nella forma di un partenariato istituzionalizzato in forma societaria che coinvolge comunità, potrebbe costituire la soluzione più appropriata per la costruzione e la gestione di nuove infrastrutture scolastiche, permettendo contemporaneamente il coinvolgimento dei vari *stakeholders*. Tale partenariato può consentire un passaggio di *know-how* da parte di esperti agli addetti del settore pubblico: una valorizzazione delle competenze della *Task Force* Edilizia Scolastica del Ministero dell'istruzione, università e ricerca nonché della Unità Tecnica Finanza di Progetto del Ministero economia e finanza. Inoltre, questa idea di partenariato si accompagnerebbe all'intervento di esperti quali ad esempio l'*European Investment Advisory Hub's* (EIAH)<sup>47</sup>, oltre che l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, Cassa Depositi e Prestiti Immobiliare, finanziarie regionali e altri advisors specializzati in costruzioni sostenibili (quali eventualmente associazioni no-profit come Green Building Council Italia e Eco-Schools Italia).

<sup>45</sup> E. Sørensen, J. Torfing, *Collaborative Innovation in the Public Sector*, in 17(1) *The Innovation Journal*, suppl. *Special Issue: Collaborative Innovation in the Public Sector* (2012), 1-14.

<sup>46</sup> J. Edelenbos, *Institutional Implications of Interactive Governance: Insights from Dutch Practice*, in *Governance and International Journal of Policy*, 2005, 18.

<sup>47</sup> Come suggerito dal Rapporto Prodi-Sautter (2018) nella *High-Level Task Force on Investing in Social Infrastructure in Europe*.

Figura 7.1. Lista di potenziali esperti nel consiglio di gestione della SPV

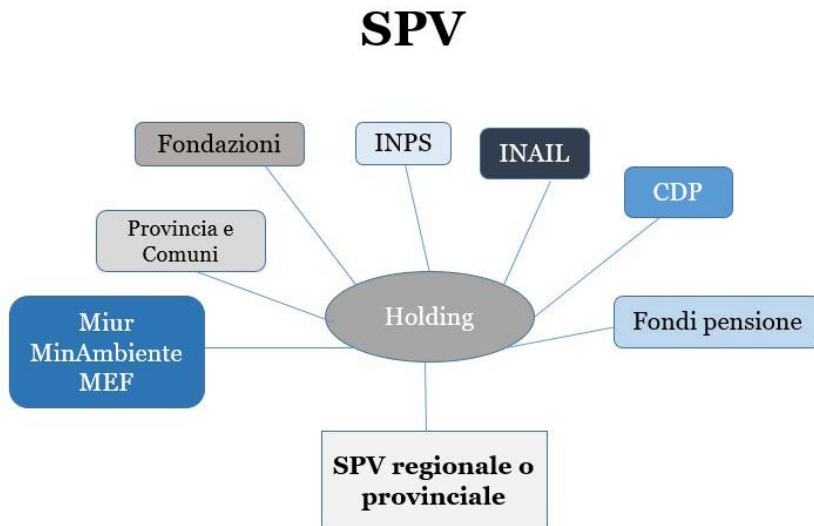
**Esperti**

- Task Force Edilizia Scolastica del Miur
- Unità Tecnica Finanza di Progetto del MEF
- Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale
- European Investment Advisory Hub presso la BEI
- Associazioni Non-profit nella finanza sostenibile e nelle costruzioni delle infrastrutture sociali sostenibili
- Finanziarie regionali
- CPD Immobiliare

Questa soluzione, dal lato della governance, favorirebbe la creazione di task force a livello locale (che si interfacciano con gli stakeholders locali) prevedendo un collegamento diretto tra la fase di costruzione e ristrutturazione con quella della manutenzione e della fruizione dell'opera.

Per implementare un PPPC istituzionalizzato si potrebbe infatti considerare la costituzione di una società di scopo a livello regionale o provinciale (SPV), proprietaria dell'infrastruttura, come un soggetto che gestisce l'appalto, commissiona la progettazione e la costruzione, e ne cura la gestione. La p.a. sarebbe l'azionista di maggioranza della SPV anche indirettamente attraverso una holding partecipata da soggetti quali ad esempio province, comuni, fondazioni, INPS, INAIL, fondi pensione e CDP, come indicato nel seguente diagramma.

Figura 7.2. SPV



## le infrastrutture sociali: la scuola

Da un punto di vista operativo, il PPPC potrebbe adottare la tecnica del (PDB)OOT in cui la SpV è committente della progettazione e costruzione dell'opera (*Procure, Design e Build*), è proprietaria della stessa (*Own*), si occupa della sua gestione (*Operate*) ed al termine del periodo di gestione trasferisce la proprietà all'ente locale competente (*Transfer*). Alla fine di un periodo di trenta anni si prevede infatti che la SpV trasferisca la proprietà dell'opera alla provincia o al comune a fronte del trasferimento degli impegni di spesa da parte del governo centrale all'ente locale che quindi acquista l'infrastruttura dalla SpV corrispondendo a questa, a mezzo di delegazione di pagamento, i ratei annuali di finanziamento pubblico che vengono utilizzati per rimborsare il prestito anche obbligazionario emesso o contratto dalla SpV.

Le SpV si occuperanno quindi anche del monitoraggio della gestione, sicurezza e manutenzione delle infrastrutture ai sensi di un *Operation & Maintenance Agreement* con soggetti terzi, mentre gli aspetti educativi rimangono naturalmente una prerogativa statale.

Questa soluzione comporterebbe una maggiore capacità di progettazione e di efficienza nella gestione della infrastruttura e consentirebbe la preparazione di uno studio di progettazione, sostenibilità e di impatto sociale ed ambientale ad ampio spettro che consideri *le best practices* internazionali ed un relativo piano finanziario che vada ben oltre un semplice studio di inquadramento territoriale ed ambientale e lo studio di fattibilità previsto dall'art. 153 del codice degli appalti. Tali studi sarebbero pertanto frutto di una dialettica tra consiglio di gestione e consiglio di sorveglianza e quindi tra esperti e *stakeholders* e costituiscono i documenti centrali per la finanziabilità del progetto. Verrebbe creata inoltre una rete tra i consigli di gestione e di sorveglianza delle varie SpV che consenta una effettiva condivisione tra le varie regioni del paese dei possibili approcci progettuali, di costruzione e gestionali con conseguenti impatti positivi sulle economie di scala, la massimizzazione dei vantaggi per la collettività, la qualità del parco scuole e la fruizione delle infrastrutture da parte della società civile dell'intero paese, assicurando il c.d. "bundling" delle varie operazioni, come richiesto dal rapporto Prodi-Sautter.

A livello di *governance*, tale SpV necessita di una struttura che le permetta di dialogare e coinvolgere le realtà locali. Tale inclusione multi-attoriale richiede necessariamente una capacità di *governance* così come presentata all'interno della discussione relativa agli *urban commons*. Da un lato, si è discusso come la scuola possa essere intesa con un bene urbano comune, di cui gli stessi cittadini (insegnanti, studenti, cittadini) sono parte attiva nella sua gestione. Dall'altro, si è immaginato che modelli come la PPPC possano sancire formalmente questo loro coinvolgimento. Traslando questa idea di

*governance* diffusa al modello della SPV, si potrebbe immaginare la partecipazione al consiglio di gestione, composto già da esperti pubblici e privati, anche di rappresentanze studentesche oltre che associazioni locali operanti nel settore della sostenibilità e dell'educazione e che verrebbero coinvolte già nella fase di pianificazione e progettazione di nuove scuole<sup>48</sup>. Il consiglio di sorveglianza invece potrebbe essere diramato in comitati locali composti da enti pubblici come le regioni, le circoscrizioni oltre che da rappresentanti delle associazioni di genitori. Tutte queste realtà fino ad ora sconnesse si ritrovano, grazie alla presente proposta, ad essere parte attiva nella gestione e sorveglianza di un bene di interesse diffuso. La sfida qui presentata è di muoversi nella direzione di coinvolgere all'interno dei due consigli anche *stakeholder* territoriali (come associazioni, ONG, gli studenti<sup>49</sup>, i genitori ed i docenti). Così facendo, i cittadini possono essere ugualmente riconosciuti come aventi voce in capitolo nelle decisioni e nella gestione riguardante il bene comune scuola. La proposta di SPV dovrebbe pertanto immaginarsi composta da una serie di diramazioni territoriali che siano in grado di coinvolgere in maniera diretta la restante parte degli *stakeholder* (cittadini) attraverso una loro rappresentanza comunale e/o provinciale. La gestione della scuola potrebbe così rispecchiare le richieste provenienti da quegli attori che la scuola la vivono nel quotidiano o che potrebbero viverla se inclusi ed ascoltati (abitanti del quartiere). Così facendo, potrà essere la scuola infrastruttura ad adattarsi alle esigenze dei suoi utenti e dei cittadini e non viceversa.

Allo stesso tempo, le SPV potranno considerare appalti che prevedono forme innovative di *supply* quali gli Appalti pubblici innovativi (API) che si inseriscono all'interno della Strategia Europa 2020 per la "ricerca ed innovazione", recepito nell'ordinamento italiano dal d. lgs. 18 aprile 2015, n. 50, codice appalti pubblici. Questa pratica rappresenta l'evoluzione della cooperazione tra settore pubblico e quello privato, al fine di raggiungere un ulteriore livello di innovazione e metterla utilmente a servizio delle infrastrutture sociali. Tra gli API si ricordano *in primis* gli appalti pubblici pre-commerciali. Questi tipi di appalti permettono di promuovere per la raccolta di idee innovative per un determinato obiettivo, che mirano alla creazione di servizi

<sup>48</sup> Più rari, ma non escludibili a priori, sarebbero i casi in cui la *governance* proposta venga applicata alla gestione di scuole che siano sottoposte a forme di ristrutturazioni significative in senso sostenibile, invece che costruzioni *ex novo*.

<sup>49</sup> Il coinvolgimento degli studenti e dei genitori nella *governance* scolastica è elemento centrale della proposta di *Citizenship Education* dell'Education, Audiovisual and Culture Executive Agency dell'Unione Europea, 2012, «[www.eacea.ec.europa.eu/education/eurydice](http://www.eacea.ec.europa.eu/education/eurydice)» (Ultimo accesso novembre 2021).

## le infrastrutture sociali: la scuola

e processi significativamente migliorativi che non sono ancora disponibili sul mercato. Tra le idee proposte, quella più convincente sarà poi oggetto di un tradizionale appalto commerciale per la sua realizzazione. Un'altra formula è quella degli appalti pubblici per soluzioni innovative. In questo caso si commissionano beni o servizi che non sono commercializzabili su larga scala e verso cui il pubblico agisce come *early adopter* riducendo il rischio per la società proponente. Tutti questi schemi hanno l'obiettivo di aiutare ad orientare le innovazioni tecnologiche ai bisogni delle persone e dei ceti deboli. Nel caso degli appalti pubblici innovativi "in senso ampio" sono spesso utilizzati a livello locale e riguardano formule innovative per innovazioni già esistenti. In Italia, un esempio di questi tipi di appalti è quello delle mense scolastiche<sup>50</sup>. Grazie all'uso di questa pratica innovativa è stato possibile favorire la fornitura delle mense scolastiche di prodotti alimentari locali senza contravvenire alle normative europee in tema di concorrenza e di non-discriminazione.

Se è vero che procedure come gli appalti pre-commerciali possano essere più costosi ed impegnativi, con elevati rischi, è anche vero che sono disponibili soluzioni di co-finanziamento alternative, sia a livello nazionale che europeo. Attualmente, in Italia la diffusione di tali pratiche risulta ancora limitata, precludendo la possibilità di sfruttare appieno il loro potenziale. Allo stesso tempo, andrebbe garantito il coinvolgimento di tutti i potenziali *stakeholder* direttamente interessati, permettendo così di attivare processi di consapevolezza che a loro volta possono generare un miglioramento del servizio proposto. Forme di coinvolgimento più ampio su questo tema permetterebbero anche di incanalare le esigenze delle persone che si trovano in uno stato di costante evoluzione e verso le quali le amministrazioni faticano a rimanere aggiornate.

### 8. La finanza a supporto della soluzione operativa proposta

A supporto della suddetta soluzione operativa si propone di valutare l'utilizzo della finanza d'impatto sociale con KPIs specifici e con l'introduzione di soggetti terzi indipendenti che verifichino l'adempimento degli impegni presi.

Una tipologia di finanziamenti utilizzabile nell'edilizia scolastica può essere costituita dai *social impact bonds* secondo le *guidelines* dell'*International*

<sup>50</sup> Si rinvia a «[www.forumdisuguaglianzediversita.org/wp-content/uploads/2019/03/proposta-n-9.pdf](http://www.forumdisuguaglianzediversita.org/wp-content/uploads/2019/03/proposta-n-9.pdf)» (Ultimo accesso novembre 2021).

*Capital Market Association* (ICMA) ed in particolare di finanza legata al rispetto degli SDGs in cui l'Italia peraltro è all'avanguardia. Enel Finance International NV, controllata del gruppo Enel, nel settembre 2019 ha emesso il primo bond legato al rispetto di alcuni SDGs, in particolare *Affordable and clean energy* (SDG 7), *Industry, innovation and infrastructure* (SDG 9), *Sustainable cities and communities* (SDG 11) e *Climate action* (SDG 13). In queste operazioni di finanziamento generalmente il mancato rispetto dei *Key Performance Indicators* (KPIs) relativi determina un aumento del margine e quindi del rendimento dell'investitore.

Seguendo l'approccio utilizzato dal gruppo ENEL nel settore energetico, sarebbe ipotizzabile una struttura di finanziamento per la nuova edilizia scolastica che preveda l'emissione di prestiti obbligazionari con obbligo di rimborso del capitale limitato alla provvista destinata agli enti locali derivanti dagli impegni di spesa a livello centrale e che contempra il pagamento di una cedola legata al mancato raggiungimento di determinati KPI legati a SDGs quali *No Poverty* (SDG1), *Quality Education* (SDG4), *Affordable and Clean Energy* (SDG7), *Decent Work and Economic Growth* (SDG8), *Industry, Innovation and Infrastructures* (SDG9), *Reduced Inequalities* (SDG10) e *Climate Action* (SDG13). Il rendimento dell'emissione obbligazionaria sarebbe quindi legato all'impatto effettivamente creato dall'infrastruttura scolastica sulla società civile e per caratteristiche è paragonabile ai c.d. *Pay for Success projects* negli Stati Uniti, i *Social Benefit Bonds* in Australia, i *Social Impact Contracts* in Francia and Brasile, ed ai *Social Impact Bonds* nel Regno Unito, in Portogallo e nei Paesi Bassi. Tale finanziamento rientrerebbe poi nella definizione di *Social Project Bond* a ricorso limitato nei confronti dell'emittente ai sensi dei *Social Bond Principles* dell'ICMA (*International Capital Market Association*<sup>51</sup>) ed il cui il rispetto dei KPI è verificato da un asseveratore indipendente, così come richiesto dagli stessi *Principles*.

A garanzia di tali finanziamenti verrebbero offerti in delegazione di pagamento da parte di province e comuni a valere su entrate dallo stato in relazione a tali opere ex art. 206 del d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267 per i finanziamenti bancari e l'art. 35 della l. 23 dicembre 1994, n. 724 per i prestiti obbligazionari ed eventualmente di fondi UE. La gestione degli appalti verrebbe affidata al consiglio di gestione della Spv composto da un team di esperti, come sopra indicato. Al fine di standardizzare la documentazione potrebbe essere utilizzata una struttura *multi-issuer* con più prenditori (ad es. uno per

<sup>51</sup> ICMA, *Social Bond Principles*, giugno 2020, in «[www.icmagroup.org/assets/documents/Regulatory/Green-Bonds/June-2020/Social-Bond-PrinciplesJune-2020-090620.pdf](http://www.icmagroup.org/assets/documents/Regulatory/Green-Bonds/June-2020/Social-Bond-PrinciplesJune-2020-090620.pdf)» (Ultimo accesso novembre 2021).



## le infrastrutture sociali: la scuola

regione e per aree metropolitane, uno per provincia) e che preveda dei *KPIs* (ad es. miglioramento dello *Human Capital Index* del paese, diminuzione dei *NETT*, risparmio energetico conseguente alla costruzione di nuove scuole sostenibili, aumento dell'indice di alfabetizzazione digitale, riduzione delle disuguaglianze tra Nord e Sud) volti a considerare l'impatto concreto sul rispetto dei relativi *SDGs* nel territorio di pertinenza con relativo aumento del costo della provvista in caso di mancato rispetto degli stessi.

Al fine di affrontare *Reduced Inequalities* (*SDG10*) la logica imporrebbe che le prime emissioni siano fatte da SPV per progetti nelle aree depresse del paese. Per assicurare poi una *cross-collateralization* l'emissione da parte della SPV potrebbe essere sottoscritta da parte di un veicolo di cartolarizzazione ex l. 30 aprile 1999, n. 130 che a sua volta emetta delle notes da sottoscrivere da parte di soggetti quali BEI, CDP, INAIL, Banca di Sviluppo del Consiglio d'Europa, soggetti pubblici o investitori istituzionali di *patient capital*.

In un'ottica finanziaria le parti comuni delle strutture scolastiche quali impianti sportivi, teatri o laboratori tecnologici utilizzabili per altri eventi andrebbero sfruttate al di fuori dell'orario scolastico non solo a fini sociali ma anche di lucro, come del resto accade nella prassi di altri paesi europei. Tra i principali fini sociali per i quali l'infrastruttura scolastica può essere utilizzata vi è innanzitutto l'apprendistato e la riqualificazione professionale dei lavoratori (*upskilling and reskilling of workers*), l'investimento nell'innovazione tecnologica (*investments in digitalisation and digital connectivity*), e nell'inclusione dei soggetti in cerca di occupazione (*active inclusion of jobseekers*) che costituiscono alcune delle aree di intervento del *Just Transition Fund* e del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

È quindi di assoluto rilievo che gli investimenti nell'edilizia scolastica e negli investimenti tecnologici per la scuola e l'apprendistato siano stati inclusi tra le misure da finanziare nel PNRR al fine di beneficiare dei prestiti e dei sussidi della *Recovery and Resilience Facility*.

Si badi anche che le misure del PNRR dovranno rispettare degli impegni specifici degli stati membri in relazione alla transizione verde e digitale<sup>52</sup> ed al raggiungimento degli obiettivi climatici, ambientali ed energetici fissati dall'Unione Europea, nonché rispettare il principio "*do no significant harm*" (*DNSH*), ovvero di non arrecare un danno significativo all'ambiente. Nel contesto del PNRR, il principio *DNSH* rappresenta il criterio di sostenibilità ambientale a cui attenersi nell'ambito di un *decision tree*, un albero decisiona-

<sup>52</sup> Recovery and Resilience Facility Q&A della Commissione del 17 settembre 2020, in «[www.ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_20\\_1659](http://www.ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_1659)» (Ultimo accesso novembre 2021).

le che deve guidare la pubblica amministrazione già individuato dalla Commissione Europea con Comunicazione 2021/C 58/01. Il principio DNSH, si badi, è, però, un criterio ambientale e non di protezione sociale.

Sebbene l'utilizzo della provvista del PNRR per la costruzione di nuovi edifici scolastici fruibili per la collettività e per il mondo del lavoro sia perfettamente compatibile con questi impegni e con il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali, si evidenzia come i primi bandi del PNRR relativi alla costruzione della nuova edilizia scolastica non diano rilievo in maniera espressa al valore della scuola come bene fruibile per la collettività nel suo complesso.

Come, peraltro, indicato dall'ASviS nel suo *Position Paper*<sup>53</sup> dell'ottobre 2020 «la governance economica dell'Unione e [...] la finanza pubblica vanno considerate alla luce dell'obiettivo delineato nella strategia annuale di crescita sostenibile, che rinnova le prospettive di crescita e assume i contenuti del Green Deal europeo e della comunicazione su un'Europa sociale forte per transizioni giuste come paradigma delle politiche economiche e finanziarie» e condividiamo il suo invito affinché il PNRR vada concretamente orientato in ogni suo aspetto rilevante verso l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile sottoscritta anche dall'Unione Europea<sup>54</sup>.

Ciò, del resto, sarebbe perfettamente in linea con la Direttiva del dicembre 2021 del Presidente del Consiglio dei ministri e Presidente del CIPESS, recante «Linee di indirizzo sull'azione del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS) per l'anno 2022»<sup>55</sup> che si propone di assicurare la coerenza delle politiche di investimento pubblico con gli obiettivi di sostenibilità derivanti dagli impegni assunti dall'Italia in sede internazionale ed europea.

La nostra proposta è inoltre coerente con le raccomandazioni del rapporto Ossigeno per la Crescita pubblicato nel settembre 2020<sup>56</sup> che contiene

<sup>53</sup> *Position Paper* dell'ASviS, «Finanza per lo Sviluppo Sostenibile», Ottobre 2020, «asvis.it/public/asvis2/files/Approfondimenti/GdL\_Trasv\_FINANZA.pdf».

<sup>54</sup> Si veda anche il *Policy Brief* della Fondazione Eni Enrico Mattei «Il contributo degli investimenti del PNRR alla luce della valutazione della Commissione Europea», 2021, <https://www.feem.it/it/publicazioni/briefs/il-contributo-degli-investimenti-del-pnrr-allagenda-2030-alla-luce-della-valutazione-della-commissione-europea/> (Ultimo accesso novembre 2021)

<sup>55</sup> Si v. la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri e Presidente del CIPESS, *Linee di indirizzo sull'azione del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS) per l'anno 2022*, disponibile su <https://www.programmazioneeconomica.gov.it/direttiva-del-presidente-del-consiglio-mario-draghi-in-materia-di-investimenti-pubblici-sostenibili/> (Ultimo accesso marzo 2022).

<sup>56</sup> Ossigeno per la Crescita, settembre 2020, «[www.astrid-online.it/static/upload/ref-/ref-e\\_ossigeno-per-la-crescita-.pdf](http://www.astrid-online.it/static/upload/ref-/ref-e_ossigeno-per-la-crescita-.pdf)» (Ultimo accesso novembre 2021).

## le infrastrutture sociali: la scuola

una serie di proposte ed azioni per una economia resiliente. Il rapporto stima che un piano straordinario per il rinnovamento dell'intero parco scolastico necessiti di circa quaranta-cinquanta miliardi di euro, e propone che tali interventi siano finanziamenti con un fondo rotativo alimentato dai risparmi conseguiti che potrebbe progressivamente portare al pieno efficientamento negli anni e portare ad un risparmio energetico annuale di 13,5 TWh. Utilizzando la stessa ratio, in caso di raggiungimento dei *KPI* sociali e/o legati al risparmio energetico, il rimborso del finanziamento o del prestito obbligazionario concesso a ciascuna SPV, secondo quanto da noi proposto, non sarebbe dovuto o le somme mutate andrebbero convertite in capitale di rischio.

In dottrina<sup>57</sup> l'utilizzo di *social impact bonds* per finanziare le infrastrutture sociali in progetti di partenariato pubblico-privato (PPP) è accettato ed i Paesi Bassi costituiscono l'esempio più significativo tra gli stati membri dell'Unione Europea che ha adottato tale forma di finanza innovativa in progetti con una struttura di PPP<sup>58</sup>.

Tale proposta rimane compatibile con altre strategie di investimento innovative, comuni in altri paesi europei, che impongono a soggetti concessionari o beneficiari di permessi a costruire l'assunzione di una serie di oneri legati alla costruzione e rinnovamento di edifici scolastici. Un esempio viene dal Comune di Milano che ha stipulato una convenzione con il privato City Life SpA che si è occupato della rigenerazione dello storico polo della Fiera: «se da un lato quindi con l'alienazione – per un valore di oltre trenta milioni di euro– il Comune ha restituito un bene alla città attraverso le funzioni pubbliche che verranno promosse dall'acquirente e generato importanti risorse pubbliche, dall'altro ha “liberato” risorse private da destinare a interventi pubblici nel Municipio 8»<sup>59</sup>. Di fatti il Comune ha individuato nelle scuole, tra i nuovi interventi che CityLife dovrà realizzare a scomputo degli oneri in luogo dell'intervento sull'immobile, un possibile settore di accordo. La società City Life sarà infatti incaricata di risanare due edifici sco-

<sup>57</sup> D. Burand, *Globalizing Social Finance: How Social Impact Bonds and Social Impact Performance Guarantees Can Scale Development*, in *NYU Journal of Law and Business*, 2013, p. 447; R. Carè, F. Rania, R. De Lisa, *Critical Success Factors, Motivations, and Risks in Social Impact Bonds*, in *Sustainability*, 2020, 12, 7291.

<sup>58</sup> E. Gustafsson-Wright, *Measuring the success of impact bonds, What is the size and scope of the impact bonds market?*, in *Global Economy and Development at Brookings*, 2020, disponibile in «[www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/09/Impact\\_Bonds-Brief\\_1-FINAL-1.pdf](http://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/09/Impact_Bonds-Brief_1-FINAL-1.pdf)» (Ultimo accesso novembre 2021).

<sup>59</sup> Si v. «[www.comune.milano.it/-/urbanistica.-scuole-verde-sport-e-spazi-pubblici-le-opere-per-la-citta-generate-dal-progetto-citylife](http://www.comune.milano.it/-/urbanistica.-scuole-verde-sport-e-spazi-pubblici-le-opere-per-la-citta-generate-dal-progetto-citylife)» (Ultimo accesso novembre 2021).

lastici: la Rinnovata Pizzigoni e la Cappellini di via Giovanni Battista Rossi, per un investimento totale di quattordici milioni di euro. Si tratta di una iniziativa i cui principi sono sicuramente replicabili in altre aree del paese sebbene non possa essere considerata risolutiva.

La situazione di assoluta gravità delle infrastrutture scolastiche e l'impatto negativo sulla crescita del paese e sulle nuove generazioni richiede infatti un approccio che non può però essere occasionale come la pur lodevole iniziativa del Comune di Milano. L'assenza di investimenti ed il finanziamento con i tempi e i modi della spesa pubblica e con il monitoraggio della p.a. si è dimostrato assolutamente inadeguato e l'Italia è tra gli ultimi paesi OCSE nell'investimento nella costruzione di nuove infrastrutture scolastiche. Appare, dunque, assolutamente giustificato un intervento non tradizionale per far fronte a tale emergenza e la soluzione da noi proposta cerca di dare una risposta in tal senso.

## 9. Conclusioni

A fronte delle difficoltà riscontrate nel modello di gestione attuale del patrimonio scolastico italiano, la presente analisi ha cercato di offrire una soluzione innovativa e sperimentale che possa servire da spunto per la futura costruzione e gestione di tale patrimonio. Con un'analisi di ricostruzione storica si è evidenziato la mala gestione dei fondi destinati al settore, lasciando le scuole troppo spesso in una situazione di degrado e di pericolo per i suoi studenti e per il corpo docenti. La *governance* attuale soffre di una mancanza di coordinazione e competenze che siano in grado di far fronte alle sfide di innovazione e sostenibilità contemporanee e che permettano di valorizzare il patrimonio esistente.

A fronte del panorama deficitario evidenziato dallo stato dell'arte delle scuole italiane, il presente contributo suggerisce di ripensare i soggetti in capo alla costruzione e gestione di nuove e vecchie infrastrutture scolastiche, al fine di avviare un percorso operativo, gestionale e finanziario che permetta di raggiungere i nuovi standard in tema di sostenibilità, sicurezza ed innovazione. Partendo dalla teoria degli *urban commons*, ed immaginando la scuola come un bene comune urbano, le future generazioni e le comunità sociali territoriali diventano parte centrale della presente proposta. Attraverso lo studio sulle infrastrutture sociali a livello nazionale e comunitario, una nuova *governance* sostenibile delle infrastrutture scolastiche nella forma di un partenariato-pubblico-privato-comunità istituzionalizzato in forma societaria qui proposta (SPV) permetterebbe per poter far fronte all'attuale

## le infrastrutture sociali: la scuola

emergenza scolastica. Si è proposto che per l'implementazione del PPPC istituzionalizzato si potrebbe infatti considerare la costituzione di una società di scopo a livello regionale o provinciale, SPV, che diviene proprietaria dell'infrastruttura, nonché gestore della stessa per un periodo di tempo di trenta anni. Questa SPV, così come qui proposta, diviene il soggetto che gestisce l'appalto, commissiona la progettazione e la costruzione, e ne cura la gestione grazie ad un pool di esperti e cittadini. La SPV può così ricorrere a forme innovative di finanziamento, sotto forma di prestiti anche obbligazionari, che prevedano impegni legati al rispetto di specifici *Sustainable Development Goals* e che rientri nella definizione di finanza sociale d'impatto (*social impact bond*) utilizzata in altri paesi per il finanziamento di infrastrutture sociali.

Per rispondere alle sfide rappresentate dall'attuale patrimonio scolastico, la SPV sarà così composta da un consiglio di sorveglianza (i cui membri sono provenienti dalle istituzioni) e da un consiglio di gestione di cui fanno parte esperti del settore e *stakeholder* locali in qualità di rappresentanti degli interessi particolari. Il modello proposto permetterebbe di aumentare l'efficienza della gestione di tali infrastrutture poiché includerebbe all'interno della sua stessa *governance* profili di esperti del settore e cittadini che meglio rappresentano i bisogni locali. Al contempo, una struttura così organizzata avrà la capacità di immaginare infrastrutture sociali che una gestione puramente verticale (come quella attuale) non ha avuto sempre la capacità di cogliere e gestire.

### *Abstract*

*Italian schools appear to be in critical conditions due to the poor management of the last decades. The difficulties in coordinating the various institutional actors involved in the management of the schools have shown inefficiency and ineffectiveness. For this reason, this article suggests to consider Italian schools as urban commons, whose governance is also extended to various territorial actors. It is thus proposed to rethink the subjects in charge of the construction and management of new schools in the form of a partnership-public-private-community at regional or provincial level (SPV) that can apply to innovative forms of financing, which fall within the definition of social impact finance.*



MONICA BERNARDI E LUCA TRICARICO\*

## COMMONING E COMUNITÀ ENERGETICHE: APPROCCI DI *CITIZEN SCIENCE* NELLA PRODUZIONE DISTRIBUITA D'ENERGIA

*Ciò che abbiamo ignorato è quello che i cittadini possono fare e l'importanza del loro reale coinvolgimento nella gestione dei beni comuni.*

Elinor Ostrom, premio Nobel per l'economia 2009

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. *Framework* europeo e italiano sulle politiche per le comunità energetiche. – 3. *Citizen Science* & “*Ostrom in the City*”. – 4. Casi studio: rileggere le comunità energetiche. – 4.1. CooperACTiva. – 4.2. Banister House Solar. – 4.3. Comunità Cooperativa di Melpignano. – 5. Discussione. – 6. Conclusioni.

### 1. Introduzione

Il presente articolo propone una riflessione sul rapporto tra le emergenti Comunità Energetiche (CE) nel loro sviluppo e diffusione, e i possibili approcci di *commoning* che le caratterizzano (o potrebbero caratterizzarle) laddove la produzione e distribuzione di energia è intesa come bene comune urbano. Se si parte dal presupposto che l'energia è un bene comune anziché una merce di proprietà privata non si sta solo e semplicemente collegando la produzione al consumo e riaffermando la responsabilità individuale/collettiva di consumatori di energia, ma ci si sta anche interrogando sull'opportunità di cittadinanza attiva e democrazia collaborativa che le CE offrono, e sul loro potenziale di democratizzazione<sup>1</sup>.

\* Monica Bernardi ha scritto i paragrafi 3, 4.1, 4.3 e 5; Luca Tricarico ha scritto i paragrafi 2, 4.2 e 6; il paragrafo 1 è frutto di un lavoro congiunto.

<sup>1</sup> Si vedano i seguenti autori: C. Iaione, *La città come bene comune*, in *Aedon*, 2013, n. 1; Id., *Governing the urban commons*, in *Italian Journal of Public Law*, n. 7(2), 2015, 170 ss.; S. Becker, M. Naumann, T. Moss, *Between coproduction and commons: understanding initiatives to reclaim urban*

Mettere in connessione le CE emergenti e gli approcci di *commoning* significa invertire il modo in cui siamo abituati a pensare alla pianificazione e alle responsabilità legate alle questioni energetiche, introducendo elementi di attenzione alla dimensione partecipativa dei cittadini in un'ottica di *citizen science*, e considerando la capacità delle risorse locali di innescare processi di mobilitazione. Significa anche interrogarsi sulla *governance* dei beni comuni urbani di riferimento per comprendere se l'implementazione di nuovi modelli può garantire, non solo e non semplicemente la distribuzione energetica seppur in modo distribuito, ma anche il raggiungimento degli obiettivi di giustizia sociale, di inclusione, di eguaglianza sociale ed economica e di democrazia urbana<sup>2</sup>. È quanto intendiamo fare con questo articolo cercando di rispondere ai seguenti quesiti: a) Perché è desiderabile applicare gli approcci di *commoning* nello sviluppo di iniziative di Comunità Energetiche? b) Quale modello di *governance* è più indicato? c) Quali politiche e approcci di attivazione "dal basso verso l'alto" possono essere capaci di rendere i loro sviluppi accessibili e fattibili?

L'importanza della riflessione proposta risiede nel fatto che attualmente la discussione sulle politiche a sostegno di iniziative di sviluppo di CE si basa principalmente su questioni di tecnologia e ingegneria; al massimo si gettano per buona misura alcune riflessioni di stampo economico<sup>3</sup>; mentre è sempre più evidente la necessità di ampliare il panorama sulla politica energetica, includendo dei riferimenti agli aspetti istituzionali, organizzativi, sociali e psicologici. La letteratura disponibile è principalmente focalizzata: a) su metodologie e temi che combinano il concetto di comunità con la sperimentazione di tecnologie e fonti rinnovabili<sup>4</sup>; b) sulle barriere e sugli incentivi in grado di innescare processi di cooperazione locale<sup>5</sup>; c) sulle

*energy provision in Berlin and Hamburg*, in 10(1) *Urban Research and Practices* (2017), 63 ss; M.J. Burke, J.C. Stephens, *Energy democracy: Goals and policy instruments for sociotechnical transitions*, in 3 *Energy Research and Social Science* (2017), 35 ss.

<sup>2</sup> C. Iaione, *The Co-City. Sharing, Collaborating, Cooperating, and Commoning in the City*, in 75(2) *American Journal of Economics and Sociology* (2016), 426 ss; R. Bartoletti, F. Faccioli, *Civic Collaboration and Urban Commons. Citizen's Voices on a Public Engagement Experience in an Italian City*, in *Partecipazione e Conflitto*, n. 13(2), 2020, 1132 ss.

<sup>3</sup> World Economic Forum, *The Future of Electricity New Technologies Transforming the Grid Edge*. 2017, «[www3.weforum.org/docs/WEF\\_Future\\_of\\_Electricity\\_2017.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Electricity_2017.pdf)».

<sup>4</sup> Si veda E.M. Gui, I. MacGill, *Typology of future clean energy communities: An exploratory structure, opportunities, and challenges*, in 35 *Energy research & social science* (2018), 94 ss.

<sup>5</sup> R. Byrne, S. Byrne, R. Ryan, B. O'Regan, *Applying the Q-method to identify primary motivation factors and barriers to communities in achieving decarbonisation goals*, in 110 *Energy Policy*, (2017), 40 ss.



condizioni socioeconomiche e politiche che favoriscono la partecipazione locale e la mobilitazione di iniziative energetiche comunitarie<sup>6</sup>.

Nel rileggere le CE alla luce degli approcci di *commoning* ci teniamo pertanto a dare spazio da un lato alla dimensione della *governance* urbana e dall'altro a quella delle implicazioni istituzionali e organizzative; si tratta di dimensioni potenzialmente cruciali ma ad oggi scarsamente attenzionate<sup>7</sup>; Johnson e Hall<sup>8</sup> ad esempio evidenziano che: «La trasformazione istituzionale sistemica necessaria per supportare l'adozione diffusa di schemi energetici comunitari / decentralizzati ... [ha] ricevuto finora un'attenzione limitata».

Tra i problemi principali si segnala quello relativo al modello di distribuzione: un sistema di distribuzione dell'energia distribuito può riferirsi non solo alle unità di generazione di energia, ma anche alla proprietà, al processo decisionale e alla responsabilità locale per quanto riguarda l'approvvigionamento energetico<sup>9</sup>, aprendo pertanto anche un tema di *governance*.

In questa prospettiva, il presente lavoro va ad inserirsi nel quadro disciplinare di recente nascita delle scienze sociali applicate all'energia, sorto per allargare la rete e includere questioni socio-organizzative e istituzionali accanto agli aspetti più tecnici della produzione distribuita di energia<sup>10</sup>. Tale quadro disciplinare ha preso le mosse dalle riflessioni di alcuni studiosi, come Goldthau<sup>11</sup>, i quali hanno sottolineato l'evidente mancanza di innovazione di *governance* per favorire la diffusione di un sistema energetico distribuito, andando a sconvolgere la struttura tecno-centrica *top-down* dell'attuale as-

<sup>6</sup> D. Süsser, M. Döring, B.M. Ratter, *Harvesting energy: Place and local entrepreneurship in community-based renewable energy transition*, in 101 *Energy Policy* (2017), 332 ss.

<sup>7</sup> Si vedano: P.F. Ribeiro, H. Polinder, M.J. Verkerk, *Planning and designing smart grids: philosophical considerations*, in 31(3) *IEEE Technology and Society Magazine* (2012), 34 ss.; N. Friedrichsen, C. Brandstätt, G. Brunekreeft, *The need for more flexibility in the regulation of smart grids—stakeholder involvement*, in 11(1-2) *International Economics and Economic Policy* (2014), 261 ss.; B.K. Sovacool, *What are we doing here? Analysing fifteen years of energy scholarship and proposing a social science research agenda*, in 1 *Energy Research & Social Science*, (2014), 1 ss.

<sup>8</sup> V.C. Johnson, S. Hall, *Community energy and equity: The distributional implications of a transition to a decentralised electricity system*, in 8(3) *People, Place & Policy Online* (2014), 149.

<sup>9</sup> S. Moroni, L. Tricarico, *Distributed energy production in a polycentric scenario: policy reforms and community management*, in 61(11) *Journal of Environmental Planning and Management* (2018), 1973 ss.

<sup>10</sup> B.K. Sovacool, *What are we doing here? Analysing fifteen years of energy scholarship and proposing a social science research agenda*, cit.

<sup>11</sup> A. Goldthau, *Rethinking the governance of energy infrastructure: Scale, decentralization and polycentrism*, in 1 *Energy Research & Social Science* (2014), 134-140.

A. Goldthau, *Rethinking the governance of energy infrastructure: Scale, decentralization and polycentrism*, in 1 *Energy Research & Social Science* (2014), 134 ss.

setto istituzionale all'interno di mercati, infrastrutture e normative. Nell'interrogarsi su quale innovazione di *governance* sia più appropriata riteniamo opportuno ricollegarci anche al *framework* teorico della Co-Città<sup>12</sup>, elaborato da Foster e Iaione, e basato su un approccio cosiddetto di *co-governance* urbana<sup>13</sup>; a nostro avviso attraverso questo approccio è infatti possibile accompagnare le comunità in una transizione marcatamente collaborativa, verso una città *smart* ed equa<sup>14</sup> entro cui ripensare anche la dimensione energetica in chiave di *citizen science*.

L'ipotesi di partenza è che adottare approcci di *commoning* nelle CE possa rappresentare un importante tentativo di innovare la *governance* dell'attuale sistema energetico; da un lato tale tentativo è parte di una transizione socio-materiale più ampia che coinvolge organizzazioni, istituzioni e approcci innovativi nell'impegno degli utenti e dei cittadini<sup>15</sup>, dall'altro non può prescindere da una riflessione sulla capacità o meno di attivare collaborazioni basate su un modello di *governance* a quintupla elica<sup>16</sup>.

Con questi obiettivi il *paper* si apre proponendo, nel paragrafo 2, un inquadramento rispetto alle politiche europee e un approfondimento del contesto normativo italiano e del quadro di policy a sostegno delle Comunità Energetiche. Nel paragrafo 3 si presenta il quadro teorico della *co-governance* e i relativi principi di *commoning* attraverso cui leggere la selezione di casi proposta nel paragrafo 4. Nella discussione si evidenzia la dimensione

<sup>12</sup> I risultati del lavoro di Foster e Iaione sulla Co-Città sono confluiti in un rapporto di ricerca contenente cinquecentocinquanta casi studio e un'analisi empirica di oltre cento città a livello globale in cui sono state implementate politiche o progetti di *co-governance*. Il rapporto è consultabile qui: «[www.commoning.city/the-co-cities-open-book/](http://www.commoning.city/the-co-cities-open-book/)» ed è accompagnato da un database in formato digitale dei casi studio mappati anch'esso liberamente consultabile: «[www.commoning.city/commons-map/](http://www.commoning.city/commons-map/)».

<sup>13</sup> Per approfondire si vedano: S.R. Foster, C. Iaione, *The City as a Commons*, in 34 Yale L. & Pol'y Rev. (2016), 281 ss; C. Iaione, *The Co-City. Sharing, Collaborating, Cooperating, and Commoning in the City*, cit.; C. Iaione, S.R. Foster, *Ostrom in the City: Design Principles and Tools for the Urban Commons*, in *Routledge Handbook of the Study of the Commons*, a cura di B. Hudson, J. Rosenbloom, D. Cole, New York, Routledge, 2019.

<sup>14</sup> C. Iaione, *La città come bene comune*, cit; Id., *Governing the urban commons*, cit.

<sup>15</sup> L. Tricarico, *Community Energy Enterprises in the Distributed Energy Geography*, in 18 *International Journal of Sustainable Energy Planning and Management* (2018), 81 ss; S. Hall, T.J. Foxon, R. Bolton, *Financing the civic energy sector: How financial institutions affect ownership models in Germany and the United Kingdom*, in 12 *Energy Research & Social Science* (2016), 5 ss; K. Calvert, *From 'energy geography' to 'energy geographies' Perspectives on a fertile academic borderland*, in 40(1) *Progress in Human Geography* (2015), 105 ss.

<sup>16</sup> Si rimanda a P. Chirulli e C. Iaione (a cura di), *La Co-Città. Diritto urbano e politiche pubbliche per la rigenerazione urbana l'innovazione sociale, l'economia collaborativa e i beni comuni*, Napoli, Jovene, 2019.

di desiderabilità legata ad approcci di *governance* urbana collettiva basati su partnership multi-attoriali in cui la componente civica è fortemente attivata. Questa a sua volta consente di riconoscere i tratti di quella che può essere definita una *community science commons oriented*. Il paper si conclude con alcune riflessioni sulle difficoltà ma anche sulle possibili raccomandazioni di *policy* per i *policy maker* interessati a potenziare la diffusione della CE secondo approcci di *commoning* e *co-governance*.

## **2. Framework europeo e italiano sulle politiche per le Comunità Energetiche**

Gli impegni e gli sforzi per ridurre le emissioni di gas a effetto serra, nonché le crescenti preoccupazioni per la sicurezza energetica, hanno innescato la transizione del sistema energetico dell'Unione Europea (UE) verso una percentuale maggiore di generazione di energia pulita e la riduzione del consumo energetico attraverso l'attuazione di misure di efficienza energetica<sup>17</sup>.

Nella maggior parte dei paesi di EU27 gran parte degli investimenti verso sistemi energetici per la decarbonizzazione è stata finora guidata da grandi investitori e grandi *corporation*<sup>18</sup>, ma i piccoli attori, nonché i cittadini e le comunità locali stanno giocando un ruolo sempre più attivo nella partecipazione a questi investimenti.

La transizione verso sistemi energetici decentralizzati, la progressiva liberalizzazione dei mercati energetici e l'innovazione tecnologica hanno lasciato spazio a un ruolo attivo degli utenti di energia, che si stanno trasformando in “*prosumer*” o co-fornitori di servizi energetici<sup>19</sup>. Sebbene la

<sup>17</sup> Si vedano i rapporti della Commissione europea del 2009, 2012, 2014: *Directive 2009/28/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the promotion of the use of energy from renewable sources and amending and subsequently repealing Directives 2001/77/EC and 2003/30/EC*, in *Official Journal of the European Union*, 2009, «[www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02009L0028-20151005](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02009L0028-20151005)»; *Directive 2012/27/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on energy efficiency, amending Directives 2009/125/EC and 2010/30/EU and repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC*, in *Official Journal of the European Union*, 2012, «[www.eur-lex.europa.eu/eli/dir/2012/27/2020-01-01](http://www.eur-lex.europa.eu/eli/dir/2012/27/2020-01-01)»; *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – COM 330 final*, Brussels, 2014, «[www.eesc.europa.eu/resources/docs/european-energy-security-strategy.pdf](http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/european-energy-security-strategy.pdf)».

<sup>18</sup> S. Hall, T.J. Foxon, R. Bolton, *Financing the civic energy sector: How financial institutions affect ownership models in Germany and the United Kingdom*, cit.

<sup>19</sup> S. Lavrijssen, A. Carrillo Parra, *Radical prosumer innovations in the electricity sector and the impact on prosumer regulation*, in 9(7) *Sustainability* (2017), 1207.

partecipazione dei consumatori alla transizione energetica sia sempre più preoccupante per i responsabili politici<sup>20</sup>, in tutto il mondo come in Europa si stanno sperimentando diverse tipologie di approcci per le CE e formule condivise e collaborative negli investimenti nel settore energetico e nelle formule organizzative risultanti<sup>21</sup>.

Queste iniziative sono ampiamente considerate come i principali tentativi di innovazione organizzativa di una transizione socio-tecnica energetica, che coinvolge organizzazioni innovative e approcci basati sulla comunità nel coinvolgimento degli utenti e dei cittadini. Consentendo ai cittadini di sviluppare e gestire collettivamente progetti o servizi energetici, presentando un modello di sviluppo e proprietà diverso rispetto alle organizzazioni imprenditoriali tradizionali<sup>22</sup>.

Questo tentativo è stato anche descritto come un “fenomeno emergente”, che può fornire opportunità ai cittadini e alle coalizioni locali di attori di partecipare attivamente al mercato dell’energia, non solo come consumatori di energia, ma anche decidere la forma e la misura in cui l’energia viene prodotta.

Queste nuove opportunità di ruoli fanno parte di un quadro emergente di sviluppi sul mercato energetico europeo, riconosciuto dalla recente direttiva UE RED II<sup>23</sup>, che ha dato la definizione di «comunità di energia rinnovabile» (Commissione europea, 2018). Gli Stati membri devono assicurare che i clienti finali, in particolare i clienti domestici, abbiano il diritto di partecipare a comunità di energia rinnovabile, mantenendo al contempo i loro diritti o doveri in qualità di clienti finali. E senza essere soggetti a condizioni o procedure ingiustificate o discriminatorie che ne impedirebbero la partecipazione a una comunità di energia rinnovabile (a condizione che, per quanto riguarda le imprese private, la loro partecipazione non costituisca l’attività commerciale o professionale principale).

Un processo di progressivo riconoscimento legislativo e regolamentare che ha avuto luogo al fine di garantire la sostenibilità finanziaria di queste

<sup>20</sup> M.M. Sokolowski, *European law on the energy communities: A long way to a direct legal framework*, in 27(2) *European Energy and Environmental Law Review* (2018).

<sup>21</sup> International Labour Organization (ILO), *Providing clean energy access through cooperatives*, International Labour Office Cooperative Unit Report, Green Jobs Programme, Geneva, Switzerland, 2013, «[www.ilo.org/global/topics/green-jobs/publications/WCMS\\_233199/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/global/topics/green-jobs/publications/WCMS_233199/lang-en/index.htm)»; M. Tarhan, *Renewable energy cooperatives: a review of demonstrated impacts and limitations*, in 4(1) *Journal of Entrepreneurial and Organizational Diversity* (2015), 104 ss.

<sup>22</sup> G. Walker, P. Devine-Wright, *Community renewable energy: What should it mean?*, in 36(2) *Energy policy* (2008), 497 ss.

<sup>23</sup> UE RED II n. 2018/2001.

iniziative con particolare riferimento al settore delle energie rinnovabili, responsabilizzando i cittadini e mobilitando il capitale privato e garantendo l'accettazione locale di nuove iniziative

Nelle iniziative di Comunità Energetica il coinvolgimento della comunità significa molto di più che posizionare unità energetiche più piccole vicino ai consumatori. L'“energia” non è considerata solo come un semplice bene economico o un fenomeno ecologico, ma anche e criticamente come una relazione sociale con riflessi nell'organizzazione e nell'assetto di *governance* delle tecnologie realizzate.

In Italia il quadro regolativo di riferimento è la l. n. 8 approvata il 28 febbraio 2020 (convertendo il d.l. 30 dicembre 2019, n. 162, c.d. “Decreto Milleproroghe 2020”) che ha introdotto la possibilità di creare Comunità Energetiche e attivare progetti di autoconsumo collettivo di energia da fonti rinnovabili.

Il contesto normativo italiano ha quindi introdotto aspetti necessari alla fattibilità economico/finanziaria dei progetti della comunità energetica, senza però specificare un quadro di approcci locali volti a definire il funzionamento operativo di tali iniziative. Sul modello, ad esempio, delle più ampie strategie energetiche comunitarie sperimentate alcuni anni fa dal Regno Unito<sup>24</sup>.

Nel “Milleproroghe” (l. 8/2020) è stata introdotta una normativa sull'autoconsumo da fonti rinnovabili, in base alla quale, proprio nelle more del recepimento della direttiva, è consentito: *a)* attivare l'autoconsumo collettivo da fonti rinnovabili ovvero *b)* realizzare Comunità Energetiche rinnovabili secondo specifiche modalità e condizioni. Il decreto “Milleproroghe”, inoltre, ha specificato che l'obiettivo delle associazioni deputate all'autoconsumo (le Comunità Energetiche) è fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità ai suoi azionisti o membri o alle aree locali in cui opera la comunità, piuttosto che profitti finanziari.

Le Comunità Energetiche si basano sulla «partecipazione aperta e volontaria effettivamente controllate da azionisti o membri che sono situati nelle vicinanze degli impianti di produzione detenuti dalla comunità di energia rinnovabile. Gli azionisti o membri sono persone fisiche, piccole e medie imprese (PMI), enti territoriali o autorità locali, comprese le amministrazioni comunali, a condizione che, per le imprese private, la partecipazione alla comunità di energia rinnovabile non costituisca l'attività commerciale e/o industriale principale».

Molte di queste indicazioni ed alcune più specifiche le troviamo nella

<sup>24</sup> Department of Energy and Climate Change (DECC), *Community Energy Strategy*, London, 2014, «[www.bit.ly/1bsg9kT](http://www.bit.ly/1bsg9kT)».

delibera operativa della Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (ARERA), delibera 04 agosto 2020 318/2020/R/eel, con cui di fatto si realizza la fattibilità normativa delle Comunità Energetiche, distinta dall'autoconsumo collettivo e in rapporto al consumatore finale.

La delibera operativa conferma l'impostazione generale presentata nel documento per la consultazione 112/2020/R/eel fondata su un modello virtuale che consente: *a)* di estendere a più soggetti i benefici, ove presenti, derivanti dal consumo in sito dell'energia elettrica localmente prodotta, evitando che per ottenere tali benefici debbano essere implementate soluzioni tecniche o societarie ovvero realizzate nuove reti private non necessarie e generalmente costose; *b)* a ogni soggetto partecipante di modificare le proprie scelte, sia in relazione alla configurazione di autoconsumo, sia, ed indipendentemente, delle proprie scelte di approvvigionamento dell'energia, senza dover al tempo stesso richiedere nuove connessioni o realizzare nuovi collegamenti elettrici: in quanto tale, il modello virtuale appare flessibile, sostenibile nel tempo e facilmente adattabile per ogni futura esigenza; *c)* di mantenere separata evidenza dei benefici associati all'autoconsumo (che non dipendono da fonti, tipologia di reti o assetti societari) e degli incentivi espliciti (che, in quanto tali, possono essere opportunamente calibrati in funzione delle fonti o delle tecnologie); *d)* di garantire trasparenza e flessibilità per tutti coloro che intendono prendere parte a iniziative collettive, ivi inclusa la salvaguardia dei relativi diritti, e di essere facilmente adattabile per ogni futura esigenza.

Con riferimento alla natura giuridica del soggetto "comunità di energia rinnovabile", a mero titolo di esempio e per le attività consentite alle Comunità Energetiche rinnovabili dal d.l. n. 162/2019, in questa fase di prima attuazione della dir. 2018/2001/UE la forma giuridica prescelta potrebbe essere quella degli enti del terzo settore, così come definiti dall'art. 4, d. lg. 3 luglio 2017, n. 117, con iscrizione al registro unico nazionale del terzo settore di cui all'art. 22 del medesimo decreto legislativo, ovvero quella delle cooperative a mutualità prevalente o cooperative non a mutualità prevalente, cooperative benefit, consorzi, partenariati, organizzazioni senza scopo di lucro, purché tali entità rispettino i requisiti di cui al d.l. n. 162/2019 e alla dir. 2018/2001/UE.

Nel rapporto tra Comunità Energetiche e autoconsumo collettivo, si sottolineano, inoltre, le seguenti condizioni, legate ad aspetti tecnologici, che determinano l'accesso agli incentivi, deliberati dal Ministero dello sviluppo economico, nella fase sperimentale: *1)* Estensione e ambito (opzioni): *1.1)* la Comunità di azionisti/membri dovrà necessariamente essere sotto la stessa cabina MT/BT<sup>25</sup>; *1.2)* l'Autoconsumo collettivo si verifica quando

<sup>25</sup> Una cabina elettrica connessa a sistemi elettrici di I e II categoria, destinata ad al-

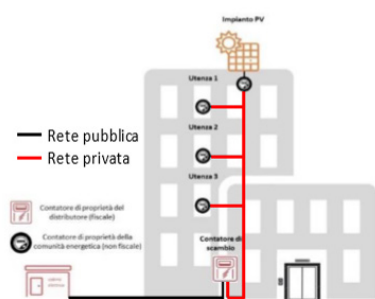
## commoning e comunità energetiche

gli auto-consumatori sono nello stesso edificio o condominio. 2) Proprietà degli impianti è libera, ossia può essere di proprietà di un soggetto terzo e/o gestito da un soggetto terzo purché il terzo resti soggetto alle istruzioni della comunità/autocconsumatore di energia rinnovabile. 3) Caratteristiche impianti: 3.1) Gli impianti singoli non possono superare la potenza di 200Kw; 3.2) Rientrano solo gli impianti in esercizio dal 1° marzo 2020 ed entro i sessanta giorni solari successivi al recepimento della direttiva RED2; 3.3) Come già detto nell'estensione, per il modello Comunitario sarà necessario il collegamento degli impianti sotto la stessa cabina MT/BT mentre per l'autoconsumo collettivo gli impianti devono essere localizzati nell'area afferente all'edificio.

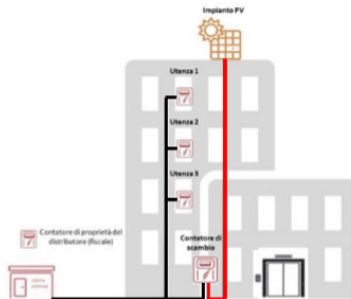
Per quanto riguarda i modelli di realizzazione le opportunità sono due (Fig.1): a) un modello reale, con le utenze e gli impianti rinnovabili connesse tramite una rete privata, allacciate poi ad un contatore di scambio di proprietà del distributore (che ha valenza di controllo fiscale) una volta scambiate le informazioni con i contatori di proprietà delle Comunità Energetiche; b) un modello virtuale, dove le utenze confluiscono nella rete pubblica, gli impianti rinnovabili sono connessi ad un contatore di scambio di proprietà del distributore (che ha valenza di controllo fiscale) che comunica a sua volta con la rete pubblica.

Figura 1. Sintesi dei modelli di realizzazione

Modello «reale»: utenze connesse tramite rete privata



Modello «virtuale»: utenze connesse tramite rete pubblica

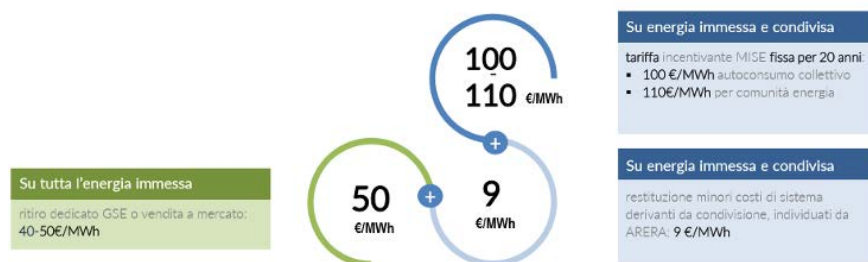


Fonte: RSE, Ricerca Sistema Energetico

meno una delle seguenti funzioni: trasformazione, conversione, regolazione o smistamento dell'energia elettrica. La cabina di trasformazione è il complesso dei conduttori, delle apparecchiature e dalle macchine atte a trasformare la tensione fornita dalle linee MT ai valori di alimentazione delle linee BT.

Per capire il funzionamento dello scambio, è necessario introdurre il concetto di energia condivisa: ossia l'ammontare di energia che, in ogni ora, corrisponde al minimo tra la somma dell'energia elettrica effettivamente immessa e la somma dell'energia elettrica prelevata per il tramite dei punti di connessione che rilevano ai fini di un gruppo di auto-consumatori di energia rinnovabile che agiscono collettivamente o di una comunità di energia rinnovabile.

Figura 2. Quadro degli incentivi del MISE



Sintesi fonte: RSE, Ricerca Sistema Energetico

Con questo quadro regolativo l'incentivo istituito dal Ministero dello sviluppo economico sarà riconosciuto per un periodo di venti anni e gestito dal Gestore dei Servizi Energetici (GSE).

La tariffa per l'energia auto-consumata sarà pari rispettivamente a: 100 €/MWh per le configurazioni di autoconsumo collettivo; 110 €/MWh per le Comunità Energetiche rinnovabili. A cui si aggiungeranno le componenti della bolletta restituite secondo la delibera ARERA e al risparmio sul costo dell'energia, per un valore totale stimabile in 150-160 €/MWh (Figura 2). A cui vanno aggiunte le detrazioni fiscali del cinquanta per cento cumulabili con il Superbonus al centodieci per cento nei limiti previsti dalla legge e punta a trasformare l'attuale sistema elettrico centralizzato, alimentato da combustibili fossili, in un sistema decentrato ed efficiente, alimentato con energie pulite, inesauribili e non inquinanti.

### 3. Citizen Science & "Ostrom in the City"

Come anticipato, l'energia non è considerata solo come un semplice bene economico o un fenomeno ecologico, ma anche come relazione sociale



che ha riflessi nell'organizzazione e nell'assetto di *governance* delle tecnologie realizzate; non solo, c'è un'ulteriore dimensione che va considerata: l'energia è a tutti gli effetti un bene comune e in quanto tale va governato. Proponiamo quindi una riflessione che si inserisce nel quadro della *citizen science* di Irwiniana memoria<sup>26</sup> e guarda alle emergenti CE come spazi non solo di cittadinanza scientifica ma anche di attivazione di processi di *commoning*. Le CE per incarnare seriamente un'occasione di democrazia collaborativa in cui la ricerca scientifica diventa fattore vero di inclusione e partecipazione, di "democratizzazione" delle conoscenze a vantaggio di tutti i suoi membri e in ultima istanza della città, necessitano di un inquadramento di *governance* capace di favorire questi processi. Da cui anche politiche pubbliche in grado di favorire la cooperazione versus la competizione, la cosiddetta *mulier activa* versus *l'homo oeconomicus*<sup>27</sup>, ossia un modello comunitario che non punta alla massimizzazione del profitto, ma all'interesse generale con senso di responsabilità e impegno e attraverso pratiche di collaborazione, cooperazione, reciprocità e *commoning*.

Il riferimento è al modello di *governance* degli *urban commons*<sup>28</sup> e nello specifico al protocollo Co-City, che diviene chiave di lettura capace a nostro avviso di far emergere, se presente, proprio un approccio di *citizen science commons-oriented*. Questo perché come vedremo l'applicazione dei principi di design sulla *governance* dei *commons* e la metodologia per la costruzione di forme di *co-governance* urbana tese alla trasformazione di quartieri e comunità in distretti collaborativi, democratici, smart, inclusivi, sostenibili, rappresentano la strada più efficace anche per la valorizzazione della dimensione energetica applicata al territorio in termini distributivi.

Facciamo un passo indietro.

Il protocollo Co-city è il risultato di un lavoro di elaborazione realizzato a partire dall'impianto teorico di Ostrom relativo ai beni comuni<sup>29</sup>. Il premio Nobel, in alternativa alla regolazione pubblica e ai regimi pro-

<sup>26</sup> A. Irwin, *Citizen Science: A Study of People, Expertise and Sustainable Development*, London, Routledge.

<sup>27</sup> C. Iaione, *Le politiche pubbliche al tempo della sharing economy: nell'età della condivisione il paradigma del cambiamento è la collaborazione*, in *Le politiche della condivisione. La sharing economy incontra il pubblico*, a cura di M. Bassoli, E. Polizzi, Milano, Giuffè, 2016.

<sup>28</sup> S.R. Foster, C. Iaione, *Ostrom in the City: Design Principles and Tools for the Urban Commons*, cit.; C. Iaione, *L'azione collettiva urbana tra partenariato pubblico-comunità e pubblico-comunità-privato*, in *La Co-Città. Diritto urbano e politiche pubbliche per la rigenerazione urbana l'innovazione sociale, l'economia collaborativa e i beni comuni*, a cura di P. Chirulli e C. Iaione, Napoli, Jovene, 2019, 17 ss; S.R. Foster, *Collective Action and the Urban Commons*, in 87 *Notre Dame L. Rev* (2013), 57 ss; T. De Moor, *What Do We Have in Common? A Comparative Framework for Old and New Literature on the Commons*, in 57 *IRSH* (2012), 269 ss.

<sup>29</sup> E. Ostrom, *Governing the commons*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

prietari, aveva individuato la comunità, la cooperazione dei suoi membri e l'auto-organizzazione nell'uso e nella gestione delle risorse comuni come strategie per prevenire la tragedia dei beni comuni<sup>30</sup>. Ostrom aveva inoltre identificato otto principi di disegno istituzionale per il governo cooperativo e sostenibile delle risorse comuni che nel tempo sono stati proficuamente applicati ad una serie di risorse come i beni naturali, l'informazione, i beni digitali e le risorse naturali nei contesti urbani<sup>31</sup>. Non però ai beni comuni urbani; uno sforzo in questo senso si trova nei lavori dei giuristi Foster e Iaione<sup>32</sup>, i quali, riconoscendo la complessità (economica, sociale, politica e giuridica) dei contesti urbani<sup>33</sup>, hanno spostato l'attenzione sulle risorse urbane condivise collettivamente<sup>34</sup> e grazie ad un intenso lavoro sul campo hanno "complementato" l'approccio di Ostrom con ulteriori cinque principi di design, formulando il cosiddetto protocollo della Co-Città<sup>35</sup>.

Nella loro formulazione i cinque principi di design articolano le condizioni e i fattori necessari a trasformare comunità/distretti/città in spazi collaborativi in cui le varie forme di beni comuni urbani emergono e sono sostenibili<sup>36</sup>.

Il primo principio riguarda l'adozione di una strategia di *co-governance* urbana che è volta a rafforzare la capacità di cooperazione tra i diversi attori urbani, realizzare la co-produzione di beni e servizi di comunità e co-creare istituzioni e regole per un governo collaborativo. La pluralità degli attori è elemento chiave, e si estrinseca in un modello a "quintupla elica"<sup>37-38</sup> che

<sup>30</sup> G. Hardin, *The Tragedy of the Commons*, in 162 *Science* (1968), 1243 ss.

<sup>31</sup> E. de Nictolis, *La teoria Co-City applicata all'housing*, in *La casa per tutti. Modelli di gestione innovativa e sostenibile per l'adequate housing*, a cura di C. Iaione, M. Bernardi e E. de Nictolis, Bologna, Il Mulino, 2019.

<sup>32</sup> S.R. Foster, C. Iaione, *The City as a Commons*, cit.

<sup>33</sup> *Complexity Theories of Cities Have Come of Age. An Overview with Implications to Urban Planning and Design*, a cura di J. Portugali, H. Meyer, E. Stolk, E. Tan, Heidelberg, Springer, 2012.

<sup>34</sup> S.R. Foster, *Collective Action and the Urban Commons*, cit.

<sup>35</sup> S.R. Foster, C. Iaione, *The City as a Commons*, cit.; Id., *Ostrom in the City: Design Principles and Tools for the Urban Commons*, cit.

<sup>36</sup> C. Iaione, E. de Nictolis, *Urban Pooling*, in 44(3) *Fordham Urban Law Journal* (2017).

<sup>37</sup> Il modello a quintupla elica prende le mosse dal modello a tripla elica teorizzato da Etzkowitz e Leydesdorff (*The Triple Helix as a Model for Innovation*, in 25(3) *Science and Public Policy* (1998), 195 ss.) ed è stato recepito all'interno del Patto di Amsterdam, che definisce la nuova Agenda Urbana per l'UE (2016). Secondo il Patto per poter affrontare le sfide complesse delle aree urbane è importante che organizzazioni della società civile, cittadini, istituzioni cognitive, imprese e autorità urbane (le quali rappresentano, messe a sistema, i fattori principali dello sviluppo sostenibile delle aree urbane) collaborino, nel quadro definito dalle politiche pubbliche locali, per un progresso ambientale, economico, sociale, culturale.

<sup>38</sup> C. Iaione e E. de Nictolis, *La quintupla elica come approccio alla governance dell'inno-*

vede coinvolti cinque tipi di attori urbani: il pubblico, il privato, il sociale, il cognitivo e soprattutto il civico. Tale modello, nella proposizione degli autori, si basa su partenariati stabili tra le istituzioni pubbliche (lo Stato-aparato) e il “pubblico come comunità” (ossia gli altri quattro attori della *co-governance*) e si caratterizza per la forte emersione e la “soggettivizzazione” istituzionale e giuridica dell’attore civico (ossia cittadini attivi, innovatori sociali, *city makers*, agricoltori urbani, co-workers e anche ovviamente membri delle emergenti CE). Nello specifico sono previste partnership pubblico-privato-comunità che fungono da leva per ridefinire la contrattazione pubblica in chiave collaborativa e in cui il privato-comunità non svolge attività volte al profitto economico/d’impresa ma invece collabora per lo sviluppo locale della comunità e la cura dei beni comuni urbani, ossia per la realizzazione dell’interesse generale<sup>39</sup>. La *co-governance* urbana e il metodo utilizzato per costruirla sono di tipo immersivo, adattivo e, soprattutto, iterativo/incrementale e sperimentale. Questo significa che essa si sviluppa lungo un gradiente che nella fattispecie presenta tre gradi: condivisione, collaborazione/cooperazione, policentrismo, e che va immaginato come una scala esponenziale, il cui massimo livello è rappresentato dal modello della Co-Città (che si realizza quando le condizioni espresse dalle variabili si verificano in maniera ottimale). Più nel dettaglio: *a*) la condivisione fa riferimento a partnership/patti tra l’attore pubblico e i cittadini attivi desiderosi di prendersi cura dei beni comuni urbani, attraverso micro-azioni di cura o rigenerazione, e comunque ad iniziative di piccola scala, basate più che altro sull’uso condiviso di una risorsa; *b*) la collaborazione invece prevede partnership multilaterali tra gli attori e si caratterizza per la co-produzione di servizi, iniziative con una portata maggiore e il coinvolgimento di almeno tre attori della quintupla elica; *c*) infine la *governance* policentrica implica relazioni più complesse e stratificate tra l’attore pubblico e gli altri pilastri ed è la formula meglio in grado di orientare la costruzione graduale e iterativa della *co-governance* creando le condizioni affinché si possa davvero implementare la Co-Città.

In questo quadro, il sostegno dell’attore pubblico (governo locale) è fondamentale laddove si trasforma in Stato abilitante. Si tratta del secondo principio di design: uno stato capace di abilitare l’attore civico ad attivarsi nei processi di co-design, co-produzione e co-gestione dei beni comuni<sup>40</sup>,

*vazione sociale*, in *I luoghi dell’innovazione aperta*, a cura di F. Montanari e L. Mizzau, Roma, Quaderni della Fondazione G. Brodolini, 2016, 84.

<sup>39</sup> C. Iaione, *L’azione collettiva urbana tra partenariato pubblico-comunità e pubblico-comunità-privato*, cit.

<sup>40</sup> E. de Nicolis, *La teoria Co-City applicata all’housing*, cit.

uno stato in grado di sostenere azioni collettive per la gestione e la sostenibilità delle risorse.

Il terzo principio è il *pooling* sociale ed economico, che si estrinseca nella presenza di diverse forme di condivisione delle risorse e cooperazione tra i cinque possibili attori nell'ambiente urbano e nella loro capacità di co-generare un output come esito della cooperazione. Al suo grado massimo misura la nascita di imprese di comunità o imprese cooperative di comunità.

Lo sperimentalismo è il quarto principio di *design* e fa riferimento alla presenza di un approccio adattivo e iterativo alla progettazione dei processi legali e delle istituzioni che governano i beni comuni urbani.

Infine, l'accesso alla tecnologia, la presenza di infrastrutture digitali e protocolli di dati aperti come strumenti di collaborazione utili alla creazione di spazi comuni urbani, o utili alla gestione di beni comuni urbani, incarnano l'ultimo principio di design, cosiddetto di giustizia tecnologica.

Questi sono i principi che, nella modellizzazione di Foster e Iaione, articolano condizioni e fattori necessari a trasformare una comunità/distretto/città in uno spazio collaborativo, democratico e inclusivo in cui emergono e sono sostenibili varie forme di beni comuni urbani.

La scelta di utilizzare questo *framework* di lettura per l'analisi delle CE è chiara nella misura in cui esse incarnano realtà cooperative alle prese con la co-gestione di un bene comune urbano (e nello specifico un modello di energia distribuita) e sono più o meno in grado di innescare processi di *pooling* sociale ed economico, sperimentando approcci adattivi e iterativi nonché implementando e sperimentando infrastrutture tecnologiche.

La nostra ipotesi è che nel farlo il modello della quintupla elica si configuri come miglior strategia per la valorizzazione di quella che potremmo definire una *community science commons-oriented (CSCO)*, nella quale il supporto dello Stato abilitante consente la migliore, più efficace e più equa emersione, espressione e partecipazione dei suoi membri. La CSCO diviene quindi uno spazio di attivazione scientifica e democrazia collaborativa in cui il gradiente della *co-governance* più alto, quello del policentrismo, garantisce non solo condivisione e collaborazione, ma anche co-produzione tra i diversi centri di auto-organizzazione, autonomi dal punto di vista decisionale ma coordinati e connessi tra loro e con l'ambiente esterno. Questo schema di *co-governance*, che inevitabilmente si caratterizza per iper-localismo, è infatti in grado di "capacitare" i comportamenti collaborativi della comunità/distretto/città di riferimento divenendo tassello cruciale per la sperimentazione di tecnologie e strategie di efficientamento energetico<sup>41</sup>.

<sup>41</sup> Si veda il rapporto ENEA del 2016, *Protocollo metodologico per la costruzione di quartieri*

Sulla base di queste riflessioni, e in considerazione dei cinque principi di design, nelle sezioni successive rileggeremo alcune esperienze concrete di CE, cercando di rilevare la presenza dei principi e di rintracciare il gradiente della co-governance urbana.

#### **4. Casi studio: rileggere le Comunità Energetiche**

Da un punto di vista metodologico, e al fine di garantire rigore e qualità in termini di “autenticità”<sup>42</sup> e “affidabilità”<sup>43</sup>, il lavoro si è basato su una ricerca teorica ed empirica di stampo qualitativo. Da un punto di vista empirico, e in termini di codifica dei casi studio si sono utilizzati i cinque principi di design precedentemente esposti come dimensioni empiriche operazionalizzate con indicatori qualitativi; la codifica è stata fatta prendendo spunto dall’analisi istituzionale di Ostrom, ispirandosi alle analisi proposte dal protocollo Co-City, e applicando un metodo di analisi dei casi studio cosiddetto *hypothesis-generating and refining*<sup>44</sup>. In particolare, si sono tenute in considerazione la dimensione della comunità e quella della *governance*.

In questa sezione sono presentati i tre casi studio scelti.

##### *4.1. CooperACTiva*

CooperActiva<sup>45</sup> è una cooperativa di quartiere la cui nascita è stata ufficializzata a gennaio 2019 attraverso un atto di formalizzazione da parte della comunità del Co-Distretto romano comprendente i quartieri Alessandrino, Centocelle e Torre Spaccata, ossia un’area urbana complessa nella periferia romana. La comunità qui è sempre stata particolarmente attiva e nel 2015 ha avviato una sperimentazione nell’ambito del progetto Co-Roma<sup>46</sup> im-

*e comunità collaborative Urbane (il protocollo co-città) – Report RdS/PAR2015/023*, a cura di P. Cannavò, C. De Angelis, E. De Blasio, E. De Medici, L. Morlino, E. de Nictolis, C. Iaione, C. Prevete, P. Santoro, M. Sorice, E. Susanna e M. Zupi, Roma, ENEA, Ministero dello Sviluppo Economico.

<sup>42</sup> J. Saldaña, *The coding manual for qualitative researchers* (2nd ed.), Thousand Oaks, CA, Sage, 2013.

<sup>43</sup> R.K. Yin, *Case Study Research Design and Methods* (5th ed.), Thousand Oaks, CA, Sage, 2014.

<sup>44</sup> P. Swanborn, *Case Study Research: What, Why and How?*, London, Sage, 2010.

<sup>45</sup> Per approfondimenti si veda: «[www.co-roma.it/?p=4811](http://www.co-roma.it/?p=4811)».

<sup>46</sup> CO-Roma è un progetto che LabGov – LABoratorio per la GOVERNance della città come un bene comune, in collaborazione con lo studio di architettura Alvisi Kirimoto e altri partners, sta coltivando a Roma e per Roma a partire dalla Clinica Urbana Edu LabGov

pegnandosi in un percorso condiviso di attivismo per imparare a produrre e gestire beni e servizi da e per la comunità, acquisendo competenze ad hoc tramite workshop e laboratori. In particolare, i filoni di interesse sono due: realizzare infrastrutture e servizi digitali di comunità (come il Wi-Fi di comunità) e realizzare servizi energetici e infrastrutture collaborative per l'efficiamento energetico del proprio territorio in chiave collaborativa.

Nel presente contributo approfondiamo solo il secondo filone, anche se per entrambi la comunità si è impegnata ad acquisire le skills necessarie per “fare e governare insieme” beni comuni, reti e infrastrutture, attraverso percorsi formativi organizzati da ENEA e LabGov Luiss nell'ambito del progetto «Sviluppo di un modello integrato di Smart District Urbano» dell'Accordo di Programma con il Ministero dello sviluppo economico, e grazie al supporto di LegaCoop Nazionale. Il primo anno i percorsi formativi si sono concentrati sulla definizione di un protocollo metodologico in grado di favorire una governance sussidiaria/collaborativa/cooperativa/politica a livello di quartiere; nel farlo si sono identificate delle *partnership* pubblico-privato-comunità in cui la collaborazione e l'interesse generale fossero di fatto al cuore della contrattazione. Negli anni successivi si è molto lavorato per far acquisire ai residenti del co-distretto una maggiore consapevolezza del proprio capitale sociale e della propria capacità di auto-organizzazione comunitaria; inoltre, attraverso workshop e laboratori si è lavorato per allargare la base sociale e accompagnare la comunità allargata verso l'incubazione della prima impresa di comunità nella città di Roma. Il supporto di ENEA, LegaCoop e di LabGov, oltre che in queste fasi, è stato fondamentale anche per l'individuazione della forma giuridica più appropriata che è stata identificata nella cooperativa di quartiere, ossia una cooperativa di comunità per quartieri di sistemi urbani complessi con basso indice di sviluppo umano.

Fronte energia l'obiettivo principale è stato quello di creare un nodo infrastrutturale con una triplice finalità: dare vita ad una comunità consapevole da un punto di vista energetico, una sorta di embrione di comunità energetica, capace anche di co-produrre energia divenendo un'impresa collettiva che crea lavoro; rendere le informazioni energetiche accessibili a tutti; e infine partecipare all'evoluzione della città contribuendo con progetti locali sempre legati alla dimensione energetica. Per questo si è lavorato molto

2015/2016. Lo scopo ultimo è quello di elaborare, disegnare e sperimentare una strategia di governance dei beni comuni idonea a configurare “la città e il territorio di Roma come beni comuni”. Per farlo, il laboratorio ha aperto in città cinque cantieri di sperimentazione della collaborazione civica per applicare i principi di design della governance dei beni comuni a scuole, beni archeologici, parchi, aree dismesse, spazi dell'economia collaborativa e cognitiva. Il co-distretto in questione è uno dei cantieri. Si veda: «[www.co-roma.it](http://www.co-roma.it)».

negli anni anche per individuare gli strumenti di incentivazione e detrazione fiscali presenti nell'ordinamento italiano in materia di risparmio ed efficientamento energetico più appropriati per riuscire a trasformare il quartiere in un distretto collaborativo co-produttore di energia.

Tra le soluzioni tecnologiche *smart* identificate si segnalano le *smart home*, basate su una serie di sensori a costi contenuti e ridotta invasività in grado di effettuare nelle abitazioni monitoraggi energetico-ambientale (oltre a segnalare effrazioni alla sicurezza e controllare le condizioni di salute delle persone); e gli *smart building*, edifici innovativi implementati da un impianto fotovoltaico, nonché batterie per l'accumulo e la gestione innovativa dei flussi energetici<sup>47</sup>. La *smart home* rappresenta il primo servizio che la cooperativa sta realizzando. Inoltre, i cittadini condividendo le informazioni relative al risparmio energetico, possono sviluppare relazioni di "qualità" e, attraverso l'installazione di una *energy box*, gestire in modo auto-organizzato alcuni aspetti delle problematiche sociali locali. Da un punto di vista energetico, la comunità sta lavorando prima di tutto in direzione del risparmio energetico, mentre l'efficientamento è uno dei prossimi obiettivi, visto che nell'ordinamento italiano risultano distinti in termini di incentivi e detrazioni fiscali<sup>48</sup>.

Un'ultima nota riguarda il nome scelto dalla cooperativa: "CooperACTiva", che nasce dalla fusione dei termini Cooperativa e Activa (dal concetto di *Mulier Activa* di cui abbiamo accennato nella sezione precedente), dove ACT in maiuscolo rimanda alla volontà di agire (dall'inglese *to act*) per il bene comune e richiama le iniziali dei tre quartieri inizialmente coinvolti nelle attività della cooperativa (A: Alessandrino, C: Centocelle, T: Torre Spaccata)<sup>49</sup>.

<sup>47</sup> Sono previste anche soluzioni smart che rientrano nel primo filone di attività: come le *smart street*, con soluzioni per il monitoraggio dei parcheggi, la rilevazione di infrazioni o l'accesso in aree sensibili, il monitoraggio dell'inquinamento acustico e della qualità dell'aria, la rilevazione di situazioni critiche (es. allagamenti) e la ricarica di veicoli elettrici.

<sup>48</sup> «La distinzione tra questi due concetti è data dalla dir. n.2012/27/Ce [28] che definisce il risparmio energetico come la quantità di energia risparmiata, determinata mediante una misurazione *e/o* una stima del consumo prima e dopo l'attuazione di una misura di miglioramento dell'efficienza energetica, assicurando nel contempo la normalizzazione delle condizioni esterne che influiscono sul consumo energetico; mentre definisce l'efficienza energetica come il rapporto tra un risultato in termini di rendimento, servizi, merci o energia e l'immissione di energia, ossia il migliorare il valore dell'efficienza energetica (i.e. con l'utilizzo di energie alternative)» tratto da: ENEA, *La cooperativa di quartiere come strumento di cooperazione delle comunità urbane*, in Rapporto ENEA-Luiss-Report Ricerca di Sistema Elettrico-RdS/PAR2018/036, a cura di C. Iaione, R. Marchetti, F. Rullani, E. de Nictolis, C. Prevete, A. Piperno, B. Gillio e L. Tripodi, 2018, 14).

<sup>49</sup> Le informazioni sono tratte dai report di ricerca realizzati da ENEA-Luiss-LabGov

#### 4.2. *Banister House Solar*

*Banister House Solar* (BHS) è una CE con sede nel *Borough di Hackney*, a nord est di Londra. L'impresa è stata sviluppata grazie all'esperienza di *Repowering London*, un'organizzazione no-profit specializzata nel facilitare la produzione di progetti di energia rinnovabile su modelli di investimento e proprietà a matrice comunitaria (BHS, 2015). In particolare, il progetto *Banister* segue le esperienze di successo di *Brixton Energy Solar Co-operative 1, 2 e 3* dove *Repowering London* ha sperimentato specifiche procedure di *community engagement* per la CE nel contesto urbano di Brixton, a sud di Londra.

L'attività principale dell'impresa è la produzione di energia attraverso un impianto di pannelli solari sul tetto sui quattordici edifici del *Banister House Estate*, complesso di *social housing* gestito dal Borough di Hackney.

Il totale degli impianti consta in 101,76kWp di capacità totale installata, producendo circa 82.000 kWh all'anno.

Per garantire l'uso del tetto, l'impresa ha firmato un contratto di *leasing* di venti anni dall'*Hackney Council*, lo stesso periodo della tariffa di omni-comprendente del governo (*Feed in Tariff*). La Tariffa unitamente alla vendita del surplus di energia prodotta con la rete nazionale costituiscono la parte preponderante dei ricavi della CE. Una parte dell'energia viene anche venduta in base a un "contratto di acquisto di energia elettrica" scontato con l'*Hackney Council* da utilizzare in loco per alimentare gli spazi comuni del *Banister House Estate*.

L'iniziativa BHS nasce dalla decisione dell'*Hackney Council* di affidare a *Repowering London* (nel 2013) il *Project Management* con un'associazione locale chiamata *Hackney Energy*. Questo processo di coinvolgimento e le spese tecniche per impostare l'impianto di produzione di energia sono stati sostenuti dal quadro politico della *Community Energy Strategy*, una strategia del Dipartimento per l'energia e il cambiamento climatico (DECC) del governo britannico, istituita al fine di "fornire elettricità sufficiente per un massimo di 1 milioni di case entro il 2020 e dare un contributo significativo alla riduzione delle bollette energetiche e della povertà, includendo misure per aiutare le comunità e le autorità locali a incrementare questo tipo di attività"<sup>50</sup>.

L'esperienza di *Project Management* fornita da *Repowering London* ha rappresentato un valore aggiunto in termini di competenze messe in campo nel progetto, grazie alla combinazione di: conoscenze tecniche in grado di

negli anni 2015, 2016, 2017, 2018, disponibili online: «[www.enea.it/it/Ricerca\\_sviluppo/energia/ricerca-di-sistema-elettrico/pubblicazioni](http://www.enea.it/it/Ricerca_sviluppo/energia/ricerca-di-sistema-elettrico/pubblicazioni)».

<sup>50</sup> Department of Energy and Climate Change (DECC), *Community Energy Strategy*, cit.

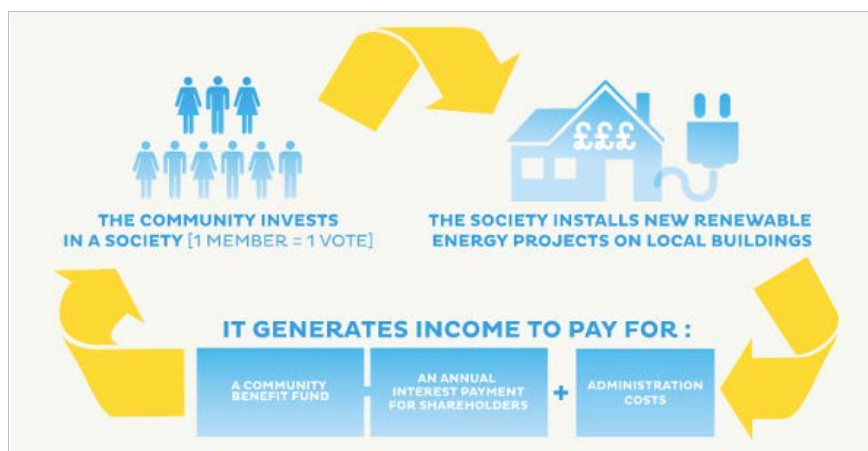


## commoning e comunità energetiche

realizzare i campi di pannelli solari sui tetti dei blocchi abitativi e predisporre la domanda di *feed-in tariff* e il contratto di acquisto; coinvolgimento della comunità locale e dei principali *stakeholder* locali nel processo, creando una campagna di *crowdfunding*; creazione di una *Community Benefit Society*, e dello schema di investimento sociale;

La *Community Benefit Society* è un'impresa che nel contesto normativo britannico è indirizzata alla produzione di benefici per la comunità in generale, piuttosto che solo per i membri della società<sup>51</sup>. Lo statuto BHS include un sistema democratico di gestione e decisione, in cui ogni membro ha un voto indipendentemente dal numero di azioni possedute (Figura 1).

Figura 1. Schema di sintesi della Banister House Solar e i suoi compiti



(Fonte: BHS, 2015, 5)

I membri della BHS si incontrano periodicamente nella sala per la comunità di *Banister House Estate*, proprietà del *Council Estate*. L'assemblea è composta con i lavoratori della BHS, i residenti del *council estate* e i membri di *Hackney Energy*. Le decisioni in merito alla gestione dei proventi e degli impianti sono poi prese durante l'assemblea generale annuale del BHS.

La divisione e la distribuzione dei proventi generati dal progetto sono conformi a quattro semplici regole: *a)* accantonamento per il rimborso dell'investimento di capitale iniziale; *b)* riserva generale, rimborso per con-

<sup>51</sup> HM Stationary Office (HMSO), *Co-operative and Community Benefit Societies Act*, 2014. «[www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/14/contents/enacted](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/14/contents/enacted)».

tinuazione e nuovi investimenti per lo sviluppo dell'impresa; c) pagare e condividere gli interessi ai membri; d) investimenti a fini sociali.

Secondo le linee guida della *Community Benefit Society*, gli investimenti per fini sociali in BHS sono trasferiti in un *Community Benefit Fund*. Questo fondo ha lo scopo di avvantaggiare inquilini e residenti che vivono in Banister House in senso ampio, non solo nell'interesse degli azionisti del progetto. L'importo del profitto accantonato per il fondo comunitario è il venti per cento dell'utile netto per tutta la durata del progetto. Inoltre, il BHS invita gli azionisti a destinare anche la totalità del pagamento annuale degli interessi azionari al fondo comunitario di *Banister House*. Il capitale investito nel progetto è stato di 142.540 sterline (tale costo basato sui risultati di una gara d'appalto competitiva) interamente fornito dall'offerta di azioni attraverso centoventisei investitori individuali, condotta anche da una campagna di crowdfunding online. Ogni azione ha avuto un valore nominale di £ 1, la partecipazione minima è stata di £ 50 per gli investitori di Banister House, gli investitori esterni tra £ 250 per un massimo di 42.600 sterline (30% del valore totale dell'offerta di azioni). I ricavi aziendali sono composti da: a) *Feed in Tariff* (secondo regole e procedure FIT) sui kWh installati; b) Tariffa di esportazione (secondo le regole e le procedure del FIT); c) Vendita di energia all'*Hackney Council* tramite un contratto di acquisto di energia (*Power Purchase Agreement*); iv) Interessi su depositi.

Il FIT introdotto dal governo del Regno Unito nell'aprile 2010<sup>52</sup> (DECC, 2010) è la principale fonte di reddito per BHS. Lo schema FIT richiede che i fornitori di elettricità paghino i generatori di energia rinnovabile su piccola scala, sia per tutta l'elettricità che generano (la tariffa di generazione) sia per l'eventuale elettricità in eccesso che esportano nella rete (la tariffa di esportazione). L'accesso a FIT ha fornito una garanzia di prezzo a lungo termine, i pagamenti nell'ambito del regime sono garantiti per venti anni dalla data in cui l'installazione è stata commissionata.

#### 4.3. Comunità Cooperativa di Melpignano

La comunità cooperativa di Melpignano<sup>53</sup> rappresenta un'interessante esperienza di riferimento, frutto della collaborazione tra Legacoop e l'amministrazione comunale.

<sup>52</sup> Department of Energy and Climate Change (DECC), *Feed – in – Tariffs: Government's Response to the Summer 2009 Consultation*. London, DECC, 2010, «[www.fitariffs.co.uk/library/regulation/GovtResponseToConsultation.pdf](http://www.fitariffs.co.uk/library/regulation/GovtResponseToConsultation.pdf)».

<sup>53</sup> È possibile consultare il sito: «[www.coopcomunitamelpignano.it](http://www.coopcomunitamelpignano.it)».

La comunità cooperativa è nata con l'obiettivo di gestire una rete di produzione di energia solare tramite pannelli fotovoltaici posti sui tetti degli edifici pubblici e privati della città, una formula nata come esperimento di organizzazione e gestione collettiva di beni e servizi di comunità<sup>54</sup>.

La cooperativa, secondo lo statuto (art. 5), ha la responsabilità di installare gli impianti e di provvedere alla loro manutenzione, gestendo la produzione di energia con *metering* adeguato alle necessità degli utenti e rivendendo l'eccedenza sul mercato. In realtà, l'organizzazione si configura come una potenziale struttura *multi-utility*, in quanto si prevede come oggetto di attività anche la distribuzione e la fornitura di gas combustibili e risorse idriche e la gestione dei servizi di rete. Da un punto di vista giuridico essa è configurabile come una normale cooperativa mista (che contempla contemporaneamente produzione, lavoro e consumo).

I diversi soci membri della cooperativa aderiscono all'impresa volontariamente, in base alle diverse mansioni svolte: soci lavoratori autonomi, che apportano competenze tecniche e si occupano della realizzazione degli impianti; soci utenti, che si distinguono in soci "ospitanti", cioè cittadini che vogliono ospitare un impianto fotovoltaico sul proprio tetto e soci "semplici", che aderiscono al progetto con una quota di adesione al fine di beneficiare di energia elettrica a condizioni agevolate; soci "soventori", cioè coloro i quali decidono di investire nel progetto apportando capitale per la sua realizzazione.

L'acquisizione delle risorse organizzative è stata frutto del lavoro congiunto di tre partner che hanno sottoscritto un protocollo d'intesa: l'amministrazione del comune di Melpignano, ponendosi come coordinatrice del progetto; l'Officina creativa di Lecce, la quale ha coordinato le attività, grazie all'esperienza nella promozione di modelli di comportamento incentrati sulla salvaguardia del territorio e sullo sviluppo di tecnologie alternative a basso impatto ambientale; l'Università del Salento, che ha realizzato uno studio di fattibilità sugli impianti fotovoltaici diffusi sui tetti delle abitazioni di Melpignano (attestando che circa centottanta famiglie possedevano un tetto idoneo per ospitare il fotovoltaico), programmando la pianificazione e l'implementazione operativa del progetto.

La realizzazione degli impianti ha funzionato grazie alla presenza di numerosi proprietari di tetti, i quali ne hanno ceduto l'uso alla cooperativa per venti anni, ricevendo gratuitamente energia. L'acquisizione delle risorse

<sup>54</sup> L. Tricarico, *Imprese di comunità come fattore territoriale: riflessioni a partire dal contesto italiano*, in *Crios*, 2016, n. 11, 35 ss; Id., *Energia come community asset e orizzonte di sviluppo per le imprese di comunità*, in *Impresa Sociale*, 2015, n. 5, 53 ss.

finanziarie per l'investimento iniziale (circa quattrocentomila euro) è avvenuta grazie ad un finanziamento erogato da Coopfond e da Banca Etica che ha concesso un mutuo e in piccola parte tramite la sottoscrizione delle quote associative. Questo ha permesso non solo un risparmio economico importante per le famiglie ma anche lo sviluppo di un'economia locale virtuosa grazie all'utilizzo delle risorse umane e professionali della Comunità (ingegneri, elettricisti, fabbri).

La capacità imprenditoriale della cooperativa ha permesso di ottenere sufficienti incentivi dal Gestore dei Servizi Energetici (GSE). Tramite questi ricavi la cooperativa sta riuscendo a ripagare gli interessi del finanziamento sull'investimento iniziale e a creare un fondo nelle proprie casse. L'utilizzo degli utili viene stabilito dai soci e può essere destinato a interventi volti a favorire la rigenerazione dello spazio urbano: interventi di miglioramento del verde pubblico, rifacimento di superfici stradali, servizi di scuolabus, mense scolastiche.

## 5. Discussione

I tre casi, è evidente, pur incarnando tre sperimentazioni di comunità energetica, sono frutto di una genesi e di una *governance* diverse e si pongono a livelli di formalizzazione altrettanto diversi. Vediamo come si posizionano rispetto ai cinque principi di design identificati.

*CooperActiva*, che può essere considerata una proto-comunità energetica, è una sperimentazione ancora molto giovane, un embrione di comunità energetica. Ha una matrice fortemente *bottom-up* che di per sé incarna l'attivazione dell'attore civico, abilitato e "capacitato" dal supporto e dalla presenza degli altri attori della quintupla elica. In particolare, l'adozione di una strategia di *co-governance* per definire e costruire un ecosistema istituzionale collaborativo a livello di quartiere ha rappresentato la cornice entro la quale situare le innovazioni tecnologiche pro collaborazione e pro ambiente, come quelle volte alla riduzione dell'impatto energetico ambientale, che nella logica della cooperativa vanno sempre co-progettate, co-prodotte e co-gestite dai cinque diversi attori. Lo schema di *co-governance* implementato è di tipo iper-locale, utile per "capacitare" appunto i comportamenti collaborativi nella comunità/quartiere e accompagnare l'avviamento di sperimentazioni tecnologiche, come la *smart home* e lo *smart building*, e di strategie di efficientamento energetico. I processi di interscambio e connessione tra i cinque diversi attori sono fattori chiave che alimentano l'ecosistema istituzionale del quartiere collaborativo, pertanto la multi-attorialità diviene un

valore aggiunto del progetto. Il gradiente delle *governance* si pone a cavallo tra collaborazione e policentrismo; non si può parlare di pieno policentrismo, nonostante la nascita della cooperativa ne sia di fatto un output e nonostante i processi di co-produzione avviati, in quanto il progetto è all'inizio e in termini di risultati non ci sono ancora dati ufficiali.

La presenza dell'attore pubblico che abilita i processi collaborativi è riscontrabile fin dalla fase iniziale di design del progetto, quando quartiere, municipio e comune sono stati coinvolti con una serie di incontri con la cittadinanza. In termini di *pooling* economico e sociale la nascita della cooperativa testimonia di un output concreto che mette i suoi membri nella condizione di lavorare collettivamente sul tema del risparmio energetico (e in futuro anche su quello dell'efficientamento); ma al contempo, proprio passando dalla condivisione di informazioni relative al risparmio energetico, apre all'instaurarsi di relazioni di qualità e all'interazione utile a fronteggiare alcune delle principali problematiche sociali di quell'area.

I principi di sperimentalismo e di giustizia tecnologica sono entrambi fortemente emergenti, prima di tutto a livello di infrastrutture e servizi creati e messi a disposizione, ma anche in termini di comunicazione e narrazione rispetto a quanto accade nel co-distretto; sono inoltre riscontrabili anche in termini di processo istituzionale attraverso il quale sono stati coinvolti i cittadini e sono stati identificati e formati i cosiddetti "imprenditori civici", potendo sperimentare nel co-distretto sotto la guida di LabGov. Infine, è evidente la componente di sperimentalismo, essendo il progetto e la comunità pensati all'interno di una dimensione *smart* e tecnologica della città e del quartiere; così come il principio della giustizia tecnologica appare garantito dalla modalità cooperativistica adottata che consente l'accesso alle infrastrutture energetiche.

*Banister House Solar* è una CE molto più strutturata e ormai consolidata che dimostra, rispetto al precedente caso studio, una maggiore maturità in particolare in termini di output. La dimensione comunitaria e gli approcci collaborativi sono alla base delle partnership e delle relazioni multilaterali avviate. Anche qui la *governance* ha dimensione iper-locale e multi-attoriale e le relazioni tra i vari attori coinvolti sono alla base dell'attivazione e della "capacitazione" della componente civica, la quale una volta attivata è stata accompagnata in un percorso di costituzione della cooperativa; inoltre sono ciò che consente di mantenere vivo l'ecosistema istituzionale all'interno del quale si co-produce energia. Il grado della *co-governance* urbana implementato è pienamente quello del policentrismo, che vede non solo la condivisione delle risorse e la collaborazione tra i diversi attori ma anche e soprattutto la co-proprietà e co-produzione di un

servizio e la co-gestione dello stesso, grazie appunto alla nascita dell'impresa comunitaria *Banister House Solar*.

La presenza dell'attore pubblico ha chiaramente favorito e veicolato l'innescarsi di processi collaborativi e la nascita dell'ecosistema entro il quale avviare e implementare il progetto energetico. Si ricorda infatti che il progetto ha luogo in edifici di edilizia residenziale pubblica, che l'iniziativa è stata fortemente voluta dall'*Hackney Council*, che ha coinvolto sia *Repowering London*, nel 2013 che un'associazione locale, la *Hackney Energy*; inoltre, le spese tecniche per improntare l'impianto di produzione di energia sono state sostenute attingendo da un fondo governativo gestito dal Dipartimento per l'energia e il cambiamento climatico nel quadro della *Community Energy Strategy*. L'*enabling state* è chiaramente stato cruciale per l'emersione di questa CE.

A livello di *pooling* troviamo sia output economici che sociali. In termini economici si hanno ricavi legati alla *Feed in Tariff*, alla tariffa di esportazione, alla vendita di energia all'attore pubblico (l'*Hackney Council*) tramite un contratto di acquisto di energia e infine agli interessi sui depositi. Va aggiunto che l'impresa ha formato e dato lavoro a trenta giovani locali, connettendo così la dimensione economica con quella sociale. Inoltre, il fatto che la cooperativa sia una *Community Benefit Society*, fa sì che siano contemplati investimenti per fini sociali che passano attraverso un *Community Benefit Fund*; questo fondo si rivolge non solo agli inquilini della *Banister House*, o agli azionisti del progetto, ma a tutta la comunità in senso ampio.

Il livello di sperimentalismo è stato particolarmente spinto fin dall'inizio e l'impresa è frutto di una scommessa portata avanti dall'*Hackney Council* che ha creato le condizioni per replicare una sperimentazione di *community engagement* legato all'energia che *Repowering London* aveva già lanciato con successo in altre parti della città. Come risultati abbiamo: opportunità di lavoro retribuito e tirocini, fondi raccolti per il Fondo comunitario, attivazione ed empowerment della comunità, possibilità di prendere decisioni comunitarie sulla gestione dei proventi e degli impianti durante le assemblee, e riduzione di emissioni di carbonio. Pertanto anche per quanto riguarda la giustizia sociale, il caso studio è allineato ai principi del protocollo Co-City.

Infine, il terzo caso studio, la *CE di Melpignano*, rappresenta il primo esperimento in Italia di società cooperativa a responsabilità limitata costituita da soci-cittadini-utenti. Caratteristica questa che mette subito in evidenza il grado di sperimentalismo che caratterizza questa CE. L'obiettivo iniziale, come visto, era quello di realizzare una rete diffusa di impianti fotovoltaici sui tetti di case, aziende ed edifici pubblici e la peculiarità del progetto consisteva proprio nel fatto che per la prima volta in Italia si ipotizzava che

a beneficiare dei ricavi delle rinnovabili non fossero delle multinazionali ma i cittadini, adeguatamente formati e pronti ad assumersi la responsabilità della gestione collettiva di un bene e servizio comune. Da un punto di vista di governance è soprattutto nella fase di start up e lancio che troviamo una marcata multiattorialità: l'amministrazione comunale, LegaCoop, Banca Etica, Officina Creativa e l'Università del Salento. Tale pluralità viene leggermente meno nelle fasi successive; non sussistono *partnership* tra gli attori inizialmente coinvolti e la cooperativa rimane output unico attivo sul territorio. Il grado di *governance* urbana collettiva è comunque a metà strada tra la collaborazione e il policentrismo, visto che la nascita della cooperativa è il risultato di relazioni, interconnessioni e scambi che i vari attori locali hanno intrattenuto, e ha portato alla co-gestione di un bene e di un servizio.

Il comune di Melpignano è stato fautore, insieme agli stessi cittadini, del lancio dell'iniziativa, pertanto lo Stato abilitante è un tratto che caratterizza anche questa CE, così come lo è la dimensione dello sperimentalismo vista in apertura.

In termini di *pooling* economico, l'installazione delle tecnologie di produzione di energia rinnovabile ha permesso di sviluppare nuove competenze territoriali, sfruttando le risorse della comunità, come ingegneri, elettricisti, fabbri e ha attivato una economia locale virtuosa: grazie alla cooperativa i soci-cittadini possono soddisfare il proprio fabbisogno energetico elettrico totalmente e questo genera indubbi benefici ambientali, rispondendo, in parte per altro alla dimensione della cosiddetta giustizia tecnologica. Grazie, inoltre, all'installazione dei pannelli solari la cooperativa ha avuto grande riscontro mediatico, sociale ed economico, che ha spinto la comunità ad impegnarsi in altre attività sul territorio per promuovere uno sviluppo sociale-ambientale sostenibile. In particolare, tra le attività sviluppate c'è l'installazione di impianti di erogazione di acqua potabile, chiamate "Case dell'Acqua". Questo progetto permette da un lato di valorizzare l'acqua pubblica come risorsa per la comunità, dall'altra di ridurre drasticamente il consumo di plastica.

In definitiva, quello che va evidenziato in questo caso studio rispetto ai cinque principi di design, è il fatto che la multi-attorialità ha caratterizzato il progetto solo nella fase iniziale e ad oggi ci troviamo di fronte ad una normale comunità cooperativa impegnata nell'auto-produzione e auto-consumo senza che questo riesca ad innescare un reale impatto sul quartiere, nel quadro di quella che abbiamo definito *citizen science commons-oriented*.

L'analisi dei tre casi studio lascia emergere la desiderabilità dell'applicazione di approcci di *commoning* nello sviluppo di iniziative di CE ed in particolare la rilevanza di un modello a quintupla elica nella definizione di

progetti collaborativi e innovativi di stampo energetico in contesti urbani. Portando la riflessione in un quadro di *citizen science*, le CE che si configurano in questo senso diventano una reale occasione di democrazia collaborativa, in cui l'accesso alle tecnologie e alle innovazioni porta la ricerca scientifica nella comunità stessa; quest'ultima viene accompagnata in un percorso in cui si apre alla condivisione prima, alla collaborazione poi e infine a processi di policentrismo, innescando forme di co-produzione, co-gestione e co-proprietà che vanno ben oltre il mero auto-consumo e l'auto-produzione. La risorsa condivisa e "collaborata", l'energia distribuita, grazie a pratiche di collaborazione, cooperazione, reciprocità e *commoning*, diventa pertanto veicolo di una nuova "democrazia energetica"<sup>55</sup> in cui i cittadini divengono *energy citizens* e la comunità si trasforma in una *community science commons-oriented (CSCO)*.

I tre casi presentati, confermano l'ipotesi iniziale secondo cui il modello della quintupla elica si pone come miglior strategia per la valorizzazione di quella che abbiamo appunto definito una *community science commons-oriented (CSCO)*. Questa si configura come spazio di attivazione scientifica e democrazia collaborativa in cui il gradiente della *co-governance* più alto, quello del policentrismo, garantisce non solo condivisione e collaborazione, ma anche co-produzione tra i diversi centri di auto-organizzazione.

## 6. Conclusioni

Rispetto all'analisi proposta nelle due sezioni precedenti, che ci ha consentito di rispondere alle prime due domande di ricerca poste, possiamo avanzare alcune riflessioni aggiuntive sulle possibili raccomandazioni di policy per i *policy maker* interessati a potenziare la diffusione della CE secondo approcci di *commoning* e *co-governance*, andando così a rispondere all'ultima domanda di ricerca.

Per fare ciò, è innanzitutto importante concentrarsi sul ruolo della CE nella condivisione e aggregazione dei beni della comunità, promuovendo l'innovazione locale attraverso alcuni quadri di sviluppo della comunità locale e nazionale.

Come negli studi di caso analizzati, il ruolo svolto da queste organizzazioni richiede alcune precondizioni locali in termini di competenze, risorse e capacità necessarie per sviluppare la CE, precondizioni che sono state crea-

<sup>55</sup> Si veda tra gli altri K. Szulecki, *Conceptualizing energy democracy*, in 27(1), *Environmental Politics*, 2018, 21 ss.



te con formule di accompagnamento *ad hoc* che hanno aperto la strada verso una cosiddetta *energy citizenship*.

Tuttavia, si rilevano due ostacoli principali: da un lato la sostenibilità economica di queste iniziative e dall'altro l'inclusività in termini di accessibilità di tali agende all'interno di territori diversi.

Come sottolineato da Pasqui<sup>56</sup>, la diffusione di questi sviluppi comunitari altamente innovativi può essere fortemente dipendente da «standard elevati di prestazioni economiche e infrastrutture urbane necessarie per supportare questa nuova forma di produzione» capaci di “promuovere nuove asimmetrie e disuguaglianze spaziali”. Inoltre, le CE possono essere limitate nello scambio di conoscenze e informazioni, come qualsiasi organizzazione basata sulla comunità e su accordi comunitari contrattuali. Come ha sottolineato Ostrom<sup>57</sup>, «l'assunto che gli individui abbiano informazioni complete su tutte le azioni a loro disposizione, le probabili strategie che altri adotteranno e le probabilità di conseguenze specifiche che deriveranno dalle loro scelte, deve essere rifiutato in qualsiasi impostazione, tranne la più semplice delle ripetute». Infine, anche se gli accordi contrattuali di comunità possono essere considerati uno strumento efficace per promuovere l'*empowerment* economico delle comunità e la libertà di azione, queste comunità possono anche portare i gruppi sociali all'isolamento: ignorando le disuguaglianze, gli svantaggi e le asimmetrie date dal potere squilibrato e dai conflitti che sono una questione di fatto in alcuni contesti geografici (cioè *gated community*).

Osservando l'analisi sviluppata nel contributo teorico e nell'approfondimento delle pratiche è inoltre possibile avanzare riflessioni su tre aspetti: *a*) le raccomandazioni politiche che possono ampliare la fattibilità delle iniziative CE in qualsiasi contesto territoriale; *b*) nuove competenze progettuali e capacità locali che possono favorire lo sviluppo di nuove iniziative; *c*) il ruolo delle Comunità Energetiche nelle recenti politiche europee e nazionali e gli orizzonti nella definizione dell'impatto sociale delle “pratiche *place-based* di transizione energetica”

Per quanto riguarda il primo aspetto, la diffusione delle CE sembra risentire del quadro normativo poco chiaro in cui ancora operano. Oltre al serio impegno dato dall'esempio della Strategia Energetica Comunitaria nel Regno Unito, questo punto è particolarmente vero per il Paese, caratterizzato dall'ambiguità dei principi e delle leggi che definiscono le attività delle organizzazioni basate sulla comunità e la mancanza di politiche specifiche

<sup>56</sup> G. Pasqui, *Un ciclo politico al tramonto: perché l'innovazione delle politiche urbane in Italia non ha funzionato*, in *Territorio*, 2015, n. 57, 155.

<sup>57</sup> E. Ostrom, *Governing the commons*, cit. 659.

che supportino i processi di coinvolgimento della comunità. Come chiaramente osservato nell'esempio di BHS, il processo di coinvolgimento richiede tempo e competenza, affrontando costi monetari che possono dipendere dal capitale sociale e dalle "infrastrutture civiche" presenti nelle località della comunità.

Per quanto riguarda il secondo aspetto l'analisi degli esempi specifici ricalca l'importanza di promuovere nuove competenze e capacità da e per potenziali *policy maker*, imprenditori e individui in grado di sviluppare, investire e attivare CE. In particolare, il riferimento è a tre competenze specifiche: a) la capacità di "sistematizzare" il coinvolgimento dei singoli nell'iniziativa imprenditoriale: la capacità di stipulare un contratto in grado di condividere le responsabilità tra i membri di una comunità locale, disegnando regole che definiscono rapporti e responsabilità; b) la capacità di assicurare un modello di investimento sostenibile nei progetti, sia nel senso di capitale sociale<sup>58</sup> come capacità di mobilitare la rete di relazioni tra attori locali, sia nel senso di capitale sociale come capacità di promuovere investimenti legati alla sussidiarietà orizzontale o alla partecipazione imprenditoriale dei cittadini nella progettazione di servizi e spazi per le comunità locali<sup>59</sup>; c) la capacità di gestire priorità e interessi di una pluralità di individui; tenendo conto dell'effettiva partecipazione e rappresentazione dei bisogni e delle aspettative nei processi decisionali, in particolare per quanto riguarda l'equa distribuzione dei benefici generati dai beni di proprietà collettiva.

Da questo punto di vista, gli esempi richiamano questi temi con particolare preoccupazione. Le condizioni di fattibilità sono state costruite grazie allo sviluppo di queste competenze, sulle quali hanno basato l'acquisizione di *asset* intangibili e materiali essenziali alla sostenibilità dell'intera iniziativa di CE. Queste competenze in aggiunta ai recenti progressi tecnologici evidenziano un orizzonte promettente per queste organizzazioni all'interno della riorganizzazione del mercato energetico, dove possono stabilire la diffusione in territori diversi.

Infine, va fatta un'ultima riflessione relativa al terzo punto sollevato e attinente al ruolo che le Comunità Energetiche potranno giocare nel più ampio contesto delle politiche per la transizione ecologica. Sia tramite l'attuazione delle linee del PNRR che nel più ampio quadro delle politiche energetiche nazionali (vedasi per esempio l'aggiornamento del Piano Na-

<sup>58</sup> A. Caramizaru, A. Uihlein, *Energy Communities: An Overview of Energy and Social Innovation*, JRC Science for Policy Report JRC119433, Luxembourg 2020.

<sup>59</sup> P.N. Tracey, H. Haugh, *Beyond philanthropy: Community enterprise as a basis for corporate citizenship*, in 58(4), *Journal of business ethics*, 2005, 327 ss.

zionale Integrato Energia e Clima – PNIEC), sia in termini di indirizzi che la Commissione Europea darà per realizzare il Green Deal Europeo. Giova poi ricordare che gli stessi indirizzi saranno integrati nella legislazione di diversi piani e programmi dell’UE quali, per esempio, InvestEu, il meccanismo per collegare l’Europa (CEF), il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), il Fondo di Coesione (FC) e il Fondo per una Transizione Giusta (JTF).

Dal punto di vista della ricerca, il lavoro che università e centri di ricerca stanno facendo è elaborare strumenti analitici per identificare e valutare le pratiche di “transizione energetica” che meglio consentono di superare i tradizionali approcci legati esclusivamente a dinamiche economico-finanziarie; in questo senso è possibile concentrarsi sulla dimensione di impatto sociale delle iniziative e degli effetti che queste iniziative hanno nei luoghi in cui insistono; altresì utile cercare di colmare il gap di conoscenza nel connettere questi aspetti, esplorando e sistematizzando l’ampio spettro di approcci *place-based* utili alla realizzazione di una “giusta” transizione energetica. Con l’idea che le pratiche di transizione (come le CE ma anche impianti rinnovabili a proprietà collettiva, schemi di autoconsumo, progetti *community-based* di efficientamento energetico e contrasto alla povertà energetica) possano diventare il veicolo di politiche territoriali capaci di potenziarne l’impatto, sostenendo processi di coesione e inclusione sociale (es. povertà energetica) dove la dimensione energetica è capace di incoraggiare approcci di *ecowelfare* e sviluppo economico locale.

Più nel dettaglio, le sfide da affrontare rispetto ad una migliore definizione degli impatti delle pratiche di transizione energetica sono principalmente tre. La prima sfida riguarda la dimensione spaziale/ambientale: identificando la scala e la natura degli impatti ambientali tramite l’identificazione di esiti (*outcomes*) prodotti a scala micro, meso e macro come variabili influenzate dalle caratteristiche strategiche con cui le iniziative sono state realizzate. La seconda si lega alla capacità di identificare la dimensione sociale dei progetti nel considerare sia i fabbisogni energetici locali che le diverse capacità e dotazioni che soggetti e territori marginalizzati hanno nel realizzare progetti di “transizione giusta”. Infine la terza sfida riguarda la dimensione di governance di queste pratiche, rispetto alla quale va detto che le Comunità Energetiche rappresentano un quadro di esempi di iniziative particolarmente attente al tema della transizione giusta, in cui è però fondamentale osservare il ruolo giocato dalle politiche (piani, *partnership*, *energy policy*), dalle organizzazioni e dagli stakeholders con interessi diversi (in chiave appunto di *governance*) che conseguentemente indirizzano la mobilitazione di risorse sia finanziarie che immateriali.

Rispetto al tema delle competenze, molto caro al meccanismo di “tran-

sizione giusta”, sicuramente la distanza da colmare di riqualificazione del capitale umano del comparto industriale energetico è un tema particolarmente critico. Occorrerà in primo luogo rafforzare le competenze interne alle pubbliche amministrazioni, a latere delle misure di sostegno finanziario alle iniziative. Molti dei comuni target dei finanziamenti previsti dal PNRR (Componente 1, Misura 1.2) difficilmente potranno far fronte alle necessità richieste in termini competenze progettuali (vedi con il rischio che organizzazioni esterne alle dinamiche locali promuovano “modelli prefabbricati” validi per tutte le realtà (isomorfismo organizzativo), senza un reale coinvolgimento delle comunità locali, senza reali ricadute in termini di esternalità positive e con soluzioni tecnologiche incapaci di produrre valore aggiunto nelle economie territoriali.

In una recente ricerca promossa da RSE e condotta da Luiss Business School<sup>60</sup> sull’ampio settore delle Comunità Energetiche rinnovabili e dell’autoconsumo collettivo è stato osservato come siano le dinamiche manageriali delle iniziative a definire il successo rispetto all’operatività e alla loro efficacia, pur restando la necessità di costruire uno stretto legame organizzativo con il territorio e le comunità di pratiche. Su questo, è necessario, tra le altre cose, mutuare conoscenza tra ecosistemi e reti di organizzazioni nazionali e internazionali che già fanno *advocacy* per il settore delle Comunità Energetiche e sui diritti per la “democrazia energetica” e la transizione ecologica legata al settore energetico (es. Friends for the Earth & RESCOOP<sup>61</sup>).

L’interesse è sviluppare condizioni di sostenibilità organizzativo/finanziaria dei progetti che necessariamente devono ingaggiare soggetti investitori (più o meno istituzionali) e allo stesso tempo sviluppare accordi di collaborazione tra diversi attori privati (es. ESCO) o con attori pubblici (es. pubbliche amministrazioni, agenzie regionali per la casa, consorzi di comuni). A questo fine, le cooperative, le fondazioni e le imprese di capitali a matrice comunitaria (proprietà collettiva) si configurano come modelli validi per sostenere il potenziale di queste innovazioni locali dove le competenze necessarie includono sicuramente il design della *governance*, delle *partnership* e l’ingaggio delle comunità locali.

<sup>60</sup> L. Tricarico, M. Zulianello, e L. De Vidovich, *Community energy map: una ricognizione delle prime esperienze di comunità energetiche rinnovabili*. Milano, FrancoAngeli, 2021.

<sup>61</sup> REScoop. *Community Energy: A practical guide to reclaiming power*. 2020. «[www.rescoop.eu/toolbox/community-energy-a-practical-guide-to-reclaiming-power](http://www.rescoop.eu/toolbox/community-energy-a-practical-guide-to-reclaiming-power)».

*Abstract*

*The paper proposes a reflection on the relationship between the emerging Energy Communities (EC) and their potential commoning approaches considering energy production and distribution as urban commons. This means reflecting on the EC potential for democratisation and paying attention to the participatory dimension of citizens in a citizen science perspective. It also means questioning the governance of the urban commons to understand whether the implementation of new models can guarantee social justice and inclusion along with the production and distribution of energy. The authors analyse three different examples of EC adopting the framework of the City as a Commons, as an approach able to support communities in a collaborative transition towards a smart and just city in which the energy dimension can also be rethought in terms of citizen science. In the analysis, the features of what has been defined as a commons-oriented community science emerge and the paper closes with some reflections on the difficulties but also on possible policy recommendations for policy makers interested in enhancing the dissemination of EC according to commoning and co-governance approaches.*



## LE INFRASTRUTTURE VERDI

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Città e neutralità climatica. – 3. Riconnettere città e natura: le infrastrutture verdi. – 4. Le infrastrutture verdi nell’ordinamento italiano. – 5. Il *framework* teorico: Ostrom nella città. – 6. Dal governo del territorio alla *governance* del territorio. – 7. Le infrastrutture verdi come leve di innovazione urbana sostenibile: alcuni casi di *governance* – 8. Conclusioni.

### 1. Introduzione

La città alle prese con gli obiettivi di neutralità climatica è il punto di partenza dell’articolo, che si pone l’obiettivo di indagare una soluzione proposta per mitigare i cambiamenti climatici negli ambienti urbani e ricostruire le trame territoriali, le infrastrutture verdi. Queste trovano ancora scarsi appigli nel diritto, ma vengono sempre più adottate a livello locale e trovano positivo accoglimento nelle *policy* comunitarie. Inquadrare l’oggetto dell’articolo con le lenti dello scienziato sociale aiuterà a comprendere gli attuali limiti del diritto per la diffusione delle suddette infrastrutture, sottolineando la necessità di promuovere forme di *governance* che abilitino l’azione delle comunità urbane, transitando dal governo alla *governance* del territorio.

### 2. Città e neutralità climatica

I centri urbani, che occupano appena il due per cento della superficie terrestre, sono responsabili di oltre il settanta per cento delle emissioni di gas serra a livello globale<sup>1</sup>. L’Unione europea (UE) conta all’incirca quattrocotocinquanta milioni di abitanti: il settantacinque per cento di questi vive in

<sup>1</sup> T. Wei, J. Wu e S. Chen, *Keeping Track of Greenhouse Gas Emission Reduction Progress and Targets*, in *167 Cities Worldwide*, *Frontiers in Sustainable Cities*, 2021.

agglomerati urbani<sup>2</sup>. Il futuro sarà sempre più urbano, con le città dell'UE destinate ad ospitare il novanta per cento della popolazione europea e quelle italiane che già registrano la presenza di circa un terzo della popolazione nazionale complessiva<sup>3</sup>. A questi dati si aggiunga la constatazione che le città europee non hanno seguito un *iter* armonioso di sviluppo, uno sviluppo urbanistico ordinato, in grado di garantire una relazione armoniosa tra l'habitat, i servizi, le strutture, il verde pubblico, e le attrezzature destinate ad uso collettivo. Strategie di pianificazione del territorio che hanno per lungo tempo ignorato l'ambiente hanno portato a quello sviluppo incontrollato definito *Sprawl* urbano, con le città che si sono espanse a scapito delle aree naturali presenti intorno agli agglomerati urbani, con una sregolata e irreversibile cementificazione e quindi impermeabilizzazione del suolo<sup>4</sup>.

Per queste e altre ragioni, le città rappresentano snodi fondamentali per contrastare dinamiche globali quali il *climate change* e per raggiungere obiettivi di sviluppo sostenibile, divenendo sempre più teatri di sfide e problemi e al contempo laboratori dove vengono sperimentate politiche e soluzioni innovative e sostenibili<sup>5</sup>.

All'ideazione di soluzioni urbane sostenibili sono dedicate gran parte delle recenti politiche comunitarie e nazionali, oltre che sovranazionali con la ben nota Agenda 2030 delle Nazioni Unite e i suoi diciassette *Sustainable Development Goals* o la New Urban Agenda definita a Quito – capitale dell'Ecuador – nell'ambito di Habitat III<sup>6</sup>, la conferenza delle Nazioni Unite sugli insediamenti umani e lo sviluppo urbano sostenibile. L'UE, con il Green Deal europeo, punta a raggiungere la neutralità climatica al 2050 attraverso l'azzeramento delle emissioni, gli investimenti nelle tecnologie verdi e la protezione dell'ambiente naturale<sup>7</sup>; in questo ambito è stata di recente pubblicata l'ultima *call Horizon 2020*, la *European Green Deal call*. Elementi

<sup>2</sup> Nel territorio dell'Unione vi sono diciotto città con più di un milione di abitanti, quarantatré città hanno più di cinquecentomila abitanti, ottantacinque città hanno tra i duecentocinquantomila e i cinquecentomila abitanti e settecento città hanno tra i cinquantamila e i duecentocinquantomila abitanti

<sup>3</sup> ISTAT, *Forme, livelli e dinamiche dell'urbanizzazione in Italia*, 2017.

<sup>4</sup> Tra le concause dei molti episodi di smottamenti e alluvioni sempre più devastanti.

<sup>5</sup> I.Vandecasteele, C. Baranzelli, et al., *The Future of Cities – Opportunities, challenges and the way forward*, EUR 29752 EN, Publications Office, Luxembourg, 2019.

<sup>6</sup> Risoluzione 71/256 adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 23 dicembre 2016.

<sup>7</sup> Il Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il reg. Ce n. 401/2009 e il reg. Ue n. 1999/2018 (“Normativa europea sul clima”) è disponibile al seguente link: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-27-2021-INIT/it/pdf>.



## le infrastrutture verdi

fondanti delle venti *call for proposal* pubblicate sono la tutela degli ecosistemi naturali e della biodiversità e l'attivo coinvolgimento dei cittadini, anche e soprattutto nei progetti di ricerca e innovazione mirati a ideare soluzioni urbane eco-compatibili. La neutralità climatica è un elemento cardine anche nel nuovo programma quadro dell'UE per la ricerca e innovazione, *Horizon Europe*. Tramite un sistema composto di "missioni" il programma mira a lanciare sfide e raggiungere obiettivi ambiziosi. Una delle cinque missioni, fondata sullo studio «*100 Climate-neutral Cities by 2030 – by and for the Citizens*»<sup>8</sup>, è interamente dedicata a raggiungere la neutralità climatica nelle città. Anche la futura iniziativa *New European Bauhaus*, lanciata dalla Commissione Europea, promuoverà la connessione tra i sistemi dell'abitare e gli ambienti naturali. E da più anni remano nella direzione di una riconnessione tra città e natura i fondi strutturali, con in particolare il Fondo di Coesione e il Fondo europeo di Sviluppo Regionale (FESR), che co-finanzia Programmi come Urbact, nato con l'obiettivo di promuovere uno sviluppo urbano sostenibile grazie alla condivisione di esperienze e conoscenze tra città che si uniscono in reti di trasferimento e che ha finanziato numerosi interventi atti a promuovere una maggiore qualità dell'ambiente urbano. A livello nazionale una parte delle risorse del PNRR sarà destinata a finalità simili<sup>9</sup> e anche con obiettivi analoghi sono stati istituiti il Ministero della transizione ecologica e il Comitato interministeriale per la transizione ecologica<sup>10</sup>.

### 3. Riconnettere città e natura: le infrastrutture verdi

Si è dato brevemente conto del presente e futuro delle città, oltre che delle tendenze e linee di indirizzo comunitarie e nazionali, da cui discende l'importanza del ruolo delle amministrazioni locali, che spesso non riescono a far fronte alla grandezza e complessità delle sfide che si trovano a fron-

<sup>8</sup> L'Interim report del mission board per le climate-neutral and smart cities è disponibile qui: [www.op.europa.eu/en/web/eu-law-and-publications/publication-detail/-/publication/82f1df57-b68b-11ea-bb7a-01aa75ed71a1#](http://www.op.europa.eu/en/web/eu-law-and-publications/publication-detail/-/publication/82f1df57-b68b-11ea-bb7a-01aa75ed71a1#). Le infrastrutture verdi vengono esplicitamente menzionate dal report come mezzo per la ripresa.

<sup>9</sup> L'UE ha previsto che al contrasto al cambiamento climatico debba essere destinato almeno il 30 per cento delle risorse stanziare con il programma Next Generation EU.

<sup>10</sup> Il compito del CITE è di assicurare un coordinamento delle politiche in materia di: «a) riduzione delle emissioni di gas climalteranti; b) mobilità sostenibile; c) contrasto al dissesto idrogeologico e al consumo di suolo; d) risorse idriche e relative infrastrutture; e) qualità dell'aria; f) economia circolare». Art. 4, c. 3, d.l. 1° marzo 2021, n. 22, rubricato «Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri», pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 1° marzo 2021, n. 51.

teggiate. Il compito degli amministratori locali non è certamente semplice, essendo questi chiamati a rispondere alle molteplici ed eterogenee esigenze degli abitanti delle città e a fornire un numero sempre maggiore di servizi e strutture (residenziali, commerciali, ricettive etc.), cercando di garantire al contempo un miglioramento della qualità dell'ambiente urbano e della vita dei cittadini. Alcuni enti locali virtuosi, anticipando legislatori statale e regionali e spesso abilitando l'iniziativa delle comunità locali, hanno individuato nella promozione di elementi naturali nelle città, sin dalla fase di pianificazione, una risposta ai cambiamenti climatici e uno strumento concreto di attuazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile. È con questi obiettivi, con la volontà di ricollegare le aree naturali ai centri urbani, di creare una nuova connettività tra il verde urbano, periurbano e rurale, che, accanto a quelle grigie, si è iniziato a parlare di infrastrutture verdi, con un cambiamento di approccio, da una concezione di verde urbano ornamentale a polifunzionale. Investire nelle infrastrutture verdi «dalla costruzione di cinture verdi, con l'obiettivo di contenere l'espansione urbana al loro interno, a quella dei cunei verdi, che prevedono una penetrazione dall'esterno verso il tessuto urbanizzato, dalla preservazione di spazi agricoli all'interno delle aree urbanizzate ai corridoi verdi, fino alla costruzione di reti, trame e sistemi»<sup>11</sup>, è stata proposta come una delle risposte alla sfida dei cambiamenti climatici. La multifunzionalità delle infrastrutture verdi diventa dunque un passaggio centrale per raggiungere gli obiettivi teorici che l'articolato sistema di atti europei e internazionali pone in materia di contrasto ai cambiamenti climatici, di preservazione della biodiversità e in generale in ambito di sostenibilità.

La definizione più accettata delle infrastrutture verdi è quella che le intende come reti di aree naturali e seminaturali pianificate a livello strategico con altri elementi ambientali, progettate e gestite in maniera da fornire un ampio spettro di servizi eco-sistemici<sup>12</sup>. A livello europeo le infrastrutture verdi sono state definite come un concetto che si riferisce alla connettività degli ecosistemi e alla loro protezione, alla fornitura di servizi eco-sistemici, riferendosi al contempo alla mitigazione e all'adattamento ai cambiamenti climatici<sup>13</sup>. Ne fanno parte gli spazi verdi (o blu, nel caso degli ecosistemi acquatici) e altri elementi fisici in aree sulla terraferma, dove sono presenti in

<sup>11</sup> Consiglio per la ricerca in Agricoltura e l'analisi dell'economia agraria (CREA), in *Agricoltura e città*, 2015, 9.

<sup>12</sup> Commissione Europea, COM (2013) 249 final, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni "Infrastrutture verdi – Rafforzare il capitale naturale in Europa*, 2013.

<sup>13</sup> EEA, *Green Infrastructure and territorial cohesion. The concept of Green Infrastructure and*

## le infrastrutture verdi

contesti rurali e urbani<sup>14</sup>. Le infrastrutture verdi contribuiscono considerevolmente ad un'efficace attuazione di tutte le politiche nei casi in cui alcuni o tutti gli obiettivi formulati possono essere raggiunti interamente o in parte ricorrendo a soluzioni basate sulla natura<sup>15</sup>. Compongono le infrastrutture verdi, a livello europeo, la rete Natura 2000, il principale strumento della politica dell'UE per la conservazione della biodiversità, una rete ecologica diffusa su tutto il territorio dell'Unione, istituita ai sensi della dir. 92/43/Cee "Habitat" per garantire il mantenimento a lungo termine degli habitat naturali e delle specie di flora e fauna minacciati o rari a livello comunitario<sup>16</sup>, quale struttura portante, nonché spazi naturali e seminaturali al di fuori di Natura 2000, come parchi, giardini privati, siepi, fasce tampone vegetate lungo i fiumi ed elementi artificiali come giardini pensili, muri verdi, ponti ecologici.

La terminologia fu coniata negli Stati Uniti verso la metà degli anni '90 del Novecento, per esaltare l'importanza dell'ambiente naturale e rurale nelle decisioni riguardanti la pianificazione territoriale. Tra le definizioni va menzionata anche quella dell'*US Environmental Protection Agency*, che descrive le *Green Infrastructure* come una categoria di manufatti, tecnologie e pratiche che utilizzano sistemi naturali, o artificiali che simulano i processi naturali, con il fine di migliorare la qualità ambientale e fornire servizi di pubblica utilità, o ancora meglio una rete di spazi multifunzionali, che includono parchi, orti, boschi, corridoi verdi, corsi d'acqua, alberi lungo le strade. Anche la Strategia europea per la biodiversità prende le infrastrutture verdi a riferimento, quando indica l'obiettivo di «preservare e valorizzare gli ecosistemi e i relativi servizi mediante l'infrastruttura verde e il ripristino di almeno il 15% degli ecosistemi degradati»<sup>17</sup>. L'infrastruttura verde è una «rete pianificata, progettata e gestita»<sup>18</sup>, con ciò indicando come oltre al ruolo del capitale naturale debba coesistere un ruolo da parte della società umana di pianificazione e gestione di questi sistemi infrastrutturali.

*its integration into policies using monitoring systems*. Technical Report no. 18/2011, European Environment Agency, Copenhagen, Danimarca, 2011.

<sup>14</sup> Commissione Europea, *Relazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Riesame dei progressi compiuti nell'attuazione della strategia dell'UE per le infrastrutture verdi*, SWD(2019) 184 final, 2019.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> Dal sito web del Ministero italiano dell'ambiente.

<sup>17</sup> COM(2020) 380 Strategia Europea per la Biodiversità.

<sup>18</sup> Commissione europea, *ivi*.

La definizione di servizi eco-sistemici può ritrovarsi in Costanza che ha stimato i suddetti in termini economici<sup>19</sup>, e nel rapporto del *Millennium Ecosystem Assessment* (MEA) del 2005<sup>20</sup>, che tuttora costituisce lo sforzo maggiore di sintesi dei suddetti servizi a livello globale e che fornisce uno schema interpretativo che prevede quattro macro-categorie: servizi di supporto alla vita (come ad esempio la formazione dei suoli, la fotosintesi o i cicli naturali), servizi di produzione (di alimenti, di legno e di altre fibre, di sostanze chimiche, di acqua), servizi di regolazione (del microclima, dei flussi idrici, di impollinazione e altri), servizi culturali (come la possibilità di fruire dei luoghi a scopo ricreativo, o l'identità stessa dei luoghi). In un quadro di ricostruzione ecologica dei territori, le infrastrutture verdi sono un elemento centrale, e sono il risultato combinato di due categorie di azioni: la preservazione di aree o unità naturali (del capitale naturale dello specifico territorio, capitale che fornisce servizi eco-sistemici all'intero territorio di riferimento) e la creazione di nuove unità eco-sistemiche naturali (che ricalchino le forme e le funzionalità delle prime).

L'importanza di investire in infrastrutture verdi sembra confermata anche da recenti studi sulla mortalità da COVID-19. In uno studio in particolare, condotto da ricercatori italiani, si afferma che la proteina che protegge l'organismo dai danni delle polveri sottili è la stessa che favorisce l'azione dannosa del SARS COV-2<sup>21</sup>. Gli effetti dell'esposizione delle persone al PM2.5, un mix di polveri sottili prodotte da industrie, veicoli e altre sorgenti, sono una delle cause della maggiore incidenza dell'infezione sulla popolazione mondiale. La capacità di riduzione del livello di inquinamento atmosferico caratteristica delle infrastrutture verdi (come ampiamente testimoniato da diversi studi<sup>22</sup>) sarebbe dunque funzionale anche in questo frangente. Sul punto, anche il Libro bianco sull'adattamento ai cambiamenti climatici riconosce l'importanza cruciale della biodiversità e dei servizi eco-sistemici per la vita umana e individua nelle infrastrutture verdi

<sup>19</sup> R. Costanza, R., Darge, R. Degroot, et. al. *The value of the world's ecosystem services and natural capital*, in 387 (6630) *Nature* (1997).

<sup>20</sup> MEA – Millennium Ecosystem Assessment, *Ecosystems and Human Well-being: Synthesis*. Island Press, Washington, DC, 2005.

<sup>21</sup> F. Fiasca, M. Minelli et al, *Associations between COVID-19 Incidence Rates and the Exposure to PM2.5 and NO2: A Nationwide Observational Study in Italy*, in 17(24) *Int. J. Environ. Res. Public Health* (2020), 9318; «[www.doi.org/10.3390/ijerph17249318](http://www.doi.org/10.3390/ijerph17249318)».

<sup>22</sup> K.V. Abhijith, P. Kumar, *Field investigations for evaluating green infrastructure effects on air quality in open-road conditions*, in 201 *Atmospheric Environment* (2019), 132-147 o A. Tiwari, P. Kumar, *Integrated dispersion-deposition modelling for air pollutant reduction via green infrastructure at an urban scale*, in 723 *Science of the Total Environment* (2020).

## le infrastrutture verdi

una soluzione, sottolineando come la capacità della natura di assorbire e controllare gli impatti dell'attività antropica urbana possa costituire una risposta più efficiente rispetto al voler trattare solamente l'aspetto delle infrastrutture grigie. L'infrastruttura verde «può svolgere un ruolo di primo piano in termini di adattamento perché può fornire risorse essenziali a fini socioeconomici in condizioni climatiche estreme»<sup>23</sup>. La resilienza del sistema eco-territoriale diviene dunque un elemento essenziale anche nelle aree urbane<sup>24</sup>.

### 4. Le infrastrutture verdi nell'ordinamento italiano

Volendo indagare quale ruolo venga attribuito alle infrastrutture verdi (e quindi in larga parte al verde urbano) nel diritto e quali strumenti giuridici e di *policy* abbiano le amministrazioni locali per promuovere la tutela dell'ambiente tramite l'ampliamento degli spazi verdi urbani ricadiamo principalmente in due ambiti: quello della pianificazione urbanistica, o meglio del governo del territorio, e quello degli appalti pubblici.

Con riferimento al diritto positivo, il dovere di tenere in considerazione l'impatto ambientale delle decisioni politiche è da rintracciarsi a livello comunitario nel principio di integrazione contenuto nell'art. 11 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)<sup>25</sup>. L'azione della Corte di giustizia dell'Unione europea ha contribuito notevolmente a chiarire il bilanciamento dell'interesse ambientale con gli altri interessi, indicando come tutte le politiche e le decisioni assunte a livello comunitario debbano necessariamente tenere conto della tutela dell'ambiente. Volendo analizzare la traduzione di tale principio nella legislazione italiana, si comprenderà come nella definizione delle politiche relative ai contratti pubblici il valore ambientale sia stato ben integrato e le pubbliche amministrazioni, nel ricorrere al mercato per acquistare beni e servizi, debbano garantire prioritariamente la tutela ambientale<sup>26</sup>, mentre, nell'ambito delle politiche relative alla mate-

<sup>23</sup> Commissione europea, *Libro bianco sull'adattamento ai cambiamenti climatici* COM (2009) 147, 2009.

<sup>24</sup> S. Malcevski e G.L. Bisogni, *Infrastrutture verdi e ricostruzione ecologica in ambito urbano e periurbano*, Firenze, Firenze University Press, 2016, 33.

<sup>25</sup> L'art. 11 stabilisce il dovere di integrare «le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente nella definizione e nella attuazione delle politiche e delle azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile».

<sup>26</sup> Anche qui l'azione della Corte di Giustizia ha fortemente contribuito. Si vedano ad esempio le sentenze C-513/99 *Concordia Bus Finland* o C-448/01 *ENV e Wienstrom*.

ria dell'urbanistica, il percorso è stato più frammentato e tortuoso. Ad oggi l'integrazione della dimensione ambientale in ambito urbanistico è rimessa all'azione legislativa di alcuni virtuosi legislatori regionali e non gode di una normativa unitaria e uniforme. Il Piano regolatore generale rimane lo strumento più efficace nelle mani degli enti locali per promuovere la diffusione delle infrastrutture verdi all'interno dei propri ambiti territoriali.

A complicare l'analisi contribuisce l'assenza di una nozione giuridica unitaria di verde urbano. A considerare per la prima volta il verde urbano in modo unitario, senza tuttavia creare una nozione giuridica unitaria a tal riguardo, è stata la legge per lo sviluppo degli spazi verdi urbani, adottata il 14 gennaio 2013. Con la l. n. 10/2013, il legislatore statale si è impegnato a riconoscere il ruolo polifunzionale del verde, la cui diffusione permette «la riduzione delle emissioni, la prevenzione del dissesto idrogeologico e la protezione del suolo, il miglioramento della qualità dell'aria [...] e la vivibilità degli insediamenti urbani»<sup>27</sup>. Ai sensi dell'art. 6, c. 1, l. n. 10/2013, le regioni, le province, le città metropolitane e i comuni, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e delle proprie risorse, è chiamato a promuovere l'incremento degli spazi verdi urbani, nonché delle cinture verdi intorno alle conurbazioni, per delimitare gli spazi urbani. Le previsioni di tale legge non sono state esenti da critiche, sia per la complessità della procedura di adozione delle suddette misure (l'attuazione è rimessa a un lavoro congiunto in Conferenza unificata con scarso coinvolgimento delle amministrazioni comunali), sia per l'impianto del già citato art. 6, che risulta privo di qualsiasi carattere di cogenza. Potrà influire nell'ambito qui analizzato anche la nuova Strategia dell'UE sulla biodiversità, che prevede l'integrazione delle infrastrutture verdi all'interno della pianificazione urbana.

Per quanto concerne le infrastrutture per come interpretate nel presente lavoro, rilevano di più le iniziative e leggi regionali e talvolta esperienze che partono dal basso o dai comuni. Ma ciò che rileva veramente è l'abilitazione e promozione della collaborazione delle comunità urbane per la cura e gestione delle infrastrutture verdi.

## **5. Il *framework* teorico: Ostrom nella città**

La teoria economico-politologica può aiutarci ad inquadrare meglio l'oggetto del presente articolo e a comprendere quali siano le condizio-

<sup>27</sup> Legge 14 gennaio 2013, n. 10, art. 1, comma 1.

## le infrastrutture verdi

ni in cui le infrastrutture verdi possono essere governate e preservate. Le infrastrutture verdi possono essere studiate con le lenti teoriche di Elinor Ostrom, premio Nobel per l'economia nel 2009, come *common pool resources*, sistemi di risorse naturali o create dall'uomo che siano sufficientemente vasti da rendere costosa (ma non impossibile) l'esclusione di potenziali beneficiari dal godimento dei benefici derivanti dal loro uso. Sono quelle risorse la cui disponibilità è limitata e il cui utilizzo può risultare eccessivo. Il fatto che il loro utilizzo sia difficilmente escludibile ha portato a definirle come risorse a accesso libero, concetto che porta a definire una situazione in cui nessuno possiede la risorsa e non vi è perciò responsabilità nei suoi confronti, ma questo non è valido sempre. La risorsa in questione può in molti casi essere posseduta e gestita come proprietà pubblica, privata o comune. Chiaramente la rivalità della risorsa porta a una situazione di esternalità negative collegate all'utilizzo da parte di un individuo nei confronti degli altri. Il dilemma connesso all'utilizzo di queste risorse aveva portato la teoria economica a elaborare sostanzialmente due risposte: da un lato la soluzione proposta da Hardin di accentramento statale, con la proprietà della risorsa assegnata allo Stato, dall'altro una soluzione di assegnazione del diritto di proprietà a un privato. La Ostrom propone una terza visione, contestando la rigidità delle due precedenti e l'assunto che la soluzione alla "tragedia dei beni comuni" debba venire dall'esterno ed essere imposta agli individui coinvolti. Ella prospetta la possibilità per gli individui di agire in modo cooperativo, promuovendo l'auto-organizzazione (o autoregolazione) dei partecipanti i quali dunque possono gestire correttamente la risorsa comune, stabilendo una serie di regole. I principi su cui questo autogoverno si basa sono: *i*) confini chiaramente definiti, contrastando dunque l'ipotesi di libero accesso e definendo le *common pool resources* come spazi e risorse ben definite, *ii*) adeguatezza, che prevede che le condizioni limitative dell'accesso devono essere congruenti con la situazione locale, *iii*) meccanismi di scelta collettiva, intendendo con questo principio la possibilità per gli individui di partecipare a eventuali modifiche delle regole, *iv*) controllo, che prevede che chi monitora deve rendere conto agli utenti o essere lui stesso un utente, *v*) sanzioni correlate alle violazioni commesse, *vi*) meccanismi di soluzione dei conflitti, *vii*) riconoscimento del diritto di auto-organizzarsi, un diritto che non deve essere messo in discussione dalle autorità governative centrali. In caso di risorse estese su larga scala vale anche un ulteriore principio: *viii*) *governance* multi-livello, intendendo con ciò che la *governance* della risorsa deve essere organizzata su più livelli, armonici tra di loro.

Altri studiosi hanno indagato la possibilità di riadattare questi concetti, inizialmente intesi come propri degli ecosistemi naturali, ai contesti urba-

ni<sup>28</sup>. È per questa ragione fondamentale introdurre nel framework analitico tramite il quale si vogliono presentare le infrastrutture verdi il concetto di *co-governance*, che si riferisce alla presenza o assenza di istituzioni collaborative o di comunità per la cura delle medesime<sup>29</sup>. Le infrastrutture verdi possono rappresentare difatti un bene comune di tipo tradizionale o un bene comune urbano.

## 6. Dal governo del territorio alla *governance* del territorio

Se leggiamo le infrastrutture verdi come beni comuni urbani, comprenderemo come meccanismi di *governance* che abilitino l'azione delle comunità locali siano cruciali (anche se non completamente sufficienti di per sé). Un modello di *governance* presuppone una visione del territorio come una rete, all'interno della quale si instaurano relazioni tra i diversi attori, pubblici, privati e della società civile nell'ottica della realizzazione di programmi e azioni di sviluppo che siano condivisi dagli attori stessi e che vengano implementati tramite modelli, per l'appunto, di *governance* territoriale<sup>30</sup>. Il cambio di paradigma da governo a *governance* del territorio si rende necessario soprattutto grazie all'importanza acquisita dagli assetti istituzionali locali. Il contesto è quello di un mondo che vede sempre più sfide e problematiche globali che presuppongono (o semplicemente e più frequentemente trovano) risposte locali. Gli strumenti tradizionali di regolazione non sono più adeguati a raggiungere l'obiettivo di uno sviluppo sostenibile e competitivo dei territori. A seguito di questa consapevolezza si sono diffusi modelli decisionali pensati con il duplice obiettivo di creare assetti istituzionali multilivello tra i vari livelli amministrativi e di realizzare gli obiettivi prefissati per mezzo di modelli di regolazione basati su *partnership* tra pubblico e privato e, in alcuni casi, comunità). Caratteristica importante alla base dei processi di *governance*, a differenza dei modelli di *government*, è il riconoscimento del territorio come entità dinamica, non solo come spazio fisico, che progredisce con il passare del tempo e non è racchiudibile in un'unica immagine statica ma è

<sup>28</sup> S. Foster e C. Iaione, *The city as a commons*, in 2 *Yale Law and Policy Review* (2016) e S. Foster e C. Iaione, *Ostrom in the City*, Routledge Handbook on the Study of the Common, New York, Routledge, 2019.

<sup>29</sup> C. Iaione, *The CO-city*, in 2 *American Journal of Economics and Sociology* (2016); C. Iaione e E. De Nictolis, *Urban Pooling*, in 3 *Fordham Urb. Law Journal* (2017), 665 e C. Iaione, *The Right to the Co-City*, in 1 *Italian Public Law Journal* (2017).

<sup>30</sup> M. Luzzi, *Processi di governance per nuove forme di governo territoriale*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, n.3, 2017.



## le infrastrutture verdi

caratterizzato da molteplici sfaccettature. La *governance* è quindi il processo per mezzo del quale vengono collettivamente affrontati i problemi rispondendo ai bisogni concreti della singola comunità locale di riferimento, con una integrazione delle azioni del governo con quelle dei cittadini, e dove il ruolo delle istituzioni locali non è tanto quello di un centro ispiratore di politiche quanto quello di un nodo, un centro capace di coordinare più attori, favorendo la loro azione e iniziativa e governando efficacemente le dinamiche sinergiche che da queste nascono.

Con il modello di *governance* territoriale cambia l'approccio alla programmazione che in passato avveniva tramite un rigido schema gerarchico mentre oggi si basa sulla condivisione delle scelte con gli attori che saranno i primi ad essere interessati dalle scelte stesse.

Nel mondo si osservano sempre più trasformazioni nei modelli di *governance* nei diversi livelli di governo e riguardanti i settori più disparati, dalle riforme dei servizi pubblici locali alla regolazione del commercio globale. Al cuore di queste trasformazioni emerge quella che potremmo definire *governance* sperimentalista (*experimentalist governance*)<sup>31</sup>. Questo modello è basato su un contesto normativo e sulla revisione ricorsiva di esso tramite esperienze di implementazione in diversi contesti locali. Prevede dunque un processo ricorsivo di individuazione di obiettivi provvisori e di revisione di essi; tale revisione si basa su quanto appreso dalla comparazione tra approcci alternativi. Per queste sue caratteristiche flessibili tale approccio appare importante da inserire maggiormente nel dibattito e nei modelli decisionali delle pubbliche amministrazioni italiane; sembra evidente come l'insorgere di nuove esigenze sociali, sanitarie, ambientali ed economiche e nuovi modelli (di organizzazione sociale, di approccio alla sanità e alle tematiche ambientali) sia sempre più all'ordine del giorno e richieda strumenti di *governance* che siano flessibili e riscrivibili per far fronte alle numerose sfide odierne. Ciò è valido anche per la creazione, gestione e salvaguardia delle infrastrutture verdi. La *governance* sperimentalista nella sua forma più sviluppata consta di una architettura multilivello composta di quattro elementi che sono tra di loro collegati in un ciclo iterativo: il primo prevede la fissazione da parte di enti/unità pubblici/pubbliche centrali e locali (in un connubio virtuoso e in collaborazione con interlocutori rilevanti della società civile) di un ampio quadro di obiettivi provvisori (quali ad esempio una migliore qualità dell'acqua, o la sicurezza alimentare, o una educazione adeguata e altri) e di metriche per misurare il raggiungimento degli stessi; il secondo ele-

<sup>31</sup> C. Sabel, J. Zeitlin, *Experimentalist Governance*, The Oxford Handbook of Governance, Edited by David Levi-Faur, 2012.

mento prevede un alto grado di gestione decentrata che si traduce nella discrezionalità per le unità locali (attori privati o enti pubblici territoriali) nel perseguire gli obiettivi di cui sopra (un compito che, citando Parag Khanna e le sue città connesse, vede gli attori locali già coalizzarsi per rispondere a sfide spesso globali, creando strumenti nuovi e innovativi e sperimentando soluzioni; le città e gli attori locali infatti sono in prima fila, anche per via del maggior grado di *accountability*, nel dover trovare soluzioni per i problemi dei territori e degli abitanti locali e nel fare ciò sono liberi di sperimentare soluzioni che, se del caso, rompano gli schemi tradizionali); il terzo elemento di questo ciclo sperimentalista prevede, come condizione dell'autonomia appena citata, un'attività di rendicontazione da parte delle unità locali sulle *performance* ottenute e la partecipazione a una *peer review* in cui i risultati delle scelte e azioni locali sono comparati con quelli di altre unità locali che decidano di adottare strumenti differenti per raggiungere gli stessi obiettivi; infine il quarto elemento di questa sofisticata costruzione architettonica prevede che gli stessi obiettivi, le metriche e le procedure decisionali vengano periodicamente aggiornati e rivisti in risposta alle problematiche e alle opportunità emerse dalla valutazione del processo; arrivati a tal punto il ciclo si ripete. Lo sperimentalismo va inteso anche in una accezione filosofica nel senso della continua e sistematica messa in discussione circa le sue (del modello) assunzioni e pratiche, delle soluzioni che vanno prese come incomplete e modificabili<sup>32</sup>. Un modello di *governance* così delineato potrebbe essere ascritto a forma di “poliarchia direttamente deliberativa” (nella traduzione letterale di *directly deliberative polyarchy*<sup>33</sup>): deliberativo, perché alla sua base vi è la discussione come metodo per rimodellare pratiche consolidate nel tempo e per aprire alla ridefinizione e individuazione degli interessi; direttamente deliberativo perché prevede la concreta integrazione delle esperienze dei diversi attori del territorio e l'adozione delle loro soluzioni a problemi concreti; poliarchico perché, in assenza di un decisore finale centrale, le sue unità costitutive devono imparare, disciplinarsi e fissare obiettivi in modo reciproco e dialogico<sup>34</sup>. Architetture di *governance* sperimentalista di questo genere portano a concepire la città come un laboratorio, dove sperimentare soluzioni innovative in particolar modo legate alla tutela ambientale, alla coesione sociale, alla creazione di nuove infrastrutture e altro<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> Come sottolinea Charles Sabel, professore alla Columbia Law School e tra i maggiori teorici di questo approccio.

<sup>33</sup> J. Cohen, C. Sabel, *Directly-Deliberative Polyarchy*, in 3(4) *European Law Journal* (1997).

<sup>34</sup> Sabel, Zeitlin, 2012.

<sup>35</sup> A. Karvonen, B. Van Heur., *Urban Laboratories: Experiments in Reworking Cities*, in 38(2) *International Journal of Urban and Regional Research*, marzo 2014.

## le infrastrutture verdi

In questa concezione del territorio e della città come una rete, diventa cruciale il ruolo dei singoli attori che compongono la società. Diversi modelli teorici sono stati elaborati per inquadrare il ruolo degli *stakeholder* urbani verso l'innovazione<sup>36</sup>. Il modello teorico più avanzato implica il coinvolgimento nella *governance* urbana – e perciò nella *governance* delle infrastrutture verdi – dei cinque attori che compongono l'evoluzione teorica dei precedenti modelli, la quintupla elica dell'innovazione<sup>37</sup>, e quindi cittadini attivi, innovatori sociali, *commoners*, *city makers*, comunità locali; autorità pubbliche; attori privati (aziende di dimensioni nazionali o locali, piccole e medie imprese, imprese sociali); organizzazioni della società civile e NGOs; istituzioni cognitive. Il ruolo della quintupla elica sembra essere duplicemente confermato, sia per la valenza in relazione alla cura dei beni comuni urbani, sia per l'applicazione di questo modello al contrasto al riscaldamento globale<sup>38</sup>.

Un ruolo particolare nello scenario delineato spetta agli attori cognitivi che sempre più sono chiamati ad uscire dall'università per indirizzare tramite le proprie ricerche le politiche pubbliche urbane o le progettualità private. Questo connubio tra scienza e città diviene fondamentale anche in relazione alla cura e progettazione delle infrastrutture verdi, che avvengono assieme alle comunità e con il ruolo di *brokeraggio* dell'innovazione sostenibile degli attori cognitivi, fondamentali per evitare di creare processi escludenti<sup>39</sup>. Il *Joint Research Center* della Commissione Europea, tramite la

<sup>36</sup> Etzkowitz e Leydesdorff hanno formulato il modello c.d. della Tripla Elica, comprendente le relazioni tra università, industria e governo. Carayannis e Campbell a partire da questa teoria hanno definito il modello della Quadrupla Elica. Si vedano H. Etzkowitz, L. Leydesdorff, *The Triple Helix. University-Industry Government Relations: A Laboratory for Knowledge-Based Economic Development*, in 14 *EASST Review* (1995), 14-19, e Id., *The Dynamics of Innovation: From National Systems and "Mode 2" to a Triple Helix of University-Industry-Government Relations*, in 29(2) *Research Policy* (2000), 109-123. e E. Carayannis, D.F.J. Campbell, 'Mode 3' and 'Quadruple Helix': Toward a 21<sup>st</sup> century fractal innovation ecosystem, in *International Journal of Technology Management*, 2009

<sup>37</sup> C. Iaione e E. De Nictolis, *La quintupla elica come approccio alla governance dell'innovazione sociale*, in F. Montanari e L. Mizzau, *I luoghi dell'innovazione aperta*, Quaderni Fondazione Brodolini, 2016 e C. Iaione, *The Right to the Co-City*, cit.

<sup>38</sup> E. Carayannis, T.D. Barth, D.F.J. Campbell, *The Quintuple Helix innovation model: global warming as a challenge and driver for innovation*, in *Journal of Innovation and Entrepreneurship*, 2012 e E. Carayannis, D.F.J. Campbell, *Triple Helix, Quadruple Helix and Quintuple Helix and How Do Knowledge, Innovation and the Environment Relate To Each Other?*, in *International Journal of Social Ecology and Sustainable Development*, 2012.

<sup>39</sup> Sul dibattito relativo a infrastrutture verdi e Environmental Justice si veda V. Jennings, C. Reid, C. Fuller, *Green infrastructure can limit but not solve air pollution injustice*, in *Nature Communications*, 2020.

*City Science Initiative*<sup>40</sup>, ha coniato il termine “*city science*” per definire questo approccio, che include principi tipici dell’*open science* (nuovo *modus operandi* di fare ricerca e organizzare la scienza reso necessario dalla crescita esponenziale dei dati a disposizione, dalla disponibilità di nuove tecnologie e dalla globalizzazione della comunità scientifica) e della *citizen science* (che prevede che i cittadini possano partecipare al processo di ricerca scientifica in diversi modi: come osservatori, come finanziatori, nell’analisi dei dati, o nella fornitura di dati stessi).

## **7. Le infrastrutture verdi come leve di innovazione urbana sostenibile: alcuni casi di *governance***

Tra gli esempi concreti di strumenti di *governance* delle infrastrutture verdi in Italia se ne possono citare alcuni che possono aiutare nella comprensione dell’oggetto dell’articolo. I Contratti di fiume (CdF), ad esempio, sono strumenti volontari di programmazione strategica e negoziata pensati con l’obiettivo di tutelare i corsi d’acqua che attraversano aree urbane e rurali con estensioni frequentemente vaste a tal punto da coinvolgere territori e regioni differenti tra loro, con l’obiettivo finale di gestire adeguatamente e correttamente le risorse idriche, valorizzando al contempo i territori fluviali, lavorando anche alla salvaguardia dal rischio idraulico e, in ultima istanza, contribuendo allo sviluppo locale (rientrano nella definizione dei CdF anche i contratti di lago, di costa, di acque di transizione, di foce e di falda). I soggetti che aderiscono al CdF definiscono un Programma d’azione e si impegnano ad attuarlo tramite la sottoscrizione di un accordo<sup>41</sup>. I Biodistretti costituiscono un altro esempio calzante. Questi sono una innovativa forma di *governance* territoriale in cui cittadini, istituzioni, agricoltori e altri attori della filiera agricola stringono un patto per la gestione sostenibile del territorio, secondo i principi dell’agricoltura biologica. Pur partendo dalle filiere biologiche, quindi, il distretto biologico si propone un approccio partecipativo allo sviluppo locale. Altri esempi di Infrastrutture verdi, particolarmente presenti nel Nord Italia, sono i Parchi di cintura metropolitana e i

<sup>40</sup> «[www.ec.europa.eu/jrc/communities/en/community/city-science-initiative](http://www.ec.europa.eu/jrc/communities/en/community/city-science-initiative)».

<sup>41</sup> Questi strumenti perseguono nel particolare gli obiettivi posti dal seguente quadro normativo: dalla dir. 2000/60/Ce (la direttiva quadro sulle acque, dalla dir. 2007/60/Ce (sulle alluvioni), 49/93/CEE (sull’habitat), 2008/56/CE (direttiva quadro sulla strategia marina). Delegazione Italiana in Convenzione Alpi. I contratti di fiume in Italia (e oltreconfine). Il X Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume e il Contributo del Ministero dell’Ambiente alla diffusione e all’internazionalizzazione dei Contratti di Fiume, 2017.

## le infrastrutture verdi

Parchi agricoli. I parchi di cintura si compongono di aree per la fruizione di verde pubblico nelle sue diverse funzioni, in sinergia con aree di produzione agraria. Il Parco agricolo rappresenta un'area nella quale viene creata, riscoperta oppure potenziata l'attività agricola al fine di salvaguardare e tutelare il territorio e l'ambiente in esso inserito. Infine, possono essere certamente citati gli ecomusei, istituzioni che curano, studiano e utilizzano a scopi scientifici, educativi e culturali il patrimonio complessivo di una comunità, comprendente l'insieme dell'ambiente naturale e culturale di riferimento. Rappresentano dunque degli strumenti di partecipazione delle comunità alla gestione del territorio e allo sviluppo comunitario.

## 8. Conclusioni

I governi locali e metropolitani fanno sempre maggiore fatica ad affrontare sfide nuove e in rapida evoluzione (cambiamenti caratterizzati e causati dalla grande frammentazione, elevata instabilità e accelerazione dei mutamenti demografici, economici, sociali, ambientali, che spesso hanno la loro origine all'esterno dei confini territoriali e istituzionali di pertinenza del singolo governo locale e provengono altrettanto spesso non da comunità coese ma da società atomizzate) con strumenti e soluzioni di governo del passato. La pianificazione territoriale tradizionale non riesce a fornire una risposta adeguata alle nuove domande che originano dalla complessità territoriale, ai processi di deindustrializzazione, terziarizzazione e globalizzazione che coinvolgono i governi locali in una serie di funzioni e compiti che hanno a che fare con l'incentivazione allo sviluppo, alla competitività territoriale, all'attrazione di investimenti infrastrutturali, al coordinamento delle politiche economiche, ai servizi su scala metropolitana e molto altro ancora<sup>42</sup>. Tra le sfide maggiori vi è senza dubbio la qualità e sostenibilità ambientale delle città e dei territori.

Interpretare il territorio come una rete, all'interno della quale prendono vita relazioni tra vari soggetti con lo scopo di realizzare programmazioni di sviluppo condivise può costituire una risposta al problema. E in queste reti gli enti locali devono porsi come i protagonisti in un'ottica di infrastruttura nodale, come quella cui si accennava precedentemente. Tuttavia, bisogna rimarcare che (secondo questo approccio), per fornire risposte adeguate ai problemi del territorio, non è necessario promuovere ulteriori

<sup>42</sup> B. Baldi et al., "Government" e "governance" per le politiche locali e metropolitane, in *Amministrare*, agosto 2009, n. 2.

livelli di governo, ma vanno messi in campo strumenti di regolazione che siano in grado di decentrare le politiche aumentando i margini di azione e di responsabilità degli attori locali, nonché strumenti finanziari veri e propri.

L'approccio qui presentato, di *governance* urbana multilivello e sperimentalista, che si basa sul modello di innovazione della quintupla elica, può prevedere la creazione di partenariati multi-attoriali per lo sviluppo di servizi o infrastrutture urbane e verdi. Se i partenariati pubblico-privati sono diventati oggi all'ordine del giorno, diviene sempre più evidente come per ottenere uno sviluppo urbano sostenibile e per creare e preservare infrastrutture urbane sostenibili vi sia bisogno di nuove coalizioni di più ampio respiro che possano superare la logica binaria del pubblico-privato. La letteratura sui partenariati pubblico-privato-comunità vede nel coinvolgimento delle comunità una strategia che può ridurre i rischi collegati a progetti top-down di rigenerazione urbana o di sviluppo di infrastrutture, moderando il rischio di possibili opposizioni e definendo in modo chiaro responsabilità e diritti. Coinvolgere le comunità (con il ruolo importante per le istituzioni cognitive) in tali partenariati contribuirebbe inoltre a realizzare le aspirazioni e la domanda degli organi di governo riguardo alla pianificazione delle infrastrutture e alla formulazione di politiche. Se dunque i partenariati pubblico-privato-comunità rappresentano una alternativa ai tradizionali partenariati pubblico-privato, un passo ulteriore può essere costituito dalla creazione di partenariati pubblico-comunità che coinvolgano i cittadini nelle fasi di *procurement* dell'innovazione e nella implementazione e co-valutazione delle innovazioni urbane. Includere e/o rafforzare questi assunti nell'ambito della pianificazione urbana e degli appalti pubblici potrebbe senza dubbio, in conclusione, costituire un punto di partenza importante per abilitare l'azione collettiva delle comunità urbane di cura e promozione delle infrastrutture verdi, garantendo a queste un futuro sempre più importante e assicurando alle città i benefici ad esse connesse.

### *Abstract*

*The COVID-19 Pandemic, originated in an urban agglomeration where the balance between nature and man has been broken, has shown its most serious effects in urban environments. Climate change clearly impacts the same contexts. Cities are often the places where great global challenges are most visible and where new solutions are imagined. For several years now, European local and centralized administrations have been wondering how to move towards a more sustainable city model, which promotes a better quality of life and is more reactive in relation to the challenges*

## **le infrastrutture verdi**

*that characterize this environment. In this work it is illustrated a solution conceived to mitigate the effects of climate change in cities, that is, a wise reconnection between natural ecosystems and urban environments, through what are defined as green infrastructures. These will be briefly examined from a legal, legislative, political and practical point of view, to understand whether investing in this direction, leaving room for action and cooperation to local urban communities, can provide a concrete solution to rethink cities also in relation to the natural ecosystems that surround them.*





## NOTIZIE SUGLI AUTORI

ALESSANDRO ANTONELLI è Assistente alla didattica degli insegnamenti di Law and Policy of Innovation & Sustainability, Urban Law, Smart Cities, Strategie di comunicazione presso l'Università LUISS Guido Carli di Roma

ALBERICA AQUILI è Cultrice di Diritto Urbanistico, Smart City e Governance of Innovation and Sustainability presso l'Università LUISS Guido Carli di Roma

MONICA BERNARDI è Ricercatrice e titolare dell'insegnamento di Turismo urbano presso l'Università Milano-Bicocca

GENEA CANELLES è Dottoranda di ricerca presso l'Istituto IHS-Erasmus University di Rotterdam

FULVIO CORTESE è Professore ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università di Trento

ELENA DE NICTOLIS è Post-Doctoral Researcher presso la Georgetown University di Washington D.C.

CHRISTIAN IAIONE è Professore associato di Diritto urbano e Law & Policy of Innovation & Sustainability presso l'Università LUISS Guido Carli di Roma

LUNA KAPPLER è Assegnista di ricerca in Tecnica e pianificazione urbanistica presso l'Università LUISS Guido Carli di Roma

GIOVANNI PENNETTA è Assegnista di ricerca in Diritto amministrativo presso l'Università LUISS Guido Carli di Roma

ALESSANDRO PIPERNO è Dottorando di ricerca in Management presso l'Università LUISS Guido Carli di Roma

SARA PETRICCIUOLO è Laureata in Giurisprudenza presso l'Università LUISS Guido Carli di Roma e praticante avvocato specializzato in Diritto urbanistico.

RICCARDO SALLUSTIO è Avvocato e Professore a contratto di Green and Sustainable Finance presso l'Università LUISS Guido Carli di Roma

ELISABETTA TATÌ è Assegnista di ricerca presso l'Università LUISS Guido Carli di Roma

LUCA TRICARICO è Assegnista post-doc presso l'Università LUISS Guido Carli di Roma e Docente aggiunto di Economia dello sviluppo presso l'Università La Sapienza di Roma

PIERPAOLO ZITTI è Cultore di Diritto urbanistico presso l'Università LUISS Guido Carli di Roma

MUNUS  
RIVISTA GIURIDICA DEI SERVIZI PUBBLICI  
INDICE ANNUALE 2021

**Editoriali**

FULVIO CORTESE, *Nuovi principi costituzionali e ridefinizione progettuale dello spazio operativo degli enti territoriali*

n. 3, V-XIV

BERNARDO GIORGIO MATTARELLA, *Il trasporto pubblico locale: problemi e prospettive*

n. 1, V-IX

ALFREDO MOLITERNI, *La nuova disciplina sulle nomine nelle Autorità indipendenti*

n. 2, V-VIII

**Saggi**

AURETTA BENEDETTI, *Il rilievo delle consultazioni pubbliche nelle public utilities: spunti da un'indagine di diritto comparato*

n. 1, pp. 51-82

Il saggio ha per oggetto i procedimenti per la formazione degli standard qualitativi e delle tariffe relativi a taluni servizi essenziali (elettricità e gas, trasporto ferroviario, comunicazioni elettroniche) in alcuni Stati europei (Italia, Francia, Regno Unito, Spagna). Lo scopo è quello di indagare circa la diffusione di modelli partecipativi di tipo *notice and comment*, al fine di indagarne finalità e contenuti comuni. La rilevata diffusa adozione di consultazioni pubbliche consente di svolgere riflessioni conclusive sul rapporto tra processi decisionali pubblici e mercato, con specifico riferimento alla regolazione delle autorità indipendenti.

ANNALISA GIUSTI, *La rigenerazione urbana come strategia di ripresa e resilienza*

n. 2, pp. 329-344

Lo scritto ha un duplice intento: delineare lo scenario in cui si inserisce la rigenerazione urbana quale strumento di ripresa e di resilienza del Paese e

individuare l'impegno richiesto al legislatore italiano per dare attuazione agli obiettivi previsti nella missione n. 5 del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). A tal fine, esamina le iniziative intraprese a livello statale, in parte ancora de iure condendo, allo scopo di verificare se siano in grado di delineare il contributo della rigenerazione urbana alla nuova visione dell'urbanistica offerta dalla giurisprudenza amministrativa e costituzionale.

LIVIA LORENZONI, *Liberalizzazione e semplificazione dei procedimenti autorizzatori e razionalizzazione dei controlli amministrativi sui privati: obiettivi conciliabili?*

n. 2, pp. 299-328

Il contributo si interroga sui meccanismi di raccordo tra le misure di liberalizzazione amministrativa e quelle di semplificazione dei controlli sulle attività private da parte della PA. Il lavoro si sofferma, in particolare, su alcune forme di sostituzione della funzione di autorizzazione preventiva con attività certificativa da parte del privato (come il caso della Scia e delle autocertificazioni) e sulla possibilità per l'amministrazione pubblica di modulare i controlli successivi secondo principi di efficienza ed effettività, pianificandoli in base a parametri prestabiliti, oggettivi e misurabili.

SIMONE LUCATTINI, *La meccanica del sistema di regolazione dei rifiuti*

n. 1, pp. 83-120

Il saggio analizza la nuova regolazione indipendente del servizio dei rifiuti, tentando un primo bilancio dell'esperienza di ARERA, l'Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente.

Lo studio mette, in particolare, in luce l'impatto, a livello di diritto intertemporale, del nuovo metodo tariffario sui contratti in essere e le complessità di una *governance* multilivello, che coinvolge ARERA, enti locali ed enti di governo d'ambito, soprattutto sul versante della determinazione tariffaria.

La ricerca mostra, infine, come la regolazione dei rifiuti comporti modifiche e scostamenti rispetto allo schema classico della regolazione di matrice britannica, applicato ai grandi servizi a rete.

GIUSEPPE MORBIDELLI, *Separazione tra politica e amministrazione e discrezionalità amministrativa*

n. 1, pp. 1-50

Il saggio, muovendo dal carattere di "invariante" della discrezionalità, intende indagarne alcune tendenze in atto. In particolare, l'A. concentra l'attenzione su due profili di segno contrario: il primo riguarda i fattori che determinano un incremento della discrezionalità nell'esercizio delle funzioni amministrative, mentre il secondo descrive gli elementi che causano l'erosione del suo spazio d'azione. Di qui, lo studio intende esaminare un terzo profilo, ovvero l'avoca-

zione della discrezionalità da parte degli organi di indirizzo politico, che ne determina la scomposizione in due sotto-categorie: una, per l'appunto, utilizzata a livello politico che si rinviene negli atti di indirizzo e l'altra utilizzata a livello burocratico, con l'effetto che nella stessa fattispecie convergono due tipologie di discrezionalità con fenotipi in parte diversi, ma aventi comunque l'effetto di elevare lo spessore delle garanzie giurisdizionali.

NICOLETTA VETTORI, *Diritto pubblico e diritto privato nella gestione dei servizi sanitari: il rapporto tra l'amministrazione e il gestore del servizio*

n. 1, pp. 121-157

Il saggio approfondisce il tema dell'uso del diritto pubblico e del diritto privato nei rapporti tra regolatore e gestore dei servizi sanitari. In particolare, l'Autrice analizza alcuni orientamenti giurisprudenziali relativi al controllo sull'attività svolta da gestori privati accreditati sulla base dei contratti stipulati con le aziende sanitarie. La questione, che si è posta in giurisprudenza, attiene al se le ASL possano verificare la qualità e l'adeguatezza dell'assistenza prestata dalle strutture private mediante gli atti negoziali di esecuzione dei contratti o se sia necessario l'esercizio di potere autoritativo. Nel considerare le tesi prospettate, l'intento è quello di mettere in evidenza come il ricorso al contratto e alle tecniche di diritto privato possa essere utilizzato per rendere più efficace la regolazione e il controllo sui servizi pubblici in caso di esternalizzazione.

## Articoli

VALERIA APICELLA E ANNA PAIANO, *Il servizio pubblico di trasporto passeggeri su strada: affidamento in house e oneri motivazionali*

n. 1, pp. 159-196

Il contributo approfondisce l'evoluzione e l'assetto attuale della disciplina in materia di affidamento del servizio di trasporto pubblico locale di passeggeri, affrontando il problema del coordinamento della normativa nazionale con quella europea ed esaminando la giurisprudenza più recente sul tema. Lo scopo dell'elaborato è quello di verificare se, in tale settore, il modello organizzativo dell'*in house providing* costituisce modalità ordinaria ovvero eccezionale di gestione del servizio, delineando altresì gli oneri cui le autorità competenti a livello locale devono adempiere.

MARIA BIANCA ARMIENTO, *Amministrazione digitale e tutela della salute: il caso Immuni tra fallimenti e nuove prospettive*

n. 1, pp. 265-288

Perché la app di *contact tracing* Immuni ha fallito nell'obiettivo di contribu-

ire alla lotta contro la pandemia di Covid-19? Il presente contributo evidenzia le possibili cause, a partire dal ruolo che l'amministrazione ha avuto nella promozione della app e, alla luce del recente quadro in materia di digitalizzazione, propone un "ripensamento" di Immuni e discute come i pubblici poteri potrebbero attuarlo.

MARCO BEVILACQUA, *Il mimetismo della nozione di pubblica amministrazione. Un'analisi empirica*

n. 2, pp. 345-388

La ricerca proposta si prefigge il compito di affrontare il problema della delimitazione del perimetro della pubblica amministrazione italiana. Stante la carenza di una norma che individui in modo unitario le condizioni per poter attribuire il carattere di pubblicità a quegli enti di matrice privatistica che perseguono fini pubblici, molteplici sono le tematiche e i profili che involgono la nozione di pubblica amministrazione, il cui minimo comune denominatore risiede nelle ricorrenti situazioni di crisi (economiche e sanitaria) che hanno messo a dura prova la resilienza, l'efficacia e l'effettività dell'azione pubblica. In particolare, deve registrarsi l'influenza dell'ordinamento comunitario su quello interno, a partire dall'attribuzione all'Istat del compito di individuare annualmente gli enti che concorrono all'equilibrio di bilancio e alla sostenibilità del debito pubblico. Ebbene, se, da un lato, non può dirsi superata la dicotomia "pubblico-privato", dall'altro, la razionalizzazione dell'amministrazione in senso privatistico gioca ancora oggi un ruolo essenziale nel contenimento della spesa pubblica. Ciò in considerazione del rilievo per cui l'impostazione funzionale della pubblica amministrazione, a seconda della disciplina di riferimento, rischia di risultare eccessivamente rigida e di limitare la capacità di adattamento. In tal senso, un criterio per l'attribuzione della natura pubblica a soggetti formalmente privati, basato sull'impiego delle risorse pubbliche e su una valutazione casistica, consentirebbe di semplificare l'inquadramento del settore pubblico allargato nel prisma della duttilità e dinamismo.

ILDE FORGIONE, *Le procedure di affidamento dell'energy performance contract nel settore pubblico*

n. 1, pp. 197-238

Il ricorso agli *Energy Performance Contract* (EPC) per la riqualificazione energetica di edifici o impianti pubblici, è stato promosso dal legislatore europeo per coniugare sviluppo economico e transizione ecologica ed energetica.

Tuttavia, la difficoltà nell'individuare la procedura da applicare in sede di affidamento del contratto (appalto o partenariato), ha di fatto ostacolato il ricorso agli EPC in ambito pubblico a causa delle incertezze sulla ripartizione dei rischi e dei costi tra stazione appaltante e operatore economico.

A chiarire il quadro normativo è intervenuto il legislatore che, con il d.l. n. 76/2020, ha previsto una forma di partenariato ad hoc per gli EPC. Dunque, a seguito della novella, l'affidamento dell'EPC può avvenire tramite appalto o partenariato; tuttavia, la riconduzione all'uno o all'altro schema deve avvenire caso per caso, avendo riguardo al contenuto concreto del bando e del contratto.

KLAUDIA KURCANI, *Le reti di comunicazione elettronica tra pressioni europee ed interventi nazionali*

n. 2, pp. 389-412

L'elaborato si propone di esaminare la disciplina giuridica delle reti di comunicazione elettronica, ricostruendo le evoluzioni che hanno coinvolto il settore e i profili di peculiarità che lo caratterizzano.

La diffusione della tecnologia digitale ha portato all'emersione di nuove esigenze, rendendo necessario introdurre previsioni e strumenti che consentano di perseguire i nuovi obiettivi, i quali potrebbero al contempo presentare alcuni problemi applicativi.

I progressi tecnologici hanno al contempo sollevato problemi relativi alla sicurezza dei dati e delle informazioni veicolati e l'indagine analizza così la trama normativa in materia di cybersicurezza, evidenziandone tanto le potenzialità quanto i profili di criticità.

GIULIA MATTIOLI, *La clausola di prelazione statutaria impropria nelle società a partecipazione pubblica*

n. 2, pp. 413-436

La clausola di salvezza formulata al c. 2 dell'art. 10 del TUSP, con cui si prevede che in caso di alienazione di partecipazioni sociali in società a partecipazione pubblica «è fatto salvo il diritto di prelazione dei soci eventualmente previsto dalla legge o dallo statuto», ha posto il problema di verificare se ed in che termini siano conciliabili le procedure di evidenza pubblica con il rispetto delle clausole statutarie improprie, che incidono non soltanto sulla libera circolazione delle partecipazioni, ma impediscono di fatto un confronto competitivo, essendo già state definite a livello statutario le condizioni economiche della cessione. A fronte di una prima interpretazione "combinatoria" delle logiche pro-concorrenziali e quelle proprie dell'autonomia negoziale, che avevano portato a ritenere inapplicabili le clausole di prelazione statutaria improprie, il presente contributo dà conto dell'emersione di un recente orientamento giurisprudenziale opposto, che considera ammissibile l'operatività delle stesse sia nei confronti dei soci pubblici che di quelli privati. La prelazione, sia essa propria o impropria, fungerebbe infatti – secondo la ricostruzione data di recente dal Consiglio di Stato – da "barriera protettiva" per la conservazione degli equilibri societari definiti al momento della costituzione della società, impedendo il

rischio di far entrare un nuovo socio, capace della migliore offerta finanziaria e dunque presumibilmente orientato al maggior profitto anziché alla cura diretta degli interessi delle collettività. L'evoluzione giurisprudenziale intervenuta costituisce l'occasione per riesaminare, alla luce dell'adozione del Testo unico delle società a partecipazione pubblica (d.lgs. n. 175/2016) e della ratio legislativa ad esso sottesa, il tema dell'intervento pubblico in economia, reso sempre più intricato dalle antinomie e dalle difficoltà ricostruttive proprie di un modello societario ibrido pubblico-privato.

GIANMARCO POLI, *Le procedure di affidamento degli appalti pubblici nell'emergenza sanitaria: non sunt multiplicanda sine necessitate*

n. 1, pp. 239-263

Il contributo si pone l'obiettivo di illustrare e fornire alcune coordinate interpretative della attuale normativa speciale che disciplina le procedure di affidamento degli appalti pubblici nell'emergenza sanitaria. Una normativa che risultata complessa e di difficile lettura sistematica, soprattutto in ragione della concorrenza/interferenza di diversi regimi normativi speciali e della conseguente difficoltà di delinearne i rispettivi ambiti di applicazione. Ciò induce a interrogarsi sullo "stato di salute" del vigente Codice dei contratti pubblici e sulla sua adeguatezza a rispondere alle esigenze di una effettiva semplificazione (normativa e amministrativa), specialmente in situazioni eccezionali che richiedono modelli di intervento efficienti e certezza delle regole.

GABRIELE TORELLI, *La salvaguardia delle attività tradizionali nei c.d. "locali storici"*

n. 2, pp. 437-465

Il lavoro intende esaminare la possibilità, per il comune, di definire un vincolo in positivo sui c.d. "locali storici", favorendo la prosecuzione di specifiche attività commerciali ed artigianali della tradizione culturale, che rappresentano un fattore identitario per la comunità. Le maggiori obiezioni relative a questa soluzione sono di ordine costituzionale e consistono nella difficile sintesi tra, da un lato, l'obbligo alla prosecuzione di una data attività e, dall'altro, il diritto di proprietà sull'immobile ed il diritto alla libertà di iniziativa economica del privato.

Tuttavia, una diversa interpretazione dell'art. 52, c. 1-bis, d.lgs. n. 42/2004, in linea con l'art. 9 Cost. e con la tutela del patrimonio culturale immateriale, sembra offrire al comune, pur di intesa con la soprintendenza, gli strumenti per apporre stringenti vincoli sul locale storico, che di fatto si risolvono nella possibilità di svolgere al suo interno una determinata attività artigianale, intesa come una somma di abilità tecniche e saperi da preservare.



## Contributi

ALESSANDRO ANTONELLI, *Le infrastrutture verdi*

n. 3, pp. 747-763

La Pandemia di COVID-19, nata in un agglomerato urbano in cui l'equilibrio tra natura e uomo si è rotto, ha mostrato i suoi effetti più gravi negli ambienti urbani, dove anche i cambiamenti climatici sono più evidenti. Sovente le città sono i luoghi in cui le grandi sfide globali hanno effetti più tangibili e in cui nuove soluzioni vengono immaginate. Da svariati anni ormai le amministrazioni locali e centrali europee si interrogano su come transitare verso un modello di città più sostenibile, che favorisca una migliore qualità della vita e che sia più reattivo in relazione alle sfide che caratterizzano tali ambienti. Nel presente lavoro si illustrerà una soluzione adottata per mitigare gli effetti dei cambiamenti climatici nelle città, cioè una sapiente riconnessione tra ecosistemi naturali e ambienti urbani, tramite quelle che vengono definite infrastrutture – o reti – verdi. Queste verranno brevemente esaminate da un punto di vista giuridico, legislativo, politologico e pratico, per comprendere se investire in tale direzione, lasciando spazio di azione e cooperazione alle comunità urbane locali, possa fornire una soluzione concreta per ripensare le città anche in relazione agli ecosistemi naturali circostanti.

ALBERICA AQUILI, *La smart city e le infrastrutture digitali*

n. 3, pp. 641-666

Il contributo intende approfondire il concetto di *smart city*, soffermandosi principalmente sull'importanza del ruolo delle infrastrutture digitali e sulla necessità di eliminare il *digital-divide* per lo sviluppo di una *smart people*: entrambi aspetti fondamentali di una città intelligente. Esamina così la normativa europea e italiana che promuove la connessione tra la *smart city* e le infrastrutture digitali, mostrando il rapporto sussistente tra la città e le innovazioni tecnologiche. Suggestisce lo strumento giuridico del partenariato pubblico-privato – comunità per l'implementazione di progetti riguardanti le infrastrutture digitali al fine di migliorare la *smartness* della città e ridurre le disparità nell'accesso ai servizi telematici e dell'informazione. A sostegno di quanto proposto analizza il caso studio Wi-Fi di comunità nel Comune di Reggio Emilia esemplificativo di come l'innovazione tecnologica, la ricerca scientifica e la *co-governance* oggetto di tale partenariato siano la chiave di volta per uno sviluppo urbano sostenibile e resiliente ai cambiamenti futuri delle città.

MONICA BERNARDI E LUCA TRICARICO, *Commoning e comunità energetiche: approcci di citizen science nella produzione distribuita d'energia*

n. 3, pp. 715-745

Il contributo propone una riflessione sulla relazione tra le comunità ener-

getiche emergenti (CE) e sui loro potenziali approcci di *commoning* considerando la produzione e la distribuzione di energia come un bene comune urbano. Ciò significa riflettere sul potenziale di democratizzazione della CE e prestare attenzione alla dimensione partecipativa dei cittadini in una prospettiva di *citizen science*. Significa anche mettere in discussione la *governance* dei *commons* urbani per capire se l'attuazione di nuovi modelli possa garantire giustizia e inclusione sociale insieme alla produzione e distribuzione di energia. Gli autori analizzano tre diversi esempi di CE che adottano il *framework* della *City as a Commons*, come approccio in grado di supportare le comunità in una transizione collaborativa verso una città intelligente e giusta in cui la dimensione energetica può essere ripensata anche in termini di *citizen science*. Nell'analisi emergono le caratteristiche di quella che è stata definita una scienza di comunità orientata ai *commons* e il contributo si chiude con alcune riflessioni sulle difficoltà ma anche su possibili raccomandazioni politiche per i *policy maker* interessati a potenziare la diffusione della CE secondo *commoning* approcci alla *co-governance*.

ELENA DE NICTOLIS, *Città e salute. Il ruolo delle città nel promuovere innovazioni per la governance della salute a livello locale e globale*

n. 3, pp. 517-540

L'articolo affronta il tema del ruolo della città nell'innovazione della *governance* della salute urbana, a livello locale e globale. Partendo da una definizione ampia di salute urbana, che include non solo la *governance* delle infrastrutture sanitarie ma anche la predisposizione di un ambiente urbano salutare e abilitante il pieno sviluppo della persona umana e delle comunità locali, l'articolo procede analizzando il ruolo delle città nella *governance* globale della salute e la prospettiva di partenariati *multi-stakeholder* come strumento di *governance*. L'articolo presenta alcuni casi di studio e una proposta per partenariati pubblico-privato-comunità per la *governance* delle infrastrutture sanitarie.

CHRISTIAN IAIONE, *Città, scienza e innovazione*

n. 3, pp. 491-516

Questo articolo analizza il rapporto tra città, scienza e innovazione dal punto di vista del diritto e delle politiche pubbliche. L'articolo si apre illustrando il fondamento costituzionale e il quadro di politica pubblica europea rilevante sul rapporto tra città, scienza e innovazione. L'analisi conduce a porre enfasi su dimensioni come apertura, accessibilità, sperimentalismo, cooperazione e collaborazione nella produzione di conoscenza a livello urbano e sul ruolo delle istituzioni cognitive come motore di sviluppo sostenibile e giustizia sociale nelle città. I risultati dell'analisi conducono a codificare un modello di *governance* urbana che riconosce l'importanza della multiattorialità in processi di sviluppo urbano basati sulla produzione di conoscenza e soprattutto sul ruolo di servizio

alla città giocato dagli operatori della conoscenza nei contesti urbani definito di *engaged science*. Pone inoltre in luce il ruolo che le istituzioni scientifiche possono giocare sia come sviluppatori immobiliari attraverso ad esempio la realizzazione di parchi scientifici, campus e studentati, sia come motore di sviluppo sostenibile attraverso l'animazione di *hubs* per l'innovazione urbana costituiti in partnership tra istituzioni cognitive e amministrazioni locali come strumenti di sperimentalismo urbano. Da ultimo, l'articolo identifica alcuni strumenti amministrativi e di politica urbana funzionali alla tenuta di questo modello come gli Uffici della Scienza per la Città. Nelle conclusioni si traccia un possibile sentiero per ulteriori attività di ricerca sul rapporto tra scienza, innovazione e città con una chiave di lettura basata sulla responsabilità intergenerazionale.

LUNA KAPPLER, *La sostenibilità dei sistemi di trasporto e della mobilità nelle città*

n. 3, pp. 621-639

Il contributo intende indagare il rapporto tra le diverse esigenze delle città e i cambiamenti dei sistemi di trasporto e mobilità attraverso l'interpretazione della sostenibilità ambientale, economica e sociale. Verranno evidenziate le tendenze a livello europeo che hanno portato alla definizione di obiettivi e strumenti comuni per abilitare nuove forme di pianificazione della mobilità urbana. L'articolo sottolinea il passaggio dall'attenzione alla costruzione e al dimensionamento di nuove infrastrutture per soddisfare la domanda di mobilità alla rigenerazione e riconversione innovativa e intelligente dell'esistente, sintomatico di un nuovo atteggiamento centrato sui bisogni degli utenti e sulla loro capacità di co-creare. L'approccio socio-collaborativo risulterà cruciale per favorire la sostenibilità, in quanto può consentire la sperimentazione di soluzioni di mobilità e modelli di partecipazione nelle città che diventano laboratori viventi innovativi.

GIOVANNI PENNETTA, *Il contratto ad oggetto pubblico come strumento per stimolare la collaborazione fra enti locali e altri stakeholders*

n. 3, pp. 541-563

Il contributo mira ad approfondire alcuni aspetti del contratto ad oggetto pubblico per analizzare come esso possa costituire un utile e più duttile strumento a disposizione della pubblica amministrazione per raggiungere gli obiettivi di rigenerazione urbana delle città in una prospettiva di *governance* multiattoriale. Per fare ciò si partirà dal c.d. «protocollo Co-città» e si cercherà di delineare un nuovo modello ispirato, nel contesto urbanistico, alle forme di partenariato pubblico-privato-comunità attraverso la predisposizione del c.d. «schema di convezione sociale».

SARA PETRICCIUOLO E GENEVA CANELLES, *Housing innovativo e sostenibile: una nuova idea di casa e di città*

n. 3, pp. 667-684

Negli ultimi decenni il settore abitativo ha dovuto fronteggiato sfide legate alla sostenibilità, accessibilità e all'adattamento ai cambiamenti climatici. Sempre più famiglie, si trovano nella impossibilità di accedere ad una casa a causa di redditi bassi e canoni troppo alti, oltre che per una mancanza di case a prezzi accessibili. Le preesistenti difficoltà sono state aggravate dall'avvento del SARS-CoV-2, virus che ha evidenziato l'importanza del "diritto all'abitazione". Il presente articolo analizza tre diversi *case studies* per arrivare a proporre un nuovo approccio all'abitazione e alla città fondato sul concetto di "*city as a commons*", strategia di *co-governance* urbana volta a rafforzare il dialogo tra i diversi attori urbani, in grado di facilitare interventi di rigenerazione e riqualificazione urbana. Appalti innovativi, conoscenza tecnologica e digitale, nonché nuove modalità di finanziamento rappresentano preziosi tasselli che compongono un *toolkit* di soluzioni giuridiche ed economiche in grado di offrire una efficace ed efficiente risposta al disagio urbano.

ALESSANDRO PIPERNO E PIERPAOLO ZITTI, *La cultura, nuovo pilastro dello sviluppo sostenibile*

n. 3, pp. 599-620

Nel corso del tempo si è sviluppato un crescente interesse nei confronti del patrimonio culturale, divenendo un nuovo paradigma di studio e un motore di sviluppo sostenibile, culturale, sociale ed economico. L'importanza focale che il patrimonio culturale ha assunto, derivata dal fatto che esso è stato valorizzato non solo dalle attività promosse dai cittadini e dalle istituzioni ma anche dall'innovazione tecnologica e organizzativa, come nei nuovi modelli di *governance* delle attività culturali. Se un tempo il patrimonio culturale veniva considerato un bene per pochi, oggi, grazie all'azione cittadina, declinata a nuove forme digitali, è divenuto un valido strumento proteso alla crescita sostenibile delle comunità locali.

RICCARDO SALLUSTIO E GENEVA CANELLES, *Le infrastrutture sociali: la scuola*

n. 3, pp. 685-713

Le scuole italiane versano in uno stato di criticità dovuto alla gestione carente, sia infrastrutturale che sociale, che le accompagnate negli ultimi anni. Le difficoltà nel coordinamento dei vari attori istituzionali coinvolti nella gestione delle scuole hanno dimostrato inefficienza ed inefficacia. Per questo motivo, il presente articolo suggerisce di ripensare le scuole come un bene comune urbano la cui *governance* sia allargata anche a diversi attori territoriali. Si propone così di ripensare i soggetti in capo alla costruzione e gestione di nuove scuole

nella forma di un partenariato-pubblico-privato-comunità istituzionalizzato in forma di una società di scopo a livello regionale o provinciale, SPV che può ricorrere a forme innovative di finanziamento che prevedano impegni legati al rispetto di SDGs e che rientri nella definizione di finanza sociale d'impatto.

ELISABETTA TATÌ, *Lo sperimentalismo urbano per l'innovazione sociale: il caso di Impact Hub*

n. 3, pp. 565-598

Lo strumento su cui è costruito il caso è l'impresa sociale, così come definita a livello europeo. Essa viene osservata nella sua capacità di servire come incubatore comunale per le *startups* innovative (sociali e non), nonché come *coworking*, in tre diverse città europee, grazie all'esempio di *Impact Hub*. La ricerca mostra, primo luogo, come si possa supportare il bilanciamento tra gli obiettivi territoriali, economici e sociali all'interno della società, anche grazie a dinamiche sui generis "pubblico-privato" e "locale-sovranaazionale". In secondo luogo, emergono le potenzialità di un tipo di *governance* collaborativa capace di rispondere ai mutamenti in atto nella società. In terzo ed ultimo luogo, la comparazione per il piccolo gruppo di città ha rilevanza europea. Ciò a sostegno dell'ipotesi che esista, a livello di ordinamento sovranazionale, una seppur in nuce politica urbana europea.

## Opinioni

LORENZO SALTARI, *La scuola italiana nelle riforme del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*

n. 2, pp. 479-490

Il saggio si propone di analizzare la scuola italiana, attraverso le riforme del sistema educativo previste dal Piano di ripresa e resilienza. In particolare, il contributo prende in considerazione la formazione e il reclutamento degli insegnanti, il dimensionamento scolastico, la Scuola di Istruzione Superiore, gli Istituti Tecnici Superiori.

ALDO SANDULLI, *L'Università da sistema a mercato*

n. 1, pp. 289-297

Il saggio analizza il problema dello statuto giuridico delle università non statali dal punto di vista delle recenti sentenze del giudice amministrativo.

In primo luogo, viene esaminata la presentazione delle trasformazioni avvenute negli ultimi anni, per poi evidenziare come le norme di diritto privato siano pienamente compatibili con la disciplina di diritto pubblico dell'ordinamento universitario; infine, ci si sofferma sui cambiamenti che potrebbero invece dare origine ad alcune patologie.

Seguendo questo percorso, il contributo sottolinea le criticità che possono derivare dalle condizioni di ammissibilità delle finalità *for profit* nelle università non statali, ossia di quegli elementi che potrebbero portare alla “mercattizzazione” dell’intero sistema universitario.

ALDO SANDULLI, *La scommessa del PNRR per il rilancio degli Istituti tecnici superiori (ITS)*  
n. 2, pp. 467-477

Il contributo esamina le misure del PNRR in tema di istruzione, con riferimento soprattutto a quelle che impattano sull’innovazione tecnologica e scientifica.

In particolare, lo scritto approfondisce le misure relative alla riforma degli Istituti Tecnici Superiori (ITS) ed esamina i profili di maggiore criticità del disegno di legge attualmente all’esame del Parlamento. Un rilancio degli ITS consentirebbe di arricchire in modo significativo l’istruzione terziaria, colmando un divario rispetto agli altri principali paesi europei.

## RAPPORTO ANNATA 2021

*Contributi ricevuti e percentuale di quelli pubblicati e di quelli scartati. Elenco dei referees.*

Tutti i contributi proposti nel 2021 per la pubblicazione nella Rivista sono stati sottoposti ad una prima valutazione da parte della Direzione e del Comitato direttivo. A seguire, gli articoli approvati sono stati sottoposti a referaggio anonimo. Solo gli editoriali e alcuni commenti sono stati pubblicati all'esito della sola valutazione positiva da parte della Direzione e del Comitato direttivo.

Nella tabella che segue sono riportati i dati relativi ai contributi ricevuti nel 2019 e delle valutazioni riguardanti i numeri pubblicati nell'annata.

Contributi ricevuti nel 2021	28
Contributi respinti dalla direzione della rivista	2
Editoriali e commenti non referati	6
Contributi referati	26
Contributi respinti all'esito del referaggio	0
Contributi accettati e pubblicati all'esito del referaggio senza modifiche	5
Contributi accettati e pubblicati all'esito del referaggio con integrazioni e modifiche	21

*Munus ringrazia i referees che nel 2021 hanno collaborato con la rivista*

Jacopo Bercelli, associato di diritto amministrativo dell'Università di Verona

Gabriele Bottino, associato di diritto amministrativo dell'Università La Statale di Milano

Marco Brocca, associato di diritto amministrativo dell'Università del Salento

Gherardo Carullo, ricercatore di diritto amministrativo dell'Università La Statale di Milano

Antonio Colavecchio, ordinario di diritto amministrativo dell'Università di Foggia

Martina Conticelli, ordinario di diritto amministrativo dell'Università Tor Vergata di Roma

Giovanni D'Angelo, ordinario di diritto amministrativo dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano

Mara Demichelis, assegnista di ricerca all'Università di Torino

Chiara Feliziani, associato di diritto amministrativo dell'Università di Macerata  
Francesco Follieri, associato di diritto amministrativo dell'Università LUM Giuseppe Degennaro  
Emiliano Frediani, ordinario di diritto amministrativo dell'Università di Pisa  
Barbara Gagliardi, associato di diritto amministrativo dell'Università di Torino  
Annalaura Giannelli, associato di diritto amministrativo dell'Università di Catanzaro  
Valentina Giomi, associato di diritto amministrativo dell'Università di Siena  
Walter Giulietti, ordinario di diritto amministrativo dell'Università di L'Aquila  
Antonella Mirabile, assegnista di ricerca all'Università di Perugia  
Angelo G. Orofino, ordinario di diritto amministrativo dell'Università LUM Giuseppe Degennaro  
Pasquale Pantalone, ricercatore di diritto amministrativo dell'Università La Statale di Milano  
Anna Simonati, ordinario di diritto amministrativo dell'Università di Trento  
Elisabetta Tatì, assegnista di ricerca all'Università Luiss di Roma  
Michele Trimarchi, associato di diritto amministrativo dell'Università di Foggia  
Wladimiro Troise Mangoni, ordinario di diritto amministrativo dell'Università La Statale di Milano  
Claudia Tubertini, associato di diritto amministrativo dell'Università di Bologna  
Cristina Videtta, associato di diritto amministrativo dell'Università di Torino





Finito di stampare nel mese di aprile 2022  
dalla *Grafica elettronica* – Napoli