



Dipartimento di Giurisprudenza

Cattedra di Diritto Urbanistico

LA RIGENERAZIONE URBANA, PROSPETTIVE
EVOLUTIVE PER LA PIANIFICAZIONE URBANISTICA

RELATORE

Prof. Christian Iaione

CANDIDATO

Federica Pedicini

Matr. 131243

CORRELATORE

Prof. Paolo Urbani

Anno Accademico 2018/2019

Alla mia famiglia.

LA RIGENERAZIONE URBANA
PROSPETTIVE EVOLUTIVE PER LA PIANIFICAZIONE URBANISTICA

INDICE

INTRODUZIONE	7
 CAPITOLO I – L’URBANISMO DI ULTIMA GENERAZIONE	
Premessa.	11
1. Il contesto europeo di riferimento: la città come punto di partenza per l’Unione Europea del futuro.	11
2. Le evoluzioni dell’ultima generazione del diritto urbanistico italiano.	16
2.1 <i>Una nuova concezione del diritto urbanistico</i>	16
2.2 <i>Lo sdoppiamento del piano, le recenti legislazioni regionali</i>	21
2.3 <i>La proposta di legge in materia di rigenerazione urbana, nonché di perequazione, compensazione e incentivazioni urbanistiche (D.d.l Morassut, AC 113)</i>	25
2.4 <i>L’affermazione di un nuovo “diritto urbano” o “delle città”.</i>	27
3. L’innovazione tecnologia e la sostenibilità: le sfide della città dell’ultima generazione. Modelli a confronto.	31
3.1 <i>Smart city</i>	34
3.2 <i>Sharing city</i>	35
3.3 <i>Eco city</i>	37
3.4 <i>Co-city</i>	38
4. L’automazione del provvedimento amministrativo. Applicabilità al diritto urbanistico?	40
 CAPITOLO II – ANALISI EMPIRICA DEL DIRITTO	
Premessa.	47
1. La rigenerazione urbana nel diritto urbanistico.	48

1.1 <i>Progetti di rigenerazione innovativi promossi con gli strumenti «tipici» del diritto urbanistico.</i>	51
1.1.1 <i>Mind.</i>	51
1.1.2 <i>Experimental City.</i>	53
1.2 <i>Un tentativo di rigenerazione con gli strumenti tradizionali del diritto urbanistico non riuscito.</i>	55
1.2.1 <i>Università degli studi Roma Tre.</i>	56
2. La rigenerazione urbana con gli strumenti del diritto urbano.	57
2.1 <i>Usi civici. L'Ex Asilo Filangieri.</i>	58
2.2 <i>Riuso temporaneo di beni</i>	61
2.3 <i>Patti di collaborazione. Un caso limite</i>	63
2.4 <i>L'esperienza di Battipaglia</i>	66
2.5 <i>L'esperienza di Reggio Emilia</i>	69
3. La tecnologia nei processi di rigenerazione urbana. Uno sguardo fuori dall'Italia.	71
3.1 <i>Sidewalk Toronto</i>	74
3.2 <i>Decidim Barcellona</i>	76
CAPITOLO III – PROSPETTIVE EVOLUTIVE	
Premessa.	79
1. Discussione dei casi	79
2. Variabili comuni	86
3. Possibili soluzioni interpretative	93
4. Prospettive evolutive	98
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	105
BIBLIOGRAFIA	108

INTRODUZIONE

Negli ultimi anni stiamo assistendo ad un totale ripensamento, a livello globale, europeo e nazionale, del ruolo della città. Quest'ultimo, infatti, è stato messo fortemente in crisi da molteplici fattori negativi.

La città è il luogo in cui si è sentita maggiormente la crisi finanziaria ed economica, il luogo in cui, nel 2050, vivranno più dei due terzi della popolazione mondiale, il luogo in cui il cambiamento climatico e l'inquinamento stanno incidendo sulla vita delle persone e dove aumentano le disuguaglianze e i conflitti sociali.

Allo stesso tempo, però, è il luogo scelto, dalle politiche europee e nazionali, per promuovere i due grandi temi della sostenibilità e dell'innovazione tecnologica. Si tratta di vere e proprie sfide per le città moderne, soprattutto se consideriamo la portata delle negatività che si sono concentrate nei contesti urbani negli ultimi anni. Sarà necessario dover adottare delle strategie innovative di breve e di lungo periodo.

Come si inserisce il diritto urbanistico all'interno di questo quadro? E quali soluzioni offre alle città per rispondere alle sfide che si prospettano?

La necessità di ripensare le tecniche di pianificazione urbanistica e di reinterpretarle in chiave innovativa e strategica è, ormai, un dato acquisito. Il "governo del territorio", all'interno del quale rientra il diritto urbanistico, è, oggi, indirizzato verso un obiettivo di natura qualitativa piuttosto che quantitativa¹: migliorare la qualità della città e, quindi, della vita delle persone. La stessa giurisprudenza amministrativa ha confermato questa posizione contribuendo a definire un nuovo concetto di urbanistica. Si sta cercando di superare la struttura pianificatoria così come concepita dalla LU del 1942 ruotante intorno allo strumento del PRG. Tra le varie motivazioni c'è, da una parte, l'esigenza di

¹ R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in 5, Riv. Giur. Ed., 2014, 237 ss.

definire un meccanismo di pianificazione più flessibile – come testimoniano le recenti legislazioni regionali che hanno provveduto a “sdoppiare” il piano – e, dall’altro, la considerazione che la legge è stata pensata per razionalizzare l’espansione della città e non la sua rigenerazione.

Si sta fondamentalmente affermando una nuova generazione dell’urbanistica. La metafora generazionale è stata utilizzata da Campos Venuti² per ricostruire il processo urbanistico individuando tre diverse generazioni dell’urbanistica. La prima, risalente agli anni quaranta e cinquanta, si è sviluppata come risposta ad una incontrollata crescita urbana promuovendo gli strumenti fissati dalla fondamentale legge urbanistica per poter tentare di regolare tale espansione.

A seguito di tragici accaduti naturalistici, che hanno interessato alcune città italiane, dovuti in parte alla crescita incontrollata, si è passati ad una seconda generazione urbanistica, negli anni sessanta-settanta. L’obiettivo divenne razionalizzare l’espansione urbana attraverso l’utilizzo del Piano Regolatore Generale e l’introduzione dei c.d. standards urbanistici (D.M. 1444/1968). Nonostante le aspettative riposte nel PRG, esso si è mostrato uno strumento di elevata complessità e rigidità, non riuscendo a dare le risposte di efficienza attese ed è, oggi, considerato uno dei principali responsabili del fallimento delle città³.

La terza generazione, si è caratterizzata, invece, per l’intento di proporre la c.d. “urbanistica per progetti” come risposta, di natura derogatoria⁴, all’“urbanistica per piani” della generazione precedente. In generale, si può notare che il diritto urbanistico vada alla ricerca costante di strumenti che riescano ad innovare i processi urbani⁵.

Il tema della rigenerazione urbana, nella sua componente fisica ma soprattutto, in quella sociale e civica, è oggetto di quello che possiamo considerare l’urbanismo di ultima generazione. L’intento delle pratiche di rigenerazione è

² G. CAMPOS VENUTI, *La terza generazione dell’urbanistica*, Milano, ed. agg. 1990

³ A. GIUSTI, *La Rigenerazione Urbana*, Editoriale scientifica Napoli, 2018, 24

⁴ E. BOSCOLO, *La riqualificazione giuridica: una lettura giuridica*, Working paper. Rivista online Urban@it, 2017

⁵ *Ibidem*.

proprio quello tentare di ricollegare queste due componenti all'interno degli spazi della città, affinché “riacquistino la vocazione funzionale agli interessi e alle aspettative della società di riferimento”⁶.

Per conseguire questo obiettivo, sarebbe necessaria una cornice giuridica di riferimento chiara e uniforme che, invece, ad oggi, manca o risulta frammentata. Basti pensare che della rigenerazione urbana non viene fornita una nozione unitaria a livello nazionale, mentre le diverse Regioni, nelle rispettive leggi regionali, hanno provveduto a definirla come politica coinvolgente anche la materia urbanistica e riguardante il “miglioramento delle condizioni urbanistiche, abitative, socio-economiche, ambientali e culturali degli insediamenti umana”⁷ attuata tramite strumenti che permettano il coinvolgimento degli abitanti, dei soggetti pubblici e privati. L'assenza di una disciplina generale sulla rigenerazione urbana, unita al carattere complesso delle azioni di rigenerazione che coinvolgono più settori e diversi soggetti, ha generato due diverse posizioni dottrinali a riguardo.

Da un lato, i sostenitori della «grande urbanistica» o «urbanistica per progetti», secondo cui la rigenerazione può essere efficacemente perseguita attraverso i c.d. programmi complessi promuovendo un nuovo rapporto tra pubblico e privato⁸.

Dall'altro lato, i promotori del «diritto alla città»⁹ o «diritto urbano di comunità»¹⁰ che sostengono un approccio sperimentale e collaborativo per delineare innovative strategie di rigenerazione che verrebbe intesa come

⁶ G. PIPERATA, *Rigenerare i beni e gli spazi della città: attori, regole e azioni*, in E. FONTANARI e G. PIPERATA, *Agenda RE-CICLE. Proposte per reinventare la città*, Bologna, 2017

⁷ L. r. Puglia n. 21/2008

⁸ In questo senso si veda V. MAZZARELLI, *Le convenzioni urbanistiche*, Bologna, 1979; P. URBANI, *L'urbanistica consensuale. La disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate*, Torino, 2000; P. URBANI, *L'urbanistica solidale. Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici*, Bollati Boringhieri, Torino, 2011.

⁹ H. LEFEBVRE, *Le Droit à la ville*, Paris, Ed. du Seuil, 1968. Oggi Id., *Il diritto alla città*, tr. it. G. MOROSATO, Verona, 2014

¹⁰ C. IAIONE, *Il diritto urbano di comunità per la rigenerazione dei beni comuni*, in *La perequazione delle disuguaglianze: tra paesaggio e centri storici* (a cura di P. Stella Richter), Studi dal XX Convegno nazionale Udine, 29-30 settembre 2017; P. CHIRULLI e C. IAIONE, *La Co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per la rigenerazione urbana l'innovazione sociale l'economia collaborativa e i beni comuni*, Jovene Editore, 2018

“strumento attraverso il quale la cittadinanza può reclamare il proprio diritto alla qualità della vita”¹¹.

Contemporaneamente, si stanno elaborando modelli di città che siano in grado di sintetizzare l’innovazione tecnologica con la sostenibilità urbana. Mi riferisco ai modelli di *Smart city*, *Sharing city*, *Eco-city* e *Co-city* intorno ai quali sta aumentando la narrativa che cerca di delinearne i tratti essenziali per ciascuno.

Nel primo capitolo si cercherà, quindi, di ricostruire il quadro generale della letteratura sull’urbanismo di ultima generazione. Si tenterà, peraltro, di porre le basi per poter rispondere anche ad un’altra questione relativa al possibile utilizzo della tecnologia nei processi di pianificazione urbanistica.

Il secondo capitolo verrà interamente dedicato all’analisi di alcuni casi empirici di progetti di rigenerazione urbana portati avanti con gli strumenti del diritto urbanistico o con quelli del diritto urbano. In tal modo, si potranno individuare i vantaggi e i limiti pratici dei due approcci (diritto urbanistico-diritto urbano).

Per poter analizzare, invece, casi in cui l’innovazione tecnologica viene combinata ai processi di rigenerazione sarà necessario andare al di là dei confini nazionali, per vedere come si stanno muovendo le città leader del mondo.

L’analisi empirica del diritto risulta fondamentale per ricostruire il quadro giuridico generale, perché permette di confrontare progetti elaborati con strumenti giuridici previsti formalmente dall’ordinamento con quelli che, al contrario, sperimentano nuove forme di progettazione sconosciute, in tutto o in parte, al diritto formale. Significa tornare a riconoscere l’origine sociale del diritto¹².

Si cercherà, infine, nel terzo capitolo di individuare le variabili comuni ai casi analizzati per definire quali dovrebbero essere i tratti essenziali della pianificazione urbana del futuro e su quali strategie sarebbe necessario investire per promuovere la transizione verso la c.d. città “intelligente”.

¹¹ R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, cit.

¹² P. GROSSI, *Oltre il soggettivismo giuridico moderno*, in *Lectio magistralis*, Piacenza il 27 febbraio 2007, Università Cattolica del Sacro Cuore, 2007, par. 8

CAPITOLO I

L'URBANISMO DI ULTIMA GENERAZIONE

Premessa.

L'obiettivo di questo primo capitolo è quello di fornire un quadro generale delle attuali tendenze giuridiche dell'urbanistica, oggetto di attenzione sia a livello europeo che nazionale. La materia urbanistica o «governo del territorio» è stata da sempre percepita come una questione strettamente interna, domenicale. Negli ultimi anni, invece, si può notare un'inversione di tendenza.

L'Europa, ad esempio, ha mostrato sempre più interesse verso la dimensione della «Città» per la definizione di nuovi indirizzi politici e giuridici preordinati allo sviluppo dell'Unione. Allo stesso tempo, il diritto urbanistico interno ha negli ultimi anni subito rilevanti mutamenti e introdotto interessanti novità.

Peraltro, è necessario considerare due importanti elementi ulteriori e il loro impatto nel contesto urbano. Mi riferisco alla ricerca dell'innovazione tecnologica e della sostenibilità urbana, che hanno portato all'elaborazione di nuovi modelli di città. In questo senso, bisognerebbe soffermarsi su come si traduce l'uso delle tecnologie nei processi urbani e in che modo la questione afferisce al diritto urbanistico? Una questione che, ad esempio, richiede di essere approfondita, è l'analisi della possibile applicabilità al diritto urbanistico delle procedure di automatizzazione dei provvedimenti amministrativi.

1. Il contesto europeo di riferimento: la città come punto di partenza per l'Unione Europea del futuro.

È interessante rilevare come la materia urbanistica, ritenuta da sempre una questione di puro diritto interno, sia oggi al centro dell'attenzione dell'Unione Europea. Nell'ultimo decennio la dimensione urbana è diventata il punto di partenza di una politica europea che sostiene l'importanza delle città per il futuro sviluppo dell'Unione. L'Europa è, infatti, tra i continenti più urbanizzati al mondo dove più di due terzi della popolazione europea vive nelle aree urbane e la percentuale di crescita è destinata ad aumentare¹³. Investire in quelle che sono considerate i motori dell'economia europea, significa sostenere lo sviluppo e la crescita dell'UE. Le politiche europee partono, però, dal dato di fatto che proprio nelle città si trovano le maggiori difficoltà e problematiche da superare. Oltre alla crescita demografica, i principali nodi delle zone urbane contemporanee sono: la stagnazione del contesto economico in lenta ripresa, le disparità di trattamento e di reddito, la polarizzazione sociale e l'aumento della povertà nonché uno sviluppo urbano non controllato a discapito degli ecosistemi¹⁴.

A livello europeo, mancano specifiche disposizioni nei Trattati che riconoscano alle istituzioni competenze in materia di politiche urbane. Perciò, è attraverso documenti come la Carta di Lipsia e la Dichiarazione di Toledo, nonché tramite atti di *soft law* che si definisce un nocciolo duro di principi europei in materia urbana. È con la Carta di Lipsia, ad esempio, che inizia a svilupparsi l'idea di una città sostenibile e inclusiva, mentre con la Dichiarazione di Toledo, si sottolinea l'importanza della città per il futuro dell'Europa sostenendo progetti di rigenerazione urbana¹⁵. Un altro rilevante documento che si inserisce in questo processo è il “Manifesto per una nuova urbanità” (2008) dove si legge che *«nell'adottare la presente Carta urbana europea II, che fa seguito a quella del 1992, il Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa ha l'ambizione di delineare un insieme di principi e di concetti comuni, che consentano alle città di affrontare le sfide odierne poste dalle società urbane e di*

¹³ Commissione Europea-Politica Regionale, *Città del Futuro: sfide, idee, anticipazioni*, 2011

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ E.CARLONI e M.V. PINEIRO, *Le città intelligenti e l'Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano*, in Istituzioni del federalismo, 2015.

tracciare per i principali attori dello sviluppo urbano e per i cittadini europei delle città le prospettive di una nuova urbanità, ossia di un saper vivere insieme e di una nuova cultura della vita nelle città»¹⁶. L'obiettivo è la costruzione della città sostenibile e solidale, che appartiene ai cittadini.

Il ruolo delle città si inserisce nel quadro delle strategie europee di sviluppo "Europa 2020". Tra le principali sfide, c'è quella di creare una nuova *governance* urbana che tenga in considerazione le nuove esigenze della democrazia, soprattutto per la dimensione partecipativa¹⁷. Come delineato anche nel documento elaborato dalla Commissione, "Città del futuro", è fondamentale che questi nuovi sistemi di *governance* siano capaci di adeguarsi all'evolversi della situazione¹⁸.

La Commissione, peraltro, è stata invitata dalla UN Human Settlement Programme (Habitat) a rendere il proprio contributo in un dibattito globale sul futuro dello sviluppo urbano¹⁹. Ed in questo contesto, la Commissione è intervenuta sottolineando la necessità di una Agenda urbana dell'UE. Quest'ultima contribuirebbe a aumentare la qualità, l'efficienza e l'effettività delle politiche urbane attraverso un loro miglior coordinamento, permettendo così all'UE di avvicinarsi ai suoi cittadini²⁰. Rileva, per questo, il c.d. Patto Amsterdam, approvato il 30 maggio 2016, che definisce i principi della nuova Agenda Urbana UE. In particolare, una più approfondita conoscenza e la ricerca di nuove vie di finanziamento e di regolazione permetterebbero il raggiungimento degli obiettivi fissati che ruotano intorno alla conclusione di 12 partenariati aventi ad oggetto importanti sfide per le aree urbane. Gli ambiti di riferimento sono: economia circolare, posti di lavoro e competenze professionali nell'economia locale, adattamento ai cambiamenti climatici, transizione energetica, uso sostenibile del territorio e soluzioni fondate sulla natura, mobilità urbana, transizione digitale,

¹⁶ Consiglio d'Europa, Camera dei poteri locali, *Carta Urbana Europea II - Manifesto di una nuova urbanità*.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Commissione Europea-Politica Regionale, *Città del Futuro: sfide, idee, anticipazioni*. cit

¹⁹ Conferenza delle Nazioni Unite sull'housing e sullo sviluppo urbano sostenibile, HABITAT III, 2016

²⁰ COM (2014) 490 final - *THE URBAN DIMENSION OF EU POLICIES – KEY FEATURES OF AN EU URBAN AGENDA*, Brussels, 18.7.2014

appalti pubblici innovativi e responsabili, integrazione dei migranti e dei rifugiati, qualità dell'aria, povertà urbana, alloggi (questi ultimi quattro già sono stati avviati). I partenariati permettono di trovare soluzioni alle sopraindicate questioni in maniera coordinata tra città, Stati Membri, istituzioni dell'UE e stakeholders interessati.

Come ben ha sottolineato qualcuno, il piano urbanistico costituisce lo “*strumento di fondamentale di collazione, composizione e sintesi degli interessi relativi alla governance della città e del territorio*”²¹, pertanto, seppur in maniera preliminare, si può sottolineare la stretta correlazione tra pianificazione urbanistica e *governance* urbana. Peraltro, la questione che si pone riguarda l'incapacità degli strumenti di pianificazione di sostenere quest'evoluzione nei sistemi di *governance*. Persiste infatti, nel nostro ordinamento, uno squilibrio tra il veloce processo evolutivo e i «tempi» della pianificazione.

La questione è di estrema rilevanza perché, in base a quanto emerso fin ora, individuare dei principi comuni a livello europeo per la pianificazione urbanistica significa riconoscere la facoltà di rilevare la violazione di quei principi dinnanzi la Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

È in questo senso esemplare la sentenza della Corte (grande sezione) del 30 gennaio 2018 emessa a seguito di domanda di pronuncia pregiudiziale, ai sensi dell'art 267 TFUE, proposta dal Raad van State (Consiglio di Stato-Paesi Bassi), nella causa c-31/16 tra Visser Vastgoed Beleggingen BV contro Raad van de gemeente Appingedam (Giunta comunale di Appingedam-Paesi Bassi). La domanda proposta verte su come la Direttiva Servizi 123/2006 incida sulla pianificazione urbanistica. In particolare, il piano regolatore del comune di Appingedam prevedeva che determinate aree esterne al centro fossero destinate alla vendita al dettaglio di specifici prodotti. Veniva così impedito alla ricorrente Visser, proprietaria di parte di quel terreno, di poter cedere in locazione una di quelle aree alla Bristol BV, gestore di grandi magazzini di prodotti non rientranti

²¹ A.M. COLAVITTI e N. USAI, *Piano urbanistico e governance urbana*, Cittalia- Fondazione Anci Ricerche, 2009.

tra quelli fissati dal piano. Siamo di fronte ad un classico caso in cui l'amministrazione comunale esercita la discrezionalità che gli è propria nella pianificazione urbanistica attraverso l'adozione di un piano regolatore, secondo il modello dello *zoning*. La Corte ha però deciso nel senso che, fermo la natura discrezionale della pianificazione urbanistica, quest'ultima è tenuta comunque al rispetto dei principi desumibili dalle direttive europee che regolano materie che incidono sul governo del territorio. Si pensi, ad esempio, alla Direttiva Bolkestein 123/2006 e alla libertà di stabilimento che viene richiamata nel caso in esame, la Corte ha in definitiva statuito che il piano regolatore, che in generale vincola determinate aree limitando di fatto lo stabilimento, è tenuto al rispetto dei principi di proporzionalità, non discriminazione e di necessità, dettati dalla direttiva.

Peraltro, anche nel nostro ordinamento, la CGUE aveva già avuto modo di intervenire in materia urbanistica nello stesso senso. Nel 2001, infatti, nel noto caso *Bicocca*²², la Corte ha statuito come la Direttiva in materia di appalti pubblici 93/37 osta a che una pianificazione urbanistica consenta ad un soggetto privato, non individuato tramite le procedure richieste dalla direttiva, la realizzazione di opere (il cui valore eguali o superiori quelli previsti dalla direttiva stessa) a scomputo totale o parziale degli oneri dovuti per il rilascio del permesso di costruire, in un piano perequato.

A livello Costituzionale, inoltre, non bisogna dimenticare che l'art. 117, primo comma, prevede, per l'esercizio della potestà legislativa statale e regionale, il rispetto dei vincoli dell'ordinamento comunitario e del diritto internazionale. Poiché tra le materie previste dall'articolo rientra anche il "governo del territorio" (art 117 co. 3 Cost.), che secondo autorevole dottrina coinciderebbe con l'urbanistica²³, la legislazione nazionale e soprattutto regionale sul punto non può non tener conto degli sviluppi del diritto europeo.

Alla luce di ciò, appare chiaro come anche le procedure amministrative che portano all'elaborazione dei piani urbanistici sono tenute al rispetto, non più solo

²² Corte di Giustizia UE (sezione sesta), causa n. 399/98, 12 luglio 2001

²³ P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, Giuffrè, 2006

della legislazione interna in materia, ma anche dei principi che a livello europeo incidono sempre di più sulla stessa.

2. Le evoluzioni dell'ultima generazione del diritto urbanistico italiano.

2.1 Una nuova concezione di diritto urbanistico.

Le pressioni verso un nuovo modello di pianificazione non provengono solo dall'Europa. Anche a livello nazionale, infatti, si stanno registrando incentivi che muovono verso questa direzione. In particolare, mi riferisco ai contributi apportati finora dalla giurisprudenza, dalla dottrina e dalla normativa italiana.

Una recente sentenza del Consiglio di Stato ha posto le basi per una rivalutazione decisiva della pianificazione urbanistica. Una sentenza, destinata a influenzare le prossime scelte di pianificazione e che fornisce una nuova concezione dell'urbanistica. Si tratta della sent. n. 2710 del 2012²⁴ con la quale il Consiglio di Stato ha statuito che *“l'urbanistica, ed il correlativo esercizio del potere di pianificazione, non possono essere intesi, sul piano giuridico, solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, ma devono essere ricostruiti come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo”*. Una nuova definizione che va al di là della funzione urbanistica-amministrativa dell'ordinare l'assetto del territorio solo da un punto di vista oggettivo. Ci sono dei parametri più soggettivi che emergono dalla sentenza e di cui si deve tenere considerazione in sede di pianificazione. Il Consiglio di Stato si riferisce espressamente alle potenzialità edificatorie dei suoli individuate in base alle effettive esigenze di abitazione della comunità, i valori ambientali e paesaggistici nonché le esigenze economico-sociali della comunità insediata in quel territorio.

²⁴ Consiglio di Stato, sez IV, 10 maggio 2012 – Pres. Trotta – Est. Oberdan Forlenza – A.C. c Regione Veneto, Comune di Cortina d'Ampezzo.

Si capisce come espressioni quali le “*effettive esigenze di abitazione*” ovvero le “*esigenze economico-sociali*” siano di ampia valutazione soprattutto se correlati sempre alla “comunità” di riferimento. Come autorevole dottrina ha sottolineato²⁵, si viene a delineare una sorta di *droit mouvant* sensibile alle mutazioni del quadro sociale ed economico che l’amministrazione intende ordinare attraverso l’urbanistica.

Lo stesso Consiglio di Stato ha fondamentalemente sancito la diretta incidenza di tale nuova definizione sulle tecniche di redazione dei piani che dovranno tener conto del “modello di sviluppo” che si vuole concretamente adottare nei comuni di riferimento considerando la loro storia, tradizione, ubicazione e il futuro della loro stessa essenza. Quest’ultima, peraltro, delineata *in primis* nel procedimento pianificatorio attraverso la partecipazione dei cittadini.

Peraltro, è dalla dottrina che provengono le maggiori «spinte» verso un cambiamento di direzione. Si registrano, in particolare, autorevoli opinioni che parlano di “fine” del piano²⁶.

Ad oggi sono 8098 i comuni italiani ad aver adottato un piano regolatore generale, il che, se da un lato può essere considerato un buon risultato, dall’altro non può certo considerarsi un punto di arrivo²⁷. La visione utopistica degli urbanisti che considerano il PRG uno strumento capace di regolare il presente e il futuro di un determinato territorio si rileva inconciliabile con la realtà empirica che presenta diversi elementi che impediscono al piano di avere questa capacità. Infatti, da un lato, vi sono i molteplici interessi giuridicamente rilevanti che il territorio comprende; dall’altro, l’emersione periodica di nuove istanze politico-sociali che richiedono un adeguamento in termini legislativi²⁸. Quest’impostazione utopistica non coincideva con l’impianto che il sistema originario della LU intendeva delineare. Essa, infatti, considerava il PRG alla stregua di un *structure plan*²⁹

²⁵ P. URBANI, *Conformazione dei suoli e finalità economico sociali*, in *Urbanistica e appalti*, 1, 2013

²⁶ P. STELLA RICHTER, *La fine del piano e del suo mito*, Riv. Giur. Urb., 2017

²⁷ P. URBANI, *Urbanistica solidale*, 2011, 36 ss.

²⁸ P. STELLA RICHTER, *La fine del piano e del suo mito*, cit.

²⁹ P. URBANI, *Urbanistica solidale*, cit.

demandando l'atterraggio concreto delle sue disposizioni ai c.d. piani attuativi (piani particolareggiati, piani di lottizzazione ecc.). Peraltro, la complessità che l'attuazione di questi piani portava con sé, in termini di costi per la pubblica amministrazione e di rischio di conflitti tra la stessa e i proprietari privati incisi dai vincoli urbanistici, ha portato l'amministrazione ad individuare nel PRG lo strumento unico in grado di conformare direttamente la proprietà e il privato e riscontrare in quest'ultimo il punto di riferimento per la sua attività edificatoria³⁰.

Di qui, l'esigenza, sostenuta da molti, di margini di flessibilità che permettano all'amministrazione di registrare la realtà e di rispondere adeguatamente alle necessità che si pongono. La stessa perequazione urbanistica, ad esempio, è il risultato di una reinterpretazione dell'istituto del comparto, previsto all'art 23 LU, che permette di superare il classico criterio della zonizzazione, utilizzato nella pianificazione, per introdurre, tra le altre cose, il concetto di *mixité*. In sostanza, un'area non dovrebbe essere destinata solo ad una funzione piuttosto che ad un'altra (all'edilizia residenziale o all'area commerciale), ma le singole aree necessitano di eterogeneità.

Si parla di «urbanistica consensuale»³¹, «urbanistica per progetti», «urbanistica senza piani»³² mostrando chiaramente questa necessità di revisione del sistema e la tendenza ad individuare nuovi schemi procedurali per superare l'inadeguatezza del modello pianificatorio esistente³³ che ha portato ad un eccesso di pianificazione ma anche di depianificazione³⁴.

Si tenta perciò di intraprendere una nuova strategia, quella della rigenerazione urbana. Legare le politiche rigenerative alla disciplina urbanistica permette di

³⁰ U. POTOTSCHNIG, *Pianificazione del territorio e ius aedificandi*, in Riv. Giur. Urb. 1987

³¹ In base alla locuzione di P. URBANI, *Urbanistica consensuale – la disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate*, Bollati Boringhieri, Torino, 2000

³² Si pensi a quella dottrina internazionale che analizza la c.d. “*Do It By Yourself*”. In questo senso, ad esempio K. IVESON, *Cities within the City: Do-It-Yourself Urbanism and the Right to the City*, in *International Journal of Urban and Regional Research*, Volume 37.3, 2013, 941–56; C. PAGANO, *DIY Urbanism: Property and Process in Grassroots City Buildings*, in *Marquette Law Review*, 97,2, 2013, 335-389.

³³ G. PAGLIARI, *Ripensare lo strumento pianificatorio: dal modello del «controllo» a quello della «coerenza»*, in E. Fontanari e G. Piperata, *Agenda RE-CICLE. Proposte per reinventare la città*, Bologna, 2017, 79 ss.

³⁴ P. STELLA RICHTER, *La sicurezza del territorio. Pianificazione e depianificazione*, in *Quaderni della Riv. Giur. Ed.*, 2, 2014, 143 ss.

pensare ad un rinnovamento della materia che non può essere orientata solo alla conservazione dell'esistente ma bensì allo sviluppo territoriale come sintesi di tutti i rapporti economici, civili e sociali esistenti³⁵. Le politiche urbane vengono, infatti, definite “*come parte integrante delle finalità che la pianificazione territoriale deve avere*”³⁶, con la conseguenza che si riconosce nel territorio e nelle sue trasformazioni occasioni per la comunità in termini di miglioramento della qualità della vita. Le sfide dell'urbanistica di oggi sono infatti legate alla migliore vivibilità urbana, al recupero del degrado, alla coesione sociale e alla tutela dell'ambiente³⁷. La dottrina si riferisce al passaggio dal concetto di *government* a *governance* urbana proprio per sottolineare che quello che serve, oggi, promuovere unitariamente la trasversalità degli interessi che si presentano nei territori. D'altronde, già la nostra Costituzione, dopo la riforma del 2001, aveva superato il concetto di “urbanistica” a favore di quello più generale di “governo del territorio”.

Quello che è stato messo in luce, però, è che difficilmente si potrà affrontare la il tema della rigenerazione urbana semplicemente introducendo o riformando una disposizione normativa³⁸. La portata della strategia rigenerativa richiede un ripensamento della struttura di base dell'amministrazione del territorio. Ad esempio, alcuni hanno sottolineato come verrebbe a cambiare, in questo contesto, il ruolo della pubblica amministrazione: da *provider* a *enabler* di regole e servizi³⁹. Per questo, partendo dall'applicazione del principio di sussidiarietà, di cui all'ultimo comma dell'art 118 Cost., che promuove il ruolo dello Stato-abilitatore che “favorisce” l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse, sono stati prospettati due scenari su come potrebbe cambiare lo schema procedurale dell'urbanistica. Se entrambi, riconoscono la necessità di un dialogo tra soggetti pubblici e privati all'interno

³⁵ R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in 5, Riv. Giur. Ed., 2014, 237 ss.

³⁶ M.V. FERRONI, *Principio di Sussidiarietà e negoziazione urbanistica*, cit, 98

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ T. BONETTI, *La rigenerazione urbana nell'ordinamento giuridico italiano: profili ricostruttivi e questioni aperte*, in E. FONTANARI E G. PIPERATA, *Agenda RE-CICLE. Proposte per reinventare la città*, Bologna, 2017, 74

³⁹ M.V. FERRONI, *Principio di sussidiarietà e negoziazione urbanistica*, Giappichelli Editore, p. 103 2008.

delle procedure di pianificazione, essi differiscono con riguardo all'individuazione di "quali" soggetti privati e al grado del loro coinvolgimento nelle procedure.

Da una parte, c'è chi rinviene nell'urbanistica consensuale, basata su accordi tra pubblico e privato in termini di stretta pianificazione (come avviene ad esempio nella convenzione di lottizzazione), il sufficiente grado di esplicazione della sussidiarietà per il nostro sistema, che si tradurrebbe in termini di partecipazione al procedimento amministrativo, dove il privato ha potere propositivo, secondo quanto previsto dalla legge sul procedimento amministrativo n. 241/1990⁴⁰, e si assume insieme all'amministrazione delle obbligazioni per la realizzazione di opere di urbanizzazione. La stessa nozione di privato è riferita a precisi soggetti quali imprese, costruttori, proprietari.

Mentre, dall'altra parte, c'è chi sostiene che il momento di intersezione tra l'urbanistica e il principio di sussidiarietà risiede nel paradigma «collaborativo» che si basa su un "rammendo istituzionale tra pubblico, privato e comunità"⁴¹. In questo caso, la pianificazione deve fare i conti con almeno cinque soggetti⁴² (istituzioni pubbliche, le imprese, le istituzioni cognitive, la società civile e quella organizzata) per promuovere l'innovazione e il cambio di direzione. Il principio di sussidiarietà in questo caso viene inteso nel senso di una vera e propria collaborazione di questi soggetti privati al processo di pianificazione urbanistica e di formazione delle politiche urbane.

Le esigenze della rigenerazione non verrebbero soddisfatte dalla previsione di un piano capace di prevedere il futuro, ma da strumenti urbanistici che siano capace di fissare le invariabili e di aggiornarsi in tempo con le innovazioni. Si rende, quindi, necessario un ripensamento del quadro degli strumenti urbanistici comunali e la definizione di un nucleo di regole minime relative alle modalità

⁴⁰ La norma di riferimento è in particolare l'art. 11 che disciplina gli accordi tra l'amministrazione pubblica e i privati.

⁴¹ C. IAIONE, *La città collaborativa: la governance dei beni comuni per l'urbanistica collaborata e collaborativa*, in E. FONTANARI E G. PIPERATA, *Agenda RE-CICLE. Proposte per reinventare la città*, Bologna, 2017, 85 ss

⁴² La c.d. «governance a quintupla elica» sostenuta nell'approccio Co-city. Si veda ad esempio 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 E L. MIZZAU, Quaderni Fondazione G. Brodolini, 2016

partecipative per l'attivazione e conclusione dei processi di rigenerazione⁴³ per dirigersi verso una pianificazione di indirizzo⁴⁴ che riesca a bilanciare l'esigenza di punti fermi, che diano coerenza rispetto all'idea complessiva, con quella di avere spazi per esercitare creatività e fantasia. In questo modo, oltre a rigenerare la città si viene a rigenerare anche il diritto che si occupa di essa⁴⁵.

2.2 Lo sdoppiamento del piano, le recenti legislazioni regionali

Rispetto al modello di pianificazione descritto dalla LU del 1942, la legislazione regionale degli ultimi venti anni ha introdotto un rilevante elemento di discontinuità. Presa coscienza dell'inadeguatezza del Piano Regolatore Generale, così come descritto dalla disciplina nazionale, come atto unico, generale e complesso la cui natura giuridica è ancora oggetto di orientamenti diversi tra la dottrina⁴⁶, le Regioni hanno affrontato il problema partendo proprio dall'esigenza di flessibilità. La maggior parte delle legislazioni regionali ha, infatti, provveduto a sdoppiare il piano in due atti. Uno di natura programmatica e generale, definito "piano strutturale", e uno di natura operativa chiamato appunto "piano operativo". Il primo, preordinato a fissare le strategie, ha un contenuto di natura descrittiva per l'individuazione delle «invarianti», cioè dei "limiti generali anche eteronomi della trasformabilità del territorio"⁴⁷; il secondo, invece, ha una funzione di definizione concreta delle operazioni sul territorio comunale⁴⁸, in termini di effettiva conformazione e destinazione d'uso dei suoli con un'efficacia limitata nel tempo (solitamente cinque anni). Quest'ultima permette al piano operativo di essere più

⁴³ T. BONETTI, *La rigenerazione urbana nell'ordinamento giuridico italiano: profili ricostruttivi e questioni aperte*, cit. 76

⁴⁴ G. PAGLIARI, *Ripensare lo strumento pianificatorio: dal modello del «controllo» a quello della «coerenza»*, cit., 80

⁴⁵ G. PIPERATA, *Rigenerare i beni e gli spazi della città: attori, regole e azioni*, in E. FONTANARI E G. PIPERATA, *Agenda RE-CICLE. Proposte per reinventare la città*, Bologna, 2017, 23

⁴⁶ Autori come Giannini, Sandulli e Stella Richter sostengono la tesi della *natura provvedimentale-amministrativa* del piano; altri invece ne sostengono la *natura normativa* (Casalin, Loschiavo); infine c'è chi propende per la *natura mista* del piano come Berti e Vignocchi.

⁴⁷ P. URBANI, *Diritto Urbanistico*, VI ediz., Giappichelli editore, 2017, 145.

⁴⁸ A. FIALE E E. FIALE, *Diritto Urbanistico*, cit., 151

“adattabile”⁴⁹ ai problemi di effettività delle trasformazioni previste nel piano strutturale e, aggiungerei, alle evoluzioni normative in materia urbanistica. Ciò attraverso modificazioni e aggiornamenti di dettaglio che non riguardano la parte strutturale del piano (e pertanto adottabili dal Comune senza la necessaria valutazione della Regione) evitando così di avviare procedimenti di variante di piano⁵⁰.

Peraltro, lo «sdoppiamento» in Piano Strutturale e Piano Operativo non costituisce un modello unitario. Le regioni hanno infatti adottato diverse soluzioni. La Regione Abruzzo⁵¹ riconosce in capo ai comuni la facoltà di scegliere tra il piano regolatore generale ovvero, in alternativa, il piano regolatore esecutivo; nella Regione Basilicata⁵² la pianificazione comunale prevede, insieme al piano strutturale ed operativo, anche il regolamento urbanistico che definisce gli insediamenti esistenti sul territorio. La pianificazione della Regione Calabria⁵³ si articola in: piano strutturale comunale con annesso regolamento edilizio ed urbanistico e piano operativo temporale (strumento facoltativo del PSC). La Campania con la legge n. 16/2004 prevede invece il piano unico comunale (PUC) con il regolamento urbanistico-edilizio comunale; similmente la Toscana⁵⁴ prevede un piano strutturale e un regolamento urbanistico che disciplina l’attività urbanistica ed edilizia del territorio comunale. La Regione Lazio⁵⁵, invece, si articola con un piano urbanistico comunale generale (PUCG) contenente sia disposizioni strutturali che programmatiche.

Soluzioni più articolate sono state elaborate dalla Lombardia⁵⁶ che individua nel piano di governo del territorio (PGT) lo strumento generale di pianificazione il quale si articola in: il documento di piano, il piano dei servizi e il piano delle regole. Il documento di piano è di natura programmatica, contiene prescrizioni a

⁴⁹ *Ibidem.*

⁵⁰ *Ibidem.*

⁵¹ L. reg. n. 18/ 1983 (come modificata dalle leggi n. 70/1995 e n. 5 /2001)

⁵² L. reg. n. 23/1999 (come modificata dalla legge n. 3/2002)

⁵³ L. reg. n. 19/2002

⁵⁴ L.reg. n. 53/2005

⁵⁵ L. reg. n. 38/1999

⁵⁶ L. reg. n. 12/2005

efficacia indiretta sul territorio, ha durata quinquennale ed è sempre modificabile⁵⁷. Il piano dei servizi assicura la dotazione di aree per le attrezzature pubbliche e di interesse generale, nonché per l'edilizia residenziale pubblica e le dotazioni a verde⁵⁸. Infine, il piano delle regole, che ha carattere vincolante e contiene prescrizioni conformative del territorio, non ha termine di validità ed è sempre modificabile⁵⁹.

Analizzando questo quadro risulta chiaro come la legislazione regionale stia sperimentando soluzioni volte trovare il giusto grado di flessibilità per equilibrare, da un lato, l'esigenza di ordinare e regolare l'assetto del territorio e, dall'altra, adattare questa funzione amministrativa alle evoluzioni societarie che mutano la stessa definizione di "ordine del territorio". Se infatti nel momento in cui venne emanata la LU del 1942, l'esigenza era quella di dare un ordine a uno sviluppo urbano incontrollato, dato dai primi spostamenti di massa verso le città, oggi l'esigenza è quella di garantire una qualità di vita migliore a quella società che si è stanziata e che continua a stanziarsi nelle città già consolidate e in continua espansione. Prima, la necessità di definire le zone di sviluppo urbano, oggi, la richiesta di collegare quelle zone e di creare fusione e collaborazione tra le stesse per il miglior sviluppo delle aree.

In questo contesto, risulta rilevante la recente legge regionale dell'Emilia-Romagna n. 24/2017 la quale, superando il precedente sistema composto dal piano strutturale e il piano operativo, nonché dai piani attuativi e dal regolamento urbanistico, prevede la sostituzione di questi piani con un unico piano (Piano Urbanistico Generale) insieme al complesso di accordi operativi che vengono formati con i privati⁶⁰. Nella legge ritroviamo previsioni che sottraggono all'amministrazioni competenze tradizionalmente ricondotte alla sua sfera di attribuzioni come quella di definire la capacità edificatoria delle aree, anche potenziale. È stabilito infatti che queste attribuzioni siano oggetto di accordi

⁵⁷ A. FIALE E E. FIALE, *Diritto Urbanistico*, p.168, cit.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ *Ivi*, p.170, cit.

⁶⁰ A. GIUSTI, *La Rigenerazione Urbana*, Editoriale scientifica Napoli, p.101, 2018

operativi e attuativi con i privati, che possono anche intervenire in fase di elaborazione del PUG, incidendo in questo modo sul contenuto discrezionale del piano⁶¹. Questa soluzione introduce sicuramente elementi di flessibilità dati dalla previsione di un piano che è davvero generale, il quale non conforma i diritti e provvede a programmare le politiche di sviluppo urbano che però sono concretamente definite da accordi operativi aperti alla reale partecipazione del privato.

Peraltro, la legislazione regionale si è occupata di definire anche l'altro importante tema della rigenerazione urbana, che, invece, a livello nazionale non ha ancora trovato un sufficiente margine di previsione (fermo quello che si dirà nel prossimo paragrafo e le sporadiche disposizioni che possono ricondursi al tema⁶²).

La prima in questo senso, è stata la Regione Puglia che ha dettato nel 2008 le “Norme in materia di rigenerazione urbana” per promuovere azioni urbane rigenerative volte a contrastare le condizioni di degrado e di disagio sociale, con la previsione innanzitutto di un documento di indirizzo programmatico che si occupasse dell'integrazione tra le politiche e gli strumenti del diritto urbano. Successivamente, anche le altre regioni si sono dotate di disposizioni in materia di rigenerazione urbana, dove quest'ultima è stata considerata come “alternativa strategica al consumo di suolo”⁶³. In questa direzione si sono mosse la Toscana, la Calabria, la Lombardia, il Veneto, l'Umbria e, da ultimo, anche il Lazio, schierandosi a favore della rigenerazione urbana come strumento privilegiato per contrastare il consumo di suolo e valorizzare l'esistente⁶⁴. È interessante rilevare che, ognuna di queste legislazioni, ha previsto l'adozione di linee guida che orientino le azioni di rigenerazione urbana.

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² Ad esempio, l'art 3 bis del d.p.r. n. 380/2001 secondo cui «lo strumento urbanistico individua gli edifici esistenti non più compatibili con gli indirizzi della pianificazione» relativamente ai quali si possono promuovere attività di riqualificazione; ovvero le disposizioni del Codice dei contratti pubblici (dlgs. n. 50/2016) relative agli interventi in sussidiarietà e al baratto amministrativo (artt. 189 e 190).

⁶³ Art 125 l. r. Toscana, 65/2014

⁶⁴ A. GIUSTI, *La Rigenerazione Urbana*, cit., 78

In sostanza, come sintetizza efficacemente la legge regionale Lazio, la rigenerazione urbana, strettamente connessa alla riduzione del consumo di suolo quale «bene comune e risorsa non rinnovabile», deve essere promossa e realizzata attraverso azioni integrate che riescano a conciliare i più tradizionali interventi urbanistici con azioni, di carattere socio-economico, mirate a «migliorare la qualità di vita dei cittadini».

2.3 La proposta di legge in materia di rigenerazione urbana, nonché di perequazione, compensazione e incentivazioni urbanistiche (D.d.l Morassut, AC 113)

Infine, è necessario soffermarsi sulla proposta di legge in materia di rigenerazione urbana nonché di perequazione, compensazione e incentivazioni urbanistiche n. 113 (“D.d.l Morassut”). La proposta si compone di sei articoli e persegue l’obiettivo di fornire una disciplina di principio degli strumenti perequativi e compensativi nell’ottica del superamento della centralità del PRG⁶⁵. Lo strumento perequativo, come anticipato prima, *"sebbene non contemplato a livello di legislazione nazionale, è stato progressivamente introdotto dalle legislazioni regionali cui è affidata la disciplina del territorio e persegue l'obiettivo di eliminare le disuguaglianze create dalla funzione pianificatoria, in particolare dalla zonizzazione e dalla localizzazione diretta degli standards, quanto meno all'interno di ambiti di trasformazione, creando le condizioni necessarie per agevolare l'accordo fra i privati proprietari delle aree incluse in essi e promuovere l'iniziativa privata"* (TAR Veneto, Venezia, sez. I, 19 maggio 2009, n. 1504; 10 gennaio 2011, n. 11). Vista da molti come soluzione alla crisi del piano, la perequazione persegue l’obiettivo di superare l’esproprio, intrinsecamente discriminatorio, per promuovere un meccanismo di parità tra i

⁶⁵ Camera dei Deputati, Servizi studi Dipartimento Ambiente, *Documentazione per l’esame di progetti di legge: Principi generali in materia di rigenerazione urbana nonché di perequazione, compensazione e incentivazioni urbanistiche (A.C. 113)*, Dossier n° 88 - Schede di lettura 28 gennaio 2019.

proprietari e di compensazione finalizzato a realizzare la “città pubblica”. La componente compensativa permette infatti il riconoscimento di diritti edificatori a tutti i proprietari a fronte della cessione gratuita di aree destinate al reperimento di standard. Una compensazione di natura traslativa particolare è quella disciplinata dall’art 1 comma 21 della legge n. 308/2004 che prevede il caso in cui si fa domanda al Comune di far atterrare il proprio diritto edificatorio in un’area adiacente quando, per effetto di vincoli non di natura urbanistica, non si possa far atterrare nell’area in cui tale diritto è stato acquistato.

Questi istituti, insieme alle altre incentivazioni urbanistiche vengono disciplinati all’articolo 3 del d.d.l, anche se la documentazione dei servizi studi del dipartimento ambiente⁶⁶ ha sottolineato la necessità di definizioni più organiche e precise della perequazione e compensazione. Così come la stessa nozione di rigenerazione urbana richiederebbe di essere precisata considerando che ad essa si riconducono gli obiettivi del disegno di legge. Viene poi confermato l’assetto della triplice pianificazione strutturale, operativo e regolamentare, riconoscendo quindi la prassi regionale degli ultimi anni, a favore del superamento del PRG.

Peraltro, nel corso dell’audizione sulla proposta di legge, tenutasi alla Camera dei Deputati in commissione VIII ambiente, la Rete nazionale delle professioni nell’area tecnica scientifica (RPT) si è mostrata perplessa rispetto alle modalità con cui è stata affrontata la questione⁶⁷. La RPT infatti, pur condividendo le finalità generali della proposta, non ritiene il disegno di legge adeguato a divenire la nuova legge quadro, ai sensi dell’art 117 co. 3 Cost, in materia di “governo del territorio”. Le motivazioni risiedono principalmente nella constatazione che la rigenerazione urbana, più onerosa delle nuove costruzioni, necessita di un vero e proprio “Piano d’azione nazionale” che definisca: anzitutto, quali sono gli interventi di rigenerazione che si intende perseguire e cosa significhi città pubblica, in secondo

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ Commissione VIII Ambiente, Camera dei Deputati. *Audizione sulla proposta di legge Principi generali in materia di rigenerazione urbana nonché di perequazione, compensazione e incentivazioni urbanistiche (AC 113 Morassut)*, Roma, 26 giugno 2019; Nota RPT sulla proposta di legge [<https://www.ediltecnico.it/wp-content/uploads/2019/06/Nota-RPT-audizione-26.06.2019.pdf>]

luogo, la sostenibilità economica degli interventi ed infine la nuova “cassetta degli attrezzi” per la loro realizzazione. In sostanza, si sente la necessità di un “*progetto strategico di breve, medio e lungo periodo, di un nuovo modo di abitare il Paese, di progettare città e territori del futuro prossimo, con le persone al centro del progetto*”. In particolare la proposta della Rete delle professioni tecniche ritiene che una normativa quadro di questo genere debba: affrontare i temi elencati nel Patto di Amsterdam all’interno della Strategia Urbana Nazionale e una Strategia Urbana di medio e breve termine; prendere consapevolezza della valorizzazione ed importanza delle parti storiche della città; formalizzare il concetto di «bene comune» che contribuisce ad aumentare la qualità della vita dei cittadini; prevedere una Cabina Regia in capo alla Presidenza del Consiglio che coordini le necessarie risorse⁶⁸.

2.4 L’affermazione di un nuovo “diritto urbano” o “delle città”.

È stato efficacemente sottolineato da J. B. Audy, nel suo lavoro monografico «*Droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la ville*»⁶⁹, che il quadro legale e giuridico delle città è solitamente frammentato. All’interno di diverse categorie di diritto (diritto sulla proprietà, sui contratti pubblici, sui servizi pubblici ecc.) si ritrovano disposizioni che riguardano il funzionamento della città e ciò in particolare per il “diritto urbanistico” che è ritenuto ancora da molti l’unica possibile sintesi del diritto delle città⁷⁰. Ma negli ultimi decenni si è mostrato un rinnovato interesse per la dimensione della città e per le sue trasformazioni socio-economiche che possono avere delle implicazioni, in termini di opportunità, nel diritto. Il giuspubblicista francese ha peraltro, riconosciuto tre ambiti del diritto della città: il primo riguarda gli spazi cittadini, pubblici e privati, le infrastrutture, e in generale l’articolazione della città; il secondo, relativo all’uso del suolo e della

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ J.B. AUDY, *Droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la ville*, Paris, LexisNexis, II, 2016

⁷⁰ *Ibidem*.

pianificazione, con i relativi procedimenti di riqualificazione e rigenerazione urbana, ma anche con riferimento alla regolazione delle attività economiche e lo sviluppo sostenibile; il terzo infine, concernente le istituzioni di governo, con particolare riguardo alle modalità di partecipazione, alle forme di gestione e di autonomia finanziaria e ai servizi pubblici⁷¹.

La città è quindi al centro di un processo che porta alla sua ridefinizione sia all'esterno che all'interno⁷². Dal primo punto di vista, è stato osservato come il riferimento alla città permetta di riconsiderare istituzionalmente la cornice giuridico-amministrativa comunale. Viene rilevato, infatti, che se la categoria di Città rientra sempre in quella di Comune, non è vero anche il contrario⁷³. Risulta difficile un inquadramento giuridico preciso delle città nel nostro ordinamento che le qualifica, in base all'art 18 del d.lgs n 267/2000, come Comuni dotati di titoli di onorificenza dal Presidente della Repubblica. Una definizione non soddisfacente per la complessità delle questioni che attualmente si riferiscono alla città. Le caratteristiche della città in quanto ordinamento autonomo derivano, come abbiamo visto, da indicazioni europee e da una prassi di diritto informale che si sta sviluppando nelle città del nostro paese. Per questo, dal secondo punto di vista, si parla di diritto *alla città*⁷⁴ partendo dalla ridefinizione delle capacità organizzative interne della città. Tutto ciò è avvalorato dalla realtà empirica delle città italiane, dove viene supportato un approccio dal basso in cui le autorità locali tentano di affermare questo diritto⁷⁵ promuovendo la sperimentazione di nuove forme di collegamento tra le esperienze sociali nell'ambito di un quadro giuridico non ancora ben definito dal diritto positivo. Il che, riconduce nella categoria dell'irrelevanza giuridica il diritto informale delle città prodotto creando un duplice

⁷¹ F. CORTESE, *Dentro il nuovo diritto delle città*, in *Munus*, n. 2, 2016

⁷² *Ibidem*.

⁷³ F. GIGLIONI, *Le città come ordinamento giuridico*, in *Ist. del Fed.*, 1, 2018, 70

⁷⁴ H. LEFEBVRE, *Le Droit à la ville*, Paris, Ed. du Seuil, 1968. Oggi Id., *Il diritto alla città*, tr. it. G. MOROSATO, Verona, 2014

⁷⁵ F. CORTESE, *Dentro il nuovo diritto delle città*, *cit.*

“effetto vizioso”⁷⁶: il non riconoscimento dell’origine sociale del diritto⁷⁷ e della capacità delle amministrazioni locali di produrre nuovo diritto e nuove regole. Esempi del diritto informale delle città possono essere gli interventi di recupero degli spazi dismessi, di decoro urbano, di rigenerazione e gestione degli spazi ed edifici degradati. Alcune città hanno di volta in volta proceduto formalizzando in diverso modo e con strumenti anche innovativi le iniziative di questo ordine.

Sono stati individuati cinque modelli di riferimento⁷⁸: il modello della tolleranza, del riconoscimento, della qualificazione giuridica innovativa, dei patti di collaborazione e quello del riuso dei beni in transizione. Mentre questi ultimi verranno analizzati diffusamente nel secondo capitolo, i primi due meritano di essere approfonditi in questa sede.

Il modello della tolleranza⁷⁹ si sostanzia in un atteggiamento delle autorità locali pubbliche di “tolleranza”, appunto, nei confronti di iniziative di rigenerazione di cittadini, singoli o associati, per le quali non hanno titoli di legittimazione forniti dall’amministrazione. Si tratta, solitamente di attività di limitate dimensioni messe in atto per l’interesse generale della comunità. L’amministrazione locale svolge in questo caso un ruolo di mediatore tra chi attua tali opere, chi rivendica diritti violati in relazione alle stesse e le autorità di sicurezza pubblica. In questi casi quindi, i Comuni non mettono in pratica le rigide regole del diritto formale ma, anche se provvisoriamente, applicano regole informali.

Il modello del riconoscimento invece, si distingue per l’esistenza di una previsione esplicita ma temporanea del valore delle esperienze messe in pratica che è capace di resistere, finché sussistono le condizioni, al diritto formale. Sono circostanze in cui il Comune, a fronte di situazioni di occupazione non facilmente controllabili, decide di riconoscerne l’utilità generale attraverso, ad esempio, atti

⁷⁶ F. GIGLIONI, *Le città come ordinamento giuridico*, cit, 35

⁷⁷ P. GROSSI, *Oltre il soggettivismo giuridico moderno*, in *Lectio magistralis*, Piacenza il 27 febbraio 2007, Università Cattolica del Sacro Cuore, 2007, par. 8

⁷⁸ F. GIGLIONI, *Le città come ordinamento giuridico*, cit, 36

⁷⁹ *Ibidem*.

di concessione provvisoria, invece che di rivendicare una propria prerogativa. Per questo modello sussistono anche recenti casi giurisprudenziali di particolare interesse dove il giudice contabile di Roma ha ritenuto compensato il danno erariale con l'utilità sociale perseguita. In particolare, si può citare il caso in cui il Procuratore generale ha sollevato richiesta di risarcimento danno verso i dirigenti comunali che non avevano rivendicato i diritti dell'ente proprietario dell'immobile a seguito della scadenza di una concessione d'uso temporaneo, iniziata in maniera informale, a favore delle associazioni che ne usufruivano. Nelle sentenze di riferimento il giudice ha respinto le opposizioni del Procuratore con la motivazione che le finalità, di utilità sociale, perseguite dal comune fossero prevalenti al diritto formale⁸⁰. In un altro caso, la Corte ha ribaltato il giudizio di primo grado non considerando responsabili dei dirigenti dell'amministrazione comunale per non aver proceduto dopo la scadenza di una concessione per utilità sociale con l'argomentazione che non veniva arrecato danno erariale poiché il bene non avrebbe potuto avere una destinazione diversa in quanto indisponibile e vincolato a fini di utilità generale⁸¹.

Le città non sono in crisi. È in crisi il modello di città. Le difficoltà maggiori si riscontrano nell'impossibilità per i cittadini di "fare uso della città"⁸². Da un lato, si fa fatica a tradurre la molteplicità delle problematiche in efficaci politiche urbane - e ciò è dovuto in parte anche all'assenza di una nozione unitaria e autonoma⁸³ di politiche urbane. Dall'altro, i comuni hanno provato ad utilizzare gli strumenti di diritto urbanistico tradizionali, come il piano regolatore generale, per coordinare anche le politiche urbane, ma tali strumenti si mostrano inadeguati e non aggiornati per rispondere alle esigenze della comunità intesa come l'insieme di tutti i *city users*.

⁸⁰ Si vedano le sentenze: Corte dei conti, sez. Lazio, 18 aprile 2017, n. 76 e 77, il cui indirizzo è stato poi ribadito in Corte dei conti, sez. Lazio, 29 gennaio 2018, n. 52.

⁸¹ Corte dei conti, sez. III, 19 settembre 2017, n. 456.

⁸² E. BOSCOLO, *Le regole per lo spazio urbano: dal piano regolatore alle politiche urbane*, in *L'ambiente nel nuovo Titolo V della Costituzione*, a cura di B. POZZO E M. RENNA, in *Quaderni della Riv. Giu. Dell'Ambiente*, 2004

⁸³ *Ibidem*.

3. L'innovazione tecnologia e la sostenibilità: le sfide della città dell'ultima generazione e modelli a confronto.

La pianificazione urbana del futuro non può non fare i conti con l'avanzamento tecnologico e con il concetto di sostenibilità come attributo della città di nuova generazione.

Due le questioni, quindi, che devono essere approfondite. Come si traduce l'innovazione tecnologica nel processo di *governance* urbana della città intelligente? E cosa si intende per sostenibilità urbana?

Come abbiamo detto, la dimensione di riferimento è la città, non i comuni o enti locali, non i capoluoghi o le capitali⁸⁴. La città acquisisce una nuova centralità dal punto di vista giuridico. La *smart city*, ad esempio, emerge come “*come fenomeno amministrativamente rilevante, cui si collegano non solo finanziamenti, ma politiche, regolazioni, organizzazioni, funzioni*”⁸⁵.

Per quanto riguarda la prima questione, come mostrano anche i modelli sotto analizzati, l'utilizzo della tecnologia nel contesto urbano attiene alla raccolta dei numerosi *data* che vengono prodotti e all'utilizzo funzionale degli stessi per fornire servizi rapidi ed efficienti ai cittadini. È pertanto preordinata al perseguimento degli obiettivi di efficienza tipici della pubblica amministrazione. È stato peraltro precisato che, in maniera proporzionale, crescono i sistemi urbani allo svilupparsi delle nuove tecnologie che diventano sempre più accessibili⁸⁶.

Già dal 2012, il legislatore con una serie di interventi aveva contribuito a rubricare il concetto di “comunità intelligenti”⁸⁷; mentre dal canto suo, l'AgiD

⁸⁴ E. CARLONI, *Città intelligenti e Agenda Urbana: le città del futuro, il futuro delle città*, Editoriale Scientifica SRL, No. 2, 236 (2016)

⁸⁵ *Ivi*, 239.

⁸⁶ M. ANGELIDOU, *Four European Smart Cities Strategies*, in *Int. Journal of Social Science Studies*, Vol. 4 No. 4, (2016)

⁸⁷ Art. 47, c. 2-bis, d.l. n. 5 del 2012, convertito con modificazioni dalla l. n. 35/2012: «*la cabina di regia di cui al comma 2, nell'attuare l'agenda digitale italiana nel quadro delle indicazioni sancite dall'agenda digitale europea, persegue i seguenti obiettivi: a) realizzazione delle infrastrutture tecnologiche e immateriali al servizio delle “comunità intelligenti”(smart communities), finalizzate a soddisfare la*

provvedeva a definirle come “*quel luogo e/o contesto territoriale ove l'utilizzo pianificato e sapiente delle risorse umane e naturali, opportunamente gestite e integrate mediante le numerose tecnologie ICT già disponibili, consente la creazione di un ecosistema capace di utilizzare al meglio le risorse e di fornire servizi integrati e sempre più intelligenti*”⁸⁸. Emerge quindi l'elemento infrastrutturale (tecnologico ed immateriale) per costruire un modello di connessione e di dialogo tra i cittadini del tessuto urbano che va collegato con la l'elemento di valorizzazione e raccolta dei dati (*big data*) che si formano nel contesto urbano⁸⁹. L'uso dei *big data* è diventato una forma di *governance* urbana, un modo per le autorità di controllare i comportamenti degli individui e allocare le risorse⁹⁰. La *governance* algoritmica è resa possibile dalla capacità delle macchine di elaborare, conservare e analizzare i dati raccolti. Ciò significa che l'obiettivo è elaborare un algoritmo riesce a raccogliere i dati in modo da supportare, o meno, un modello di strategia che si vuole adottare. Questa e-governance, però, sottintende una base infrastrutturale e di conoscenze che in molti dei governi mancano⁹¹.

Peraltro, secondo alcuni, il carattere *smart* connesso ad una città dipende da quanto un governo locale sia in grado di concludere partnership pubblico private⁹². In questo senso, un caso interessante è la collaborazione tra Waterfront Toronto e Sidewalk Lab⁹³ definita attraverso un *Master Innovation and Development Plan* (MIDP) per la pianificazione di un nuovo distretto a Toronto che sia sostenibile e

crescente domanda di servizi digitali in set-tori quali la mobilità, il risparmio energetico, il sistema educativo, la sicurezza, la sanità, i servizi sociali e la cultura»; art 20 d.l. n. 83/2012 (decreto “Crescita”), poi abrogato dall’art. 64, d.lgs. n.179/2016, il quale al co-3bis promuoveva l’AgID nella «definizione e lo sviluppo di grandi progetti strategici di ricerca e innovazione connessi alla realizzazione dell’Agenda digitale italiana e in conformità al programma europeo Horizon2020, con l’obiettivo di favorire lo sviluppo delle comunità intelligenti»

⁸⁸ AgID, *Architettura per le comunità intelligenti: visione concettuale e raccomandazioni alla pubblica amministrazione*, versione 2.0 del 3 ottobre 2012, www.agid.it

⁸⁹ E. CARLONI, *Città intelligenti e Agenda Urbana: le città del futuro, il futuro delle città*, 246 cit.

⁹⁰ R. BRAUNEIS E E.P GOODMAN, *Algorithm Transparency for the Smart City*, in Yale J. L. e Tech. 20, 114, 2018

⁹¹ *Ibidem*.

⁹² *Ibidem*.

⁹³ *Innovation and Funding Partner Framework Agreement: Summary of Key Terms for Public Disclosure*, Sidewalk Toronto (Nov. 1, 2017)

accessibile, combinando un approccio urbano innovativo con l'utilizzo delle nuove tecnologie.

L'altro elemento richiamato, che costituisce uno degli obiettivi più importanti della città "eco", è la sostenibilità. Una pianificazione può essere definita sostenibile se riesce a contemperare le esigenze urbanistiche con quelle ambientali, analizzando, da una parte, la conoscenza degli elementi caratterizzanti l'ambiente e, dall'altra, la sua possibile valorizzazione, attraverso piani che sappiano gestire le risorse⁹⁴. Le premesse della sostenibilità urbana sono da ricollegarsi alle conclusioni della Commissione Brundtland delle NU per l'Ambiente e lo Sviluppo (1987) dove si è posto l'accento per la prima volta su tematiche come la qualità della vita e la necessità di individuare nuove strategie; nonché al documento Agenda 21 sottoscritto da 170 Paesi nel corso della Conferenza di Rio del 1992, in cui è stato definito un programma di azioni per lo sviluppo sostenibile da applicare su scala locale. Quest'ultima, infatti, è riconosciuta come la dimensione in grado di raccogliere le istanze di riferimento ed in grado di perseguirle tramite una buona *governance*⁹⁵. Le caratteristiche individuate per una *governance* capace di indirizzare lo sviluppo urbano sostenibile si riassumono nell'utilizzo di strumenti di apertura e partecipazione e in un'azione responsabile, coerente ed efficace⁹⁶.

In Italia si è tentato di perseguire questo obiettivo attraverso un approccio sistematico, che ha portato alla maggiore integrazione tra pianificazione urbana e ambientale, con la promozione di strumenti innovativi capaci di contemperare esigenze gestionali e normative⁹⁷. In questo senso, si sono da prima sviluppati Programmi finalizzati alla ripresa delle città e al loro orientamento verso la sostenibilità – Programmi integrati, Programmi di recupero e di riqualificazione urbana, Contratti di quartiere e Prusst, Programmi di riqualificazione urbana e

⁹⁴ M. ALESSI, *La Pianificazione Sostenibile del territorio nella normativa internazionale, comunitaria e nazionale*, Settore Normativa Comunitaria ed internazionale per APAT, 2004

⁹⁵ *Censimento dei processi di Agenda 21 negli 8101 comuni italiani*, a cura dell'ISPRA, settore Progetto A21 a Pianificazione Locale, 2008-2009.

⁹⁶ *Ibidem*.

⁹⁷ M. ALESSI, *La Pianificazione Sostenibile del territorio nella normativa internazionale, comunitaria e nazionale*, cit.

sostenibile del territorio – e poi, Piani finalizzati direttamente alla sostenibilità urbana – Piani di bacino o piani paesaggistici, a livello territoriale, e piani urbani del traffico o di risanamento acustico ovvero piani energetici comunali, a livello urbano.

Sulla base di quanto detto, verranno di seguito delineati, nei loro tratti generali, i principali modelli di “città” che sono stati elaborati negli ultimi anni con riferimento all’avanzamento tecnologico e alla sostenibilità urbana.

3.1 La *Smart City*

Il modello della *smart city* risulta da una serie di caratteristiche: il ruolo centrale della tecnologia, una *governance* urbana caratterizzata da specifici obiettivi, da collaborazione con attori pubblici e non pubblici. I motivi che spingono una città ad ambire ad essere “*smart*” sono diversi, ma in generale si possono distinguere tre principali motivazioni⁹⁸. In primo luogo, investire nelle tecnologie significa adottare una politica più sostenibile dal punto di vista ambientale, sfida che oggi è diventata prioritaria per le città. In secondo luogo, adottare l’approccio *smart* significa attirare investimenti e rinforzare l’economia locale. Tutto ciò si traduce, infine, in un miglioramento della qualità dei cittadini sia dal punto di vista sociale che di salute.

A queste motivazioni se ne possono aggiungere altre, più specifiche, adottate da alcune città come Barcellona (per migliorare l’efficienza amministrativa), Torino (per partecipare alle *EU calls* per i finanziamenti) e Vienna (per promuovere l’innovazione)⁹⁹.

Come qualcuno ha sottolineato¹⁰⁰, in questo processo verso una città più *smart* si possono incontrare principalmente due opposizioni. Da un lato, il timore che l’uso della tecnologia non sia poi così neutro ma porti con sé delle implicite

⁹⁸ G. NESTI, *Defining and assessing the transformational nature of smart city governance: Insights from four European cases*, in *Int. Rev. of Adm. Scien.* (2018)

⁹⁹ *Ibidem*.

¹⁰⁰ M. VAN STEEN e B. LEIBA, *Smart Cities*, IEEE Internet Computing, Vol. 23, 01 (2019).

decisioni e aspettative di *policy*. Si pensi ad esempio, allo sviluppo di piattaforme come Uber e Airbnb che richiedono un ripensamento in termini di regolazione del traffico urbano e del pernottamento. Il che fa sorgere la questione se la pianificazione urbanistica sia effettivamente in grado di controllare questi nuovi sviluppi e in che modo riesca a gestire la quantità di *data* che vengono prodotti. Dall'altro lato, chi governa il processo di sviluppo della città possiede le conoscenze adeguate a prendere le migliori decisioni per i cittadini? La questione è di rilevante importanza soprattutto nelle aree periferiche dove il *gap* tra gli esperti nella digitalizzazione e i finali utenti è enorme. Per questo motivo, l'approccio *smart city* si fa promotore di un modello di *governance* urbana che vede partecipare tutti gli *stakeholders*: amministrazioni locali, compagnie private e cittadini.

L'adozione di politiche multilivello, peraltro, viene anche supportata da quelli che ritengono che la città può definirsi davvero «intelligente» se tiene conto di tutti gli interessi e beni che risultano da una concezione più ampia di urbanistica¹⁰¹. Vengono ricompresi, quindi, i c.d. interessi differenziati (tutela del paesaggio, dell'ambiente, difesa del suolo ecc.) per i quali alcuni sostengono la necessità di un diverso metodo di pianificazione, che sposti flessibilmente di volta in volta la competenza all'amministrazione locale, regionale, statale più vicina alla cura di quell'interesse, superando la stretta riserva di pianificazione comunale¹⁰².

3.2 *Sharing City*

In questa direzione si possono citare alcuni interessanti progetti di *Sharing City* che sono preordinati ad adattare la regolazione e le politiche urbane per adottare il modello “*sharing economy*” e incentivare la sua espansione. Con il termine *sharing economy* vengono ricompresi una serie di iniziative volte a trovare

¹⁰¹ F. GASPARI, *Smart City, Agenda urbana multilivello e nuova cittadinanza amministrativa*, Editoriale Scientifica Napoli, 177 (2018)

¹⁰² P. CHIRULLI, *Urbanistica e interessi differenziati*, in *Dir. Amm.*, n.1, 2015

nuove strade per promuovere la sostenibilità¹⁰³. Si possono individuare tre elementi caratterizzanti: la presenza di un PSS – *product service system*, di un mercato redistributivo e di un visone collaborata della realtà¹⁰⁴. Il concetto riguarda lo scambio individuale o organizzato di informazioni, beni, servizi e talenti. Nell’ambito che qui ci interessa, l’approccio è strettamente connesso alla ricerca di modelli di sostenibilità urbana. È in questo senso esemplare il progetto della città di Seoul che ha deciso di adottare una strategia di *governance* urbana per rinforzare la comunicazione e collaborazione con i cittadini¹⁰⁵. Da un punto di vista regolatorio risulta interessante il “*Seoul Metropolitan Government Act for Promoting Sharing*”¹⁰⁶ nel quale troviamo la definizione del termine “*sharing*” come l’uso condiviso di spazi, oggetti o informazioni per valorizzare il loro valore economico, sociale o ambientale, con riguardo ai benefici e le convenienze dei cittadini” e allo stesso tempo incentivare sulle risorse condivise¹⁰⁷.

Le innovazioni riguardano direttamente l’amministrazione che diventa “*open administration*” dotandosi di una piattaforma online per condividere con i cittadini ai dati pubblici e permettergli di esprimere la loro opinione rispetto a documenti e atti amministrativi. Anche la creazione di un Social Network Service (SNS) diventa un importante momento comunicativo con i cittadini e contribuisce a formare la “*collective governance*”¹⁰⁸ di Seoul. In secondo luogo, non può non citarsi il progetto *Sharing cities* che sperimenta in tre diverse città (Milano, Londra e Lisbona) come le nuove tecnologie implementino concretamente la realtà urbana. A Milano, ad esempio, il progetto si pone l’obiettivo di incrementare l’efficienza energetica, la sostenibilità dei trasporti urbani, la riduzione delle emissioni di gas

¹⁰³ H. HEINRICHS, *Sharing Economy: A Potential New Pathway to Sustainability*, in GAIA 22/4, 228 – 231, 2013

¹⁰⁴ H. HEINRICHS, *Sharing Economy: A Potential New Pathway to Sustainability*, cit.

¹⁰⁵ P. WON-SOON, *In Seoul, The Citizen are the Mayors*, 74 Pub. Admin. Rev. 442, 2014

¹⁰⁶ Seoul Metropolitan Government Act No. 5396 (31 December 2012)

¹⁰⁷ C. IAIONE, *Governing the urban commons*, in IJPL, 1, 2015

¹⁰⁸ P. WON-SOON, *In Seoul, The Citizen are the Mayors*, cit.

serra, prendendo come campione una *demonstration area* per offrire una qualità di vita migliore nonché nuove opportunità lavorative¹⁰⁹.

3.3 *Eco-city*

Un ulteriore approccio, detto *Eco-City*, è diretto alla costruzione di una città che investa sulle risorse rinnovabili e su uno sviluppo urbano sostenibile. Il modello parte dall'assunto che le città hanno il potenziale per massimizzare i benefici ed evitare le conseguenze negative della globalizzazione. La domanda principale che si pone è come possono concretamente attuarsi le strategie di sostenibilità¹¹⁰. L'ideologia nasce dagli studi di Howard sulla «*Garden city*» come modello di armonioso e combinato sviluppo tra la città e la natura la cui realizzazione e i cui obiettivi possono essere perseguiti attraverso un approccio pianificatorio integrato. Alla base di un processo ambientale e sostenibile c'è, infatti, un processo di pianificazione. Si parla di pianificazione ecologica intesa come strumento per conseguire la città sostenibile e in grado di mediare tra le attività umane e i processi naturali. Una città può essere definita veramente «*eco*» se non consuma più energia di quella che viene prodotta, se non produce più scarti di quelli che riesce ad assimilare ecc.¹¹¹ Ad ostacolare lo sviluppo di questo modello c'è, da un lato, la generale inconsapevolezza dell'importanza e della portata della questione della sostenibilità e, dall'altro, un sistema infrastrutturale insufficiente basato sulla settorialità piuttosto che sulla concentrazione e integrazione.

Le principali caratteristiche del modello sono quindi: la pianificazione come momento essenziale della strategia eco, l'investimento nella mobilità ecologica, la sensibilizzazione dell'uomo verso la natura che circonda e caratterizza il luogo in

¹⁰⁹ La descrizione del progetto sul sito: <http://www.futureenergy.it/index.php/efficienza-energetica/progetti/milano-sharing-city>

¹¹⁰ M. M. SAADA, M. A. IBRAHIM, Z. M. EL SAYAD, *Eco-City as Approach for Sustainable Development*, in *ASRJETS*, Volume 28, No 1, pp 54-74, 2017

¹¹¹ *Ibidem*.

cui le città si sviluppano, un'economia e industria votata alla sostenibilità e all'ecologia, la sostenibilità sociale (intesa come assenza di conflitti sociali)¹¹².

Si possono citare alcuni esempi di progetti concretamente attuati di *eco-cities*. Da una parte, la visione più economica della sostenibilità urbana di Masdar, in Abu Dhabi, che ha investito nell'industria dell'energia rinnovabile; dall'altra, due città svedesi hanno perseguito un duplice obiettivo: la riduzione del 50% delle emissioni negative per l'ambiente e l'adozione di un approccio olistico per formare una città vivibile, efficace e compatta¹¹³.

3.4 Co-city

Il modello della città collaborativa (Co-city) parte dall'esperienza della Sharing city ma analizza e approfondisce in particolare il tema della collaborazione. Secondo questo approccio, la città dell'oggi e del domani, per poter efficacemente affrontare le sfide si prospettano devono investire sulla collaborazione e sul governo policentrico. È in questo ambito che si sviluppa la teoria della quintupla elica, secondo cui il governo urbano di una città intelligente che persegue finalità di sviluppo e il costante aggiornamento è collettivo, formato cioè da almeno cinque soggetti: le amministrazioni pubbliche, le istituzioni private e quelle cognitive, nonché la società civile, singola (cittadini attivi, innovatori digitali o urbani ecc.) ovvero organizzata.

I principi¹¹⁴ fondanti il progetto Co-city sono la presenza di amministrazione statale/locale abilitativa che supporti la comunità locale nello sviluppo di idee e progetti urbani; la *governance* collettiva, di cui abbiamo detto, caratterizzata dalla presenza di diversi *stakeholders*; un'economia partecipata e aperta creatrice di nuove opportunità; lo sperimentalismo urbano come approccio innovativo per

¹¹² *Ibidem*.

¹¹³ *Ibidem*.

¹¹⁴ Si tratta dei Design principles della Co-city descritti da C. IAIONE e S. R. FOSTER in *Ostrom in the city: Design Principles and Practices for the urban commons*, 2017, ma anche in *The Co-city Open Book*, a cura di C. IAIONE, S. FOSTER e E. DE NICTOLIS, 2018.

definire le regole e le politiche urbane, che quindi partono da casi concreti; infine, la presenza di un'infrastruttura digitale che faciliti l'accesso, la partecipazione e la coesione sociale finalizzata all'individuazione di processi di cooperazione e di co-creazione dei beni comuni.

Peraltro, il metodo co-city si è sviluppato a partire dagli studi sul concetto di bene comune del premio Nobel Elinor Ostrom “*Governing the commons*”¹¹⁵ che fornisce una soluzione diversa rispetto a quella prospettata da Garrett Hardin nella c.d tragedia dei beni comuni¹¹⁶. Quest'ultimo riteneva infatti che, di fronte alle conseguenze di scelte egoistiche dell'utente-tipo in ipotesi di sovraconsumo di risorse rivali, escludenti l'utilizzo delle stesse da parte di terzi successori, le strade da poter percorrere si riducevano a due: l'istituzione di un Leviatano – individuato nell'ente pubblico che utilizza i propri poteri coercitivi per distribuire le risorse – oppure, per contrario, un percorso di privatizzazione – considerando il diritto privato come strumento efficace per regolare l'utilizzo delle risorse.

La variabile non tenuta in considerazione da Hardin, che è invece alla base degli studi della Ostrom è la comunità sociale di riferimento, che in maniera collaborata e auto-organizzata si prende cura dei beni comuni evitando quindi la loro “tragedia”.

I beni “comuni” sono, quindi, tali perché strettamente collegati a identità, cultura e tradizioni del territorio a prescindere dalla loro titolarità pubblico o privata¹¹⁷. Si rendono riconoscibili in base ad una serie di caratteristiche: la fruibilità universale e il coinvolgimento comunitario per quel che riguarda le attività ad esso collegate e il suo mantenimento¹¹⁸.

Il processo che porta alla c.d. Co-city è graduale. Sono, infatti, state individuate sei fasi¹¹⁹. Una prima di *cheap talking* per individuare i beni comuni di un luogo e la comunità di riferimento e quindi creare una prima rete di relazioni;

¹¹⁵ E. OSTROM, *Governing the commons*, Cambridge University Press, Cambridge 1990, 15

¹¹⁶ G. HARDIN, “*The Tragedy of the Commons*”, *Science*, vol. 162, 1968, 1243-1248

¹¹⁷ C. IAIONE, *Città e beni comuni*, in *L'Italia dei beni comuni*, a cura di C. IAIONE E G. ARENA, 2012

¹¹⁸ *Ibidem*.

¹¹⁹ In *The Co-city Open Book*, cit.

la seconda di mappatura delle esperienze raccolte e di definizione di una prima linea di intervento sperimentale che culmina con la terza fase pratica il cui principale scopo è quello di trovare una forma collaborativa tra i progetti elaborati dalla comunità e le autorità locali. Nella quarta fase, detta di prototipazione, l'obiettivo è la delineazione di una *governance* innovativa che rifletta i risultati delle precedenti fasi e che venga testata nei suoi risultati. Infine, l'esperienza maturata viene modellata all'interno di un *framework* legale che garantisce un equilibrio nel quadro urbano.

Esperienze pratiche ¹²⁰ dell'approccio Co-city sono il programma Co-Bologna, seguita poi da Co-Torino, che per prime hanno sperimentato un quadro regolatorio innovativo con il Regolamento dei beni comuni che vede nei "Patti di collaborazione" forme di partenariato tra i diversi soggetti coinvolti nella rigenerazione dei beni comuni; l'esperienza Co-Roma, che a livello di quartiere ha promosso la creazione di partenariati sociali; e quella di Co-Battipaglia che invece sperimenta una strategia collaborativa tramite la stesura di linee guida per il Piano urbanistico comunale (PUC), quindi attraverso una strada prettamente urbanistica.

La collaborazione e il recupero di un'identità comunitaria locale che si attivi per la rigenerazione della città sono gli elementi fondamentali sui quali il modello Co-city si è sviluppato e intorno ai quali svolge attività di ricerca per soluzioni innovative che combinate con l'avanzamento tecnologico diano una risposta concreta alle esigenze della società civile e alla crisi dell'attuale modello di città.

4. L'automazione del provvedimento amministrativo. Applicabilità al diritto urbanistico?

Come è noto, il diritto urbanistico è considerato un ramo del diritto amministrativo, riprendendo da esso le figure soggettive, le situazioni soggettive,

¹²⁰ Descritti in *The Co-City Open Book*, cit.

le funzioni, i procedimenti e i rimedi giurisdizionali¹²¹. Si ritiene pertanto necessario, seppur in maniera generale, interrogarsi sulla portata che le recenti attività di «teleamministrazione»¹²² possono avere nel procedimento volto all'elaborazione dei piani urbanistici.

La teleamministrazione o terza fase dell'informatica amministrativa è stata segnata da alcuni interventi normativi che hanno man mano accompagnato l'introduzione della telematica nelle procedure amministrative. Dapprima, due disposizioni della legge sul procedimento amministrativo n. 241/90 che all'art 22 e soprattutto all'art 3 bis prevedono la piena ammissibilità ed incentivano l'uso delle tecniche telematiche sia nei rapporti interni tra le diverse pubbliche amministrazioni che in quelli tra queste e i privati.

Successivamente, con la c.d legge Bassanini (n. 59/1997) è stato introdotto il principio di equivalenza tra i provvedimenti resi in forma cartacea e quelli in forma digitale in un'ottica di semplificazione dei procedimenti amministrativi.

È infine con il d.lgs n. 85/2005 (Codice dell'amministrazione digitale) che viene razionalizzato il sistema – composto anche da altre disposizioni che in quegli anni erano state emanate in maniera non organica – per “*promuovere una profonda riforma delle Pubbliche amministrazioni; partendo dal presupposto che proprio l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni è in grado di consentire una modernizzazione profonda e radicale basata sulla piena attuazione dei principi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza e semplificazione*”¹²³.

Ciò che caratterizza la terza fase dell'amministrazione informatica è l'elaborazione di “atti amministrativi elettronici”¹²⁴. All'interno di questa categoria generale, però, vanno distinti gli atti in mera forma elettronica e quelli

¹²¹ P. URBANI, *Diritto urbanistico*, cit. 7ss

¹²² S. PUDDU, *Contributo ad uno studio sull'anormalità dell'atto amministrativo elettronico*, Pubblicazioni della facoltà di giurisprudenza – Università di Cagliari, Serie 1, Vol. 70, Jovene Editore – Napoli, 2006, 115

¹²³ Si veda *La relazione governativa al decreto legislativo 82/2005*, in Guida al diritto, Dossier mensile, n. 8/2005, 44.

¹²⁴ S. PUDDU, *Contributo ad uno studio sull'anormalità dell'atto amministrativo elettronico*, cit. 122

elaborati elettronicamente¹²⁵. Mentre i primi sono atti semplicemente scritti tramite una macchina evoluta (il computer), i secondi, vengono direttamente elaborati nella memoria del processore, seguendo le regole poste da un programma.

In particolare, si parla di documento informatico come *res* che incorpora o rappresenta un atto¹²⁶ e quindi sono documenti amministrativi informatici quei documenti che sono rappresentativi di provvedimenti amministrativi, di atti amministrativi strumentali, di atti interni alla pubblica amministrazione, di documenti formati da soggetti privati ma espressione di finalità amministrative.¹²⁷

La digitalizzazione delle procedure amministrative persegue cinque diverse “promesse”¹²⁸. Anzitutto, la riduzione dei costi sia con riferimento al c.d. *back office* che al c.d. *front office*. Con riguardo al primo, l’obiettivo è di agevolare l’amministrazione nelle sue attività interne (reperibilità documenti in breve tempo, trasmissione e ricezione dati in maniera sicura ecc.); mentre il secondo si prefigge quale obiettivo un più efficiente sistema di relazione con il pubblico. La seconda e la terza promessa sono, da un lato, la disintermediazione, ovvero la riduzione della presenza di intermediari e, dall’altro, la razionalità dei sistemi matematici e informatici che in un futuro possano assistere – e in alcuni casi sostituire – l’amministrazione pubblica. Infine, la quarta e la quinta promessa fanno riferimento più esplicito al maggiore coinvolgimento del cittadino assicurandogli una accessibilità totale di informazione e una interconnessione ininterrotta.

Peraltro, il procedimento di automazione dei provvedimenti amministrativi si articola in maniera più o meno complessa a seconda della tipologia di provvedimenti. Poiché l’automatizzazione consiste nella traduzione dei concetti giuridici a mezzo di algoritmi, cioè di passaggi logici comprensibili dall’elaboratore, pochi problemi si pongono con riferimento ai provvedimenti di

¹²⁵ A. USAI, *Le elaborazioni possibili delle informazioni. I limiti alle decisioni amministrative automatiche*, in *Dall’informatica amministrativa alla teleamministrazione. Il progetto nazionale ed il sotto progetto sperimentale presso l’amministrazione dell’Ateneo Cagliariitano* (a cura di G. DUNI), 1992

¹²⁶ S. PUDDU, *Contributo ad uno studio sull’anormalità dell’atto amministrativo elettronico*, cit. 123

¹²⁷ A. MASUCCI, *Il documento amministrativo informatico*, 2000, 17ss.

¹²⁸ G. PESCE, *Digital First, Amministrazione digitale: genesi sviluppi e prospettive*, Editoriale Scientifica Napoli, 2018, 12 ss

natura vincolata. Quest'ultimi infatti sono espressione di un agire dell'amministrazione che è interamente regolato dalla legge che determina "a monte" l'interesse prevalente¹²⁹. In questi casi, è auspicabile l'informatizzazione degli atti che permetterebbe di superare anche quelle eventuali disparità di trattamento dovute all'imparzialità dei funzionari¹³⁰.

Diverso è il caso dei provvedimenti di natura discrezionale. La discrezionalità dell'amministrazione può riguardare la stessa possibilità di emanare l'atto (*an*), il contenuto dell'atto (*quid*), le modalità con cui deve essere formato (*quomodo*) e anche la tempistica (quando). Nell'attività discrezionale, l'amministrazione ricerca un bilanciamento tra diversi interessi coinvolti, ed è attività propria e tipica dell'amministrazione. Si è quindi sostenuto la possibile informatizzazione dei soli c.d. «atti a basso tasso di discrezionalità» caratterizzati da un limitato e prevedibile numero di alternative¹³¹. Per quanto riguarda, invece, gli atti espressione dell'agire libero dell'amministrazione come autorità, connotati da una forte discrezionalità, si possono individuare due opinioni divergenti. L'una, a favore dell'informatizzazione di tali provvedimenti sull'assunto che l'amministrazione potesse scegliere di autolimitarsi definendo *ex ante* le prescrizioni cui attenersi, sulla base anche dell'art. 12 della legge n. 241/90 che prevede che "la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla predeterminazione ed alla pubblicazione da parte delle amministrazioni precedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi". L'altra, invece che sostiene l'inconciliabilità tra attività amministrativa discrezionale e l'automatizzazione di tali provvedimenti. La standardizzazione, tipica delle procedure informatiche, non permetterebbe all'amministrazione di operare valutazioni riferite a peculiari situazioni e casi¹³².

¹²⁹ S. PUDDU, *Contributo ad uno studio sull'anormalità dell'atto amministrativo elettronico*, cit. 138

¹³⁰ *Ivi.* 139

¹³¹ *Ibidem.*

¹³² *Ibidem.*

Peraltro, con riguardo alla c.d. discrezionalità tecnica, dove la pubblica amministrazione accerta la sussistenza o meno dei presupposti di legge adottando dei parametri e delle conoscenze tecniche, c'è chi sostiene che, laddove questi parametri fossero univoci, non si potrebbe negare l'automatizzazione di tali provvedimenti¹³³.

Si pone a questo punto la questione sulla possibile automazione dei piani urbanistici, con particolare riferimento al piano regolatore generale. Quest'ultimo, infatti, è connotato da un'ampia discrezionalità, limitata solamente *ab externo* dallo stesso ordinamento urbanistico (es. tutela interessi differenziati, funzione di disciplina sostanziale)¹³⁴ e *ab interno* dai limiti propri della discrezionalità (es. irragionevolezza, travisamento dei fatti ecc.)¹³⁵. Lo stesso Consiglio di Stato lo ha ribadito recentemente nella sentenza n. 28/2019 secondo cui *“nell’ambito dell’attività amministrativa di pianificazione, la discrezionalità è per sua natura lata; per la programmazione degli assetti del territorio, l’amministrazione gode infatti di un ampio potere discrezionale, per cui l’onere di motivazione in sede di adozione dello strumento, salvo il caso d’incidenza su legittime aspettative, è generale e risulta soddisfatto indicando i profili generali e i criteri a base delle scelte effettuate, senza necessità di motivazione puntuale e specifica delle singole scelte in ordine alla destinazione di singole aree o immobili; tali scelte restano naturalmente censurabili per vizi di sproporzione, illogicità, irragionevolezza”*.

Seguendo quanto detto prima, si potrebbero prospettare due alterne opinioni. Sostenere l'impossibilità di ricondurre i piani urbanistici a piani automatizzati per il loro carattere decisamente discrezionale e per la molteplicità degli interessi che sono coinvolti di volta in volta nell'esercizio dell'attività pianificatoria, ovvero provare a riconoscere all'interno del piano quali attività sono suscettibili di essere processate da un elaboratore elettronico. Il contenuto del piano regolatore generale, ad esempio, può essere diviso in zonizzazione e localizzazione. La prima

¹³³ *Ibidem*.

¹³⁴ P. URBANI, *Diritto Urbanistico*, cit 135

¹³⁵ *Ibidem*.

operazione riguarda l'individuazione delle diverse zone dell'aggregato urbano con i vincoli e i caratteri di ciascuna zona, la seconda, invece, preordinata, come suggerisce la parola stessa, a localizzare nel territorio le opere connotate da un interesse pubblico e generale. Quest'ultime non sarebbero quindi suscettibili di essere automatizzate in quanto comportano valutazioni discrezionali della pubblica amministrazione. Per l'attività di zonizzazione, al contrario, si potrebbe pensare ad una predefinizione da parte dell'amministrazioni di criteri descritti in un atto-programma¹³⁶ capace di essere elaborato dalla macchina.

Il quadro di possibilità si amplia se si considerano le applicazioni dell'intelligenza artificiale nell'ambito delle procedure di automatizzazione. Con il termine intelligenza artificiale si intendono *“le applicazioni informatiche volte a riprodurre al calcolatore gli stessi meccanismi cognitivi della mente umana”*¹³⁷. In questo caso, per i provvedimenti di natura discrezionale non vi sarebbero più ostacoli all'automazione in presenza, ad esempio, di una macchina capace di ponderare gli interessi. Di conseguenza, anche per quei contenuti propriamente discrezionali dell'attività pianificatoria si prospetterebbero ulteriori scenari. Si pensi, ad esempio, all'utilizzo che si potrebbe fare dei c.d sistemi esperti, *“software in grado di riprodurre il comportamento che avrebbe un essere umano competente in una particolare materia, e quindi di fornire le soluzioni ai problemi che si possono presentare in quel determinato ambito”*¹³⁸.

Di fatto, questo tema è ancora inesplorato e meriterebbe di essere approfondito per capire in che modo questo processo verso l'automazione dei procedimenti amministrativi coinvolgerà le procedure di pianificazione.

L'utilizzo delle tecnologie nel diritto urbanistico, in base a quanto emerso finora, può quindi svilupparsi, da un lato, come strumento per la raccolta dei

¹³⁶ Definito da S. GAETANO “atto-algoritmo” come un atto che traduca «il testo italiano in un linguaggio di programmazione, cioè un codice artificiale definito “codice sorgente”... esprimendo sotto forma di algoritmo (inteso tecnicamente come sequenza rigida e inalterabile di passaggi logici) il percorso logico che conduce all'estrinsecazione della volontà del funzionario», in *La digitalizzazione del procedimento amministrativo*, ClioEdu, 2018, 135

¹³⁷ *Ivi.* 34

¹³⁸ *Ivi.* 35

numerosi *data* e quindi per l'attuazione di una strategia di *governance* urbana; dall'altro, per razionalizzare i procedimenti urbanistici.

CAPITOLO II

ANALISI EMPIRICA DEL DIRITTO

Premessa.

Parlare di analisi empirica del diritto significa prendere coscienza del fatto che, per studiare fenomeni nuovi ovvero per ricercare soluzioni alle sfide della società odierna, non si può prescindere dall'analisi della realtà empirica. L'apporto che il giurista può dare agli studi delle scienze sociali si limita, quasi sempre, ad un'analisi dei "pieni" relativa cioè a quanto risulta da atti e norme, perdendo di vista i "vuoti", ovvero le situazioni di fatto che emergono al di là della regola scritta¹³⁹. Soffermarsi ad uno studio manualistico del diritto porta con sé, come abbiamo detto, una duplice conseguenza. Significa dimenticare, da un lato, che il diritto possa originare dalle pratiche informali e consuetudinarie e, dall'altro, che anche le amministrazioni locali hanno la capacità di porre regole promuovendo quella sussidiarietà e differenziazione che la stessa Costituzione prevede e sostiene all'art 118. Utilizzando le parole del giurista Paolo Grossi, si può dire che si va rinnegando *"l'intrinseca storicità del diritto"* poiché *"si è operato un innaturale distacco con l'esperienza e con l'ambiente"*¹⁴⁰.

Per questo, nel seguente capitolo, accanto ad una analisi più generale e astratta degli strumenti urbanistico-giuridici maggiormente utilizzati per promuovere la rigenerazione urbana, verranno proposti esempi concreti di come tali strumenti sono adottati. Peraltro, proprio partendo da questi casi cercheremo,

¹³⁹ F. GIGLIONI, *Il diritto pubblico informale alla base della riscoperta delle città come ordinamento giuridico*, in Riv. giur. ed., II, 2018, p. 3 ss.

¹⁴⁰ P. GROSSI, *Oltre il soggettivismo giuridico moderno*, in *Studi in onore di Nicolò Lipari*, Tomo 1, Giuffrè Editore, 2008

nel capitolo successivo, di individuare i vantaggi e i limiti dell'urbanistica dell'ultima generazione.

1. La rigenerazione urbana nel diritto urbanistico.

Le diverse generazioni dell'urbanistica si sono succedute in base alle esigenze che emergevano di volta in volta. Dapprima, la necessità di uno strumento capace di regolare e razionalizzare uno sviluppo incontrollato delle trasformazioni urbanistiche. Successivamente, l'interesse si è spostato dall'esterno all'interno e, quindi, al recupero e al risanamento di quanto costruito. Gli iniziali tentativi di recupero urbanistico vennero attuati tramite l'uso di strumenti riconducibili all'alveo del piano regolatore generale. Il principale esempio, in questo senso, è rappresentato dai c.d. piani di recupero. Introdotti con la legge n. 457 del 1978 nell'ambito di un intervento più generale in materia di edilizia popolare ed economica, il piano era considerato lo strumento operativo per realizzare l'interesse pubblico al superamento delle condizioni di degrado¹⁴¹. Peraltro, l'incapacità acclarata dei piani di provvedere alle esigenze di trasformazione, a causa della loro rigidità e delle lunghe procedure che si instauravano, portò le successive iniziative urbanistiche a ricercare nuovi strumenti in grado di rispondere al degrado urbano. Queste attività hanno segnato un passaggio importante da una generazione ad un'altra dell'urbanistica. Si ritenne, infatti, di dover preferire al piano strumenti che assicurassero risultati più celeri. Venne individuato nel "Programma" il mezzo capace di fronteggiare queste richieste. Il programma doveva essere in grado di soddisfare «gli interessi pubblici connessi con la qualità della vita»¹⁴² preordinati, quindi, a una pluralità di funzioni che vanno al di là del mero recupero urbano, nell'ottica, invece, di una vera e propria riqualificazione urbana. Gli obiettivi di riqualificazione urbana furono affidati,

¹⁴¹ A. GIUSTI, *La Rigenerazione Urbana*, cit, 31

¹⁴² Corte Cost. sent. n 393/1992.

quindi, a programmi complessi aventi funzione derogatoria e “acceleratoria” rispetto al piano¹⁴³ poiché immediatamente operativi.

Lo strumento di riferimento di questa fase è sicuramente il Programma Integrato di Intervento introdotto dall’art 16 della l. 179/1992 che lo definisce come strumento caratterizzato dalla presenza di pluralità di funzioni e in grado di integrare diverse tipologie di intervento, comprese le opere di urbanizzazione, in maniera tale da incidere sulla riorganizzazione urbana. Si contrappone alla zonizzazione omogenea il concetto di integrazione delle funzioni sottolineando l’intento di superare un sistema precedente¹⁴⁴. In particolare, il PII prevede il concorso di più operatori, pubblici e privati, sia per quanto riguarda la promozione stessa del procedimento, che può essere d’ufficio o di parte, sia per risolvere il problema di reperimento delle risorse, che possono in questo caso pervenire da entrambe le parti. Ciò si traduce in un cambiamento del tradizionale rapporto pubblico-privato nell’urbanistica, dove l’amministrazione non provvede più unilateralmente e, grazie anche alla dimensione più ristretta del programma, al privato viene riconosciuta una partecipazione procedimentale più effettiva. Il consenso, infatti, diventa nuova forma di legittimazione del potere¹⁴⁵.

Una delle esperienze più importanti, nel contesto della programmazione complessa, è quella dei Programmi di Riqualificazione Urbana. Quest’ultimi, all’interno di ambiti di intervento definiti, avviano il recupero edilizio e funzionale per quei comuni aventi specifiche caratteristiche, definite dal legislatore. In particolare, o per la loro dimensione, o perché strategici ovvero perché versanti in situazione di bisogno, questi comuni risultano favorevoli all’accoglimento delle iniziative di trasformazione urbana¹⁴⁶. I Programmi di riqualificazione urbana risultano essere di grande interesse anche per la loro capacità di attrarre investimenti privati e per la previsione dell’obbligatorietà del concorso tra le

¹⁴³ A. GIUSTI, *La Rigenerazione Urbana*, cit, 33-34; E. BOSCOLO, *La riqualificazione dell’esistente: una lettura giuridica*, cit

¹⁴⁴ P. URBANI, *Diritto urbanistico*, cit, 179

¹⁴⁵ A. GIUSTI, *La Rigenerazione Urbana*, cit. 39

¹⁴⁶ *Ivi*, 41

risorse pubbliche e private. La stessa individuazione dei c.d. ambiti di intervento non è più una scelta discrezionale dell'amministrazione ma viene affidata a determinati parametri, come ad esempio l'esistenza di condizioni di degrado, il quale a sua volta può avere una connotazione edilizia, urbanistica, economica o sociale¹⁴⁷.

La principale sfida che i programmi hanno dovuto affrontare riguarda l'armonizzazione dei loro progetti con il contesto urbano di riferimento con situazioni di complessità territoriale e funzionale che la precedente strumentazione urbanistica non è stata in grado di risolvere.

In questo contesto, riqualificare non è più sufficiente; è necessario rigenerare e quindi andare oltre il recupero nello stretto senso urbanistico-edilizio, puntando alla definizione di un nuovo sistema che integri gli aspetti urbanistici con quelli sociali. La rigenerazione urbana viene inizialmente perseguita tramite atti di programmazione negoziata che miravano ad un'integrazione maggiore tra il territorio e le funzioni e politiche urbane. I principali strumenti rientranti in questa categoria sono i c.d. P.R.U.S.S.T. (Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile) e i Contratti di quartiere. Il primo, insieme alla riqualificazione, ha quale obiettivo la ripresa delle infrastrutture attraverso azioni preordinate allo sviluppo locale. Il secondo, invece, si configura come vero e proprio intervento di azione locale¹⁴⁸, volto al recupero dei quartieri degradati per favorire l'integrazione sociale soprattutto per sostenere i giovani disoccupati, gli anziani e immigrati. L'ambito soggettivo delle parti che possono interessarsi ai processi di rigenerazione si amplia ad associazioni di categoria, imprese sociali, istituti bancari, proprietari, gestori di rete ecc.

Entrambi i programmi sono considerati strumenti di rigenerazione urbana poiché la finalità che perseguono sono di natura preminentemente sociale. Le trasformazioni urbanistiche diventano funzionali e strumentali a questo obiettivo.

¹⁴⁷ *Ivi*, 43

¹⁴⁸ *Ivi*, 51

Oggi, peraltro, gli obiettivi della rigenerazione si sono ampliati. Non basta superare le situazioni di degrado urbanistico e sociale, ma è necessario creare città sostenibili e innovative per fronteggiare situazioni di più ampio raggio. Mi riferisco in particolare alla minaccia climatica e di inquinamento che spinge sempre più a scommettere sulla ricerca tecnologica ed ecologica. La domanda è quindi se nel panorama italiano esistono casi di progetti che perseguono questa rigenerazione sostenibile e innovativa.

1.1 Progetti di rigenerazione innovativi promossi con gli strumenti «tipici» del diritto urbanistico.

A livello di macro-rigenerazione sono di seguito presentati due recenti progetti che hanno come comune denominatore la ricerca dello sperimentalismo urbano e dell'innovazione per la creazione di modelli di città sostenibili.

Entrambi i progetti utilizzano i Programmi – integrati di intervento, in un caso, e straordinari di intervento per la riqualificazione, nell'altro – come cornice giuridica urbanistica per promuovere processi sperimentali di rigenerazione e ripensamento della città.

In primo luogo, il progetto «Mind» (Milano Innovation District) come buona pratica per una rapida riqualificazione di una area delimitata. Il quartiere milanese di riferimento del progetto è stato, infatti, oggetto di un Accordo di Programma che ha definito due sviluppi dell'area, uno di breve periodo (Expo) e uno di lungo periodo (MIND), permettendo nell'arco di dieci anni l'evoluzione sostenibile e “*smart*” del quartiere.

In secondo luogo, il progetto «Experimental City» della città di Udine per la proposta di rigenerazione del quadrante orientale della città. In questo caso l'idea di partenza è quella di recuperare un'area considerata, anche dalla stessa comunità, come degradata per creare un nuovo quartiere, rispettoso delle sue origini ma anche innovativo e aggiornato con le richieste della società di oggi.

1.1.1 MIND

Mind – Milano Innovation District – è un progetto di rigenerazione per uno sviluppo sostenibile dell'area Expo¹⁴⁹. Nasce con l'approvazione dell'Accordo di programma Expo («AdP Expo») promosso nel 2008, il quale ha previsto gli ambiti di intervento urbanistico-edilizio di due fasi insistenti nel sito del quadrante Nord-Ovest della città di Milano. L'accordo, avente contenuto di variante ai PRG dei comuni di Milano e Rho, si riferisce al contesto periurbano compreso per l'85% nel territorio del Comune di Milano e per la parte restante nel Comune di Rho. La prima fase ha riguardato la programmazione e l'infrastrutturazione dell'Esposizione Universale Expo 2015, mentre, la seconda è rivolta alla successiva riqualificazione del sito a seguito dell'evento (fase «Post Expo»). Le due fasi scandite temporalmente in maniera distinta, sono state elaborate in modo coordinato.

In particolare, per la riqualificazione del sito è stata prevista l'adozione di un Programma Integrato di Intervento, o di un altro strumento di pianificazione negoziata, che seguirà all'avvio della procedura di Valutazione Ambientale Strategica. Nel maggio 2018, Arexpo S.P.A, in quanto soggetto attuatore, ha presentato una proposta iniziale di PII per la riconversione del sito mediante la realizzazione di opere di urbanizzazione di completamento delle infrastrutture esistenti e con l'insediamento di nuove funzioni pubbliche, urbane e servizi di completamento, conformemente alla disciplina urbanistica. Nell'ambito del procedimento si è anche predisposto un momento di confronto con gli *stakeholders*¹⁵⁰ individuati d'intesa tra l'autorità Competente, Procedente, il Comune di Rho e Arexpo.

¹⁴⁹ Descrizione del progetto in base alla Presentazione fatta nel corso del Forum pubblico, a cura del Comune di Milano e di Arexpo, tenutosi all'Auditorium Cascina Triulza, il 26 settembre 2018.

¹⁵⁰ Sono stati individuati i seguenti *stakeholders*: Amici della Terra Italia, Italia Nostra, Legambiente, WWF, FAI, Greenpeace, Associazione Economia e Sostenibilità, Green City Italia, Associazione Coordinamento Comitati Milanesi, Movimento Milano Civica, Noi X Milano, Comitati per Milano, Kyoto Club, FIRE (Federazione Italiana per l'uso razionale dell'energia), Ordine degli Ingegneri, Ordine degli Architetti, Collegio dei Geometri, INU (Istituto Nazionale Urbanistica), AIAT (Associazione Ingegneri per l'Ambiente e il Territorio), AISA (Associazione Italiana Sicurezza Ambientale), Fondazione Cariplo,

Il progetto Mind ha tra i suoi principali obiettivi la creazione di un ecosistema sostenibile, che sia capace di fungere da punto di riferimento per una nuova comunità, con la funzione di catalizzatore urbano caratterizzato da un mix funzionale e sociale¹⁵¹. Tra gli obiettivi legati alla sostenibilità ambientale ritroviamo il riferimento alla ricerca della flessibilità e della resilienza del progetto complessivo; la sperimentazione di una nuova prassi di rigenerazione urbana attraverso l'utilizzo di strumenti innovativi; l'innovazione della mobilità.

Mind diventerà un vero e proprio quartiere di Milano in grado di coniugare aspetti scientifici, accademici e ambientali. Si legge nel sito internet dedicato al progetto che Mind *“è il luogo in cui sperimentare nuovi modi di lavorare, di fare ricerca, di abitare, di stare insieme e di muoversi. La Milano di domani”*¹⁵². All'interno del nuovo quartiere si troverà, infatti, un Nuovo Istituto di Ricerca italiano sulle Scienze della Vita; un Ospedale per la Sanità del futuro; un campus scientifico per l'Università degli Studi di Milano, che verrà costruito tenendo conto dei più alti *standards* internazionali; ed infine un Lab-Hub per l'Innovazione Sociale e lo Sviluppo Sostenibile.

1.1.2 *Experimental City*

Politecnico di Milano, Camera di Commercio, ANCE, Assimpredil, Università degli Studi di Milano, ASER spa (Co Rho), Assolombarda, Enti Territoriali (Regione-Città Metropolitana- Baranzate-Arese-Pero-Bollate), Municipio n. 8 Comune di Milano, AIPO (Agenzia Interregionale per il fiume Po), ETVilloresi (Consorzio di Bonifica Est Ticino Villoresi), ATO Città Metropolitana di Milano, MM s.p.a.(Metropolitana Milanese), Agenzia di bacino del TPL del Bacino della Città Metropolitana di Milano, Monza e Brianza, Lodi e Pavia Unareti s.p.a, ATM s.p.a, ASPI s.p.a (Autostrade per l'Italia), Milano Serravalle - Milano Tangenziali S.p.A.; ANAS SATAP Società RFI Terna s.p.a Enel Hera luce Amiacque STIE Rete Fognatura consortile: IANOMI s.p.a. NET - NUOVENERGIE TELERISCALDAMENTO s.r.l. NED, reti distribuzione GAS SNAM RETE GAS, Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC), Ente Nazionale per Assistenza al Volo (ENAV), Società Fiera Milano s.p.a, Società Poste Società Euromilano s.p.a, Società Expo 2015 in liquidazione, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Bocconi IEFÉ, DASTU, Life Gate, BikeItalia, BikeCity, ARPA Lombardia, Material Connexion, A2A Ricerca & Innovazione Fondazione, ENEL, VENTO, E' Nostra, WeMake, Renewable Maters, Fondazione Feltrinelli, IUAV, Ambiente Italia, ELIANTE

¹⁵¹ Presentazione del progetto Mind nel corso del Forum pubblico, a cura del Comune di Milano e di Arexpo, tenutosi all'Auditorium Cascina Triulza, il 26 settembre 2018.

¹⁵² <https://www.mindmilano.it>

Il Comune di Udine ha partecipato al Bando per la predisposizione del Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia, approvato con D.P.C.M. 25 maggio 2016 in attuazione della Legge 28 dicembre 2015, n. 208¹⁵³, con il progetto «*Experimental city*» per la rigenerazione del quadrante orientale della città. Area di localizzazione, tra il centro e la periferia, di tre grandi caserme (Osoppo, Cavarzerani e Spaccamela) costruite durante le due grandi guerre, la popolazione del quartiere, a partire dagli anni '80, è aumentata in maniera esponenziale con la realizzazione di alloggi a carattere economico e popolare. Il quadrante è, infatti, caratterizzato dalla predominanza di abitazioni realizzate da parte dell'ATER (Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale). L'area è stata considerata dalla collettività locale come il quartiere “Bronx” udinese.

Le finalità del progetto sono da un lato, la costruzione di un nuovo pezzo di città che offra una centralità di servizi e di spazi pubblici per tutta l'area orientale di Udine, dall'altro, oltre il recupero di specifiche aree ed edifici, “esperimentare”¹⁵⁴ modi di abitare per dare risposte appropriate e dinamiche alle esigenze profonde della società contemporanea. La rigenerazione del quadrante ricerca un equilibrio tra l'esistente e il nuovo. Per questo, ad esempio, si è proposta la riqualificazione dell'ex caserma Ossopo come “centro storico” dell'area, cercando un coinvolgimento di risorse pubbliche e private.

Tutti gli interventi del progetto sono conformi al PRGC e al Regolamento edilizio ed intervengono in assenza di vincoli con l'autorizzazione della Soprintendenza. Il progetto è stato elaborato con la collaborazione di diversi soggetti come il Dipartimento politecnico di ingegneria e architettura di Udine Gruppo Space Lab-DPIA, gli Uffici tecnici comunali e dei partner privati (ATER e AcegasApsAmga S.p.A). Mentre, nel corso della sua realizzazione, verranno

¹⁵³ Art 1 co. 974, 975, 976, 977 e 978.

¹⁵⁴ Termine utilizzato nella presentazione del progetto da parte del Comune di Udine nel 2016.

selezionati, tramite gare pubbliche, gli ulteriori soggetti privati che potranno essere parte dell'iniziativa¹⁵⁵.

Gli obiettivi del progetto sono: il miglioramento del decoro urbano; la manutenzione, il riuso e rifunzionalizzazione delle aree pubbliche; accrescimento della sicurezza territoriale e della resilienza urbana; il potenziamento dei servizi su scala urbana per la promozione di nuovi modelli di welfare e di inclusione sociale (ad esempio con la previsione di forme di co-housing e co-working, di creazione di luoghi di aggregazione e di coinvolgimento decisionale dei cottadini); ed infine, l'investimento in una mobilità urbana sostenibile con l'ampliamento del trasporto pubblico locale e l'attivazione di sistemi car/bike sharing.

1.2 Un tentativo di rigenerazione con gli strumenti tradizionali del diritto urbanistico non riuscito.

Come abbiamo visto, ad oggi, non esiste ancora una disciplina unitaria ed organica della rigenerazione urbana e questo si riflette sull'incertezza circa i mezzi giuridici adeguati a promuovere i processi di rigenerazione.

Le Regioni, valendosi della autonomia riconosciutagli in materia di governo del territorio riconosciutagli dall'art 117 Cost., hanno provveduto a definire la rigenerazione urbana che viene generalmente considerata come un processo complesso¹⁵⁶, al di là del mero recupero e riuso, avente una vera e propria funzione

¹⁵⁵ Interessante sottolineare l'eterogeneità delle parti che per ora sono state individuate: Società Ferrovie Udine Cividale s.r.l. - progetto per la realizzazione del centro intermodale passeggeri "San Gottardo"; Associazione FIAB Udine / Abitudine - progetto per ciclofficina; Associazione Macross - progetto per nuove strategie di cohousing; progettazione, costituzione e gestione delle attività artistico culturali; AcegasApsAmga S.p.A. - progetto per la realizzazione di sistemi tecnologici "Smart City" ed integrazione con gli impianti di pubblica illuminazione; Rugby Udine Union FVG s.r.l. - partecipazione al Tavolo dello Sport Educativo; ATER Udine - progetto per la riqualificazione urbana e l'accrescimento della sicurezza territoriale del quartiere "Aurora" per un "nuovo modo di abitare" nell'edilizia residenziale pubblica; UISP Udine - progetto di gestione per la pratica di attività sportive agonistiche, amatoriali, scolastiche, culturali e ludico motorie; FININT SGR S.p.A. - progetto per la realizzazione di 80 alloggi nella ex Caserma Osoppo.

¹⁵⁶ F. DI LASCIO, *Quali tendenze in corso nella rigenerazione delle città?*, in Riv. Giur. Ed., 2, 2018, 135

sociale volta al miglioramento della qualità della vita per superare le situazioni di degrado.

Peraltro, l'assenza di organicità comporta concreti problemi in processi di rigenerazione che non riescono quindi ad essere gestiti e regolati con le adeguate garanzie. In questo senso, è esemplare il caso dell'insediamento dell'Università degli Studi Roma Tre inserito in un più ampio processo di rigenerazione che però ha trovato difficoltà ad attuarsi proprio le ragioni sopra esposte.

1.2.1 Università degli studi Roma Tre

Istituito con decreto del Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e tecnologica nell'ottobre del 1991, l'ateneo e il suo insediamento è stato oggetto di un Programma¹⁵⁷ di riqualificazione della zona di Roma interessata che presentava numerosi spazi e immobili sottoutilizzati di proprietà del comune e un crescente degrado di beni privati ormai dismessi¹⁵⁸. Il programma mirava non solo a promuovere, nel quadrante urbano di riferimento, il sistema formativo, culturale e professionale ma anche ad incidere sul contesto socio-economico. Oltre ad individuare le zone di insediamento, il documento ha aperto una ulteriore fase volta alla conclusione di accordi di programma per regolare in dettaglio tempi e modi della trasformazione urbanistica e per coordinare il programma con il PRG, dove il primo può modificare e integrare il secondo. Nell'ultimo accordo, sottoscritto nel 2004, il processo di trasformazione ha incluso anche la rigenerazione dell'area degli ex Mercati Generali, la partecipazione attiva della cittadinanza nella scelta relativa alle destinazioni d'uso dell'area e l'affidamento della gestione dei nuovi spazi all'ateneo¹⁵⁹.

Nonostante le previsioni, il processo è rimasto in parte inattuato. Il ritardo e le mancanze di questo progetto sono imputabili a diversi fattori. Anzitutto, la

¹⁵⁷ *Programma degli interventi di Roma capitale* approvato con decreto ministeriale 1 Marzo 1992.

¹⁵⁸ F. DI LASCIO, *Quali tendenze in corso nella rigenerazione delle città?*, cit 140

¹⁵⁹ *Ibidem*.

mancata valorizzazione del ruolo dei soggetti privati¹⁶⁰. Ciò, sia con riferimento ai soggetti incaricati di realizzare alcune opere di urbanizzazione connesse all'insediamento dell'ateneo, con i quali sono sorti contenziosi amministrativi, sia con riguardo alla cittadinanza e al loro compito di condizionare la scelta circa le destinazioni d'uso dell'area dei Mercati Generali che, dopo essere stati consultati pubblicamente, non sono stati più coinvolti nella valutazione dei risultati emersi e nella motivazione finale della destinazione che, di fatto, è stata presa unilateralmente. Infine, la complessità procedurale amministrativa¹⁶¹, che con la previsione e adozione di numerosi atti o con l'attuazione a cascata di progetti urbani blocca molto spesso le trasformazioni urbanistiche.

2. La rigenerazione urbana con gli strumenti del diritto urbano.

Recentemente, la rigenerazione urbana è stata oggetto di regolazioni locali che hanno portato alla definizione di nuovi modelli giuridici di trasformazione urbana. Si tratta di soluzioni di attuazione concreta del principio di sussidiarietà orizzontale e di differenziazione previsti dall'art 118 Cost. Le amministrazioni locali hanno, in questi casi, provveduto, in diverso modo, a regolare i rapporti con i propri abitanti per definire attività di cura e rigenerazione di spazi abbandonati, dismessi; spazi che appartengono alla nostra quotidianità e che sono comuni. Parliamo di azioni di micro-rigenerazione come interventi per il decoro urbano, la gestione di spazi verdi in stato di degrado, la rigenerazione di spazi ed edifici che hanno perso la loro destinazione originaria, ma che hanno portato anche alla riattivazione di realtà sociali più ampie. Questo perché i processi di rigenerazione sui c.d. beni comuni presuppongono la partecipazione effettiva e collaborativa dei diversi rappresentanti della società civile. Dalle definizioni¹⁶² che alcuni comuni

¹⁶⁰ *Ibidem.*

¹⁶¹ *Ibidem.*

¹⁶² Si vedano ad esempio l' art 2 comma 1 lett a) del regolamento di Bologna che definisce i beni comuni come «beni materiali, immateriali e digitali che i cittadini e l'amministrazione, anche attraverso

hanno dato di bene comune, emerge il carattere relazionale – che si viene ad instaurare tra il bene, la comunità e le amministrazioni – che è costituzionalmente qualificato perché preordinato all'esercizio dei diritti fondamentali della persona, anche se in una prospettiva solidale-comunitaria e non egoistica, e perché espressione del più generale principio della collaborazione civica di cui all'art. 2 co. 2 Cost.

Di fronte a queste attività, le amministrazioni hanno provveduto, in maniera diversa, ad abilitare le pratiche in questione. Sono le stesse autorità locali che, cambiando la loro modalità operativa, possono farsi promotrici di un sistema di regole *praeter legem*¹⁶³, dove il perseguimento dell'interesse generale si realizza tramite la collaborazione con la comunità e non con l'adozione di atti formali. Con questo non si intende sostenere l'approccio *Order without law*, descritto nella teoria di Ellikson¹⁶⁴. Quest'ultimo, infatti, ritiene che il diritto formale possa rimanere inapplicato a favore delle *informal and social norms*, mentre nel nostro ordinamento si sono sviluppate e sperimentate esperienze informali che non escludono l'intervento pubblico ma, anzi, lo presuppongono. Inoltre, l'interesse che le *social norms*¹⁶⁵ perseguono è legato al singolo individuo, solo in un secondo momento il benessere di tutti.

Al contrario, le situazioni che ora andremo ad analizzare sono preordinate funzionalmente all'interesse generale¹⁶⁶. In particolare, mi soffermerò sul modello degli usi civici, sul riuso temporaneo dei beni in transizione e su quello dei patti di collaborazione. Infine, verrà riportata l'esperienza di Battipaglia e di Reggio Emilia, che costituiscono un esperimento di applicazione del metodo collaborativo a livello di pianificazione urbanistica.

procedure partecipative e deliberative, riconoscono essere funzionali al benessere individuale e collettivo» ovvero l'art 2 comma 1 lett a) del regolamento torinese che li ritiene «*funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali della persona, al benessere individuale e collettivo, all'interesse delle generazioni future*».

¹⁶³ F. GIGLIONI, *Il diritto pubblico informale alla base della riscoperta delle città come ordinamento giuridico*, cit.

¹⁶⁴ R.C. ELLICKSON, *Order without Law. How Neighbors Settle Disputes*, London, Harvard University Press, 1991

¹⁶⁵ Intendendo per *social norms* norme non giuridiche.

¹⁶⁶ F. GIGLIONI, *Il diritto pubblico informale alla base della riscoperta delle città come ordinamento giuridico*, cit.

2.1 Usi civici. L'Ex Asilo Filangieri.

Il primo modello riguarda una pratica sperimentata nella città di Napoli, dove l'autorità locale ha provveduto a riconoscere il diritto della collettività a promuovere esperienze sociali in determinati beni o "ex-luoghi".

In generale, il Comune provvede a dare una qualificazione innovativa a beni che vengono destinati a fruizione collettiva, riconoscendo al di fuori delle ipotesi previste dal diritto formale, forme di autogestione di gruppi sociali organizzati¹⁶⁷. L'intento è di superare lo schema concessorio pubblico-privato e di recuperare la vocazione originaria delle autorità locali come strumento di sviluppo delle comunità¹⁶⁸. Si è ricercato un "contenitore giuridico" che fosse capace di evitare la deresponsabilizzazione amministrativa e l'obliterazione del conflitto sociale, nonché il sorgere di "questioni" tra coloro che potessero vantare un titolo privilegiato nella gestione dello spazio dato in concessione¹⁶⁹. Per questo, si è cercato di perseguire tale obiettivo tramite la scrittura di un regolamento di uso collettivo.

L'esperienza parte dal caso dell'Ex Asilo Filangieri, dove il Comune, tramite una delibera ha qualificato il bene come «bene ad uso civico urbano». L'amministrazione si fa garante e soggetto sostenitore della collettività attraverso delibere comunali formali in cui viene definito che la gestione dei beni ricade sul gruppo civico di riferimento con il solo onere di convocare procedure assembleari aperte a chiunque abbia interesse per determinare la destinazione del bene.

Il caso più famoso, come anticipato, è quello dell'Ex Asilo Filangieri di Napoli, che, nei primi tre anni è stato impegnato nell'elaborazione collettiva intorno ad un tavolo di lavoro pubblico – già nel 2012 era stato identificato come

¹⁶⁷ Ibidem.

¹⁶⁸ N. MASELLA, *Politiche Urbane e strumenti per la promozione degli usi civici: il caso studio di Napoli*, 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, Jovene Editore, 2018

¹⁶⁹ G. MICCIARELLI, *Introduzione all'uso civico e collettivo urbano. La gestione diretta dei beni comuni urbani a Napoli*, in *Manus*, 2017

«luogo di utilizzo complesso in ambito culturale e i cui spazi utilizzati per sperimentare e garantire l'ampliamento e lo svolgimento dei processi partecipativi»¹⁷⁰ - per la scrittura di una dichiarazione d'uso e, poi, con la delibera comunale n. 893 del 2015, è stato definito bene ad “uso civico” urbano, riprendendo un'«espressione di comodo»¹⁷¹ utilizzata nella legislazione napoletana del Regno delle due Sicilie e poi ricondotta nella l. n. 1766/1927. In particolare, non era scontato il dialogo con la pubblica amministrazione, proprietaria dell'immobile, che in questo caso, ha fatto il passo (indietro) decisivo, permettendo ai cittadini di esprimere la loro creatività¹⁷².

La gestione è affidata a una collettività che ne garantisce l'organizzazione in modo aperto, partecipato e democratico per garantire un riuso a fini culturali e ricreativi. Si tratta di “*una diversa fruizione di un bene pubblico, non più basata sull'assegnazione ad un determinato soggetto privato, ma aperto a tutti quei soggetti che lavorano nel campo dell'arte, della cultura e dello spettacolo che, in maniera partecipata e trasparente, attraverso un'assemblea pubblica, condividono i progetti e coabitano gli spazi*”¹⁷³. La fruizione degli spazi e l'organizzazione degli eventi avvengono in maniera collaborata attraverso un'assemblea pubblica di gestione e attraverso specifici tavoli di lavoro tematici aperti a tutti dove il «principio inderogabile nella programmazione delle attività è l'uso non esclusivo di alcuna parte dell'immobile» (art 14. Garanzie di accesso e fruizione collettiva – Dichiarazione d'uso civico dell'asilo). Infatti, l'uso civico dell'Ex Asilo mira a coinvolgere oltre agli effettivi utenti dello spazio, l'intero quartiere e la città¹⁷⁴.

La sostenibilità economica del progetto è garantita in parte dal Comune – che contribuisce alle spese operative e al necessario per garantire l'accessibilità e le

¹⁷⁰ Delibera n. 400/2012

¹⁷¹ C. Cost., sent. n. 142/1972

¹⁷² G. MICCIARELLI, *Introduzione all'uso civico e collettivo urbano. La gestione diretta dei beni comuni urbani a Napoli*, in *Manus*, 2017

¹⁷³ Descrizione tratta dal sito dell'ex Asilo Filangieri <http://www.exasilofilangieri.it/chi-siamo/>

¹⁷⁴ N. MASELLA, *Politiche Urbane e strumenti per la promozione degli usi civici: il caso studio di Napoli*, cit.

condizioni di sicurezza generali: manutenzione straordinaria, pulizia, consumi e sorveglianza¹⁷⁵ – e in parte da attività di autofinanziamento (raccolta fondi, crowd funding, donazioni, sponsorizzazioni) ovvero coinvolgendo enti e associazioni che finanziano specifiche iniziative e attività.

Dopo l'esperienza dell'Ex Asilo Filangieri, altri sette edifici¹⁷⁶ di proprietà pubblica sono stati individuati e qualificati come «spazi civici rilevanti»¹⁷⁷ e, nel 2017, sono state elaborate delle “linee guida” per la valorizzazione a fini sociali dei beni di proprietà comunale¹⁷⁸ (riprendendo, peraltro, proprio la narrativa¹⁷⁹ sul regime dei beni comuni).

Il modello degli usi civici non va assimilato alla concessione amministrativa¹⁸⁰ poiché costituisce un esempio innovativo di diritto informale che, pur avendo nella delibera comunale la prioria fonte di legittimazione, rappresenta un *unicum* dal punto di vista del contenuto non ascrivibile a nessuna delle categorie generali degli atti formali che l'ordinamento prevede¹⁸¹.

2.2 *Riuso temporaneo dei beni.*

Un altro modello è quello del riuso temporaneo di beni in transizione. Si fa riferimento a processi di elaborazione di nuovi usi per determinati beni. Solitamente questi processi riguardano beni – pubblici in corso di privatizzazione o beni confiscati alla criminalità organizzata – che sono oggetto di procedure

¹⁷⁵ *Ibidem*.

¹⁷⁶ Si tratta dell'Ex-Convento delle Teresiane - Giardino Liberato, Lido Pola, Villa Medusa, Ex-OPG di Materdei - Je so pazz, Ex-Carcere Minorile - Scugnizzo Liberato, Ex-Conservatorio S. Maria della Fede, Ex Scuola Schipa.

¹⁷⁷ Risoluzione n. 446 ratificata nel 2016.

¹⁷⁸ C. IAIONE, *Il diritto urbano di comunità per la rigenerazione dei beni comuni*, in *La perequazione delle disegualianze: tra paesaggio e centri storici* (a cura di P. STELLA RICHTER), Studi dal XX Convegno nazionale Udine, 29-30 settembre 2017.

¹⁷⁹ V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983; G. MICCIARELLI, *Introduzione all'uso civico e collettivo urbano. La gestione diretta dei beni comuni urbani a Napoli*, in *Manus*, 2017; M.R. MARELLA, *Oltre il pubblico e privato*, Verona, 2011

¹⁸⁰ F. GIGLIONI, *Le città come ordinamento giuridico*, cit.

¹⁸¹ F. GIGLIONI, *Il diritto pubblico informale alla base della riscoperta delle città come ordinamento giuridico*, cit.

formali volte a mutare la titolarità del bene¹⁸². Le procedure in questione si caratterizzano per tempistiche molto lunghe e adempimenti formali altamente complessi, nel corso dei quali il bene rimane abbandonato e, la maggior parte delle volte, concluso il processo, risulta in stato di degrado.

Per questo, i Comuni si attivano, o direttamente se si tratta di immobili di cui dispongono ovvero tramite concessione accordata dall'amministrazione competente, riconoscendo l'uso temporaneo del bene a gruppi organizzati della società, associazioni e cittadini per promuovere attività di interesse generale fino al termine della procedura formale¹⁸³.

Le pratiche informali originano all'interno di procedure iperformalizzate e sono anche in grado di condizionarle. Si pensi ad esempio al destino di un bene confiscato alla criminalità organizzata e all'accusa che spesso viene fatta ai Comuni di incapacità nel gestire il futuro di tali beni. In questo caso, sarebbe auspicabile che una procedura di uso temporaneo ben attivata e ben gestita, ad esempio da associazioni di cittadini, condizioni il processo di confisca e rifunzionalizzazione. Una disposizione rilevante per il caso in esame è contenuta nell'art. 48, c. 3, lett. c) del d.lgs. 159 del 2011, dove è stabilito che i Comuni, destinatari del bene confiscato, garantiscano il riuso per fini istituzionali o l'affidamento, tramite procedure rispettose del principio di pubblicità, trasparenza e pari trattamento, a soggetti terzi tramite apposita convenzione, che regola la durata, l'uso del bene e le modalità di controllo sulla sua utilizzazione, entro un anno dalla destinazione.

Peraltro, anche a livello comunale sono previste disposizioni in tal senso. Ad esempio, il Comune di Brescia nel proprio Regolamento per la collaborazione tra cittadini e l'amministrazione per i beni comuni urbani prevede all'art 9 l'ipotesi di individuazione tra i beni di proprietà del Comune anche quelli oggetto di programmazione di alienazione, al fine di non comprometterne l'uso per inerzia e garantirne un uso temporaneo.

¹⁸² F. GIGLIONI, *Le città come ordinamento giuridico*, cit.

¹⁸³ *Ibidem*.

Il modello dell'uso temporaneo ha assunto anche connotazioni più generali. Alcune legislazioni regionali, a tale riguardo, hanno previsto il modello dell'uso temporaneo indicandolo tra le proprie finalità per i processi di rigenerazione (l.r. Lazio n. 7/2017) ovvero come strumento per la riduzione di consumo di suolo e per favorire il riuso dell'esistente (l.r. Veneto n.56/2017)¹⁸⁴.

2.3 *Patti di collaborazione. Un caso limite.*

Dopo l'esperienza del Comune di Bologna, molti comuni hanno deciso di adottare un proprio «Regolamento sulla collaborazione fra i cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani» in attuazione dell'art 117 co. 6 e 118 co. 4 Cost.

Il Regolamento individua nel patto di collaborazione lo strumento principale per realizzare forme di collaborazione tra i cittadini e l'amministrazione. Si tratta di uno strumento a «geometria variabile»¹⁸⁵ poiché il suo inquadramento giuridico è ancora in fase di definizione. In particolare, sono state proposte tre soluzioni diverse. La prima, riconduce i patti all'interno della categoria degli accordi sostitutivi ex art 11 della legge 241/90. I patti di collaborazione costituirebbero il provvedimento finale di un ordinario procedimento amministrativo espressione di un potere autoritativo della pubblica amministrazione, avente come unica peculiarità il carattere collaborativo, sin dalla sua instaurazione, della procedura¹⁸⁶. La seconda, invece, ricollega i patti ai contratti di diritto privato, seppur caratterizzati da una vocazione verso il perseguimento dell'interesse generale che li configurerebbe come un *tertium genus* avente natura del tutto originale¹⁸⁷. Entrambe le proposte non risultano convincenti. Se la critica che si può muovere alla prima è che i Patti non sono propriamente espressione di un potere autoritativo

¹⁸⁴ F. DI LASCIO, *Quali tendenze in corso nella rigenerazione delle città?*, cit

¹⁸⁵ P. MICHIARA, *I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. L'esperienza del Comune di Bologna*, in Aedon, 2, 2016.

¹⁸⁶ A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit 154

¹⁸⁷ *Ibidem*.

come gli accordi ex art. 11, nemmeno si può negare la loro intrinseca rilevanza pubblicistica riconducendoli a strumenti di diritto privato.

La soluzione più interessante, parte invece da un'altra disposizione della legge sul procedimento amministrativo. Mi riferisco all'art 1 co. 1 *bis* che individua due tipologie di attività amministrativa: quella autoritativa e quella non autoritativa. Per quest'ultima vengono applicate le regole del diritto privato salva una «diversa disposizione di legge». I patti di collaborazione possono ricondursi alla categoria di atti amministrativi non autoritativi, poiché tale qualificazione ben concilia le esigenze di interesse generale con gli aspetti consensuali e privatistici del patto¹⁸⁸.

Le peculiarità del patto di collaborazione sorgono dalla previsione che i soggetti attori dei processi di rigenerazione dei beni comuni urbani individuati dal regolamento sono i Comuni, i privati e i cittadini. Ciò comporta una pluralità di interessi che vertono sull'oggetto dei patti, i beni comuni. Pertanto, sono individuate due tipologie di procedimenti diversi che possono portare alla conclusione di patti ordinari o patti complessi¹⁸⁹. Mentre i primi hanno una minore incidenza dal punto di vista di trasformazione edilizia, una minore difficoltà realizzativa e una maggiore frequenza, essendo più ricorrenti, i secondi presentano procedure più complesse sia con riferimento all'individuazione del bene, sia con riguardo alla definizione degli interventi da realizzare che possono anche comportare trasformazioni edilizie. L'iniziativa può pervenire dall'amministrazione, e, in questo caso, si avrà una procedura ad evidenza pubblica partecipata tramite avviso pubblico che definisce l'iter procedurale, dove la p.a. conserva ampi margini di discrezionalità, ovvero dai cittadini¹⁹⁰. In quest'ultimo caso bisogna distinguere se la proposta sia isolata, e quindi l'amministrazione conserva la propria discrezionalità in sede di valutazione preliminare alla fase di co-progettazione, o se rientri in moduli "predefiniti" dove

¹⁸⁸ *Ibidem*.

¹⁸⁹ F. GIGLIONI, *La città come ordinamento giuridico*, cit.

¹⁹⁰ C. IAIONE, *Il diritto urbano di comunità per la rigenerazione dei beni comuni*, cit.

l'amministrazione vede assottigliarsi i margini di scelta perché i patti sono il risultato di forum online e non di co-progettazione¹⁹¹.

Si tratta, quindi, di strumenti che sono diretta applicazione di disposizioni costituzionali e espressione dell'autonomia locale¹⁹². Il che, utilizzando le parole di Gregorio Arena – uno degli ideatori dei patti di collaborazione – dal punto di vista strettamente tecnico-giuridico potrebbe sembrare una scelta azzardata¹⁹³.

Nonostante il successo che il modello ha riscontrato nel contesto comunale italiano (più di 200 comuni hanno adottato il Regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni comuni), i patti di collaborazione non sono esenti da problematiche applicative. Infatti, se il Regolamento fornisce una sufficiente cornice giuridica per i rapporti regolati nel patto, non si può dire lo stesso per i soggetti terzi che potrebbero essere contrari al contenuto¹⁹⁴.

Un caso esemplare¹⁹⁵ per quest'ultimo aspetto riguarda la controversia sorta davanti al giudice amministrativo nei confronti di un'ordinanza¹⁹⁶ adottata dal Sindaco di Bologna nel giugno 2015 avente ad oggetto la «disciplina degli orari degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, degli esercizi di vicinato alimentari e dei laboratori alimentari situati nella c.d. zona universitaria». In particolare, veniva prevista la possibilità di derogare al sistema degli orari stabiliti nell'ordinanza tramite i patti di collaborazione ai sensi dell'art 5 del vigente Regolamento Comunale sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione. Proprio tale previsione è stata oggetto del ricorso giurisdizionale proposto al Tar Emilia-Romagna da un gruppo di cittadini residenti nella zona universitaria e dall'Associazione «via Petroni e dintorni» che ne chiedevano l'annullamento. Nel dettaglio, i ricorrenti hanno impugnato, la delibera della Giunta comunale

¹⁹¹ *Ibidem*.

¹⁹² F. GIGLIONI, *La città come ordinamento giuridico*, cit.

¹⁹³ Nella sua introduzione al Rapporto Labsus 2015 (dicembre)

¹⁹⁴ G. CALDERONI, *Patti di collaborazione? Sì, ma preferibilmente (e talvolta necessariamente) con una seconda (e più esterna) cornice giuridica*, in *La Co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per la rigenerazione urbana l'innovazione sociale l'economia collaborativa e i beni comuni*, cit.

¹⁹⁵ Descritto dettagliatamente da G. CALDERONI in *Patti di collaborazione? Sì, ma preferibilmente (e talvolta necessariamente) con una seconda (e più esterna) cornice giuridica*, cit.

¹⁹⁶ Ordinanza sindacale PG n. 168895/2015

n.138/2015 di approvazione dello schema di patto di collaborazione per il superamento dei limiti agli orari previsti dall'ordinanza sindacale e il successivo Patto per la promozione «Zona Universitaria e Bene Comune» concluso dal comune di Bologna con il titolare di un pubblico esercizio di somministrazione di alimenti e bevande della zona. Il Tar Emilia-Romagna ha provveduto con ordinanza¹⁹⁷ a respingere l'istanza cautelare che era stata presentata sostenendo che, poiché il ricorso è diretto a contestare nel merito scelte discrezionali dell'amministrazione, non sussiste una ragionevole possibilità di un esito favorevole della causa. Differentemente, la Quinta Sezione del Consiglio di Stato, adita in sede di appello cautelare, lo ha accolto con l'ordinanza n. 192/2016 ritenendo sussistente il *fumus boni iuris* poiché l'atto impugnato viene denunciato di intrinseca contraddittorietà e illogicità, considerato che affida a contratti di collaborazione, non ritenuti adeguati a rispondere alle situazioni emergenziali esposte nell'atto sindacale, la deroga delle prescrizioni orarie in essa contenute.

La conseguenza è stata l'adozione da parte del Sindaco di una ulteriore ordinanza¹⁹⁸ recante la “Nuova” disciplina degli orari e degli esercizi di somministrazione di bevande e alimenti situati nella zona universitaria. La nuova disciplina, abrogativa e sostitutiva della precedente, prevede una serie di novità tra cui la possibilità di derogare le disposizioni, questa volta, attraverso la conclusione di accordi ai sensi dell'art. 11 della legge sul procedimento amministrativo n. 241/1990, i quali avrebbero dovuto assicurare l'assunzione a carico dei gestori di precisi impegni.

I ricorrenti, a seguito di questa nuova ordinanza, hanno depositato atto di rinuncia al ricorso di primo grado e il Tar di Bologna lo ha definito con la sentenza n. 577/2016.

Il caso appena presentato rappresenta un caso limite ma permette di capire le difficoltà pratiche che una soluzione innovativa e sperimentale come i patti di

¹⁹⁷ Ordinanza n.293/2015

¹⁹⁸ Ordinanza 29 gennaio 2016

collaborazione può incontrare all'interno di un sistema rigido e definito come quello del nostro ordinamento.

2.4 *L'esperienza urbanistica di Battipaglia.*

All'interno dei progetti di rigenerazione urbana si inserisce un caso in cui i principi della collaborazione civica e della sussidiarietà orizzontale vengono applicati su più ampia scala. I casi fin qui analizzati, infatti, si relazionano solitamente a singoli immobili o a gruppi di immobili localizzati in una zona del Comune. L'esempio di Battipaglia, invece, prova ad applicare a livello di pianificazione comunale le innovazioni del metodo collaborato. Metodo, che non si traduce necessariamente in una strategia regolatoria *bottom-up*, ma che sicuramente supera lo schema dell'urbanistica attuale basato su una mera negoziazione pubblico-privata¹⁹⁹. All'urbanistica partecipata si vuole contrapporre la visione di un'urbanistica collaborata. La prima, fa riferimento alle modalità, cui gli interessati possono accedere, per partecipare al procedimento decisionale relativo al territorio. Peraltro, i soggetti che di fatto partecipano sono sempre coloro che possono permetterselo, i c.d. professionisti. Nella seconda, cambia la forma di azione dei cittadini e degli interessati all'interno dello stesso procedimento. L'idea è quella di progettazione condivisa e di *governance* policentrica.

A Battipaglia, questa proposta è stata accolta e sperimentata. Tutta la comunità è stata coinvolta nell'individuazione delle linee guida strategiche, da riconsegnare al Comune, per l'adozione di un Piano Urbanistico Comunale da poter considerare come patto di collaborazione territoriale o locale²⁰⁰. Si pongono, in questo modo, le basi per un partenariato pubblico-privato-comunità che orienti il successivo sviluppo locale alla cura e rigenerazione dei beni comuni di Battipaglia (in particolare quelli ambientali, culturali e urbani).

¹⁹⁹ *Battipaglia Collabora, Linee guida per la predisposizione di un documento programmatico di indirizzo delle politiche urbanistiche di Battipaglia*, redatto dal prof. Avv. C. IAIONE in collaborazione con P. CANNAVÒ, M. URBANI, E. DE NICTOLIS e l'arc. M. ALVISI.

²⁰⁰ *Ibidem*.

Sono state individuate tre fasi del processo²⁰¹: la fase di semina, di co-progettazione e di prototipazione.

Nel corso della prima, si sono svolte le attività di comunicazione con le istituzioni e l'amministrazione locale per cercare il sostegno e approvazione del progetto sperimentale. Peraltro, fu proprio la commissione prefettizia, istituita dopo il commissariamento del Comune di Battipaglia per infiltrazioni mafiose, a promuovere lo studio di soluzioni innovative.

Nella seconda, invece, sono intervenuti tutti i rappresentanti della comunità e gli esperti individuati dal Comune per la stesura delle linee guida ed è stato avviato il percorso di co-progettazione e co-pianificazione denominato: *“Legalità organizzata. Un vivaio di energie civiche per coltivare il futuro del territorio”*. In questa fase, la collettività ha accompagnato gli esperti nella conoscenza dei punti di forza così come delle criticità del luogo e l'insieme di questi sopralluoghi è stato determinante per la stesura delle linee guida. Le sessioni di co-progettazione hanno riguardato quattro ambiti²⁰². Il primo è la città pubblica, considerata la carenza di spazi pubblici e di interesse generale che caratterizza Battipaglia; il secondo, la città rigenerabile, per promuovere operazioni di riattivazione dei numerosi luoghi abbandonati e dismessi tramite la conclusione di partenariati; il terzo è la città ecologica, per risolvere i problemi legati alla cura dell'ambiente e alla “salute del territorio” attraverso due strategie (consumo di suolo zero e rigenerazione urbana); ed infine, la città creativa/cognitiva, incentivando le istituzioni a scommettere ed investire sulle strutture cognitive e di formazione che formino i giovani di Battipaglia.

Nella fase di prototipazione invece si sono messe alla prova alcune delle iniziative elaborate nella co-progettazione per anticipare il contenuto alla comunità e testarne la risposta. In questo modo i cittadini e gli esperti hanno co-elaborato per la definizione delle linee guida.

²⁰¹ *Ibidem.*

²⁰² *Ibidem.*

Fondamentale, per il progetto è stato lo spazio della scuola De Amicis, che nel 2002 venne dichiarata inagibile e chiusa. Con la commissione prefettizia viene accertata l'inesistenza delle condizioni che ne terminavano la chiusura e di conseguenza la scuola è stata riaperta al pubblico. Essa non è tornata ad essere scuola, ma simbolo per la comunità in cerca di una nuova identità. Per questo, è diventata la sede della progettazione della pianificazione collaborativa "Co-Battipaglia"²⁰³.

2.5 *L'esperienza di Reggio Emilia.*

Un importante caso per costruire il ragionamento di questa tesi è il programma "Quartiere, bene comune" che si è proposto a Reggio Emilia. Nel comune in questione erano state soppresse, nel 2010, con il Decreto Calderoni²⁰⁴, le circoscrizioni comunali che costituivano punto di riferimento per la partecipazione e consultazione dei cittadini²⁰⁵ alla vita pubblica. Attraverso il presidente e il consiglio di circoscrizione, infatti, veniva garantito il momento comunicativo tra l'amministrazione centrale e le diverse circoscrizioni. Venuta a mancare questa relazione, si è proposta, con il programma "Quartiere, bene comune" (2014-2015), la ridefinizione di un nuovo assetto relazionale tra il Comune e il territorio per riprendere un'efficace azione di decentramento amministrativo. L'obiettivo del progetto è quello di sperimentare un nuovo schema amministrativo e di rafforzare la partecipazione della comunità nei processi decisionali.

Le regole procedurali del programma sono state approvate e definite nel Regolamento dei laboratori di cittadinanza il quale si occupa di delineare i rapporti di collaborazione tra l'amministrazione e i cittadini. Sulla scorta dell'esperienza

²⁰³ *Ibidem.*

²⁰⁴ Decreto legislativo n 2 del 2010 convertito nella legge n. 42/2010.

²⁰⁵ N. LEVI, *Quartiere, bene comune, un'esperienza di città collaborativa a Reggio Emilia*, in *La Co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per la rigenerazione urbana l'innovazione sociale l'economia collaborativa e i beni comuni*, cit.

bolognese, è interessante sottolineare che il concetto di bene comune viene interpretato, in questa sede, diversamente. Per Reggio Emilia, bene comune «corrisponde alla qualità della vita e del contesto territoriale del quartiere in cui si vive, inteso, quindi, sia nella sua dimensione materiale che immateriale»²⁰⁶.

Il processo si sviluppa in diverse fasi²⁰⁷, ben definite tra loro. Nella prima, viene formato il c.d. laboratorio di cittadinanza per costruire il dialogo tra “l’architetto di quartiere” (costituito da sette unità d’organico e un coordinatore reclutati, attraverso la formazione di una graduatoria, da concorso pubblico bandito nel settembre 2016²⁰⁸), i cittadini e gli apparati interni dell’amministrazione (di volta in volta coinvolti per le proposte sviluppate) per co-programmare i progetti. Subito dopo, l’architetto di quartiere elabora una proposta di Accordo di cittadinanza che ripropone alla comunità e agli *stakeholders* del quartiere. L’Accordo di cittadinanza è lo strumento giuridico nel quale sono contenuti: la descrizione del quartiere di riferimento con le sue caratteristiche, il Documento Unico di Programmazione con i progetti e le azioni concretamente previste, la documentazione risultante dai lavori del laboratorio di cittadinanza con i progetti condivisi insieme ai cittadini e le associazioni. La formalizzazione degli impegni assunti, terza fase del processo, avviene secondo una duplice modalità: da un lato, viene approvata una delibera della Giunta per definire internamente l’azione amministrativa, dall’altro, tutti i protagonisti del progetto sottoscrivono gli impegni in un momento pubblico ufficiale²⁰⁹ che permette all’Accordo di divenire efficace. L’ultima fase è quella di gestione e di rendicontazione delle attività svolte.

Si tratta di un ciclo continuo. Concluso un processo, se ne apre uno nuovo relativo a diversi progetti e ulteriori sperimentazioni.

²⁰⁶ *Ibidem*.

²⁰⁷ Descritte dettagliatamente da N. LEVI in *Quartiere, bene comune, un’esperienza di città collaborativa a Reggio Emilia*, cit.

²⁰⁸ Definizione presa dalla descrizione del programma nel sito del comune di Reggio Emilia. <https://www.comune.re.it/retecivica/urp/retecivi.nsf/PESDocumentID/BDAAA6C4203BB895C1257DF7003941BD?opendocument&FROM=tst8>

²⁰⁹ N. LEVI, *Quartiere, bene comune, un’esperienza di città collaborativa a Reggio Emilia*, cit.

In questo senso, si possono citare alcune interessanti ed innovative proposte sviluppate nei diversi quartieri. Nel quartiere di Coviolo, ad esempio, è stato elaborato un prototipo di copertura del servizio di connessione *wi-fi*, fornito in parte da privati e in parte dal pubblico. La proposta, volta a colmare un deficit di connessione che caratterizzava il quartiere, è stata presentata al Comune e ad una società *in house* fornitrice di banda ultralarga ai comuni del territorio, i quali la hanno sostenuta permettendo al centro sociale di Coviolo di soddisfare la domanda di connessione ad Internet a prezzi più bassi rispetto al mercato²¹⁰. Ancora, alcuni quartieri più frazionali hanno richiesto di programmare una strategia per la mobilità sostenibile per poter esercitare il loro “diritto a spostarsi in maniera sostenibile ma sicura”²¹¹.

I dati²¹² mostrano che, al momento sono stati conclusi 27 accordi di cittadinanza e conclusi 163 progetti, con un elevato livello di partecipazione registrata.

In generale, si può iniziare a dire, sviluppando nel successivo capitolo considerazioni più argomentate, che l’esperienza di Reggio Emilia, insieme a quella di Battipaglia, si caratterizzano per l’intento, rispetto al panorama nazionale, di sperimentare l’innovazione e il cambiamento dell’urbanistica puntando a prospettive di più ampio raggio, rispetto ai singoli interventi di rigenerazione legati ad uno o più immobili.

3. La tecnologia nei processi di rigenerazione urbana. Uno sguardo fuori dall’Italia.

²¹⁰ *Ibidem.*

²¹¹ *Ibidem.*

²¹² Dati aggiornati al 21/03/2019 consultabili sul sito del comune di Reggio Emilia. [https://www.comune.re.it/retecivica/urp/retecivi.nsf/PESIdDoc/FC0E6F58BCA8E255C1258212004323FE/\\$file/I%20numeri%20del%20progetto%20al%2021_03_2019.pdf](https://www.comune.re.it/retecivica/urp/retecivi.nsf/PESIdDoc/FC0E6F58BCA8E255C1258212004323FE/$file/I%20numeri%20del%20progetto%20al%2021_03_2019.pdf)

L'uso delle tecnologie, sempre più ricercato e sperimentato nei diversi settori (economico, industriale e anche giuridico), è considerato come strumento necessario per promuovere la semplificazione e l'efficienza, obiettivi che si trovano in cima alla lista delle sfide che molti paesi, compreso il nostro, si trovano ad affrontare. Nell'ambito dell'urbanistica, come è stato sottolineato nel primo capitolo, la tecnologia potrebbe essere chiamata in causa per raggiungere un duplice obiettivo: da un lato, accompagnare la transizione verso la c.d *Smart City*, dall'altro, per razionalizzare le procedure che portano all'adozione dei piani urbanistici.

Ad oggi, per cercare esempi empirici in tal senso bisogna andare oltre i confini italiani. La realtà empirica mostra che negli ultimi anni diverse città leader²¹³ nel mondo hanno adottato un "*Digital Master Plan*" per definire quali saranno le iniziative per sviluppare la tecnologia a livello comunale²¹⁴. Le tecnologie digitali stanno assumendo un ruolo importante nello sviluppo di strategie urbane sia dal punto di vista delle attività che della connessione con i cittadini. Le perplessità ruotano intorno al contenuto di tali piani, non ancora ben definito, al processo che porta alla loro formazione e alla loro attuazione²¹⁵. Quanto al contenuto, confrontato i principali piani, si possono evidenziare due aree tematiche principali: da un lato, l'impegno nella promozione dell'*e-government*, della partecipazione dei cittadini, delle industrie delle tecnologie dell'informatica, delle infrastrutture digitali e urbane, dell'accesso a internet; dall'altro, sviluppare reti di sensori, piattaforme digitali, portali sulle politiche urbane, promuovere l'efficienza energetica, i collegamenti tra città e contesti accademici ecc²¹⁶.

La maggior parte dei Master Plan è stata influenzata dai primi due documenti adottati in questo senso: "*Roadmap*" di NYC e "*Smart City Startegy*" di Barcellona. Si possono individuare alcune caratteristiche dei master plans adottati. In primo

²¹³ In particolare: New York City, Barcellona, Chicago, Londra, San Francisco, Dublino, Singapore e Hong Kong.

²¹⁴ A. TOWNSEND E S. LORIMER, *Digital Master Planning: An Emerging Strategic Practice in Global Cities*, Working Paper 25, 2015

²¹⁵ *Ibidem*.

²¹⁶ *Ibidem*.

luogo, presentano una forte autorialità pubblico-politica, intervengono solitamente nella seconda parte del mandato politico come principale punto da sviluppare anche nel mandato successivo e si limitano, il più delle volte, a documentare le evoluzioni che sono già in corso. In secondo luogo, la tempistica di attuazione delle politiche è molto eterogenea: chi considera il *master plan* attuabile nell'ambito di un margine di tempo, più o meno, di breve periodo e chi, invece, lo considera l'obiettivo di sviluppo di lungo periodo. Infine, anche il coinvolgimento degli *stakeholders* "esterni" varia da città a città. Infatti, mentre tutte considerano e coinvolgono i c.d. "*internal government stakeholders*", solo alcune – come ad esempio Londra – prevedono una più ampia partecipazione di quelli "esterni".

In generale, si è sottolineato che un *master plan* ha più probabilità di riuscire nel suo scopo quanto più aspira ad essere visionario, quanto più c'è un coinvolgimento di risorse pubbliche e private e se prevede un processo di revisione ed aggiornamento continuo così che, anche se cambiasse la maggioranza politica, il percorso non si arresterebbe. In ogni caso, se è vero che molti paesi e città hanno rivolto l'attenzione alle tecnologie digitali, solo alcune hanno, di fatto, proceduto a concretizzare tale attenzione in strategie pubbliche generali.

I dati empirici, ci mostrano che, più che processi di automatizzazione del provvedimento-piano, stiamo anzitutto procedendo verso la formazione digitale di un Piano che dia le linee guida di una strategia digitale-urbana da attuare.

A questo punto, la questione riguarda quale sia l'idea di *Smart City* che le città stanno sviluppando e quale la visione generale di pianificazione innovativa delle città del futuro. Ci sono due possibili orientamenti: chi, per un verso, si concentra sulla tecnologia come strumento di risoluzione dei problemi della città e immagina la città come connessione di quartieri/distretti *smart* in quanto dotati di sensori, di tecnologie all'avanguardia e utilizzo efficace dei *data*; chi, per converso, parte dai bisogni della comunità e immagina un uso della tecnologia risolutiva di tali problemi. La città è intelligente nella misura in cui connette al meglio amministrazione e cittadini.

Per capire meglio tale distinzione, vengono di seguito analizzati due casi: l'uno, proposto per la città di Toronto che si vede protagonista di un progetto rivoluzionario per uno dei suoi quartieri che diventerà a tutti gli effetti “*smart*”, l'altro, per la città di Barcellona che affianca alla raccolta dati e alle analisi predittive un utilizzo della tecnologia come mezzo per la partecipazione e collaborazione della cittadinanza nei procedimenti di *governance* urbana.

3.1 *Sidewalk Toronto*

Nella primavera del 2015 Waterfront Toronto, una corporazione provinciale no-profit, annunciò che il quartiere di Quayside, di cui la corporazione è per la maggior parte proprietaria, sarebbe stato oggetto di un visionario progetto²¹⁷ destinato a diventare un modello – o meglio, il modello – per lo sviluppo urbano sostenibile come progetto ambientale pilota, il primo passo verso la visione di lungo periodo per la rigenerazione del lato orientale di Waterfront. Il procedimento è iniziato con una “Request for Proposal”, elaborata dalla WT, per identificare un partner per l'individuazione delle tecnologie, infrastrutture, strategie che si sarebbero potute attuare nel quartiere di Quayside. Alla richiesta è seguito il progetto di Sidewalk Labs LLC, società controllata da Alphabet-Google, la quale si è proposta come società di innovazione urbana, che era alla ricerca di un luogo dove sperimentare un prototipo che sintetizzasse l'infrastruttura digitale e fisica. Nell'ottobre del 2016, è stato concluso un *Framework Agreement* – che ha ufficializzato la partnership tra le due parti – il quale, però, non è stato reso pubblico. Ciò ha sollevato diverse critiche da parte dei soggetti pubblici per i quali tale segretezza è sembrata ingiustificata. Si tratta, invece, di una strategia che non è inusuale nel mondo delle “*big tech*”, particolarmente favorita da Google. Ad ogni modo, il successivo *Plan Development Agreement* fu reso pubblico e chiari per la

²¹⁷ Descritto diffusamente in *Urbanism under Google: Lessons from Sidewalk Toronto*, a cura di E. P. GOODMAN E J. POWLES, prossimamente pubblicato in Ford. L. Rev., 2019

prima volta gli obiettivi del progetto. In particolare, il PDA si è soffermato su tre argomenti: l'appalto, la proprietà intellettuale e l'infrastruttura digitale. Per quanto riguarda il primo, è stato previsto che lo sviluppo del sito sarebbe risultato da un mix tra procedure competitive e approvvigionamenti esclusivi, e, fino all'attuazione del successivo *Master Innovation and Development Plan* (MIDP), Sidewalk avrebbe avuto il controllo sulle procedure di appalto. La conseguenza pratica di ciò è che Sidewalk, in quanto partner tecnologico, avrebbe avuto la possibilità di promuovere appalti "tecnologici" per i quali la stessa compagnia o altre di Alphabet/Google sarebbero state i migliori fornitori. Anche per la proprietà intellettuale e per l'infrastruttura digitale si possono sottolineare alcune riserve. È stata prevista la creazione di un sistema chiamato "*Civic Data Trust*" come procedura, uguale per tutti, di accesso ai dati, raccolti anonimamente sotto il nome di "*Urban Data*", ma nel PDA non sono state date spiegazioni su chi di fatto avrà la proprietà sui *data* e su come funzionerà la *governance* di quest'ultimi, rimandando al successivo piano tali previsioni.

È con il *Master Innovation and Development Plan* (MIDP) che si è previsto un più incisivo intervento delle autorità della Città di Toronto e la definizione più specifica di tutto il progetto. Il MIDP costituisce il momento fondamentale per il proseguimento del progetto, per la cui attuazione erano necessari, a questo punto, tutte le autorizzazioni e i permessi, di pianificazione e costruzione, da parte dell'autorità locale.

Nonostante, nel mentre, siano intervenute numerose dimissioni, anche di alto livello, e siano state sollevate forti critiche, soprattutto legate alle modalità poco trasparenti con cui vengono trattati argomenti delicati (come la raccolta dati), il progetto pare non arrestarsi o rallentarsi.

La questione più "problematica" riguarda, in particolare, la proposta di *governance* della città come piattaforma. Secondo i fautori del progetto, è necessario introdurre nel "quartiere del futuro" uno strato ulteriore che attraversa quelli fisici e materiali già esistenti: cioè il «*digital layer*». La piattaforma digitale rappresenta il nodo centrale della visione del progetto Sidewalk Toronto e sarebbe

costituita dai data, videocamere, sensori, analisi dei data e infrastrutture wireless. L'idea della "città come piattaforma" si sostanzia in sensori onnipresenti che siano in grado di convertire i data raccolti in un utilizzo flessibile di strade, spazi pubblici, edifici. Significa che cambierebbe anche la concezione della pubblica amministrazione che viene immaginata come una "app". Per far questo, è stato sottolineato che è necessario ispirarsi all'architettura del network di internet: "*Just as computer and smartphone operating systems keep the device running smoothly but also allow innovators to create new apps, the digital layer is designed to keep the city running smoothly but also encourage residents, staff, startups, and larger companies to bring their most creative ideas to bear on improving life in the city*"²¹⁸. Questa visione può comportare tre possibili conseguenze. Infatti, come è stato efficacemente sottolineato dagli autori del paper «*Urbanism under Google: Lessons from Sidewalk Toronto*», che analizzano il caso dettagliatamente, "*il problema non è la tecnologia di per sé o l'innovazione urbana, ma la privatizzazione, la trasformazione della piattaforma in un marketplace (platformization), il dominio e la centralità e il potere enormemente asimmetrico di un gruppo privato – Alphabet/Google attraverso Sidewalk – e il controllo che sarà in grado di esercitare su ogni aspetto della città*".

3.2 Decidim

A Barcellona l'innovazione tecnologica collegata alla *smart city* si traduce in un percorso in parte diverso. Anche la visione "*smart*" della città di Barcellona è partita dall'analisi del possibile utilizzo dei sensori²¹⁹ e della raccolta *data* per migliorare le proprie politiche governative²²⁰ e, come è stato sottolineato, è tra le

²¹⁸ Sidewalk Labs, *Reimagining the City as a Digital Platform*, 22/02/2016 <https://youtu.be/bPu8HvD7d9U>

²¹⁹ È stato ad esempio elaborato un sistema open source chiamato "Sentilo" che canalizza i numerosi dati raccolti dalla città così da fornire un costante aggiornamento sullo stato della città. Ci sono sensori che informano sui parcheggi disponibili, sul livello di rumorosità o di inquinamento, ma anche per attivare o disattivare i fari LED lungo le strade.

²²⁰ S. RANCHORDAS E A. KLOP, *Data-Driven Regulation and Governance in Smart Cities*, working paper prossimamente pubblicato in *Research Handbook on Data Science and Law*, (a cura di) A. BERLEE, V.

città leader del mondo in tema di *smart city*. Ma nei progetti della città spagnola si è sentita l'urgenza di dare, attraverso la tecnologia, risposte anche a concrete esigenze della collettività. In questo senso, è stata sviluppata una piattaforma digitale chiamata «*Decidim*» per supportare processi partecipativi degli abitanti di Barcellona, ad esempio, nella stesura di piani strategici per la città²²¹ con l'obiettivo di definire le azioni da perseguire e attuare. La piattaforma aiuta cittadini, associazioni/organizzazioni e le istituzioni pubbliche ad auto-organizzarsi democraticamente. Si tratta di un'infrastruttura digitale di partecipazione democratica, costruita in maniera collaborativa come un software che permette agli utilizzatori di creare e configurare un portale web simile ad un social network. I processi partecipativi possono essere avviati per pianificazioni urbane, strategiche e finanziarie, per progetti normativi collaborativi.

La struttura di *Decidim* è composta da spazi e componenti²²². Gli spazi sono i “canali” attraverso i quali i partecipanti alla piattaforma possono attivare i vari processi e sono lo spazio di “iniziativa”, di “assemblea”, di “processo” e di “consultazione”. Il primo è il canale che permette ai partecipanti di collaborare all'ideazione di iniziative che solitamente sono affidate a specifici enti pubblici. Il secondo, offre la possibilità di organizzare incontri periodici e definire la composizione del gruppo mentre il terzo è lo spazio di creazione e strutturazione vera e propria del processo decisionale. La consultazione, infine, si sostanzia nella votazione e nelle attività di referendum sulla proposta elaborata. Invece, le componenti sono i meccanismi attraverso cui avvengono le interazioni all'interno degli spazi, cioè i commenti, le proposte, i voti, i risultati, i dibattiti, i blog, le indagini e gli incontri.

I partecipanti si distinguono in: visitatori (del sito web che possono avere accesso all'intera piattaforma), registrati (che possono partecipare alle attività e ai

MAK, E. TJONG TJIN TAI, (Edward Elgar 2018). Rinvenibile in Social Science Research Network Electronic Paper Collection (SSRN <https://ssrn.com/abstract=3126221>).

²²¹ P. ARAGÓN, A. KALTENBRUNNER, A. CALLEJA-LÓPEZ, A. PEREIRA, A. MONTERDE, X. E. BARANDIARAN, V. GÓMEZ, *Deliberative Platform Design: The case study of the online discussions in Decidim Barcelona*, 2017, rinvenibile nella sezione documenti-scientific paper del sito web di *Decidim* <https://decidim.org>

²²² “General description and introduction to how decidim works” nel sito web di *Decidim*.

processi) e i “verificati” (ovvero i partecipanti che possono anche prendere le decisioni alla fine del processo). La piattaforma si sostanzia in un contratto sociale che tutti i partecipanti della “Comunità Decidim” devono impegnarsi a seguire.

CAPITOLO III

PROSPETTIVE EVOLUTIVE

Premessa.

In quest'ultimo capitolo verranno analizzati i casi descritti nel capitolo precedente e si cercherà di individuare le variabili comuni ai progetti.

Alla luce di quanto emerge, l'obiettivo sarebbe delineare, innanzitutto, delle possibili soluzioni interpretative che permettano di creare un coordinamento tra i due binari del diritto urbanistico e diritto urbano. In questo modo, si porrebbero le basi per un nuovo modello di pianificazione che combini i vantaggi dell'urbanistica per programmi con quelli dell'urbanistica collaborata. Per fare questo, però, si rende necessario un migliore inquadramento giuridico delle esperienze del diritto urbano.

Il passaggio successivo, invece, cerca di sperimentare una strada un po' diversa. Il tentativo è di fornire alcune prospettive evolutive per il sistema urbanistico così da abilitare, in modo unitario, i processi di rigenerazione urbana e da elaborare delle strategie capaci di far uscire le città dalle diverse crisi (economica, climatica, immigratoria ecc.). Bisognerà familiarizzare con il concetto di amministrazione paritaria, non ancora sufficientemente analizzato nel nostro ordinamento, che, però, potrebbe rivelarsi efficace.

1. Discussione dei casi

I casi presentati nel secondo capitolo permettono, in questa sede, di poter fare alcune considerazioni sull'urbanismo dell'ultima generazione. Il sistema binario diritto urbanistico - diritto urbano offre diverse soluzioni per il perseguimento della

rigenerazione urbana ma, spesso, queste soluzioni non sono comunicanti tra loro e si muovono su due strade diverse.

Proviamo ora a sottolineare i vantaggi e svantaggi dei due approcci.

1.1 I progetti di rigenerazione urbana perseguiti attraverso i c.d. Programmi, anzitutto, si inseriscono in un assetto regolatorio conosciuto e riconosciuto dall'ordinamento. Il che, peraltro, non li esula da tutti i problemi procedurali (tempi del procedimento) e formali (rigidità procedurali) che caratterizzano l'urbanistica. In ogni caso, i progetti Mind e Experimental City presentano alcune peculiarità che meritano di essere sottolineate.

La strategia pianificatoria e programmatoria utilizzata per Mind, ad esempio, ha permesso di superare il problema della tempistica per le trasformazioni urbanistico-edilizie. Nell'arco di dieci anni è stato possibile utilizzare l'area di riferimento per due diversi progetti e ciò grazie ad una buona progettazione che è stata effettuata a monte. Il merito sta nell'aver pensato al progetto di breve periodo come funzionale a quello di lungo periodo. Questa visione strategica è mancata nell'urbanistica degli ultimi decenni. Come abbiamo avuto modo di vedere, infatti, le diverse generazioni dell'urbanistica si sono sviluppate a partire da un'esigenza che si presentava sul territorio, mentre non hanno mai anticipato o condotto l'evoluzione dello stesso. Adottare la strategia "Expo-Mind" permetterebbe di ribaltare questo schema. Non più un'urbanistica riparatrice e suppletiva ma anticipatoria e visionaria.

Un altro elemento che accomuna entrambi i progetti è la relativa astrattezza di contenuto. Oltre ad individuare alcuni poli centrali di rigenerazione e la relativa trasformazione, molto viene demandato a future sperimentazioni. Sul modo in cui queste sperimentazioni debbano essere attuate non viene specificato molto. Il che fa sorgere la domanda circa gli strumenti adeguati a promuovere queste sperimentazioni urbane.

Ancora, la dimensione fisica di riferimento è settoriale, perlopiù coincidente con la dimensione del quartiere. Si supera la vocazione generale del piano che,

rapportandosi con l'intero comune, rischiava di perdere la caratterizzazione territoriale e le effettive esigenze del suo territorio. Non si tratta più di zone ma di quadranti definiti con proprie caratteristiche storiche e sociali. Una delle ragioni che sta alla base di questa scelta è anche il tentativo di coinvolgere nei progetti non solo i privati e *stakeholders* ma anche gli abitanti del luogo. Quest'ultimi saranno sicuramente più incentivati a partecipare quanto più si tratterà di un luogo in cui si sentono inseriti e che vivono concretamente. Essi saranno proprio i soggetti che dovranno "sperimentare" i modi di vivere, di abitare e di stare insieme.

Il caso dell'Università degli studi Roma Tre ha, però, mostrato il limite degli strumenti tradizionali di programmazione dell'urbanistica a perseguire la suddetta partecipazione. Lo schema dei Programmi è, infatti, pensato con riguardo ad una partecipazione pubblico-privata strettamente intesa. Nel momento in cui si aprono le porte alla collaborazione con soggetti quali abitanti, associazioni o altri rappresentanti della società civile, le procedure che portano all'adozione di tali strumenti risultano inadeguate. Esse traducono la partecipazione in termini di mera consultazione e non di collaborazione, per cui risulta indefinita la modalità con cui attuare tale diversa partecipazione e il grado con cui essa debba esplicarsi. Di conseguenza, non vengono offerte le giuste garanzie procedurali e il risultato è, da un lato, l'avvio di contenzioso amministrativo e, dall'altro, una fittizia consultazione pubblica collaborativa.

1.2 Diverse le questioni relative ai progetti di rigenerazione nelle esperienze di diritto urbano. In questo caso le problematiche sono pressoché opposte. Nascendo, infatti, dal "basso", queste pratiche non si riconducono all'interno di un paradigma omogeneo definito dall'alto. Sono, invece, esperienze eterogenee sviluppate a partire dal contesto di riferimento. Così, per formalizzarle, i comuni hanno proceduto in diverso modo: a Napoli il Comune ha provveduto tramite delle delibere, mentre, il Comune di Bologna con i Regolamenti per la collaborazione tra cittadini e l'amministrazione per i beni comuni urbani. Vengono individuati, questa volta, specifici strumenti per attuare le sperimentazioni urbane,

i quali, però, essendo innovativi e, quindi, sconosciuti all'ordinamento pongono non pochi problemi di inquadramento. Mi riferisco, ad esempio, ai problemi interpretativi circa la natura dei patti di collaborazione che, come abbiamo visto, possono tradursi in complicità procedurali invece che in semplificazioni.

L'esempio bolognese dell'ordinanza sindacale, recante la «disciplina degli orari degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, degli esercizi di vicinato alimentari e dei laboratori alimentari situati nella c.d. zona universitaria», è chiaramente un caso limite che mostra quali sono le difficoltà pratiche che si possono incontrare. Avendo, sulla questione, un “quasi giudicato”²²³, quello cautelare, possiamo sottolineare alcune considerazioni. Il *fumus boni iuris* ravvisato, riguarda non tanto l'inidoneità astratta del patto di collaborazione a derogare alla disciplina degli orari quanto più al suo contenuto ritenuto insufficientemente adeguato. Ciò che viene messo in discussione non è l'*an* ma piuttosto il *quomodo*, ovvero l'effettiva struttura contenutistica data dalle parti²²⁴.

Per converso, l'elemento di grande vantaggiosità che questi strumenti offrono risiede proprio nella flessibilità. La libertà di contenuto che caratterizza i patti di collaborazione (o i progetti di riuso temporaneo nonché quelli relativi ai beni ad uso civico), se da un lato può sollevare problemi, dall'altro permette di sperimentare effettivamente nuove soluzioni e di risolvere quella lentezza procedurale che caratterizza il nostro sistema.

Un ulteriore elemento è la capacità di coinvolgere attivamente i cittadini e gli abitanti nei processi di rigenerazione urbanistica che, non dobbiamo scordarci, si connota per l'intento di perseguire non solo la trasformazione urbanistica ma anche e soprattutto un recupero del sociale e per il sociale. Coinvolgimento che si traduce in una collaborazione effettiva con le amministrazioni per l'attivazione di progetti innovativi di rifunzionalizzazione di luoghi dismessi e abbandonati.

²²³ G. CALDERONI, *Patti di collaborazione? Sì, ma preferibilmente (e talvolta necessariamente) con una seconda (e più esterna) cornice giuridica*, in *La Co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per la rigenerazione urbana l'innovazione sociale l'economia collaborativa e i beni comuni*, cit.

²²⁴ *Ibidem*.

1.3 Meritano un'analisi separata i casi di Battipaglia e di Reggio Emilia. Essi, infatti, si pongono a metà strada tra il diritto urbanistico e il diritto urbano, tentando di applicare i principi di collaborazione del diritto urbano in progetti di rigenerazione urbana di più ampia scala, che solitamente sono regolati con gli strumenti del diritto urbanistico.

A Battipaglia, la strategia collaborativa è stata adottata a monte di un processo di pianificazione urbanistica che si concluderà con la stesura del Piano Urbanistico Comunale. Ferma la previsione del Piano, l'innovazione è stata introdotta nella stesura di Linee Guida che anticipano, un lato, gli obiettivi del piano, e che dall'altro assicurano un impegno effettivo della collettività battipagliese nel processo. Le linee guida sono state infatti elaborate in collaborazione con cittadini, esperti e rappresentanti dell'amministrazione locale. Questo comporta un effettivo coordinamento tra le operazioni urbanistiche che la città di Battipaglia dovrà porre in essere e i progetti di *governance* urbana innovativa che si vogliono sperimentare. Per ogni linea strategica sono stati individuati uno o più strumenti dell'urbanistica collaborata. Così, ad esempio, per la valorizzazione e messa in sicurezza del fiume Tusciano, il contratto di fiume; per la protezione e gestione della pineta, un trust fondiario come il Community Land Trust; per la città pubblica, il Regolamento per la collaborazione tra cittadini e l'amministrazione per i beni comuni urbani²²⁵.

Similmente, il programma "Quartiere, bene comune", propone un nuovo modo di essere amministrazione, società civile e sistema territoriale²²⁶. Per rigenerare Reggio Emilia non si procede per zone ma per quartieri. La città viene suddivisa in diciotto quartieri affidando ad ognuno il compito di provvedere al proprio territorio senza però perdere di vista la visione integrale della città. In questo modo vengono incentivate le comunità locali ad attivarsi e a proporre

²²⁵ Battipaglia Collabora, *Linee guida per la predisposizione di un documento programmatico di indirizzo delle politiche urbanistiche di Battipaglia*, cit.

²²⁶ N. LEVI, *Quartiere, bene comune, un'esperienza di città collaborativa a Reggio Emilia*, in *La Co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per la rigenerazione urbana l'innovazione sociale l'economia collaborativa e i beni comuni*, cit.

progetti ed idee per rigenerare il proprio quartiere. E lo possono fare attraverso i percorsi dei laboratori che hanno consentito a cittadini, associazioni, imprese economiche-commerciali, a scuole e parrocchie, a centri sociali e centri sportivi di collaborare al governo sul loro bene comune, il quartiere²²⁷. Per arrivare a questo risultato un ruolo fondamentale è stato ricoperto dall'amministrazione locale. Con il programma, il comune era intenzionato a riprendere e potenziare quel rapporto centro-periferia che già con l'esperienza delle circoscrizioni si era affermato nella città. Il modello di decentramento adottato è stato non solo più conforme al contesto di riferimento ma anche capace di creare un nuovo capitale, quello relazionale²²⁸. Il ruolo del Comune, come "imprenditore della democrazia"²²⁹, si è esplicato in due modi: aderendo all'utilizzo di strumenti giuridici innovativi quali i Regolamenti e i patti di collaborazione, e accettando di limitare la propria discrezionalità a favore dell'approccio collaborato.

1.4 Infine, con riguardo ai due casi legati all'utilizzo delle tecnologie nei processi di rigenerazione e pianificazione urbanistica, si possono sottolineare alcuni punti di discussione. Alla domanda su quale debba essere l'uso della tecnologia in questo ambito vengono date due possibili risposte.

Il progetto futuristico di Sidewalk Toronto, fondato sull'idea che i quartieri del futuro di sviluppino intorno ad un «*layer*» digitale, prende una chiara posizione su quale debba essere l'utilizzo delle tecnologie nell'ambito dell'urbanistica. Tralasciando i problemi legati alla tutela della *privacy* e alla *governance* dei *data* per cui, nonostante negli accordi venga ribadito più volte, anche a livello di principi, che l'obiettivo è garantire la massima *privacy* dei cittadini, ad oggi, non sono molto chiare le modalità in cui tale obiettivo verrà perseguito, vorrei soffermarmi su come cambierebbe il paradigma di pianificazione urbanistica se si adottasse in futuro questo prototipo.

²²⁷ *Ibidem.*

²²⁸ *Ibidem.*

²²⁹ *Ibidem.*

Anzitutto la privatizzazione del procedimento. L'iniziativa e lo sviluppo del progetto è stata opera di due enti privati mentre l'intervento degli enti pubblici è stato successivo e meramente abilitativo. Non solo, ma anche l'idea stessa dell'autorità di amministrazione del quartiere «rigenerato» cambia radicalmente. È significativo, in questo senso, il fatto che si parli di pubblica amministrazione come una “*app*” dove le politiche e le responsabilità sono spinte al limite di una rete di infrastrutture che viene gestita da qualcun altro²³⁰. I servizi ai cittadini e le amministrazioni della città diventano applicazioni per l'utente, guidate dalla piattaforma digitale. Consegnando la “penna” alla società di Sidewalk per disegnare il master plan del quartiere di Toronto si è sostanzialmente riconosciuto ad una società la possibilità di esercitare la pubblica funzione di pianificazione²³¹. Il successivo passo è la creazione di un network di quartieri tra loro connessi dove la funzione di pianificazione non si arresta mai, anche sul costruito per la continua modellazione della città in base ai bisogni della comunità.

Un ulteriore elemento è il fine che si intende perseguire attraverso tale piattaforma digitale. L'intento esplicitato è quello di usare i dati pubblici per catalizzare le attività economiche di mercato. Questo intento, però, può essere perseguito in due modi: prediligendo l'interesse pubblico/generale ovvero il profitto e la condivisione di mercato. Il fine nel progetto ad esame non è stato ancora specificato. Di fatto, la privatizzazione e la “piattaformizzazione” rischiano di porre in una posizione di dominio coloro che gestiscono le informazioni e i *data* della piattaforma digitale non superando lo schema verticale pubblica amministrazione-cittadini che comunque caratterizzava la *governance* urbana, ma individuando un nuovo pianificatore privato.

Il caso di Barcellona, invece, sperimenta un ulteriore modo di essere *smart* che punta al coinvolgimento della comunità nelle questioni di *governance* urbana. Si cerca, quindi, di ribaltare lo schema di verticalizzazione, promuovendo una orizzontalità nei rapporti pubblica amministrazione-cittadini. La piattaforma

²³⁰ E. P. GOODMAN E J. POWLES, in *Urbanism under Google: Lessons from Sidewalk Toronto*, cit.

²³¹ *Ibidem*.

“Decidim” permette una attiva partecipazione dei cittadini e delle organizzazioni private in procedimenti prettamente di natura urbanistica. Partecipazione che si traduce in attività di iniziativa, commento, proposta e votazione, nonché di incontri, discussioni e consultazioni. La tecnologia, in questo caso, è al servizio di un fine generale di connettività e collegamento tra i cittadini e l’amministrazione che fino a qualche anno fa era impossibile pensare. Una strategia per trasformare il rapporto pubblico-comunità.

Il procedimento si svilupperebbe nel seguente modo²³²: si instaurerebbe una prima fase di meeting pubblici per individuare i bisogni per ogni distretto/quartiere; i risultati degli incontri si tradurrebbero in categorie di progetti che possono essere proposti; la componente propositiva si attiverebbe per permettere a chi volesse di pubblicare il proprio progetto; i progetti verrebbero sottoposti a commenti e a votazione per poi essere discussi pubblicamente. La componente di “*accountability*” verrebbe, infine, garantita monitorando il grado di adesione complessiva al progetto individuato. La variabile *smart* di Decidim sta nella combinazione di “spazi e componenti” che assicurano un efficace e semplice metodo di partecipazione democratica ai progetti urbanistici.

2. Variabili comuni.

Dalla disamina dei casi possiamo individuare due principali variabili comuni ai progetti: la promozione dello sperimentalismo urbano e il coinvolgimento pluriattoriale nei processi di trasformazione urbanistica. Ci sono, poi, due ulteriori variabili che vengono considerate nella maggior parte dei casi: quella fisica territoriale del «quartiere» e quella digitale dell’innovazione tecnologica.

Anzitutto, seppur con diversi strumenti e per attuare progetti di rigenerazione tra loro eterogenei, tutti i casi parlano di *sperimentalismo urbano*.

²³² “General description and introduction to how decidim works” nel sito web di Decidim. <https://docs.decidim.org/features/en/general-description/>

Secondo la teoria di John Dewey²³³ la principale sfida che i poteri pubblici affrontano oggi riguarda la capacità di cambiare e di aggiornarsi continuamente. Adottare un approccio sperimentale significa elaborare un sistema che sia in grado di essere sottoposto a costanti e ben motivate osservazioni circa le attività che pone in essere, ma anche capace di revisionarsi rapidamente e flessibilmente alla luce di quelle osservazioni²³⁴. Lo sperimentalismo riflette la pratica del “*learning by monitoring*” in cui viene rifiutata la distinzione tra il fare le regole e l’applicarle e accolto il sistema secondo cui le regole devono essere soggette a costante revisione nel corso della loro applicazione²³⁵. Una regolazione efficace è quella che è capace di adattarsi e riadattarsi per rispondere alle condizioni locali²³⁶ dove la dimensione locale può riferirsi al comune, alla provincia, alla regione o allo stato. Lo sperimentalismo si caratterizza per essere temporaneo e derogatorio rispetto alle disposizioni vigenti²³⁷. Inoltre, parlando appunto di esperimenti, è fondamentale la fase di valutazione dei risultati e comparazione degli effetti con quelli prodotti dalla legislazione vigente²³⁸. In sostanza, significa adottare un metodo di ricerca empirica che dimostri l’effettività o meno di nuove previsioni legali.

La teoria dello sperimentalismo è stata allargata ad altri ambiti, tra cui quello urbano, come tentativo per superare alcuni blocchi di sistema. Nell’urbanistica, i problemi riguardano, da un lato, la ricerca di soluzioni per gli spazi pubblici e privati che sempre più vengono abbandonati e dismessi, aumentando lo stato di degrado complessivo del territorio, e dall’altro, la necessità di un nuovo modo di pianificare che permetta alle città del futuro di essere resilienti.

Il tema della resilienza risulta di notevole interesse soprattutto in un paese come il nostro dove la natura è tanto generosa quanto volubile. Pensiamo, ad esempio, a quanto è successo ad Amatrice. A distanza di tre anni dal terremoto, la

²³³ J. DEWEY, *The Public and its Problems*, Henry Holt and Company, 1927

²³⁴ *Ibidem*.

²³⁵ C. F. SABEL & W. H. SIMON, *Minimalism and Experimentalism in the Administrative State*, *The Geo. L. Journal*, 100, 53, 2011.

²³⁶ M. C. DORF & C. F. SABEL, *A Constitution of Democratic Experimentalism*, 98 *Colum. L. Rev.*, 2, 1998

²³⁷ S. RANCHORDÁS, *The whys and woes of experimental legislation*, 1 (3), *Theory and Practice of Legislation*, 2013, 415-440

²³⁸ *Ibidem*.

situazione di cumulo delle macerie continua a caratterizzare questo luogo con una ripresa lentissima a discapito degli abitanti sfollati che ponevano speranze in promesse non ancora mantenute. Essere resilienti per le città significa non solo progettare abitazioni e costruzioni che siano in grado di resistere agli eventi naturalistici ma anche, e soprattutto, la capacità di ripartire velocemente da una situazione di crisi. La resilienza, quindi, non è legata solo ai fenomeni naturalistici ma, in generale, un sistema può essere definito resiliente se flessibile e con un'alta capacità di adattarsi alle crisi pur mantenendo la stessa struttura e funzioni di base²³⁹. La pianificazione urbanistica, ad oggi, non consente ancora questa rapidità.

La resilienza urbana ha tre implicazioni²⁴⁰. La prima è la capacità delle città non solo di adattarsi ma di auto-organizzarsi, in modo da essere centri di conoscenza e innovazione con un sistema di governo adattivo. La seconda, riguarda la visione complessiva, la resilienza non è legata ad un singolo aspetto ma bensì all'intero contesto urbano. La terza implicazione è che la resilienza non finisce all'interno dei confini della singola città ma coinvolge strettamente il network delle città. Si tratta di un sistema integrato.

Per ipotizzare modelli di resilienza è necessario sperimentare. Per questo i casi analizzati sono tutti esperimenti urbani o demandano gli sviluppi di un territorio a sperimentazioni.

La seconda variabile è il *coinvolgimento pluriattoriale* nei processi di trasformazione e rigenerazione urbana.

Tutti i casi presi in esame parlano di coinvolgere diversi attori (*stakeholders*, privati, cittadini, associazioni ecc.) nei progetti. Questa necessità si è affermata sulla base di due considerazioni. Da un lato, l'amministrazione manca delle risorse necessarie per investire sui progetti di rigenerazione urbana, rendendosi necessario il contributo dei privati che diventano promotori e sostenitori dei progetti. Dall'altro, l'esigenza, sempre più sentita, che diversi soggetti collaborino per migliorare la qualità della vita delle persone. Come è già stato sottolineato, la

²³⁹ C. A. ARNOLD, *Resilient Cities and Adaptive Law*, 50, Idaho L. Rev., 2014

²⁴⁰ *Ibidem*.

rigenerazione urbana porta con sé un duplice obiettivo: uno di natura preminentemente urbanistico-edilizia, di recupero e riqualificazione, e un altro di natura sociale, preordinato alla ricerca di soluzioni di innovazione sociale. Per questo, alcuni autori hanno cercato di elaborare teorie di *governance* che superassero il modello di mera negoziazione pubblico-privata. Etzkowitz e Leydesdorff²⁴¹ teorizzarono, inizialmente, il modello della “tripla elica” dove Università, industria e pubbliche amministrazioni collaborano per promuovere lo l’innovazione economica della società. Venne successivamente proposta la “quadrupla elica”²⁴², aggiungendo allo schema i soggetti appartenenti alla società civile ma fondamentalmente riconducibili a due categorie: quella dei media e della cultura. Infine, la proposta del modello della “quintupla elica”²⁴³. Secondo quest’ultimo, i soggetti collaboratori per la *governance* urbana intelligente sono le istituzioni pubbliche, le imprese, le istituzioni cognitive e la società civile, questa volta con riferimento a quella organizzata del c.d. terzo settore e a quella non organizzata come i cittadini attivi, gli innovatori sociali ecc²⁴⁴.

In questo senso, è interessante rilevare che la maggior parte delle teorie sulla *smart city*, come dimostra anche il caso di Barcellona, considerano tutte come elemento fondamentale la *governance* collettiva e la collaborazione con i cittadini. Si percepisce la convinzione che le caratteristiche della città intelligente non risiedono solo nella promozione dell’innovazione tecnologica ma anche nello sviluppo di paradigmi innovativi dell’apparato amministrativo locale che deve essere sempre più in grado di garantire soluzioni di sussidiarietà quotidiana, dove ai cittadini si dà la possibilità di intervenire concretamente nell’individuazione di soluzioni ai problemi della collettività²⁴⁵.

²⁴¹ L. LEYDESDORFF E H. ETZKOWITZ, *Triple Helix as a model for innovation studies*, 23, *Science and Public Policy*, 3, 1998

²⁴² 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*, 46(3/4), 2009

²⁴³ C. IAIONE E E. DE NICTOLIS, *La quintupla elica come approccio alla governance dell’innovazione sociale*, cit.

²⁴⁴ *Ibidem*.

²⁴⁵ 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, Carocci Editore, 2015

Il fondamento di queste teorie risiede nei tre principi costituzionali della sussidiarietà orizzontale, collaborazione civica e comunanza degli interessi.

Il principio di sussidiarietà orizzontale ha natura bidirezionale²⁴⁶, nel senso che la cura dell'interesse generale è affidato tanto all'amministrazione quanto alla società civile, ma la dinamica di riferimento è quella di "sussidio civico"²⁴⁷ alla pubblica amministrazione. Il principio tutela le c.d. azioni di volontariato civico permettendo un passaggio dallo schema pubblico-privato a pubblico-civico²⁴⁸, ma non rappresenta, forse, il principio legittimante le pratiche sviluppate intorno ai beni comuni urbani. Per andare oltre il binomio pubblica amministrazione-comunità, devono essere considerati i principi della collaborazione civica e della comunanza degli interessi, dove il primo opera in chiave abilitativa di forme di collaborazione endosociale tra l'amministrazione e la società civile, più o meno organizzata, e il secondo, che si pone in rapporto di *genus a species* con il primo, riconosce, in capo alle aggregazioni sociali, il diritto di produrre beni e servizi di interesse generale²⁴⁹. Si tratta di principi a cui rimandano diversi articoli della Costituzione. Mi riferisco, ad esempio, all'art 2 Cost. che parla di "adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale" ovvero all'art. 4 co. 2 secondo cui ogni cittadino ha il dovere "di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società".

In generale, si può dire che per la ripresa delle città dalle crisi multiple che affrontano negli ultimi anni (tra condizioni climatiche, inquinamento, crisi economica, disoccupazione e crisi dei poteri pubblici) la ricerca di soluzioni collaborative con la collettività sembra essere la strada su cui scommettere ed investire.

²⁴⁶ C. IAIONE, *Casse Previdenziali*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, 2017

²⁴⁷ C. IAIONE, *L'azione collettiva urbana e il partenariato pubblico-comunità*, in *La Co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per la rigenerazione urbana l'innovazione sociale l'economia collaborativa e i beni comuni*, cit.

²⁴⁸ *Ibidem*.

²⁴⁹ *Ibidem*.

Peraltro, per la buona riuscita della dimensione collaborativa alcuni casi hanno tenuto in considerazione un'ulteriore variabile: la dimensione territoriale “*quartiere*”.

Per rigenerare ambiti urbani alcuni progetti hanno individuato un perimetro d'azione diverso dall'intera area comunale e svincolato da criteri di natura giuridica (come nel caso delle circoscrizioni) o di natura politico-sociale (es. comunità di interesse)²⁵⁰. Si ricercano criteri più flessibili, «*basati sull'esperienza di vita concreta delle persone e sulla dimensione fenomenologica dell'agire umano, sul concetto di territorio come spazio fisico in cui si manifestano le progettualità e le relazioni tra persone, il luogo della trasposizione spaziale delle politiche pubbliche pensate e realizzate insieme ai cittadini per migliorare la qualità della vita della comunità*»²⁵¹. In tal senso, la dimensione del quartiere risulta essere quella che più si avvicina a questi criteri. Il quartiere per definizione è infatti un nucleo autonomo e distinto dagli altri in base a specifiche caratteristiche storiche, funzionali e sociali, in cui gli abitanti si riconoscono parte della comunità del luogo.

La pianificazione urbanistica, come disciplinata dalla LU del 1942, stabiliva una delimitazione a zone per lo sviluppo del territorio. Il sistema dello *zoning*, però, è stato considerato rigido e inadeguato perché, da un lato, la suddivisione era funzionale alla destinazione d'uso che era stabilita dal piano regolatore generale, senza considerare la possibilità di *mixité* delle funzioni e, dall'altro, essendo stabilite dal piano, le funzioni nascevano dall'osservazione della realtà fisica e territoriale e non anche da quella sociale. Lo stesso discorso vale anche per i progetti di rigenerazione legati al singolo immobile, che rischiano di rimanere isolati se non connessi a contestuali attività di recupero e riattivazione dell'area.

Pertanto, la dimensione del quartiere, per i suoi connotati funzionali e sociali, potrebbe diventare la nuova zona di progettazione urbana per sperimentare di

²⁵⁰ N. LEVI, *Quartiere, bene comune, un'esperienza di città collaborativa a Reggio Emilia*, cit.

²⁵¹ *Ibidem*.

nuovi modelli di amministrazione e di collaborazione con la comunità di quartiere, all'interno di una visione strategica più ampia riferita all'intera città.

Un'ultima variabile tenuta in considerazione, molto a livello internazionale e in parte a livello nazionale, è *l'innovazione tecnologica*.

Come abbiamo avuto modo di vedere, questa variabile si esplica in modo diverso nei progetti ma fondamentalmente persegue gli stessi obiettivi che possiamo incanalare in due categorie. Da un lato, c'è l'interesse di investire nella tecnologia per creare un ambiente più sano, sostenibile ed efficiente. In questo senso, si muove il progetto Mind (quartiere che mira ad essere driveless e a mobilità elettrica/sostenibile), il progetto di Coviolo (che ha dotato il quartiere di una rete *wifi* e vincitore del premio European Broadband Award 2017), Sidewalk Toronto (interamente fondato su un *digital layer* che risponda efficientemente alle esigenze del quartiere) e, in generale, le strategie elaborate nei *Digital Master Plans* adottati dalle principali città leader del mondo. Dall'altro, quello di instaurare un nuovo rapporto di dialogo tra l'amministrazione e i cittadini che sia più agevole, semplice ed efficiente²⁵², come è successo nel caso della piattaforma Decidim, ma anche a Coviolo, dove il progetto elaborato dai cittadini è stato supportato dall'amministrazione comunale che ha operato come soggetto abilitatore e di sostegno, o più in generale nel caso dei *forum online* previsti nei patti di collaborazione. L'innovazione tecnologica, in questo senso, è indirizzata verso la maggiore inclusione, partecipazione e benessere dei cittadini²⁵³. Peraltro, questa duplicità di obiettivi riflette le due ondate di pensiero legate alla *smart city*²⁵⁴. Nella prima fase, le autorità locali miravano ad elaborare metodi per automatizzare le funzioni amministrative, per distribuire servizi efficientemente e per monitorare la città. Nella seconda, invece, è emerso un movimento "cittadino-centrico", per cui la città si mostra intelligente se riesce ad equilibrare l'efficienza

²⁵² D. L. MCCLURE, *Electronic Government: Federal Initiatives Are Evolving Rapidly But They Face Significant Challenges.*, Testimony Before the Subcommittee on Government Management, Information and Technology, Committee on Government Reform, House of Representatives, 2000.

²⁵³ S. RANCHORDAS, *Nudging Citizens through Technology in Smart Cities*, 33, *Int. Rev. of Law, Comp. & Tech.*, 2019

²⁵⁴ *Ibidem*.

con l'obiettivo di migliorare la qualità di vita degli abitanti, se è quindi capace di "capire" la città oltre che di monitorarla²⁵⁵.

Allo stesso modo, i casi presentati sottolineano un altro importante aspetto. L'innovazione tecnologica legata alla pianificazione e *governance* urbanistica solleva alcune perplessità con riferimento ai principi dell'attività amministrativa di trasparenza, buon andamento e certezza legale²⁵⁶. È stato notato, infatti, che esiste un distacco tra la regolazione amministrativa locale e la regolazione basata sui *data*. Questo, è soprattutto dovuto al fatto che l'innovazione tecnologica si confronta con contesti legali rigidi che impediscono di combinare l'innovazione con la realtà urbana²⁵⁷, oltre al fatto che, procedere verso sistemi "*data-driven*" o sempre più automatizzati, di fatto, limita e assottiglia sempre più i margini di discrezionalità della pubblica amministrazione.

3. Possibili soluzioni interpretative

In base a quanto emerso, possiamo dire che entrambi i sistemi, di diritto urbanistico e diritto urbano, presentano dei limiti. Per quanto riguarda il diritto urbanistico, l'urbanistica per progetti non è riuscita a dare le risposte attese per perseguire la rigenerazione urbana dal punto di vista dell'effettività del coinvolgimento dei soggetti della quintupla elica che le strategie urbane di ultima generazione devono considerare. Mentre, gli strumenti del diritto urbano necessiterebbero di una copertura giuridica più certa, per evitare che le semplificazioni che essi cercano di perseguire diventino complicazioni e aggravamenti procedurali.

La domanda che si pone è la seguente: quali sono le possibili soluzioni interpretative che permettano di superare questi limiti?

²⁵⁵ *Ibidem*.

²⁵⁶ S. RANCHORDAS E A. KLOP, *Data-Driven Regulation and Governance in Smart Cities*, cit.

²⁵⁷ *Ibidem*.

3.1 Il coordinamento tra i moduli collaborativi del diritto urbano e la pianificazione urbanistica perseguita tramite programmi potrebbe avvenire in due modi.

Si potrebbe immaginare ad esempio che programmi di rigenerazione, come Mind o Experimental City, demandino espressamente agli strumenti collaborativi del diritto urbano le “sperimentazioni” che prevedono. Come abbiamo già sottolineato, i programmi di rigenerazione più recenti parlano di “sperimentare” modi di vivere, di abitare, di lavorare senza indicare le modalità con cui debbano avvenire queste sperimentazioni urbane. In questo modo, si lascerebbe la pianificazione rigenerativa di aree ai «Programmi» il cui contenuto sarebbe sempre più astratto e generale per affidare le concrete attività ai moduli collaborativi.

Peraltro, un'ulteriore strada, più innovativa, sarebbe quella del modello Battipaglia dove il momento partecipativo viene inserito a monte del procedimento di pianificazione strategica e di governo del territorio della città. Le linee strategiche, elaborate in maniera partecipativa e collaborativa, hanno, infatti, preceduto la successiva stesura del Piano Urbanistico Comunale. Questo comporterà che i successivi piani operativi e attuativi tradizionali vengano adattati alle procedure di collaborazione previste nelle linee guida. Di qui l'interrogativo se sia effettivamente possibile aggiornare i piani/programmi attuativi previsti dalla disciplina urbanistica con i moduli collaborativi senza cadere nello stallo procedimentale del caso Roma Tre. Sembrerebbe più realistico che il Piano Urbanistico Comunale demandi la successiva attuazione urbanistica agli strumenti dell'urbanistica collaborata.

3.2.1 Per quanto concerne la questione circa la cornice giuridica degli strumenti di diritto urbano, con particolare riferimento ai patti di collaborazione, la soluzione più immediata è costituita dagli accordi ex art. 11 della legge 241/1990. In effetti, tra i due modelli sono presenti alcune affinità: l'iniziativa è allargata a tutti i portatori di interessi pubblici, privati o diffusi; il responsabile del

procedimento può predisporre un calendario di incontri con gli interessati; e, come prevedono anche i Regolamenti, sono previste dei previ passaggi amministrativi/procedurali in capo all'organo che è competente per adottare il provvedimento²⁵⁸. Secondo questo orientamento, avendo, le amministrazioni, già mostrato “fantasia provvedimentoale”²⁵⁹ nell'utilizzo dello schema ex art. 11, nulla impedirebbe di far rientrare anche i patti di collaborazione in questa cornice, anche perché è stato sottolineato che la sussidiarietà interviene a supplenza (e quindi in chiave sostitutiva) dell'amministrazione²⁶⁰. Peraltro, come è stato già rilevato, secondo altra parte della dottrina²⁶¹, che sostiene la natura non autoritativa dei patti, non è condivisibile la riconducibilità dei patti agli accordi sostitutivi perché quest'ultimi sono comunque espressione del potere autoritativo della pubblica amministrazione.

3.2.2 Una seconda ipotesi sarebbe quella di ricondurre le esperienze del diritto urbano nell'alveo di due disposizioni del Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 18 aprile 2016, n 509). In particolare, mi riferisco agli artt. 189 e 190 del codice, disciplinanti rispettivamente gli interventi di sussidiarietà orizzontale e il contratto di partenariato sociale (c.d. baratto amministrativo). Secondo la Corte dei Conti le due fattispecie si caratterizzano per promuovere l'esaltazione del principio di sussidiarietà consentendo alla pubblica amministrazione di «*adottare forme procedurali estremamente semplificate*»²⁶².

L'art. 189 riguarda, da un lato, l'affidamento in gestione delle aree verdi e di immobili di origine rurale ai cittadini residenti costituiti in un consorzio e,

²⁵⁸ G. CALDERONI, *Patti di collaborazione? Sì, ma preferibilmente (e talvolta necessariamente) con una seconda (e più esterna) cornice giuridica*, in *La Co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per la rigenerazione urbana l'innovazione sociale l'economia collaborativa e i beni comuni*, cit.

²⁵⁹ Una parte della dottrina ha iniziato a parlare di «detipizzazione dell'accordo sostitutivo»: F. SAITTA, *Strutture e strumenti privatistici dell'azione amministrativa*, in *Dir. Amm.*, 4, 2016; E. STICCHI DAMIANI, *Gli accordi amministrativi dopo la l. n. 15 del 2005*, in *Riforma della l. n. 241 e processo amministrativo*, in *Foro amm. – Tar*, 2005

²⁶⁰ *Ibidem*.

²⁶¹ A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit, 154.

²⁶² Corte dei conti, sezione Regionale di Controllo per il Veneto, deliberazione n. 313/2016/PAR, 7 giugno 2016

dall'altro, la realizzazione di opere di interesse locale da parte di gruppi di cittadini organizzati. Si tratta di ipotesi di procedimento amministrativo con un'istruttoria che si avvicina molto alla co-progettazione²⁶³. Il collegamento, seppur richiamato in alcune esperienze²⁶⁴, non è da tutti ritenuto adeguato poiché, nonostante la "libertà" di cui godono gli interventi in sussidiarietà si avvicini a quella dei patti di collaborazione, le due ipotesi previste dall'articolo possono essere ricondotte, l'una, allo schema della concessione e, l'altra, a quello dell'autorizzazione, sempre espressione di un potere autoritativo e di un esercizio esclusivo delle attività. È pur vero, per converso, che l'inserimento della norma all'interno dello schema "partenariato pubblico-privato" permette di considerare gli interventi previsti dall'articolo come forma di collaborazione tra il pubblico e la comunità dove l'ente locale può, attraverso apposito regolamento, disciplinare le relative attività anche per mezzo di strumenti differenti da sperimentare su base locale²⁶⁵.

Molti punti in contatto sono rinvenibili anche con l'art 190. Quest'ultimo disciplina il c.d. baratto amministrativo o «contratto di partenariato sociale» il quale costituisce un contratto a titolo oneroso, con contenuto patrimoniale ma senza scopo di lucro²⁶⁶ avente ad oggetto «la pulizia, la manutenzione, l'abbellimento di aree verdi, piazze o strade, la valorizzazione di dette aree verdi, piazze o strade, mediante iniziative culturali di vario genere, interventi di decoro urbano, di recupero e riuso con finalità di interesse generale, aventi ad oggetto aree e beni immobili inutilizzati». Si tratta di una forma di esercizio dell'autonomia privata dell'amministrazione entro gli ambiti del 190 e della relativa delibera di attuazione (avente natura regolamentare) che, similmente al Regolamento sui beni comuni, individua preliminarmente gli interventi, i criteri e le condizioni. Un altro elemento in comune è costituito dal riferimento all'iniziativa progettuale dei

²⁶³ A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit, 164-167.

²⁶⁴ Un esempio in questo senso è il Regolamento comunale del Comune di Chianciano Terme il quale ha previsto un collegamento tra l'art 189 e i patti di collaborazione. Con delibera n. 156 del 2016 la Giunta municipale ha concesso in "adozione" fioriere pubbliche a mezzo di patti di collaborazione.

²⁶⁵ C IAIONE, *Il diritto urbano di comunità per la rigenerazione dei beni comuni*, in *La perequazione delle diseguaglianze: tra paesaggio e centri storici* (a cura di P. STELLA RICHTER), Studi dal XX Convegno nazionale Udine, 29-30 settembre 2017

²⁶⁶ A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit, 167-173.

cittadini i quali però non possono essere definiti come operatori economici come nel caso di procedure di appalto. Qualche perplessità la pongono, invece, le previsioni relative alle agevolazioni fiscali che, se nell'art 190 si riferiscono alla generalità dei cittadini, nel caso dei patti di collaborazione riguardano solo a quelli c.d. attivi. Per cui, nel caso in cui un Regolamento sull'amministrazione condivisa preveda agevolazioni fiscali rimandando alla disciplina dell'art 190, come succede nel regolamento torinese, si possono creare dubbi interpretativi. Si rischia, da un lato, di "snaturare" il regolamento e i relativi patti di collaborazione che, nella parte riferita al baratto, abbandonerebbero la loro natura gratuita e, dall'altro, di avere nello stesso comune due diversi regolamenti sul baratto amministrativo²⁶⁷ (uno riferito alla generalità dei cittadini e l'altro a quelli attivi). Peraltro, si potrebbe superare la questione stabilendo che l'amministrazione, nelle delibere regolamentari ex art. 190, consideri forme collaborative più ampie di affidamento degli spazi²⁶⁸ e tra gli interventi ammessi anche quelli rientranti nell'ambito dei regolamenti sull'amministrazione collaborata e quindi dei patti di collaborazione²⁶⁹.

3.2.3 La figura del partenariato risulta essere quella più adeguata a fungere da cornice alle esperienze del diritto urbano poiché capace di conciliare i due aspetti della amministrazione quella autoritativa e quella paritaria.

Il punto di partenza dovrebbe essere, come anticipato nel secondo capitolo, sempre l'art 1 co. 1 bis della legge n. 241 del 1990 che riconosce tra i principi generali dell'attività della pubblica amministrazione la facoltà per quest'ultima di adottare atti di natura non autoritativa.

Quanto al modello, occorre fare riferimento al partenariato pubblico/privato per poter delineare una sua declinazione più «cooperativistica»²⁷⁰ volta al

²⁶⁷ *Ibidem*.

²⁶⁸ C IAIONE, *Il diritto urbano di comunità per la rigenerazione dei beni comuni*, cit.

²⁶⁹ A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit.

²⁷⁰ G. CALDERONI, *Patti di collaborazione? Sì, ma preferibilmente (e talvolta necessariamente) con una seconda (e più esterna) cornice giuridica*, cit.

perseguimento di un interesse generale più ampio rispetto a quello pubblico-privato che coinvolga direttamente anche un terzo soggetto: la comunità. Si tratta quindi di definire un partenariato pubblico-privato-comunità²⁷¹. In particolare, un “ombrello”²⁷² normativo per quest’ultimo potrebbe rinvenirsi nell’art 5 del nuovo Codice del Terzo Settore (dlgs. n. 117 del 2017). Quest’ultimo, oltre a prevedere l’elenco delle attività qualificabili di interesse generale, stabilisce che, per queste attività vengano attivate forme di partenariato con gli enti del Terzo Settore ai quali deve essere assicurato il coinvolgimento nella fase di progettazione e programmazione. L’individuazione di tali enti, viene specificato all’ultimo comma, può avvenire anche mediante forme di accreditamento che rispettino, da un lato, i principi generale dell’amministrazione e, dall’altro, gli obiettivi e criteri predeterminati dall’amministrazione.

4. Prospettive evolutive

Parlando di prospettive evolutive non si vuole avere la presunzione di dare le soluzioni urbanistiche alle crisi della città, quanto più di individuare gli elementi su cui bisognerebbe investire e sperimentare per tentare di uscire dalla crisi. Si tratta di spunti di riflessione per stimolare la ricerca di strade che conducano alla c.d. città intelligente. Per questo, mi servirò di alcuni elementi emersi, nel corso della trattazione della tesi, per sviluppare il ragionamento di questo paragrafo.

Il punto di partenza è la constatazione del fatto che, nonostante l’ordinamento preveda delle fattispecie per promuovere la sussidiarietà e l’incontro con i cittadini,

²⁷¹ In questo senso si veda G. CALDERONI, *Patti di collaborazione? Sì, ma preferibilmente (e talvolta necessariamente) con una seconda (e più esterna) cornice giuridica*, cit.; C. IAIONE, *L’azione Collettiva Urbana e il Partenariato Pubblico-Comunità*, in *La Co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per la rigenerazione urbana l’innovazione sociale l’economia collaborativa e i beni comuni*, cit.; ma anche il rapporto di ricerca: «*Protocollo metodologico per la costruzione di quartieri e comunità collaborative urbane (il protocollo Co-città)*» a cura di C. IAIONE, P. CANNAVÒ, C. DE ANGELIS, E. DE BLASIO, E. DE MEDICI, L. MORLINO, E. DE NICTOLIS, C. PREVETE, P. SANTORO, M. SORICE, E. SUSSANNA, M. ZUPI.

²⁷² G. CALDERONI, *Patti di collaborazione? Sì, ma preferibilmente (e talvolta necessariamente) con una seconda (e più esterna) cornice giuridica*, cit.

l'amministrazione abbia comunque deciso di aderire ai modelli innovativi di cui abbiamo parlato. Questa posizione esprime chiaramente l'intento della pubblica amministrazione di voler sperimentare un nuovo modo di essere amministrazione che sia paritario e non autoritativo. Fondamentalmente, si tratta di indagare sulle modalità attraverso le quali può esplicarsi l'attività non autoritativa della pubblica amministrazione ex art 1 co. 1 *bis* della legge sul procedimento amministrativo.

Nell'ambito della pianificazione urbanistica e, in particolare, della rigenerazione urbana collaborata, in che modo e attraverso quali strumenti può essere sviluppata e condotta l'amministrazione paritaria?

Nel primo capitolo, si è parlato dell'approccio Co-city, come modello di città collaborativa e policentrica. Riprendendo questo modello, possiamo notare uno strumento in particolare che è stato elaborato, con lo scopo di fissare i punti fermi di principio e di metodo, utile per indirizzare tutte le esperienze che avrebbero aderito all'approccio. Mi riferisco al «Protocollo metodologico per la Co-città». Quest'ultimo è stato pensato come strumento di supporto per la transizione verso la città CO- (collaborativa, policentrica e cooperativa)²⁷³, ed è il risultato di acquisizioni pratiche e teoriche sperimentate. Si tratta di uno strumento che, similmente ai *Digital Master Plans* o alle «linee guida» proposte dalle regioni per le strategie di rigenerazione, ha come obiettivo quello di creare l'ambiente più favorevole per promuovere l'innovazione, attraverso la suddivisione della città in laboratori che sperimentino l'ecosistema legale-amministrativo e politico più adeguato allo schema co- governance²⁷⁴.

Il protocollo si compone di tre elementi: i principi, il processo e gli strumenti.

Per quanto riguarda i principi sono stati individuati cinque «*design principles*»: la presenza di una *governance* che sia condivisa o collettiva ovvero collaborativa, capace di coinvolgere i soggetti della quintupla elica; una nuova visione dello Stato, non più «Stato-apparato» ma «Stato-comunità», abilitativo e facilitatore

²⁷³ Rapporto di ricerca: «Protocollo metodologico per la costruzione di quartieri e comunità collaborative urbane (il protocollo Co-città)» a cura di C. IAIONE, P. CANNAVÒ, C. DE ANGELIS, E. DE BLASIO, E. DE MEDICI, L. MORLINO, E. DE NICTOLIS, C. PREVETE, P. SANTORO, M. SORICE, E. SUSSANNA, M. ZUPI.

²⁷⁴ The Co- City Protocol, in *The Co-City Open Book*, cit.

dell'azione collettiva; l'adesione ad un modello di economia aperto e sostenibile; la promozione dello sperimentalismo urbano; l'accesso alla tecnologia come opportunità per creare sviluppo locale e coesione sociale.

Il processo Co-city, descritto già nel primo capitolo, si sviluppa in sei fasi (conoscere, mappare/co-progettare, sperimentare/praticare, prototipare, modellizzare ed infine valutare) che vengono adattate in base alle caratteristiche del contesto locale. È un processo circolare e pertanto continuo e aggiornabile.

Infine, vengono individuati gli strumenti istituzionali-legali, economico-finanziari e digitali che possono essere utilizzati per promuovere il processo Co-città. In questo senso, ad esempio, gli strumenti del diritto urbano rappresentano l'esempio più diretto dell'urbanistica collaborata.

La funzione del protocollo è, quindi, fungere da griglia teorica partendo dalla quale l'amministrazione e i cittadini sviluppano i progetti di trasformazione urbana verso la Co-città²⁷⁵.

Il protocollo sarà fondamentale, ad esempio, a livello di distretto o di quartiere, per creare le reti tra l'amministrazione e le forze civiche, sociali, economiche, cognitive e istituzionali «*per innovare gli schemi urbanistici tradizionali, i modelli di welfare urbano e le forme di sviluppo economico locale o sub-locale, la produzione e gestione dei servizi di comunità e dei servizi collaborativi*»²⁷⁶. In questo senso si è mosso il quartiere di Centocelle a Roma per la sperimentazione di una *governance* iper-locale in grado di creare servizi e infrastrutture collaborative inizialmente nel campo della mobilità, energia e telecomunicazioni per rendere il proprio quartiere auto-sufficiente²⁷⁷.

Il protocollo metodologico offre un elemento che, ad oggi, è molto ricercato e ambito nel nostro ordinamento: la flessibilità. Definire i principi e le caratteristiche procedurali di un processo per poi lasciare che questo si declini in maniera diversa a seconda del contesto locale di riferimento, significa, da un lato, garantire

²⁷⁵ Rapporto di ricerca: «*Protocollo metodologico per la costruzione di quartieri e comunità collaborative urbane (il protocollo Co-città)*», cit.

²⁷⁶ *Ibidem*.

²⁷⁷ *Ibidem*.

l'uniformità procedurale e di principio ma, e soprattutto, dall'altro, promuovere la differenziazione e stimolare soluzioni sperimentali ai diversi problemi che possono presentarsi nei quartieri delle città. Adottare un protocollo metodologico sarebbe quindi un primo passo fondamentale per ricondurre le esperienze di rigenerazione urbana all'interno dello schema operativo dell'amministrazione paritaria approvato e condiviso su scala locale, territoriale o anche nazionale. Allo stesso tempo, esso è in grado di non arrestare ma supportare una prassi di sperimentazione locale che si sta diffondendo nel nostro paese.

Un ulteriore elemento di prospettiva può essere tratto dall'esperienza di Reggio Emilia. In particolare, nel programma "Quartiere, bene comune" viene promossa una nuova struttura procedimentale collaborativa per la conclusione dei progetti che di volta in volta vengono elaborati nei laboratori di cittadinanza dei diversi quartieri. Prendendo a confronto le fasi di procedimento della pianificazione urbanistica (che a sua volta sono mutate da quelle relative al procedimento amministrativo), anche in questo caso possiamo individuare una fase di iniziativa, istruttoria, decisoria e di integrazione dell'efficacia ma con caratteristiche diverse. L'iniziativa può essere d'ufficio (architetto di quartiere) o di parte (cittadini o associazioni) e si instaura nei c.d. laboratori di cittadinanza, luoghi in cui avviene il confronto diretto tra l'amministrazione e gli abitanti del quartiere, a cui si affianca, una fase istruttoria di fattibilità tecnica ed economica, operata a cura dei Servizi del Comune. In base a questi due momenti di dialogo – con la cittadinanza e i servizi dell'amministrazione – l'architetto di quartiere (una sorta di rielaborazione della figura del responsabile del procedimento) elabora una proposta di accordo. Il contraddittorio con gli interessati si declina in questo caso in un vero e proprio confronto con la cittadinanza e gli *stakeholders* attraverso degli incontri aperti in cui vengono condivise le proposte di accordo. A questo punto, sopraggiunge l'approvazione della Giunta comunale, momento centrale del procedimento, a sottolineare che il ruolo dell'amministrazione comunale non viene scavallato ma anzi posto al centro dell'intero processo. La fase decisoria, invece, si concretizza con l'assunzione delle rispettive responsabilità, attraverso la firma

dell'accordo di cittadinanza (o patto di collaborazione o altro strumento dell'urbanistica collaborata). Successivamente, "l'integrazione dell'efficacia" avviene con l'attuazione, gestione e monitoraggio del progetto contenuto nell'accordo e con la sua valutazione e rendicontazione.

La sostanziale differenza, però, risiede nel fatto che tale procedimento non è solo fasico, ma, anche, circolare e continuo. Concluso un procedimento, se ne apre uno nuovo all'interno del laboratorio di cittadinanza con una nuova fase di ascolto²⁷⁸. Peraltro, prevedere forme di partecipazione, e di collaborazione, più significative e ampie nell'ambito di procedure di pianificazione e programmazione urbana non sarebbe nemmeno ostacolato dalla legge sul procedimento amministrativo che all'art 13 sottolinea che per gli atti emanati in tali procedure «restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione».

Pertanto, si potrebbe prendere l'esempio di procedimento proposto dal programma "Quartiere, bene comune" di Reggio Emilia come buona pratica per una reinterpretazione del procedimento urbanistico in chiave collaborata che permetta l'effettiva partecipazione della collettività nei processi di trasformazione di ambiti territoriali (quartieri) dove gli abitanti sono i primi interessati al miglioramento della qualità del contesto urbano in cui vivono.

Combinando questi due elementi – la previsione di un protocollo metodologico e una nuova visione procedimentale collaborativa – si compirebbe quel primo passo per promuovere il paradigma della c.d. "adaptive law"²⁷⁹. Il modello, proposto dai due studiosi Arnold e Gunderson, cerca di superare le rigidità che caratterizzano la maggior parte dei sistemi legali che rimangono incapaci di adattarsi di fronte ai rapidi e inaspettati cambiamenti. Per converso, un sistema legale può essere definito "adaptive" se persegue molteplici e articolati obiettivi (*adaptive goals*); se presenta una struttura policentrica, multimodale e integrazionista (*adaptive structure*); se adotta metodi "adattativi" basati su

²⁷⁸ N. LEVI, *Quartiere, bene comune, un'esperienza di città collaborativa a Reggio Emilia*, cit.

²⁷⁹ C. A. ARNOLD, *Resilient cities and adaptive law*, cit; C.A. ARNOLD E L. H. GUNDERSON, *Adaptive law*, in *Social-Ecological Resilience and Law* (a cura di) A. S. GARMESTANI E C. R. ALLEN, 2014

flessibilità e standards (*adaptive methods*); se, infine, prevede iterativi procedimenti legali tra molteplici partecipanti invece che lineari processi decisionali (*adaptive process*)²⁸⁰. Secondo i due autori, la resilienza di una città dipende molto dal sistema legale che viene adottato, anzi, si può dire che la capacità adattiva delle norme giuridiche costituisce il presupposto per poter passare a un sistema resiliente. Il passaggio ulteriore sarebbe la “wiki-pianificazione”²⁸¹ continuamente aggiornabile e capace di autoaggiornarsi. È necessario ripensare gli strumenti politici e legali, di pianificazione e di management, per renderli adattivi²⁸².

Il protocollo metodologico e il procedimento collaborativo vanno in questa direzione supportati da un ulteriore elemento di resilienza, la decentralizzazione operativa. In entrambe le situazioni, infatti, è il quartiere il punto di partenza per la rigenerazione urbana e per la costruzione di un nuovo sistema adattivo e paritario. Promuovere la decentralizzazione a livello di quartiere o distretto permette di sviluppare un’integrazione trasversale capace di coinvolgere chiunque sia interessato, mentre, su più ampia scala, tale integrazione risulterebbe difficile da attuarsi e selettiva rispetto ai soggetti che possono effettivamente permettersi di partecipare, ritornando ad uno schema di mera consultazione e non collaborativo.

Con questi presupposti, infine, si creerebbe l’ambiente più favorevole per sviluppare l’utilizzo delle ICTs (Information and Communication Technologies) nei processi urbani. In base a quanto è stato detto finora, infatti, non risulterebbe irrealistico pensare che il protocollo e la procedura collaborativa così proposta non possano essere digitalizzati. Per quanto riguarda il primo sarebbe auspicabile, che sulla scorta dei “*Digital Master Plan*” adottati da alcune città, anche le città italiane si dotassero di un Protocollo Digitale che offra le linee guida per la ricostruzione unitaria dei processi di rigenerazione dal punto di vista urbanistico, tecnologico e collaborativo. Dall’altra parte, dotare le città di una piattaforma digitale, che

²⁸⁰ *Ibidem*.

²⁸¹ Concetto utilizzato da C. IAIONE nelle *Linee guida per la predisposizione di un documento programmatico di indirizzo delle politiche urbanistiche di Battipaglia*, cit.

²⁸² C. A. ARNOLD, *Resilient cities and adaptive law*, cit.

promuove la partecipazione degli abitanti nella proposizione di idee e progetti, quartiere per quartiere, offrirebbe un'interessante quanto unica opportunità di conciliare le esigenze di rigenerazione con quelle della collettività, che hanno così voce diretta nei processi, attraverso un uso sapiente della tecnologia che rimane al servizio della persona.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Il diritto urbanistico di ultima generazione è il frutto di numerose pressioni e sfide che si sono imposte, e continuano ad esercitare forti spinte, sul territorio e, in particolare, sulla città. Il risultato è stato, come abbiamo visto, lo sviluppo di una duplice e non coordinata visione sul modo in cui la pianificazione urbana debba rispondere alle diverse crisi. Da un lato, l'urbanistica per progetti, l'urbanistica solidale o negoziata, dall'altro, il diritto della città o diritto urbano. Entrambe partono dalla presa di coscienza dell'inadeguatezza del Piano Regolatore Generale ad affrontare la transizione verso la c.d. *Smart city*, ma elaborano soluzioni diverse.

Il ragionamento di questa tesi parte proprio dalla domanda sul possibile coordinamento delle due posizioni. L'analisi empirica condotta ha fatto emergere i vantaggi e i limiti delle due impostazioni, ma ha permesso, contemporaneamente, di definire quali tratti servissero alle città del domani per farle diventare "intelligenti" e sono stati individuati i seguenti elementi.

In primo luogo, è sempre più sentita l'esigenza di coinvolgere gli attori della quintupla elica²⁸³ nel processo di pianificazione che, di conseguenza, deve essere messo in discussione nella sua struttura per poter passare da uno schema di consultazione degli interessati a collaborazione tra gli stessi. In secondo luogo, sarebbe necessario sperimentare nuove soluzioni e strumenti giuridici per una regolazione urbana "adattiva" che renda le città resilienti e aggiornabili.

Tutto questo è possibile se vengono prese in considerazione due ulteriori variabili: quella fisica-territoriale del «quartiere» e quella digitale dell'«innovazione tecnologica». La prima, infatti, permette quella decentralizzazione operativa necessaria per avvicinare i cittadini

²⁸³ C. IAIONE E E. DE NICTOLIS, *La quintupla elica come approccio alla governance dell'innovazione sociale*, cit.

all'amministrazione e per la riattivazione sociale della comunità, mentre, la seconda, agisce da strumento di semplificazione dei problemi della collettività e di dialogo con l'amministrazione.

Gli strumenti del diritto urbano si prestano meglio per conseguire questo obiettivo, anche se richiederebbero un inquadramento giuridico più certo per evitare che la semplificazione procedurale che essi perseguono si traduca, invece, in aggravamento. Ed è proprio su questo punto che si può provare ad agganciare il diritto urbanistico. Considerato il fatto che molti dei progetti di rigenerazione innovativi, portati avanti con gli strumenti "tipici" della pianificazione negoziata, rimandano il successivo sviluppo dei siti a "sperimentazioni", si potrebbe ipotizzare che i programmi urbanistici demandino espressamente gli sviluppi delle suddette sperimentazioni agli strumenti del diritto urbano. O ancora, che venga previsto, a monte del procedimento, un momento collaborativo con i diversi soggetti della comunità locale per definire, insieme, le linee guida della programmazione urbanistica. In questo caso, però, bisognerebbe prevedere delle garanzie procedurali ulteriori, per evitare che l'incontro con la società civile non si trasformi in una mera formalità.

Senonché, cercare di ricondurre in schemi giuridici già esistenti quanto si sta sperimentando in molte città ovvero di interpretare conformemente a disposizioni previste dal nostro ordinamento nuove forme giuridiche, rischia di far passare inosservata una più profonda realtà. Diversi autori²⁸⁴ sostengono, infatti, che la motivazione per cui le amministrazioni locali, invece che utilizzare moduli già esistenti, aderiscono e promuovono gli strumenti innovativi del diritto urbano vada ricercata nella necessità ed esigenza, sempre più sentita, sia dalla collettività che dalle autorità locali stesse, di sperimentare un nuovo modo dell'essere amministrazione: non autoritativa e collaborativa. Significa partire dalla previsione ex art. 1 co. 1 *bis* della legge n. 241 del 1990 che parla di attività

²⁸⁴²⁸⁴ C. IAIONE, *La collaborazione civica per l'amministrazione, la governance e l'economia dei beni comuni*, cit.; A. GIUSTI, *La Rigenerazione Urbana*, cit.

amministrativa non autoritativa e iniziare a definire e delineare come tale attività può esplicarsi.

A livello urbano, si potrebbe tentare di seguire il tracciato segnato dalla teoria «Co-city», iniziando a prevedere un generale Protocollo metodologico che dia le linee guida e i principi in base ai quali può svilupparsi il potere non autoritativo e collaborativo della pubblica amministrazione. In questo modo, si riuscirebbe a riconoscere negli strumenti del diritto urbano l'espressione più chiara e diretta dell'esercizio collaborato tra l'amministrazione e la comunità per la rigenerazione urbana.

Peraltro, il modello della *Smart city* non è solo improntato sulla ricerca e promozione di una *governance* urbana collaborativa, ma presuppone un ulteriore elemento: l'investimento nelle ICTs. Si è cercato, quindi, di sondare “su cosa” e “in che modo” le città stanno investendo, dal punto di vista tecnologico, per diventare *smart*. Gli scenari mostrano l'intento di creare, per ogni contesto urbano, una sorta di pianificazione digitale urbana, inserendo all'interno dei diversi *layers* (infrastrutturale, di mobilità, edilizio ecc.) su cui si forma la città anche un «*digital layer*». Progetti più mirati al servizio delle persone, invece, hanno ideato piattaforme online per facilitare, in vista di una pianificazione collaborata, il dialogo tra amministrazione e cittadini.

L'ulteriore passo, prospettato in alcuni ordinamenti, tra cui il nostro, proprio nell'ambito dei procedimenti amministrativi, sarebbe l'elaborazione di un algoritmo che permetta l'automazione dei provvedimenti urbanistici. Bisognerebbe domandarsi, a questo punto, quali provvedimenti urbanistici sono suscettibili di automatizzazione e, di conseguenza, quali sono le attività di pianificazione urbana che potrebbero tradursi nel linguaggio algoritmico basato su una sequenza ordinata di passaggi causa/effetto.

BIBLIOGRAFIA

- AgID, *Architettura per le comunità intelligenti: visione concettuale e raccomandazioni alla pubblica amministrazione*, versione 2.0 del 3 ottobre 2012, www.agid.it
- ALESSI M., *La Pianificazione Sostenibile del territorio nella normativa internazionale, comunitaria e nazionale*, Settore Normativa Comunitaria ed internazionale per APAT, 2004
- ANGELIDOU M., *Four European Smart Cities Strategies*, in *Int. Journal of Social Science Studies*, Vol. 4 No. 4, 2016
- ARAGÓN P., KALTENBRUNNER A., CALLEJA-LÓPEZ A., PEREIRA A., MONTERDE A., BARANDIARAN X. E., GÓMEZ V., *Deliberative Platform Design: The case study of the online discussions in Decidim Barcelona*, 2017
- ARENA G. E IAIONE C., *L'età della condivisione. La collaborazione fra cittadini e amministrazioni per i beni comuni*, Carrocci Editore, 2015
- ARNOLD C. A., *Resilient Cities and Adaptive Law*, 50, *Idaho L. Rev.*, 2014
- ARNOLD C.A. E GUNDERSON L. H., *Adaptive law*, in *Social-Ecological Resilience and Law* (a cura di A. S. Garmestani e C. R. Allen), 2014
- AUDY J.B., *Droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la ville*, Paris, LexisNexis, II, 2016
- *Battipaglia Collabora, Linee guida per la predisposizione di un documento programmatico di indirizzo delle politiche urbanistiche di Battipaglia*, redatto dal prof. Avv. C. IAIONE in collaborazione con P. CANNAVÒ, M. URBANI, E. DE NICTOLIS e l'arc. M. ALVISI.
- BOSCOLO E., *La riqualificazione giuridica: una lettura giuridica*, Working paper. Rivista online Urban@it, 2017
- BOSCOLO E., *Le regole per lo spazio urbano: dal piano regolatore alle politiche urbane*, in *L'ambiente nel nuovo Titolo V della Costituzione*, a

- cura di B. Pozzo e M. Renna, in Quaderni della Riv. Giu. Dell'Ambiente, 2004
- BRAUNEIS R. e GOODMAN E.P, *Algorithm Transparency for the Smart City*, in Yale J. L. e Tech. 20, 114, 2018
 - Camera dei Deputati, Servizi studi Dipartimento Ambiente, *Documentazione per l'esame di progetti di legge: Principi generali in materia di rigenerazione urbana nonché di perequazione, compensazione e incentivazioni urbanistiche (A.C. 113)*, Dossier n° 88 - Schede di lettura 28 gennaio 2019.
 - CAMPOS VENUTI G., *La terza generazione dell'urbanistica*, Milano, ed. agg. 1990
 - CARAYANNIS E. E CAMPBELL D. F. J., *'Mode 3' and 'Quadruple Helix': Toward a 21st century fractal innovation ecosystem*, in International Journal of Technology Management, 46(3/4), 2009
 - CARLONI E. e PINEIRO M.V., *Le città intelligenti e l'Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano*, in Istituzioni del federalismo, 2015.
 - CARLONI E., *Città intelligenti e Agenda Urbana: le città del futuro, il futuro delle città*, Editoriale Scientifica SRL, No. 2 , 2016
 - *Censimento dei processi di Agenda 21 negli 8101 comuni italiani*, a cura dell'ISPRA, settore Progetto A21 a Pianificazione Locale, 2008-2009
 - CHIRULLI P. e IAIONE C., *La Co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per la rigenerazione urbana l'innovazione sociale l'economia collaborativa e i beni comuni*, Jovene Editore, 2018
 - CHIRULLI P., *Urbanistica e interessi differenziati*, in Dir. Amm., n.1, 2015
 - COLAVITTI A.M. e USAI N., *Piano urbanistico e governance urbana*, Cittalia- Fondazione Anci Ricerche, 2009.
 - COM (2014) 490 final - *THE URBAN DIMENSION OF EU POLICIES – KEY FEATURES OF AN EU URBAN AGENDA*, Brussels, 18.7.2014

- Commissione Europea-Politica Regionale, *Città del Futuro: sfide, idee, anticipazioni*, 2011
- Commissione VIII Ambiente, Camera dei Deputati. *Audizione sulla proposta di legge Principi generali in materia di rigenerazione urbana nonché di perequazione, compensazione e incentivazioni urbanistiche (AC 113 Morassut)*, Roma, 26 giugno 2019; Nota RPT sulla proposta di legge
- Consiglio d'Europa, Camera dei poteri locali, *Carta Urbana Europea II - Manifesto di una nuova urbanità*. 2008
- CORTESE F., *Dentro il nuovo diritto delle città*, in *Munus*, n. 2, 2016
- DEWEY J., *The Public and its Problems*, Henry Holt and Company, 1927
- DI LASCIO F., *Quali tendenze in corso nella rigenerazione delle città?*, in *Riv. Giur. Ed.*, 2, 2018
- DIPACE R., *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in 5, *Riv. Giur. Ed.*, 2014, 237 ss.
- DORF M. C. & SABEL C. F., *A Constitution of Democratic Experimentalism*, 98 *Colum. L. Rev.*, 2, 1998
- ELLICKSON R.C., *Order without Law. How Neighbors Settle Disputes*, London, Harvard University Press, 1991
- FERRONI M.V., *Principio di sussidiarietà e negoziazione urbanistica*, Giappichelli Editore, Torino, 2008.
- FIALE A. E FIALE E., *Diritto Urbanistico*, XIII edizione (2008)
- GAETANO S., *La digitalizzazione del procedimento amministrativo*, ClioEdu, 2018
- GASPARI F., *Smart City, Agenda urbana multilivello e nuova cittadinanza amministrativa*, Editoriale Scientifica Napoli, 177 (2018)
- GIGLIONI F., *Il diritto pubblico informale alla base della riscoperta delle città come ordinamento giuridico*, in *Riv. giur. ed.*, II, 2018
- GIGLIONI F., *Le città come ordinamento giuridico*, in *Ist. del Fed.*, 1, 2018

- GIGLIONI F., *Order without law in the experience of Italian cities*, in I.J.P.L., 9, 2, 2017
- GIUSTI A., *La Rigenerazione Urbana*, Editoriale scientifica Napoli, 2018
- GROSSI P., *Oltre il soggettivismo giuridico moderno*, in *Lectio magistralis*, Piacenza il 27 febbraio 2007, Università Cattolica del Sacro Cuore, 2007, par. 8
- HARDIN G., “*The Tragedy of the Commons*”, *Science*, vol. 162, 1968, 1243-1248
- HEINRICHS H., *Sharing Economy: A Potential New Pathway to Sustainability*, in *GAIA* 22/4, 228 – 231, 2013
- IAIONE C., *Il diritto urbano di comunità per la rigenerazione dei beni comuni*, in *La perequazione delle diseguglianze: tra paesaggio e centri storici* (a cura di P. STELLA RICHTER), Studi dal XX Convegno nazionale Udine, 29-30 settembre 2017
- IAIONE C. E DE NICTOLIS E., *La quintupla elica come approccio alla governance dell’innovazione sociale*, in *I luoghi dell’innovazione aperta*, a cura di F. MONTANARI E L. MIZZAU, Quaderni Fondazione G. Brodolini, 2016
- IAIONE C. e. FOSTER S. R., *Ostrom in the city: Design Principles and Practices for the urban commons*, 2017
- IAIONE C., CANNAVÒ P., DE ANGELIS C., DE BLASIO E., DE MEDICI E., MORLINO L., DE NICTOLIS E., PREVETE C., SANTORO P., SORICE M., SUSSANNA E., ZUPI M., «*Protocollo metodologico per la costruzione di quartieri e comunità collaborative urbane (il protocollo Co-città)*», 2016
- IAIONE C., *Casse Previdenziali*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, 2017
- IAIONE C., *Città e beni comuni*, in *L’Italia dei beni comuni*, a cura di C. IAIONE E G. ARENA, 2012
- IAIONE C., FOSTER S. E DE NICTOLIS E., *The Co-city Open Book*, 2018

- IAIONE C., *Governing the urban commons*, in IJPL, 1, 2015
- IAIONE C., *L'azione collettiva urbana e il partenariato pubblico-comunità*, 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, Jovene Editore, 2018
- IAIONE C., *La città collaborativa: la governance dei beni comuni per l'urbanistica collaborata e collaborativa*, in E. FONTANARI E G. PIPERATA, *Agenda RE-CICLE. Proposte per reinventare la città*, Bologna, 2017
- IAIONE C., *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, Carocci Editore, 2017
- IVESON K., *Cities within the City: Do-It-Yourself Urbanism and the Right to the City*, in *International Journal of Urban and Regional Research*, Volume 37.3, 2013
- *La relazione governativa al decreto legislativo 82/2005*, in Guida al diritto, Dossier mensile, n. 8/2005, 44
- LEFEBVRE H., *Le Droit à la ville*, Paris, Ed. du Seuil, 1968. Oggi Id., *Il diritto alla città*, tr. it. G. MOROSATO, Verona, 2014
- LEVI N., *Quartiere, bene comune, un'esperienza di città collaborativa a Reggio Emilia*, 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, Jovene Editore, 2018
- LEYDESDORFF L. E ETZKOWITZ H., *Triple Helix as a model for innovation studies*, 23, *Science and Public Policy*, 3, 1998
- MARELLA M. R., *Oltre il pubblico e privato*, Verona, 2011
- MASELLA N., *Politiche Urbane e strumenti per la promozione degli usi civici: il caso studio di Napoli*, 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, Jovene Editore, 2018
- MASUCCI A., *Il documento amministrativo informatico*, 2000
 - MAZZARELLI V., *Le convenzioni urbanistiche*, Bologna, 1979
 - MCCLURE D. L., *Electronic Government: Federal Initiatives Are Evolving Rapidly But They Face Significant Challenges.*, Testimony Before the Subcommittee on Government Management, Information and Technology, Committee on Government Reform, House of Representatives, 2000.
 - MICCIARELLI G., *Introduzione all'uso civico e collettivo urbano. La gestione diretta dei beni comuni urbani a Napoli*, in *Manus*, 2017
 - MICHIARA P., *I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. L'esperienza del Comune di Bologna*, in *Aedon*, 2, 2016
 - NESTI G., *Defining and assessing the transformational nature of smart city governance: Insights from four European cases*, in *Int. Rev. of Adm. Scien.* (2018)
 - OSTROM E., *Governing the commons*, Cambridge University Press, Cambridge 1990, 15
 - PAGANO C., *DIY Urbanism: Property and Process in Grassroots City Buildings*, in *Marquette Law Review*, 97,2, 2013, 335-389.
 - PAGLIARI G., *Ripensare lo strumento pianificatorio: dal modello del «controllo» a quello della «coerenza»*, in in E. FONTANARI e G. PIPERATA, *Agenda RE-CICLE. Proposte per reinventare la città*, Bologna, 2017
 - PESCE G., *Digital First, Amministrazione digitale: genesi sviluppi e prospettive*, Editoriale Scientifica Napoli, 2018
 - PIPERATA G., *Rigenerare i beni e gli spazi della città: attori, regole e azioni*, in E. FONTANARI e G. PIPERATA, *Agenda RE-CICLE. Proposte per reinventare la città*, Bologna, 2017

- POTOTSCHNIG U., *Pianificazione del territorio e ius aedificandi*, in Riv. Giur. Urb. 1987
- PUDDU S., *Contributo ad uno studio sull'anormalità dell'atto amministrativo elettronico*, Pubblicazioni della facoltà di giurisprudenza – Università di Cagliari, Serie 1, Vol. 70, Jovene Editore – Napoli, 2006
- S. RANCHORDAS, *Nudging Citizens through Technology in Smart Cities*, 33, Int. Rev. of Law, Comp. & Tech., 2019
- S. RANCHORDÁS, *The whys and woes of experimental legislation*, 1 (3), Theory and Practice of Legislation, 2013, 415-440
- RANCHORDAS S. E KLOP A., *Data-Driven Regulation and Governance in Smart Cities*, working paper prossimamente pubblicato in *Research Handbook on Data Science and Law*, (a cura di) A. BERLEE, V. MAK, E. TJONG TJIN TAI, (Edward Elgar 2018). Rinvenibile in Social Science Research Network Electronic Paper Collection (SSRN <https://ssrn.com/abstract=3126221>).
- SAADA M. M., IBRAHIM M. A., EL SAYADC Z. M., *Eco-City as Approach for Sustainable Development*, in *ASRJETS*, Volume 28, No 1, pp 54-74, 2017
- SABEL C. F. & SIMON W. H., *Minimalism and Experimentalism in the Administrative State*, The Geo. L. Journal, 100, 53, 2011
- SAITTA F., *Strutture e strumenti privatistici dell'azione amministrativa*, in Dir. Amm., 4, 2016
- STELLA RICHTER P., *I principi del diritto urbanistico*, Giuffrè, 2006
- STELLA RICHTER P., *La fine del piano e del suo mito*, Riv. Giur. Urb., 2017
- STELLA RICHTER, *La sicurezza del territorio. Pianificazione e depianificazione*, in Quaderni della Riv. Giu. Ed., 2, 2014, 143 ss.
- STICCHI DAMIANI E., *Gli accordi amministrativi dopo la l. n. 15 del 2005*, in *Riforma della l. n. 241 e processo amministrativo*, in Foro amm. – Tar, 2005

- TOWNSEND A. E LORIMER S., *Digital Master Planning: An Emerging Strategic Practice in Global Cities*, Working Paper 25, 2015
- URBANI P., *Conformazione dei suoli e finalità economico sociali*, in *Urbanistica e appalti*, 1, 2013
- URBANI P., *Diritto Urbanistico*, VI ediz., Giappichelli editore, p. 145, 2017
- URBANI P., *L'urbanistica consensuale. La disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate*, Torino, 2000;
- URBANI P., *Urbanistica solidale, Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici*, Bollati Boringhieri, Torino, 2011
- USAI A., *Le elaborazioni possibili delle informazioni. I limiti alle decisioni amministrative automatiche*, in *Dall'informatica amministrativa alla teleamministrazione, Il progetto nazionale ed il sotto progetto sperimentale presso l'amministrazione dell'Ateneo Cagliariitano* (a cura di G. Duni), 1992
- VAN STEEN M. E LEIBA B., *Smart Cities*, IEEE Internet Computing, Vol. 23, 01 (2019)
- WON-SOON P., *In Seoul, The Citizen are the Mayors*, 74 Pub. Admin. Rev. 442, 2014

Giurisprudenza

- Consiglio di Stato, Quinta Sezione, ordinanza n. 192/2016
- Consiglio di Stato, sez IV, 10 maggio 2012 – Pres. Trotta – Est. Oberdan Forlenza – A.C. c Regione Veneto, Comune di Cortina d'Ampezzo
- Consiglio di Stato, sentenza n. 28/2019
- Corte Costituzionale sentenza n. 393/1992.

- Corte Costituzionale, sentenza n. 7/2017.
- Corte dei conti, sez. III, 19 settembre 2017, n. 456.
- Corte dei conti, sezione Regionale di Controllo per il Veneto, deliberazione n. 313/2016/PAR, 7 giugno 2016
- Corte dei conti, sez. Lazio, 18 aprile 2017, n. 76 e 77
- Corte dei conti, sez. Lazio, 29 gennaio 2018, n. 5
- Corte di Giustizia UE (grande sezione) sent. 30 gennaio 2018
- Corte di Giustizia UE (sezione sesta), causa n. 399/98, 12 luglio 2001
- Tar di Bologna, sentenza n. 577/2016.