

BENEDETTA GIORDANO
Dottoranda di ricerca Università degli Studi del Sannio
bgiordano@unisannio.it

NICOLETTA PICA
Dottore di ricerca Università degli Studi del Sannio
picanicoletta@gmail.com

**INTERVENTI SUI MARGINI: DISUGUAGLIANZE
TERRITORIALI E POTENZIALITÀ DELLA SUSSIDIARIETÀ
ORIZZONTALE**

**PERIFERIE URBANE E AREE INTERNE COME
OCCASIONE DI SOLIDARIETÀ NAZIONALE, CRESCITA E
SVILUPPO CIVILE**

**INTERVENTIONS ON MARGINS: TERRITORIAL INEQUALITIES
AND THE POTENTIAL OF HORIZONTAL SUBSIDIARITY**

**URBAN SUBURBS AND INNER AREAS AS AN OPPORTUNITY FOR
NATIONAL SOLIDARITY, GROWTH AND CIVIL DEVELOPMENT**

SINTESI

L'articolo si propone di approfondire le potenzialità della sussidiarietà orizzontale per il superamento delle disuguaglianze nelle aree interne del Paese e nelle periferie urbane, entrambe caratterizzate da condizioni di disagio suscettibili di limitare il godimento dei diritti sociali.

A tal fine, l'analisi muove dall'inquadramento delle politiche pubbliche adottate per lo sviluppo socio-economico delle due dimensioni territoriali in esame, che, seppure connotate da problematiche di diversa natura ed origine, risultano accomunate dai benefici ritraibili dall'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118 co. 4 Cost.

Le declinazioni del principio in esame variano sensibilmente a seconda del perimetro territoriale considerato, potendosi realizzare: per le aree interne, attraverso strumenti che favoriscono, mediante un approccio *place-based*, il pro-

tagonismo delle comunità locali nella definizione e nell'attuazione degli interventi valorizzandone il potenziale di sviluppo endogeno; per le periferie urbane, attraverso l'implementazione dei modelli collaborativi e di amministrazione condivisa già sperimentati in alcune realtà locali, nonché con la promozione delle pratiche riconducibili al paradigma della *sharing economy*.

Delineato lo strumentario di cui gli enti locali possono avvalersi per promuovere il contributo della società civile, la ricostruzione del quadro costituzionale - in particolare le connessioni della sussidiarietà orizzontale con il principio pluralista, solidarista e di uguaglianza sostanziale - consentirà di concludere per la necessità di politiche pubbliche volte a favorire l'attivismo civico per lo sviluppo dei territori.

ABSTRACT

The article aims to investigate the potential of horizontal subsidiarity for overcoming inequalities in the inner areas of the country and in the urban suburbs, both characterized by conditions of hardship capable of limiting the enjoyment of social rights.

To this end, the analysis starts from the framework of the public policies adopted for the socio-economic development of the two territorial dimensions considered, which, although characterized by problems of different nature and origin, are united by the benefits that can be obtained from the application of the principle of horizontal subsidiarity pursuant to art. 118 co. 4 of the Constitution

The declinations of the principle of horizontal subsidiarity vary a lot depending on the territorial perimeter considered. While for inner areas, such principle may be fulfilled itself through tools that favor, using a place-based approach, the protagonism of local communities in the definition and implementation of interventions, enhancing their potential for endogenous development; for urban peripheries, it can be best achieved through the implementation of collaborative and shared administration models already tested in some

local realities, as well as with the promotion of practices related to the sharing economy paradigm.

Having outlined the tools that local authorities can use to promote the contribution of civil society, the reconstruction of the constitutional framework - in particular the connections of horizontal subsidiarity with the principle of pluralism, solidarity and substantial equality - will make it possible to conclude on the need for public policies aimed at promoting civic activism for the development of the territories.

PAROLE CHIAVE: sussidiarietà orizzontale, aree interne, periferie urbane, coesione sociale, disuguaglianze territoriali

KEYWORDS: horizontal subsidiarity, inner areas, urban peripheries, social cohesion, territorial inequalities

INDICE: 1. Considerazioni introduttive - 2. Gli interventi pubblici per le aree interne tra cooperazione intercomunale e valorizzazione delle risorse endogene - 3. La dimensione sociale della "periferia" e le politiche pubbliche per le periferie urbane - 4. Le potenzialità della sussidiarietà orizzontale - 4.1. Il ruolo delle comunità locali nella definizione degli interventi per le aree interne - 4.2. La duplice declinazione della sussidiarietà orizzontale nelle periferie urbane: metodo di definizione delle politiche pubbliche e leva per lo sviluppo delle pratiche collaborative - 5. Considerazioni conclusive

1. Considerazioni introduttive

Nell'ultimo ventennio in tutto l'occidente si è assistito ad un progressivo aumento delle disuguaglianze territoriali che, come dimostrato dall'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile¹ e dalla politica Europea di coesione², si riflet-

¹* L'articolo è espressione di una prospettiva condivisa da entrambe le Autrici. Si precisa che i paragrafi 3, 4, 4.2 e 5 sono da attribuirsi a Nicoletta Pica, mentre i paragrafi 1, 2 e 4.1 a Benedetta Giordano.

L'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, sottoscritta nel 2015 dai Governi di 293 Paesi membri dell'ONU, individua 17 obiettivi di sviluppo sostenibile. In particolare l'obiettivo 11 mira a rendere gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, resilienti e sostenibili; a potenziare entro il 2030 un'urbanizzazione inclusiva e sostenibile e la capacità di pianificare e gestire in tutti i paesi un insediamento umano che sia partecipativo, integrato e sostenibile (11.3); nonché a supportare i positivi legami economici, sociali e ambientali tra aree urbane, periurbane e rurali rafforzando la pianificazione dello sviluppo nazionale e regionale (11.a).

²In generale, il fondamento della politica di coesione territoriale va rintracciato nella Costituzione italiana che, attribuendo ai pubblici poteri il compito di rimuovere i possibili fattori di squilibrio, prevede la possibilità di destinare delle risorse aggiuntive allo scopo di «rimuovere gli squilibri economici e sociali» (art. 119, quinto comma), e nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea che prevede l'impiego di fondi e misure speciali per promuovere uno «sviluppo armonioso» e «ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite» (art. 174).

tono anche in una dimensione economica e sociale. In Italia tali disparità, oltre ad essere visibili sull'asse Nord-Sud del Paese, si concentrano tanto all'interno delle città, dove vi è una spaccatura tra centro e periferie urbane in termini di servizi e opportunità, quanto nelle fratture tra poli urbani e aree interne, laddove queste ultime sono relegate ad una condizione di persistente marginalità. In questo contesto si registra una sempre maggiore tendenza a lasciare spazi di protagonismo ai cittadini nonché ai soggetti giuridici privati nell'attuazione di interventi che perseguono obiettivi di sviluppo socioeconomico e di contrasto ai fenomeni di marginalizzazione e di degrado fisico e immateriale.

In questo quadro di riferimento, il presente lavoro si propone di esplorare le potenzialità offerte dalla sussidiarietà orizzontale, nel tentativo di ricostruire le coordinate giuridiche che possono orientare l'attivazione degli attori e delle risorse locali, al fine di rafforzare la coesione sociale e la partecipazione democratica delle comunità locali nella definizione degli obiettivi e degli interventi.

Seppur nella consapevolezza di quanto le due dimensioni territoriali siano connotate da problematiche diverse, si proverà a mettere in luce l'utilità di un approccio che riservi attenzione ai bisogni espressi dalle comunità locali e al coinvolgimento della cittadinanza nella programmazione e nell'attuazione degli interventi, che – come si vedrà - pur essendo ispirati alla logica della sussidiarietà orizzontale, si declinano attraverso l'adozione di strumenti diversi, calibrati sulle peculiarità dei contesti territoriali considerati.

2. Gli interventi pubblici per le aree interne: tra cooperazione intercomunale e valorizzazione delle risorse endogene

Le aree prive di una conformazione urbana compiuta vengono individuate attraverso l'utilizzo di espressioni diverse: in alcuni casi esse sono indicate come «aree rurali», in altre come «aree interne»³ e in altre ancora come «aree

³L'espressione «aree interne» è stata utilizzata per la prima volta dalla *Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti, e governance (SNAI)*, documento strategico di intervento elaborato dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica nell'ambito della Politica di coesione e istituzionalizzato dall'Accordo di Partenariato tra Italia e UE per il ciclo di

fragili»⁴. Si tratta di territori che pur non avendo caratteristiche geografiche, storiche, antropologiche e identitarie perfettamente sovrapponibili, sono relegati ad una condizione di «perifericità»⁵, da intendersi non solo come distanza geografica ma anche come marginalizzazione sociale ed economica.⁶

In Italia si può dire che tale condizione di perifericità, nel senso appena descritto, riguarda quasi un terzo della popolazione totale e più di due terzi del territorio⁷.

Appare dunque evidente che in Italia il tema della coesione territoriale e sociale non possa più essere relegato alla questione meridionale: se da una parte permane la frattura tra il Nord e il Sud del Paese, dall'altra si assiste ad un fenomeno per cui il divario tra centri dotati di risorse, servizi ed opportunità da una parte, e territori al margine afflitti da spopolamento, rarefazione e desertificazione dall'altra, interessa trasversalmente tutto il territorio italiano⁸.

programmazione 2014-2020, in conformità all'art. 14 del regolamento UE n. 1303/2013, in relazione a «*quelle aree significativamente distanti dai centri di offerta di servizi essenziali (di istruzione, di salute, di mobilità), ricche di importanti risorse ambientali e culturali fortemente diversificate per natura e a seguito di secolari processi di antropizzazione*» (p. 5).

⁴G. CARROSO, *I margini al centro. L'Italia delle aree interne tra fragilità e innovazione*, Roma, Donzelli Editore 2019.

⁵Per descrivere tale condizione vengono talvolta utilizzate le espressioni «*inner periphery*» e «*internal periphery*»; quest'ultima è stata utilizzata nel 2011 nel *Background document for the Territorial Agenda of the European Union 2020* in cui le «*internal peripheries*» sono definite come «*unique types of rural peripheries in European terms. The vast majority of these areas are located in Central and Eastern and in Southeast Europe and most of them have serious problems. Their peripherality comes primarily from their poor accessibility and paucity of real urban centres where central functions can be concentrated. These problems derive from the historical under-development of these territories and they are often compounded by specific features of the settlement network or social characteristics. The main problems of these areas are their weak and vulnerable regional economies and their lack of appropriate job opportunities. In these circumstances negative demographic processes, notably out-migration and ageing of the population, are getting stronger and stronger. These trends create the conditions for social exclusion, and even territorial exclusion from mainstream socio-economic processes and opportunities. While rural ghettos are mainly a result of social factors, ethnic segregation can make difficult situations worse. This is the case, for example, in rural peripheries of Slovakia, Hungary and Romania where there are areas with high proportions of Roma population.*» (p. 57).

⁶A. COPUS, F. MANTINO, J. NOGUERA, *Inner Peripheries: An Oxymoron or a Real Challenge for Territorial Cohesion?* in *Italian Journal of Planning Practice*, 2017, 7, 24 ss.

⁷A. DE ROSSI, *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Roma, Progetti Donzelli, 2018.

⁸A. DE ROSSI, *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, cit., prefazione, l'A. osserva che «*L'Italia è disseminata di territori del margine: dal complesso sistema delle valli e delle montagne alpine ai variegati territori della dorsale appenninica, e via via scendendo per la penisola, fino a incontrare tutte quelle zone che il meridionalismo classico aveva indicato come «l'osso» da contrapporre alla «polpa», e a giungere alle aree arroccate delle due grandi isole mediterranee.*».

La crisi dettata dall'emergenza pandemica ha accentuato tale polarizzazione; in alcuni casi, tuttavia, il dibattito generatosi intorno alla «geografia del contagio» si è appiattito sul tradizionale dualismo tra aree urbane e rurali, dove le ultime rappresentano dei luoghi di rifugio per le popolazioni delle grandi metropoli afflitte dal contagio e dal distanziamento sociale⁹. Tale immagine stereotipata - peraltro smentita dai dati che hanno dimostrato come in alcune regioni i livelli di infezione e di mortalità fossero spesso inferiori nei centri urbani più popolati rispetto alle aree suburbane o rurali circostanti (*UN Habitat Cities and pandemic* 2021) - non è in grado di cogliere le dinamiche di marginalità che caratterizzano le aree rurali dove la crisi demografica e produttiva è acuita da una scarsa accessibilità ai servizi essenziali, da frequenti criticità istituzionali¹⁰ e dall'insufficienza o carenza di reti digitali.

Tali criticità non possono non essere affrontate in rapporto all'effettività del contenuto di alcuni diritti che afferiscono ai servizi quali, ad esempio, la salute o l'istruzione. Il principale referente costituzionale del problema va tuttavia rintracciato nella dimensione sostanziale del principio di eguaglianza (art. 3. co 2) che attribuisce alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano di fatto la libertà e l'eguaglianza. Tali ostacoli

⁹E. MARCHIGIANI, C. PERRONE, G. ESPOSITO DE VITA, *Oltre il Covid, politiche ecologica territoriali per le aree interne e dintorni. Uno sguardo in-between sui territori marginali e fragili, verso nuovi progetti di coesione*, in *Urban@it*, 2020, 1, 2: «La gestione dell'emergenza pandemica – nella fase del lockdown e in quella immediatamente successiva – ha contribuito a porre in evidenza temi già da tempo in attesa di una più decisa attenzione da parte delle politiche pubbliche. Nello specifico, il dibattito sulle cosiddette aree interne si è arricchito di ulteriori spunti di riflessione. Cionondimeno ha anche mostrato una preoccupante tendenza a banalizzare la complessità delle questioni in gioco in nome della ricerca di nuovi – rapidi e strumentali – equilibri tra territori marginali e in condizioni di fragilità (ambientale, socio- economica e demografica), e le situazioni urbane più antropizzate e dinamiche (per flussi e attività) duramente colpite da Covid-19. La deriva sottesa a simili discorsi è verso un approccio emergenziale e straordinario, usato quale pretesto per mettere, ancora una volta, in secondo piano dinamiche ed esigenze di comunità e territori il cui trattamento necessita di politiche di medio-lungo periodo, attente alle specificità dei contesti e delle loro possibili e sostenibili traiettorie di sviluppo. Politiche che inglobino la prevenzione e la gestione del rischio, quale componente di un approccio integrato di rigenerazione territoriale.»

¹⁰A tal proposito si segnala una crescente attenzione circa l'incidenza della qualità istituzionale sulle disuguaglianze territoriali. Alcuni studi condotti dalla London School of Economics mostrano infatti come la combinazione di capitale fisico, capitale umano e tecnologico spieghi solo in parte le disparità dello sviluppo territoriale, e che la qualità istituzionale giochi in tal senso un ruolo fondamentale. Lo studio è reperibile al link <https://ot11ot2.it/approfondimenti/coesione-disuguaglianze-e-qualita-istituzionale>

possono derivare dalle «condizioni personali e sociali» di cui al comma 1 dell'art. 3, rispetto alle quali il contesto territoriale di appartenenza assume di certo un peso rilevante. La dimensione territoriale implicita del dettato costituzionale ha orientato la elaborazione di alcune politiche pubbliche volte alla eliminazione degli ostacoli che impediscono alla popolazione che risiede nelle «aree interne» una piena realizzazione delle proprie aspirazioni lavorative e personali e dunque un pieno esercizio della libertà di essere agenti della propria vita.¹¹

A partire dal 2014 la strategia di rilancio del Paese, ha assegnato una forte attenzione alle «aree interne», territori che sebbene ricchi di importanti risorse naturali e culturali, hanno subito nel tempo un processo di marginalizzazione e un forte indebolimento della struttura demografica. Da tale evidenza ha preso avvio la Strategia Nazionale per le Aree Interne elaborata in occasione del periodo di programmazione 2014-2020¹² con l'obiettivo di arrestare il declino demografico e di valorizzare il potenziale di sviluppo endogeno di tali territori. Le aree interne, che ricomprendono circa 4000 comuni, sono quelle significativamente distanti dai centri di offerta di servizi essenziali, quali salute, istruzione e mobilità¹³, ovvero i servizi di base che identificano il diritto di cittadinanza.

¹¹F. BARCA *Un'agenda per la riforma della politica di coesione. Una politica di sviluppo rivolta ai luoghi per rispondere alle aspettative dell'Unione Europea*, 2009, 33 «Esiste consenso diffuso sul fatto che non esiste una singola dimensione che possa definire il benessere di una persona e il grado di disegualianza. Una vita degna di essere vissuta, inclusa l'opportunità per un individuo di raggiungere ciò che ritiene importante e di ampliare la propria gamma di alternative, abbraccia molteplici dimensioni: il lavoro, la salute, l'istruzione, la casa, la sicurezza, il reddito, le condizioni di lavoro, il rispetto di sé, il ruolo nei processi decisionali, etc. Il reddito è una di queste dimensioni, ma non le riflette tutte, come confermano i dati empirici. Il reddito è un fattore nel conseguimento del benessere, ma non abbraccia tutti gli aspetti del benessere. Non può essere considerato come un obiettivo in sé. L'approccio della capacitazione di Amartya Sen sottolinea come la capacità di qualsiasi individuo di convertire una data quantità di qualsiasi "bene", incluso il denaro, in risultati importanti per la propria vita, dipenda da una combinazione di circostanze (sociali e fisiche), e dall'accesso ad altri "beni", spesso prodotti dalla politica. Diverse dimensioni del benessere dipendono infatti dall'azione che pubbliche istituzioni svolgono nella fornitura di beni e servizi pubblici. Queste diverse dimensioni sono inoltre fra loro indipendenti in termini di effetto sul benessere.»

¹²Si veda l'Accordo di Partenariato 2014/2020 approvato dalla Commissione europea con decisione C(2014)8021 del 29 ottobre 2014.

¹³Sul punto la *Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti, e governance (SNAI)* cit, p. 24 ss, definisce il "Centro di offerta di servizi" «come quel comune o aggregato di comuni confinanti, in grado di offrire simultaneamente: tutta l'offerta scolastica secondaria, almeno un ospedale sede di DEA di I livello e almeno una stazione ferroviaria di categoria Silver. [...] All'individuazione dei Centri

La Strategia Nazionale per le Aree Interne si pone il duplice obiettivo di adeguare la qualità e la quantità dei servizi di cittadinanza in base alle esigenze espresse dai territori e di promuovere progetti di sviluppo locale incentrati sulla valorizzazione del patrimonio naturale e culturale e delle risorse endogene che caratterizzano le diverse aree attraverso un approccio *place-based*, di cui si dirà più dettagliatamente nei paragrafi a seguire.

Dal punto di vista finanziario alla realizzazione del primo obiettivo sono destinate le risorse assegnate dal bilancio nazionale, che ha inizialmente riservato un importo complessivo di 90 milioni di Euro¹⁴; mentre alla seconda finalità concorrono le Regioni con i fondi comunitari FESR, FSE, FEASR, FEAMP.

Per quanto riguarda la *governance* della Strategia, i principali compiti relativi alla sua programmazione e attuazione sono affidati al Comitato Tecnico Aree Interne - istituito nel 2015 con apposita delibera CIPE¹⁵- che attraverso un'istruttoria pubblica, che ha visto il coinvolgimento delle Regioni e delle Province autonome interessate, ha selezionato 72 aree progetto. Il Comitato rappresenta il punto di raccordo tra i diversi attori istituzionali (Comuni, Regioni ed Amministrazioni centrali) coinvolti nella definizione e nell'attuazione degli

fa seguito la classificazione dei restanti comuni in 4 fasce: aree di cintura; aree intermedie; aree periferiche e aree ultra periferiche. Essa è stata ottenuta sulla base di un indicatore di accessibilità calcolato in termini di minuti di percorrenza rispetto al polo più prossimo. Le fasce sono calcolate usando i terzi della distribuzione della distanza in minuti dal polo prossimo, pari a circa 20 e 40 minuti. È stata poi inserita una terza fascia, oltre 75 minuti, pari al 95-esimo percentile, per individuare i territori ultra periferici».

¹⁴La legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016) ha incrementato di 10 milioni la spesa per il rafforzamento della Strategia Nazionale per le Aree Interne per il triennio 2016-2018; la legge 27 dicembre 2019 n. 160 (legge di bilancio 2020) ha incrementato di 200 milioni di euro le risorse destinate all'implementazione della Strategia Nazionale per le aree interne a valere sul fondo di rotazione (60 milioni per il 2021 e 70 milioni per ciascuno degli anni 2022 e 2023).

¹⁵La Delibera CIPE n. 9 del 2015 stabilisce che: «È costituito il Comitato tecnico aree interne, coordinato dal Dipartimento per le Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri, con competenze sui processi di selezione delle aree, sulla definizione delle strategie d'area e sulla verifica del rispetto dei cronoprogrammi. Il Comitato è inoltre composto da: Agenzia per la coesione territoriale, Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Ministero della salute, Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Dipartimento affari regionali, le autonomie e lo sport e Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei ministri, ANCI- IFEL, INEA, ISFOL, UPI, Regione/Provincia autonoma interessata.»

interventi relativi ai rispettivi ambiti di policy. La cooperazione interistituzionale tra i diversi livelli di governo è demandata, secondo quanto stabilito dall'art. 1, comma 5 della l. 27 dicembre 2013, n. 147, alla sottoscrizione di un Accordo di Programma Quadro (APQ), definito dall'articolo 2, comma 203, lett. c) della legge n. 662 del 23 dicembre 1996 come accordo vincolante tra Enti locali ed altri soggetti pubblici e privati per la definizione di un programma esecutivo di interventi di interesse comune o funzionalmente collegati.¹⁶

Con particolare riferimento ai Comuni, essi rappresentano «l'unità di base del processo di decisione politica in forma di aggregazione di comuni contigui»¹⁷. Data la prevalenza nelle aree interne di Comuni di piccole dimensioni è prevista la realizzazione di un «sistema intercomunale permanente» e di forme appropriate di gestione associata di funzioni e servizi, nella consapevolezza che un'adeguata offerta di servizi essenziali (istruzione, sanità e mobilità), definita dalla Strategia come preconditione dello sviluppo locale, rappresenta il presupposto per l'inversione del trend demografico¹⁸. L'assenza di tali servizi se da un lato pone, come si accennava, una questione di costituzionalità, dall'altro «innesca un circolo vizioso di marginalità per cui all'emorragia demografica, segue continua rarefazione dei servizi stessi».¹⁹

Per superare i problemi connessi alle dimensioni di alcuni comuni l'art. 14 del d.l. 78/2010 convertito in legge 122/2010 ha reso obbligatoria per i Comuni con meno di 5000 abitanti, la gestione associata delle funzioni fondamentali, da realizzarsi nelle forme della Convezione o dell'Unione. Per i Comuni

¹⁶Sullo stato dell'arte degli Accordi di Programma Quadro, si veda il sito dell'Agenzia per la Coesione Territoriale. Al 07.10.2021 le Strategie approvate dal Comitato Tecnico sono 72, gli Accordi di Programma Quadro sottoscritti o in fase di sottoscrizione sono 65, mentre gli Accordi di Programma Quadro in condivisione preliminare sono 7.

¹⁷*Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti, e governance (SNAI), cit.*, p. 57.

¹⁸Sul punto si vedano le riflessioni circa l'impatto che le politiche di riordino territoriale hanno prodotto sulla frammentazione comunale di M. DE DONNO, C. TUBERTINI, *Frammentazione comunale e contrasto allo spopolamento: la prospettiva italiana*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2020, 2, 297 ss.

¹⁹*Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti, e governance (SNAI), cit.*, p. 34.

che pur non essendo tenuti all'obbligo di gestione in forma associata ricadono in una delle aree individuate dalle SNAI, è richiesto, per il soddisfacimento del pre-requisito associativo, la gestione in forma associata a mezzo di Convezione ex art. 30, d.lgs. 267/2000 (TUEL) di almeno due funzioni fondamentali fra quelle indicate dall'art. 19, comma 1, d.l. 95/2012 convertito in Legge 135/2012 ad eccezione di quelle indicate dalla lettera f) e g)²⁰. Come è stato giustamente osservato, «*il prerequisito associativo della SNAI non è di fatto un mero adempimento amministrativo, bensì un elemento essenziale per sperimentare il vero cambiamento nell'accesso ai servizi di cittadinanza.*»²¹

La Strategia nazionale per le aree interne si interseca, per le finalità ad essa sottese, con la legge 6 ottobre 2017, n. 158, così detta «Legge Salva Borghi» e con la legge 1 dicembre 2015, n. 194 in materia di biodiversità agroalimentare. Entrambi gli interventi, infatti, assumono come esplicita finalità il contrasto allo spopolamento e lo sviluppo sostenibile dei territori attraverso il potenziamento delle rispettive risorse endogene. La legge n. 194/2015, che intende preservare le risorse genetiche di interesse alimentare e agrario locali dal rischio di estinzione, prevede la creazione di un sistema nazionale di tutela e di valorizzazione della biodiversità ed interventi settoriali di supporto ai territori rurali.²²

²⁰f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi; g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione.

²¹F. DADONE, prefazione, in iFEIL-Anci e Formez pA (a cura di), *L'associazionismo intercomunale nelle aree interne*, 2019; sui processi aggregativi dei Comuni piccoli e piccolissimi si rinvia alle riflessioni di P. FORTE, *Aggregazioni pubbliche locali. Forme associative nel governo e nell'amministrazione tra autonomia politica, territorialità e governance*, Milano, Franco Angeli, 2011, 186: «*i percorsi di aggregazione, soprattutto per i Comuni di minore dimensione, sono strumenti per conseguire ciò di cui essi non sono in possesso sul fronte sostanziale dell'autonomia politica e dell'adeguatezza, e dunque anche della territorialità. Sulla base di questi argomenti, insomma, è possibile sostenere che l'aggregazione è misura essenziale per raggiungere una forma di uguaglianza per i Comuni piccoli e piccolissimi, ma soprattutto per arrivare a conseguire uno stato che consenta loro la adeguata sistemazione fra i componenti a pieno titolo della Repubblica costituzionale.*»

²²sul tema si vedano A. DI NUCCIO, *Misure giuridiche per il contrasto allo spopolamento nell'esperienza italiana: riflessioni su alcuni recenti interventi normativi* in *Rivista Quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2018, 2, 68 ss.; G. M. CARUSO, G. BEFANI, *L'urbanistica e lo spopolamento in Italia in Istituzioni del Federalismo*, 2020, 2, 347 ss.

La l. 158/2017 «promuove e favorisce il sostenibile sviluppo economico, sociale, ambientale e culturale dei piccoli comuni²³; promuove l'equilibrio demografico del Paese, favorendo la residenza in tali comuni, e tutela e valorizza il loro patrimonio naturale, rurale, storico-culturale e architettonico» (art. 1). La citata legge presenta diversi elementi di continuità rispetto alla Strategia Nazionale per le Aree Interne e accorda preliminare importanza al «rilancio dei servizi essenziali»²⁴, il cui sviluppo razionale ed efficiente risulta indispensabile per contrastare lo spopolamento e per incentivare l'afflusso turistico.

A tal fine è prevista la possibilità per i Comuni, anche in forma associata, di istituire, mediante apposite convenzioni, centri multifunzionali per la prestazione di una pluralità di servizi in materia ambientale, sociale, energetica, scolastica, postale, artigianale, turistica, commerciale, di comunicazione e di si-

²³Ai sensi dell'art. 1, co. 2, l. 6 ottobre 2017, n. 158 «per piccoli comuni si intendono i comuni con popolazione residente fino a 5.000 abitanti nonché i comuni costituiti a seguito di fusione tra comuni aventi ciascuno popolazione fino a 5.000 abitanti. I piccoli comuni possono beneficiare dei finanziamenti concessi ai sensi dell'articolo 3 qualora rientrino in una delle seguenti tipologie: a) comuni collocati in aree interessate da fenomeni di dissesto idrogeologico; b) comuni caratterizzati da marcata arretratezza economica; c) comuni nei quali si è verificato un significativo decremento della popolazione residente rispetto al censimento generale della popolazione effettuato nel 1981; d) comuni caratterizzati da condizioni di disagio insediativo, sulla base di specifici parametri definiti in base all'indice di vecchiaia, alla percentuale di occupati rispetto alla popolazione residente e all'indice di ruralità; e) comuni caratterizzati da inadeguatezza dei servizi sociali essenziali; f) comuni ubicati in aree contrassegnate da difficoltà di comunicazione e dalla lontananza dai grandi centri urbani; g) comuni la cui popolazione residente presenta una densità non superiore ad 80 abitanti per chilometro quadrato; h) comuni comprendenti frazioni con le caratteristiche di cui alle lettere a), b), c), d), f) o g); in tal caso, i finanziamenti disposti ai sensi dell'articolo 3 sono destinati ad interventi da realizzare esclusivamente nel territorio delle medesime frazioni; i) comuni appartenenti alle unioni di comuni montani di cui all'articolo 14, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, o comuni che comunque esercitano obbligatoriamente in forma associata, ai sensi del predetto comma 28, le funzioni fondamentali ivi richiamate; l) comuni con territorio compreso totalmente o parzialmente nel perimetro di un parco nazionale, di un parco regionale o di un'area protetta; m) comuni costituiti a seguito di fusione; n) comuni rientranti nelle aree periferiche e ultraperiferiche, come individuate nella strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne del Paese, di cui all'articolo 1, comma 13, della legge 27 dicembre 2013, n. 147.»

²⁴sul tema si rinvia ai rilievi di A. SAU, *La Rivitalizzazione dei borghi e dei centri storici minori come strumento per il rilancio delle aree interne*, in *Federalismi*, 2018, 3, 1 ss; G. BOSCARIOL, *La legge n. 158 del 2017 sui piccoli comuni*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2018, 1, 203 ss; R. DI PACE, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali in Istituzioni del Federalismo*, 2017, 3, 625 ss.; F. FOLLIERI, *Recupero e riqualificazione del territorio dei piccoli Comuni*, in *GiustAmm.it*, 2017, 12, 9 ss.

curezza, nonché per lo svolgimento di attività di volontariato e associazionismo culturale.²⁵

La legge peraltro, attribuendo priorità al finanziamento degli interventi proposti da comuni istituiti a seguito di fusione o appartenenti ad unioni di comuni, favorisce i processi di gestione associata confermando la stretta correlazione tra i fenomeni aggregativi e la creazione di un'adeguata offerta di servizi essenziali nei territori a c.d. domanda debole.²⁶

Per la realizzazione dei molteplici quanto eterogenei interventi contemplati dalla legge²⁷, è prevista l'istituzione di un Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei piccoli comuni²⁸, le cui risorse sono ripartite sulla base di un apposito Piano nazionale per la riqualificazione dei piccoli Comuni.

Appare dunque evidente che le più recenti politiche rivolte ai Comuni minori e alle aree interne, seppur con strumenti, dotazioni finanziarie e conseguenti ricadute differenti, siano accomunate dal perseguimento di obiettivi sostanzialmente analoghi. Tuttavia, come è stato osservato, tali interventi «sconta-

²⁵Art. 2, co, 2, l. n. 158/2017.

²⁶sul tema della gestione associata si rinvia a P. FORTE, *Aggregazioni pubbliche locali. Forme associative nel governo e nell'amministrazione tra autonomia politica, territorialità e governance*, cit, *passim*; sui limiti dell'approccio intercomunale si veda E. CARLONI, *Ripensare le Istituzioni ai margini. I limiti della governance territoriale tra specialità urbana e aree interne*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2020, 2, 323: «*per una questione di tipo organizzativo appare illusorio pensare che la sommatoria di enti di dimensione minima ne produca, mettendo in comune una serie di funzioni, uno in grado di esercitare adeguatamente un bagaglio funzionale "ultra-comunale". Così come assommare dieci microesercizi commerciali non significa comporre un supermercato di media dimensione, così sommare due, tre, quattro Comuni "polvere", privi di una struttura organizzativa e di una dotazione strumentale e finanziaria non significa generare economie di scala in grado di assicurare una più robusta capacità di risposta ai bisogni della cittadinanza, specie quando il territorio governato ne risulta parimenti ampliato e molto esteso.*»

²⁷Tra gli interventi previsti dalla l. n. 158/2017 si segnala la facoltà per i piccoli Comuni di individuare, all'interno del perimetro dei centri storici, zone di particolare pregio, da riqualificare mediante interventi integrati pubblici e privati finalizzati alla riqualificazione urbana. Per l'attuazione di tali finalità i Comuni possono promuovere la realizzazione di alberghi diffusi. Inoltre i piccoli Comuni hanno la facoltà acquisire e riqualificare immobili per contrastare l'abbandono di terreni ed edifici dismessi e degradati, nonché di acquisire stazioni ferroviarie dismesse per destinarle a presidi di protezione civile, a sedi di promozione di prodotti tipici locali o a piste ciclabili. Per valorizzare il consumo e la commercializzazione dei prodotti agricoli e alimentari provenienti da filiera corta o a chilometro utile i piccoli comuni possono favorire il loro impiego da parte dei gestori dei servizi di ristorazione collettiva pubblica.

²⁸Rispetto ad una dotazione iniziale del Fondo di 100 milioni di euro per gli anni 2017-2023, è stato disposto un aumento e partire dal 2018 e fino al 2023 è stato aumentato di 10 milioni di euro annui portando la dotazione del Fondo a complessivi 160 milioni di euro.

no una scarsa vincolatività delle prescrizioni in essi contenute, in quanto assumono una funzione sostanzialmente ricognitiva rispetto a facoltà già esistenti che, all'occorrenza, vengono indirizzate verso il raggiungimento di più specifici obiettivi. Ciò è evidente rispetto ai processi aggregativi che, diversamente da quanto avvenuto con le analoghe misure finalizzate al contenimento della spesa pubblica, non fanno altro che ribadire delle facoltà comunque esistenti in capo ai singoli Enti locali»²⁹.

Ciononostante le esperienze avviate nel segno di questa rinnovata attenzione al “non metropolitano”, attribuiscono innegabilmente dignità giuridica ai problemi connessi alle dinamiche di marginalità che affliggono le aree interne e andrebbero consolidate e rafforzate, nella consapevolezza che il loro declino non è solo una questione territoriale, ma nazionale.³⁰

3. La dimensione sociale della “periferia” e le politiche pubbliche per le periferie urbane

I divari territoriali e le fratture sociali che vi si correlano caratterizzano anche le aree urbane, da sempre oggetto di attenzione e studio, in specie per le problematiche sottese ai contesti periferici.

L'attenzione riservata alle aree urbane si radica in un molteplici e articolato ordine di fattori, primo fra tutti l'entità del fenomeno urbano, in costante espansione. Basti pensare che, secondo recenti stime, a livello mondiale, nel 2050 il 67% della popolazione sarà urbana e le zone urbane aumenteranno di 2,6 miliardi di abitanti; attualmente in Europa le aree urbane raccolgono più dei

²⁹G. M. CARUSO, G. BEFANI, *L'urbanistica e lo spopolamento in Italia*, cit, p. 362.

³⁰Il tema del riequilibrio territoriale assume un'importanza centrale anche nel Piano nazionale di ripresa e resilienza deliberato dopo la crisi pandemica con Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021. Ciò è testimoniato dal fatto che il 40 per cento circa delle risorse territorializzabili del Piano sono destinate al Mezzogiorno, e in generale il superamento dei divari territoriali rappresenta uno degli obiettivi trasversali in tutte le componenti del PNRR. A tal proposito si segnala che, in un'ottica di sviluppo integrato tra aree rurali e comunità urbane e metropolitane, il PNRR favorisce la nascita e la crescita delle così dette Green Communities attraverso il supporto all'elaborazione, il finanziamento e la realizzazione di piani di sviluppo sostenibili dal punto di vista energetico, ambientale, economico e sociale. Il PNRR inoltre prevede lo stanziamento di 1, 98 miliardi per gli interventi speciali per la coesione sociale, di cui 83 milioni per la Strategia Nazionale delle Aree Interne.

due terzi dei cittadini e, secondo la medesima tendenza, in Italia solo il 22% della popolazione è stanziata nelle aree non urbane³¹.

Non si tratta, però, solo di questo.

La storia ci insegna che, sin dall'antichità, l'evoluzione dell'umanità è legata alla vita urbana, non fosse altro perché nelle città si concentrano popolazione, cultura, capitale, produzione³², che determinano continui cambiamenti ed equilibri socio-economici sempre nuovi³³.

Com'è intuibile, l'eterogeneità e il pluralismo delle città generano contraddizioni, fratture e tensioni che se, da una parte, le rendono incubatori di

³¹P. FORTE, *Istituzioni culturali e rigenerazione territoriale*, in C. Bertolino, T. Cerrutti, M. Orofino, A. Poggi (a cura di), *Scritti in onore di Franco Pizzetti*, Napoli, ESI, 2020, 428; per una ricostruzione dello scenario nazionale, v. P. URBANI, *Politiche pubbliche per le grandi città*, in G. Dematteis (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Venezia, Marsilio, 2011, 317.

³²F. INDOVINA, *La città sostenibile: sosteniamo la città*, in *Archivio di studi urbani e regionali*, 2007, 77, 12.

³³E. CARLONI, M. V. PINERO, *Le città intelligenti e l'Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano*, in *Ist. Fed.*, 2015, 4, 866-867 osservano che nelle città «nel corso del tempo si sono date le condizioni per la maturazione di quelle fratture economiche, sociali, politiche e culturali che hanno scandito le grandi tappe della storia dell'Europa occidentale e per estensione di buona parte del mondo. In effetti, basta ricordare che la conquista di Roma nel 455 segnò la fine dell'impero più grande dell'età antica, così come la caduta di Bisanzio nel 1453 costituì uno degli episodi che determinò il passaggio all'età moderna, per non parlare poi della rivoluzione francese scoppiata a Parigi nel 1789 con cui iniziò l'età contemporanea. (...) Se lo vediamo dall'angolazione della storia economica si possono fissare delle altrettanto importanti tappe che vanno dalla rivoluzione commerciale medievale, che aveva il suo baricentro nelle città comunali italiane, alla nascita dell'impero olandese costituito sulla capacità di crescita di Amsterdam, Rotterdam e altri porti fiamminghi, per poi approdare nel corso del XIX secolo alla rivoluzione industriale che collocò al centro dell'economia mondiale le città portuarie della Gran Bretagna prima di vedere emergere la potenza delle città americane delle coste e dei grandi laghi. Ci troviamo dunque dinanzi a una sequenza di scenari che hanno però come tratto distintivo comune la capacità della città di divenire fattore principale di crescita e progresso. Non a caso le città hanno svolto un ruolo di primo piano nella cosiddetta fuga dalla povertà consentendo ad ampi strati della popolazione mondiale di approdare al benessere e a una vita qualitativamente migliore». G. CAFIERO, *La rigenerazione urbana: un driver di sviluppo, un indicatore di rinnovamento della società italiana*, in *Rivista economia del mezzogiorno*, 2013, 1-2, 31-32 osserva che, per mantenere il livello di sviluppo civile raggiunto nella seconda metà del '900, è importante puntare sui sistemi urbani, «considerati i motori della crescita in una moderna economia, e luogo di massima concentrazione della popolazione».

sviluppo e progresso³⁴, dall'altra, pongono rilevanti sfide³⁵ sociali, che le politiche europee³⁶ cercano di fronteggiare.

Alla luce di questo, è possibile comprendere le affermazioni contenute nella *Dichiarazione di Toledo sulla rigenerazione urbana*, a tenore della quale: «*le città – nelle quali si concentra la maggior parte della popolazione europea – sono anche i luoghi in cui le sfide della demografia, dell'inclusione e della coesione sociale, dell'integrazione degli immigrati, della disoccupazione, dell'istruzione, della povertà, ecc., si fanno sentire più intensa-*

³⁴Per comprendere il nesso, può essere utile richiamare le considerazioni di F. INDOVINA, *La città sostenibile. Sosteniamo la città, cit.*, p.11- 13 che rappresenta la città come “nicchia ecologica”: «*Con nicchia ecologica si intende quel particolare ambiente all'interno del quale una determinata specie (animale o vegetale) trova condizioni di vitalità; non la mera sopravvivenza, ma piuttosto le migliori condizioni per il suo sviluppo e la sua evoluzione. Una nicchia ecologica, per una determinata specie, non è un ambiente completamente amico, cioè privo di difficoltà, ma piuttosto un ambiente che presenta ostacoli in grado di permettere e facilitare lo sviluppo di nuove capacità e incentivi alla sopravvivenza. È solo quando tali ostacoli si presentano insuperabili che quel determinato ambiente non è più la “nicchia ecologica” per quella specie (la quale si estingue)».* In definitiva, nelle città «*l'individuo ha trovato le opportunità, ma anche gli “ostacoli” per superare i quali è stato costretto, a livello individuale e sociale, a trovare soluzioni coerenti, miglioramenti organizzativi, visioni alte della prospettiva. È la città aperta che ha esaltato questo meccanismo, aperta verso nuove forme organizzative, aperta verso nuove scoperte, aperta verso nuove tecnologie, aperta verso nuove soluzioni collettive. (...) La tensione verso per il superamento dei “difetti” della città ha costituito un rilevante fattore di crescita ed evoluzione».* In tal senso, v. altresì F. GASTALDI, *Processi e politiche di rigenerazione urbana nelle città europee*, in *Quaderni regionali*, 2009, Vol. 28, 1, 194, secondo cui: «*a fronte del periodo di declino economico e di crisi identitaria affrontato nel corso degli anni Ottanta, le città hanno saputo trovare nuove opportunità in un'ottica di diversificazione produttiva ed oggi rappresentano, per la società occidentale, un vitale laboratorio creativo, che sperimenta strategie di rilancio e nuove politiche di rigenerazione urbana. (...) Oggi anzi si proiettano e investono sulle città buona parte degli sforzi per il raggiungimento di migliori condizioni di sviluppo sociale ed economico, ed è ormai consolidata la consapevolezza del ruolo che queste possono rivestire nella promozione dei singoli territori sullo scenario internazionale».*

³⁵V. le considerazioni di P. STELLA RICHTER, *I sostenitori dell'urbanistica consensuale*, in P. Urbani (a cura di), *Le nuove frontiere del diritto urbanistico*, Torino, Giappichelli, 2013, 21, nonché A. FLORA, *Le città meridionali tra crisi, riconversione produttiva e rigenerazione urbana*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2018, 1, 122.

³⁶V. la Carta urbana europea adottata dal Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa (1992); la Carta di Aalborg, *Carta delle città europee per uno sviluppo durevole e sostenibile* del 1994; la Dichiarazione di Siviglia adottata dalla Conferenza delle città sostenibili nel 1999; la Carta di Lipsia sulle Città Europee Sostenibili del 2007; la Carta urbana europea II-*Manifesto per una nuova urbanità* (Risoluzione n. 269/2008); la comunicazione della Commissione del 10 luglio 2012 dal titolo *Città e comunità intelligenti – Partenariato europeo di innovazione*; la relazione della Commissione del 2014 *Digital futures – a journey into 2050 visions and policy challenges, cities, villages and communities*; la relazione della Commissione dal titolo *Le città di domani: investire nell'Europa*, Bruxelles, 17 e 18 febbraio 2014; la sesta relazione della Commissione sulla coesione economica, sociale e territoriale *Investimenti per l'occupazione e la crescita – Promuovere lo sviluppo e la buona governance nelle città e nelle regioni dell'UE*, del luglio 2014; la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *La dimensione urbana delle politiche dell'UE – Elementi fondanti di una Agenda urbana UE* (COM(2014)); la Risoluzione del Parlamento europeo del 9 settembre 2015, *Sulla dimensione urbana delle politiche dell'UE*. A livello internazionale, è molto importante

mente. Questi problemi, che sono stati aggravati dagli effetti della recente recessione, minacciano maggiormente alcuni «quartieri svantaggiati all'interno del contesto cittadino», acuitizzando il fenomeno della polarizzazione sociale e quindi comportando un più elevato rischio di potenziali fratture sociali».

Il riferimento ai “quartieri svantaggiati” del contesto cittadino evoca con immediatezza lo scenario della periferia urbana, il cui inquadramento risulta, evidentemente, svincolato da criteri di ordine spaziale, per essere ancorato, invece, al problema dell'esclusione sociale.

Invero, dal punto di vista della geografia urbana, non sempre è dato riscontrare l'articolazione, tradizionalmente immaginata, che vede contrapporsi al “centro” periferie caratterizzate da un degrado sociale e ambientale tanto più accentuato quanto più dal centro ci si allontana. Anzi, a ben guardare, è possibile individuare un'eterogenea tipologia di periferie, diverse per cause di formazione ma anche per collocazione geografica, tutte comunque accomunate da un tratto preminente: la «concentrazione di problematiche sociali, economiche, culturali e di illegalità»³⁷.

Sicché, tra gli urbanisti pare ormai acquisito l'assunto per cui: «il concetto di periferia non allude più soltanto a luoghi al di fuori, al contorno o al limite della città, ma è divenuto un termine sostanzialmente sociologico, economico, politico»³⁸.

Anche sul versante giuridico, la dottrina sembra incline a valorizzare la valenza “assiologica” della nozione di periferia, che rappresenta in buona so-

ricordare che, tra le azioni delle Nazioni Unite, nell'ambito dell'ultima Conferenza Habitat, è stata elaborata la *New Urban Agenda* inserita nell'Agenda per lo sviluppo sostenibile per il 2030; fra i 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile, l'obiettivo 11 riguarda esclusivamente le città e mira a «rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili».

³⁷F. INDOVINA, *Il ritorno delle periferie*, in *Archivio di studi urbani e regionali*, 2015, Vol. 46, 112, 8. L'A. individua varie tipologie di periferie: i centri storici caratterizzati da condizioni di degrado (cd. “periferia centrale”); le periferie formate prevalentemente da edilizia residenziale pubblica; le “periferie speculative” costituite dai cd. “quartieri dormitorio” sorti per effetto dei movimenti migratori verso le città.

³⁸F. SELICATO, F. ROTONDO, *Il ruolo del progetto urbano per la rigenerazione delle periferie: il caso della Puglia*, in *Archivio di studi urbani e regionali*, 2010, Vol. 41, [97-98](#), 169.

stanza «una zona dove è presente un insediamento umano, segnata da condizioni di degrado o svantaggio»³⁹.

In tal senso parrebbe deporre, almeno sotto il profilo definitorio, il D.P.C.M. 25 maggio 2016 (art. 1), attuativo della L. 28 dicembre 2015 n. 208 (art. 1, co. 974 ss.) che, nell'istituire il *Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni ca-*

³⁹M. MAZZAMUTO, *Esiste una nozione giuridica di periferia?*, in M. Immordino, G. De Giorgi Cezzi, N. Gullo, M. Brocca (a cura di), *Periferie e diritti fondamentali*, Napoli, ES, 2020, 505. L'A. specifica che: «Il centro (...) rappresenta un insieme di standards che si atteggiano a parametro di giudizio di ciò che è degradato o svantaggiato e di ciò che non lo è (...) La periferia come zona degradata invece mantiene anche la sua dimensione spaziale, poiché si tratta di un luogo che deve essere pur sempre delimitato, ma anche in modo ormai di per sé irrelato rispetto ad un centro spaziale. Ciò che conta è che la periferia, quale che sia la sua collocazione spaziale, sia qualificabile in termini di degrado o svantaggio rispetto agli standards del centro in senso normativo». Rispecchia tale approccio, anche la definizione offerta dalla relazione conclusiva della Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie, approvata il 14 dicembre 2017, p. 164: «Volendo riferirsi ad un criterio funzionale, è possibile affermare che i quartieri periferici sono quelli connotati da una rarefazione delle funzioni elevate e da una estrema povertà del mix di usi. Le periferie sono le parti dell'urbano dove le condizioni di esclusione sono più aspre, forte è la domanda di inclusione e le politiche pubbliche faticano a disegnare e implementare soluzioni efficaci. Sono dunque riconoscibili seguendo la prospettiva dei bisogni sociali, ma anche cercando tra i casi nei quali la risposta pubblica a tali bisogni ha incontrato maggiori difficoltà e investimenti pubblici per la riqualificazione e sono stati esposti al rischio di fallimento. Si potrebbe anzi sostenere che la condizione dei quartieri difficili è data dalla combinazione tra fattori socio-economici e spaziali penalizzanti ed effetti limitati delle politiche pubbliche che hanno cercato di trattare quei fattori. In questi territori ove pure sono attivi alcuni servizi sociali, si sconta un deficit di risorse, l'inappropriatezza dell'offerta rispetto ai profili di domanda, limiti di approcci settoriali rispetto a condizioni di povertà pluridimensionale». Anche secondo E. OLIVITO, *(Dis)eguaglianza, città e periferie sociali: la prospettiva costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2020, 1, 20-21: «L'espressione "periferia urbana" non designa soltanto un luogo periferico rispetto al centro della città, ma indica ancor prima uno spazio che catalizza disuguaglianze, marginalizzazioni e, specularmente, pratiche di resistenza e di dissenso. Di periferie deve, quindi, ragionarsi non sulla base della distanza fisica da un centro né tantomeno per l'idoneità a segnare il confine tra lo spazio urbano e le aree rurali, bensì per come esse sono concepite e vissute in termini di insediamenti funzionali alle logiche di produzione, di crescita e di esclusione delle città. Ciò è reso evidente anche dal fatto che, sotto il profilo socio-economico e culturale, le aree periferiche di molte città europee presentano caratteri sensibilmente diversi, ad esempio, da alcuni suburbs nordamericani. Mentre il termine "periferia" è utilizzato in Europa con una connotazione negativa, con cui si vuole alludere alla ghettizzazione delle persone che abitano i quartieri periferici e alle carenze dell'edilizia residenziale e dei servizi ivi situati, nel Nord America le aree periferiche delle città sono spesso interessate da insediamenti di gated communities, costituite da abitazioni di buon livello per le famiglie del ceto medio-alto e volutamente separate dall'ambiente circostante. Pertanto, così come in Europa, dissoltasi la varietà delle formae urbis tradizionali e completata la museizzazione dei centri storici, il termine "periferia" è divenuto sinonimo per lo più di povertà e di marginalità sociale, altrove (e, in particolare, negli Stati Uniti) lo spazio urbano periferico esprime benessere, distinzione e auto-isolamento, in accordo con quelle «geografie della centralità che collegano i centri di potere del mondo e attraversano il vecchio divario Nord-Sud».

poluogo di provincia, definisce le periferie «*aree urbane caratterizzate da situazioni di marginalità economica e sociale, degrado edilizio e carenza di servizi*»⁴⁰.

Sicché, dalla disciplina positiva pare di poter desumere un dato ulteriore, parimenti significativo ai fini del discorso che si sta conducendo e già rinvenibile nei diversi studi sull'argomento: il concetto di “degrado”, su cui la dottrina e il legislatore in termini pressoché univoci incentrano la nozione di “periferia”, racchiude in sé non solo la situazione “fisica” in cui versano l’edilizia e i servizi urbani, ma altresì la situazione “immateriale” correlata alla qualità dell’ambiente e alle condizioni socio-economiche della popolazione residente, sebbene i due profili – materiale ed immateriale – risultino inevitabilmente correlati⁴¹, concorrendo in egual misura a definire la «*qualità della città*»⁴².

⁴⁰M. MAZZAMUTO, *Esiste una nozione giuridica di periferia?*, cit., 508. A tal proposito, l’A. richiama anche le leggi regionali sulla rigenerazione urbana, in particolare quella pugliese n. 21/2008. S. SACCOMANNI, *Rigenerazione urbana e periferie, guardando Torino. Contraddittorietà e frammentazione*, in *Archivio di studi urbani e regionali*, XLX, 125, 2019, 29 osserva come i Comuni si siano allineati ai parametri definiti dal legislatore nazionale, seppure talvolta declinandoli in modo parzialmente diverso. Ad esempio, il piano “AxTO azioni per le periferie torinesi” ha fatto riferimento a tre indicatori per individuare la marginalità sociale: livello di occupazione lavorativa, tasso di scolarità e degrado edilizio abitativo. Similmente, nel bando rivolto alle periferie del Comune di Milano si definiscono periferie quelle aree in cui «*possono essere presenti con diverse frequenze e intensità (...) monofunzionalità degli usi, degrado fisico, insicurezza; rilevanti questioni sociali legate a povertà, disoccupazione, mancata integrazione sociale, squilibri demografici, mancanza di legami di comunità, abbandono scolastico; scarsa offerta di opportunità di conciliazione dei tempi tra vita e lavoro*».

⁴¹F. DI LASCIO, *Spazi urbani e processi di rigenerazione condivisa*, in F. Di Lascio, F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, Il Mulino, 2017, 71 osserva come «*gli spazi materiali (o fisici, che dir si voglia) rappresentano lo strumento attraverso cui avvengono i processi comunicativi che permettono la circolazione di idee e opinioni e, dunque, l’espressione degli interessi collettivi (...). Esiste quindi una corrispondenza strutturale tra spazio fisico e spazio civico che è spesso sottovalutata*»; F. LIGUORI, *Infrastrutture e periferie*, in *Munus*, 2017, 1, 122 evidenzia lo stretto nesso tra infrastrutture e garanzia dei diritti fondamentali nelle periferie: «*Le infrastrutture essenziali per la competitività economica dei territori, sono anche uno strumento di coesione sociale, intesa come riconoscibilità di una collettività nei suoi valori urbani e sociali, nella qualità della vita e del lavoro, che dipende dalla disponibilità di un sistema di interventi a rete capaci di concorrere a costituire o ricostruire un tessuto sociale*».

⁴²F. FOLLIERI, *Dal recupero alla rigenerazione*, in *giustamm.it*, 2015, 4 rileva la connessione tra i due fattori, in quanto «*il degrado urbano va di pari passo con l’emarginazione. È una conseguenza della diminuzione del valore e dell’appeal degli immobili causata dal degrado: l’emarginato si accontenta di un’abitazione quale che sia, pur di soddisfare l’esigenza abitativa; chi può permetterselo, invece, sceglie l’immobile anche sulla base di criteri economici e di contesto. (...) L’abbandono delle aree degradate da parte dei più abbienti, poi, comporta la chiusura o il trasferimento di almeno una parte delle attività commerciali, artigianali e di servizio. Il che aggrava ulteriormente la situazione di degrado e per il profilo economico e per il profilo sociale: riduce il tasso di occupazione della zona ed esclude i suoi abitanti dalla fruizione dei servizi; o quantomeno rende più arduo il lavoro e la fruizione dei servizi a causa degli spostamenti cui costringe gli abitanti della zona*»; M. MAZZAMUTO, *Esiste una nozione giuridica di periferia?*, cit., p. 507 rileva, a tal proposito,

Proprio muovendo da tale prospettiva, si può cogliere la portata del monito lanciato dagli urbanisti: «*mettiamo anche il “bello” nelle periferie dove manca, ma attiviamo politiche per il lavoro, magari socialmente utile, per l'istruzione e la formazione, politiche per i giovani, che vuol dire scuola, ma anche sport, attrezzature culturali, aree per il divertimento e per il tempo libero, consultori, laboratori ecc., ma anche sostegno alle famiglie*»⁴³.

Sebbene a livello europeo paia esservi chiara consapevolezza della necessità di agire sulla dimensione socio-economica delle aree urbane⁴⁴, i programmi nazionali che ne sono conseguiti non sempre hanno assunto il carattere multi-settoriale suggerito a livello europeo, riscontrandosi, non di rado, la tendenza a privilegiare un approccio incentrato sulla dimensione materiale, orientata perlopiù alla riqualificazione edilizia⁴⁵.

come la nozione di degrado si sia progressivamente estesa fino a ricomprendere svariati profili, come l'inclusione sociale.

⁴³F. INDOVINA, *Il ritorno delle periferie*, cit., p. 9.

⁴⁴In particolare, vengono in rilievo i programmi europei di Cooperazione Territoriale URBACT, che hanno promosso lo sviluppo urbano sostenibile mediante lo scambio di esperienze e la diffusione delle conoscenze tra città europee. Dopo URBACT I (ciclo di programmazione comunitaria 2000-2006), e URBACT II (programmazione 2007-2013) è stata lanciata, nell'ambito della programmazione 2014-2020, URBACT III, un'iniziativa a supporto dei territori urbani per la realizzazione di piani d'azione integrati, con *focus* su innovazione, lavoro, ambiente e inclusione sociale.

⁴⁵Nel solco europeo, un approccio innovativo si riscontra nei programmi URBAN I (1994-1999) e in “programmi complessi” quali i Piani di recupero urbano (PRU) e i Contratti di quartiere (Cdq); mentre la “dimensione fisica” sembra prevalere nei Programmi di riqualificazione urbana (PRIU) e nei Programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio (PRUSST). Il “Quinto rapporto sulle città” del 2020 rileva, a tal proposito, che con i PRU e i Cdq «*da una dimensione puramente fisica della riqualificazione urbana, che ancora caratterizza i (...) PRIU e i (...) PRUSST (...) si passa a una concreta assimilazione di quei concetti che sono alla base della politica integrata di rigenerazione urbana secondo il cosiddetto metodo Urban: l'innovazione del processo di pianificazione; la promozione dello sviluppo locale, anche in chiave di sostenibilità; talvolta il sostegno dell'edilizia popolare; l'attivazione di forme di partecipazione (...), di partnership pubblico-pubblico e pubblico-privato con il conseguente utilizzo di risorse private. (...) L'approccio è dunque definito come area-based: l'iniziativa viene definita a partire da un perimetro problematico, un quartiere (...)*» (v. C. ROSSIGNOLO, *Italia ed Europa: le politiche per le periferie negli ultimi trenta anni*, in *Quinto Rapporto sulle città. Politiche urbane per le periferie*, Bologna, Il Mulino, 2020, 16. Nella relazione conclusiva della Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie, approvata il 14 dicembre 2017, p. 205 si legge che: «*alcuni di questi programmi hanno introdotto significative innovazioni al più tradizionale approccio alla riqualificazione, soprattutto in termini di integrazione delle azioni e di partecipazione di diversi attori al processo (...). Ciò ha consentito di realizzare anche buone pratiche di intervento, di stimolare l'innovazione e di sostenere la propensione dei vari territori a “fare rete” fra i diversi soggetti dell'economia, della società e della cultura, associando trasformazioni territoriali e assetti infrastrutturali. A questi vanno aggiunti ulteriori*

Ciononostante, è pressoché consolidata la convinzione che le strategie di rigenerazione urbana debbano tendere allo sviluppo socio-economico e all'inclusione sociale⁴⁶. Si desume chiaramente, sul versante europeo, dalla *Dichiarazione di Toledo sulla rigenerazione urbana* e dall'*Agenda urbana europea* (cd. *Patto di Amsterdam*), a tenore della quale il ricorso alla rigenerazione urbana «include aspetti sociali, economici, ambientali, spaziale e culturali (...)», nonché in ambito nazio-

programmi e iniziative». Di segno parzialmente diverso si sono rivelati i programmi URBAN II, Urban Italia e Contratti di quartiere II, in merito ai quali si è rilevata una minor carica di innovatività, sicché «per tutti gli anni Duemila si assiste a un lento spegnimento di quella spinta che aveva caratterizzato il quinquennio precedente» (in tal senso v. C. ROSSIGNOLO, *Italia ed Europa: le politiche per le periferie negli ultimi trenta anni*, cit., p. 18). Tale tendenza viene confermata dal “Piano Città”, promosso dal governo Monti nel 2012, che, pur delineando politiche di intervento multisettoriale a sostegno della crescita e dell'occupazione per realizzare progetti di riqualificazione delle aree urbane degradate, si è risolto in interventi che «hanno interessato modeste opere di riqualificazione e sono stati, quindi, ben lontani dall'intenzione iniziale del piano che, in molti casi, voleva rappresentare una opportunità per avviare un processo di riqualificazione delle aree urbane, nonché un meccanismo per moltiplicare l'investimento pubblico e rilanciare anche il settore delle costruzioni» (v. Relazione conclusiva cit., p. 205). In ordine all'evoluzione sinteticamente descritta, si è osservato che: «la prima stagione dei programmi integrati e complessi di natura europea in Italia, alla fine, non ha dato sbocco a un approccio più avanzato e dal 2000 in poi vi è stata una sorta di involuzione delle politiche di questo genere» (v. G. LAINO, *Conclusioni. Un programma di interventi economico-sociali per periferie*, in *Quinto rapporto*, cit., p. 178). Tra i più recenti interventi per le periferie si collocano il “Piano per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate” (D.P.C.M. 15 ottobre 2015 attuativo della L. 23 dicembre 2014 n. 190 (art. 1 co. 431 ss.)) e il “Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie” (D.P.C.M. 25 maggio 2016 attuativo della L. 28 dicembre n. 208 (art. 1 co. 974 ss.)), in merito ai quali la relazione conclusiva della Commissione parlamentare di inchiesta sulle periferie ha riscontrato profili di apprezzabilità, ma anche molteplici criticità quali: «una storica mancata convergenza fra le diverse componenti d'interesse pubblico (urbanistica, edilizia, sviluppo economico, sicurezza, energia, ambiente, clima); la difficile convivenza e/o avvicendamento fra vecchi procedimenti amministrativi e innovazioni introdotte; una instabilità, procedurale ed economico-finanziaria, nella realizzazione dei programmi, spesso soggetti a logoranti fasi alterne, a condizioni di stop and go, a incostanza dei flussi di risorse; la sostanziale assenza di attività sistematiche di accountability, di monitoraggio e di report» (p. 212). Con riguardo al Bando periferie, si è, in tal senso, rilevato che: «anche il suddetto programma è stato concepito nell'ottica dell'intervento urgente, straordinario ed episodico. Esso non è stato inserito in un progetto di città pensato per i destinatari reali degli interventi e rispondente a una visione di insieme e di lungo termine dei problemi degli spazi urbani» (E. OLIVITO, *(Dis)eguaglianza, città e periferie sociali*, cit., p. 30). Sull'argomento, A. BARBANENTE, V. ORIOLI, *Per una nuova stagione delle politiche*, in *Quinto rapporto*, cit., p. 163 osserva che: «nelle esperienze più recenti mancano alcuni requisiti da tempo ritenuti essenziali per realizzare più efficaci politiche per i quartieri in crisi, e in particolare l'integrazione fra le diverse azioni previste e il loro inquadramento entro strategie di medio-lungo periodo (...). L'approccio prevalente è quello immobiliare, orientato al breve e brevissimo termine, e dominato – anche nel linguaggio dei bandi – dall'ansia della cantierizzazione (...)».

⁴⁶L. FERRARA, *La frammentazione della disciplina della rigenerazione urbana, tra micro interventi di sussidiarietà orizzontale e grandi progetti nazionali*, in *Amministrativ@mente*, 2018, 1-2, 19, cui si rinvia anche per l'approfondita disamina dell'evoluzione normativa in materia.

nale, da talune leggi regionali in materia⁴⁷, tra cui spicca la legge regionale pugliese 29 luglio 2008 n. 21⁴⁸.

Sicché, anche la dottrina è ormai univoca nel marcare il netto *discrimen* che intercorre tra “rigenerazione” e “riqualificazione”: «*la prima è un insieme e la seconda un elemento di questo insieme. In particolare, la prima viene intesa come novero di azioni incidenti non solo sull'ambito urbanistico ma anche sul contesto socio-ambientale del*

⁴⁷R. DI PACE, *Le politiche di rigenerazione dei territori*, cit., p. 627 richiama, sul punto, la legge regionale della Emilia-Romagna 21 dicembre 2017, n. 24, nella quale viene dedicato un apposito capo al riuso e alla rigenerazione urbana, e la legge regionale del Lazio 18 luglio 2017, n. 7, recante «Disposizioni per la rigenerazione urbana e il recupero edilizio». F. DI LASCIO, *Quali tendenze*, cit. parla di leggi regionali di “ultima generazione”. R. TONANZI, *La rigenerazione urbana alla luce di alcune recenti normative regionali*, in *Le Regioni*, 2018, 5-6, 966 ss. richiama anche la legge regionale della Calabria 16 aprile 2002, n. 19, art. 3, comma 2, lett. *f-bis*), che indica quali obiettivi dei piani e programmi di rigenerazione urbana «*l'inclusione sociale, la qualità della vita e la capacità di resilienza urbana*», la legge regionale del Veneto 6 giugno 2017 n. 14, oltre alla già citata la legge regionale del Lazio del 18 luglio 2017, n. 7. Secondo P. OTRANTO, *Rigenerazione delle aree degradate e patrimonio culturale*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2017, 4, 1874 sono maggiormente focalizzate sulla dimensione urbanistica ed edilizia la legge regionale del Piemonte 14 luglio 2009 n. 20; la legge regionale della Lombardia 28 novembre 2014 n. 31; la legge regionale della Toscana 10 novembre 2014 n. 65. L'A. rileva come, anche a livello europeo, emerga il connotato sociale della rigenerazione urbana; si pongono in tal senso la *Dichiarazione di Toledo sulla rigenerazione urbana* e il *Patto di Amsterdam*, a tenore del quale il ricorso alla rigenerazione urbana «*include aspetti sociali, economici, ambientali, spaziale e culturali (...)*»; C. VENTIMIGLIA, *Territorio e comunità nel prisma della rigenerazione urbana: tendenze evolutive e nuovi modelli giuridici*, in *federalismi.it*, 16 ottobre 2019, 23 osserva che: «*L'analisi dell'evoluzione delle discipline regionali evidenzia che, fin dall'origine, la rigenerazione urbana esprime il perseguimento di una finalità complessa rispetto al fenomeno urbano, sul quale intende imprimere azioni di trasformazione, volte ad accrescerne la qualità urbana, intesa come cornice (ambientale, sociale, economica, culturale) di benessere equo e sostenibile per la comunità locale*»; T. FAVARO, *Verso la smart city: sviluppo economico e rigenerazione urbana*, in *Riv. giur. ed.*, 2020, 2, 87 rileva, come a livello di legislazione statale si riscontri una diversa tendenza: «*A livello nazionale, i riferimenti espressi alla rigenerazione urbana, mai definita, sono sostanzialmente riconducibili a meri interventi di riqualificazione. Infatti, escludendo gli atti normativi che richiamano la rigenerazione in maniera incidentale, da un lato la locuzione viene utilizzata solo con riguardo a interventi specifici e geograficamente limitati nel comprensorio di Bagnoli-Coroglio, storico sito ex industriale, e nell'area pompeiana e stabiese; dall'altro, il recente d.-l. n. 32/2019 (c.d. “Sblocca Cantieri”) nonostante la propria vocazione generale, introduce una norma che, pur essendo «in materia di rigenerazione urbana», fa pressoché esclusivo riferimento al patrimonio edilizio esistente al fine di orientare i comuni nella definizione di limiti di densità edilizia, altezza e distanza dei fabbricati negli ambiti urbani consolidati del proprio territorio, riproducendo (seppur in parte) l'impostazione già prevista dal c.d. “Decreto Sviluppo” del 2011 in materia di «costruzioni private» e recando modifiche all'art. 2-bis del Testo Unico Edilizia. Pertanto, nei fatti il legislatore nazionale è tuttora ancorato ad una logica di mera semplificazione edilizia, rimanendo del tutto in secondo piano — quando non addirittura assenti — i variegati fini che la rigenerazione dovrebbe mirare a conseguire*». Una parziale inversione di tendenza si registra nella legge di bilancio del 2020, ove si specifica che i contributi assegnati ai Comuni per investimenti in progetti di rigenerazione urbana sono «*volti alla riduzione di fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale, nonché al miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale ed ambientale*» (art. 1 co. 42) e

territorio interessato, mentre la seconda è piuttosto considerata come parte di tale processo, in quanto riferita a puntuali interventi di tipo edilizio»⁴⁹.

Muovendo da tale prospettiva, risulta evidente quanto, per un'efficace elaborazione ed attuazione delle strategie di rigenerazione urbana, sia fondamentale ampliare il novero delle risorse disponibili attraverso meccanismi incentivanti la partecipazione dei cittadini: «poiché la rigenerazione urbana parte dai bi-

laddove si istituisce il «Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare», il quale è finalizzato a «riqualificare e incrementare il patrimonio destinato all'edilizia residenziale sociale, a rigenerare il tessuto socio-economico, a incrementare l'accessibilità, la sicurezza dei luoghi e la rifunzionalizzazione di spazi e immobili pubblici, nonché a migliorare la coesione sociale e la qualità della vita dei cittadini, in un'ottica di sostenibilità e densificazione, senza consumo di nuovo suolo e secondo i principi e gli indirizzi adottati dall'Unione europea, secondo il modello urbano della città intelligente, inclusiva e sostenibile (Smart City)» (art. 1 co. 437).

⁴⁸La legge regionale pugliese n. 21/2008 individua tra gli obiettivi di rigenerazione urbana «il contrasto dell'esclusione sociale degli abitanti attraverso la previsione di una molteplicità di funzioni e tipi di utenti e interventi materiali e immateriali nel campo abitativo, socio-sanitario, dell'educazione, della formazione, del lavoro e dello sviluppo» (art. 2, co. 1, lett. c)). Per una puntuale analisi della legge pugliese, v. G. CAFIERO, F. CALACE, I. CORCHIA, *La rigenerazione urbana tra politiche economiche e innovazione istituzionale*, in *Riv. economica del Mezzogiorno*, 2014, 3, 684 ss.; P. OTRANTO, *Rigenerazione delle aree degradate*, cit., p. 1880, a proposito della legge pugliese sulla rigenerazione urbana, rileva come il carattere «integrato» dei piani di rigenerazione risieda in duplice ordine di elementi: il «coordinamento di interventi idonei ad incidere sul degrado fisico e sul disagio socio-economico» e il «coinvolgimento degli abitanti e di soggetti pubblici e privati interessati (secondo i modelli della cosiddetta "urbanistica consensuale")».

⁴⁹F. DI LASCIO, *Quali tendenze in corso nella rigenerazione delle città?*, in *Riv. giur. ed.*, 2018, 2, 135 ss. Anche G. PIPERATA, *Rigenerare i beni e gli spazi della città: attori, regole e azioni*, in E. Fontanari, G. Piperata (a cura di), *Agenda RE-CYCLE. Proposte per reinventare la città*, Bologna, Il Mulino, 2017, 28 sottolinea la differenza intercorrente tra rigenerazione-recupero-riqualificazione. In tal senso anche R. DI PACE, *Le politiche di rigenerazione dei territori*, cit., p. 634: «La rigenerazione ricomprende la riqualificazione urbana per trattare tale tematica in modo più strutturale. Se, infatti, si assume come presupposto delle azioni di rigenerazione il degrado delle città non solo in chiave di degrado fisico ma anche come manifestazione di condizioni di disagio che determinano decadimento e deprivazione, la rigenerazione deve necessariamente consistere in un insieme integrato di azioni di carattere fisico, economico con una focalizzazione sulla inclusione sociale»; A. BIANCHI, *Questione urbana e rigenerazione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2014, 3, 662, richiamando le significative esperienze di rigenerazione urbana di Glasgow e Bilbao, osserva che il passaggio dal termine «riqualificazione» a quello di «rigenerazione» non è casuale, in quanto: «la rigenerazione ha assunto il significato quasi letterale di far rinascere, restituire a nuova vita, ossia creare una condizione del tutto diversa da quella preesistente innescando processi economici, sociali e culturali connessi al vivere all'interno delle città, che ne hanno cambiato non solo l'aspetto fisico ma la funzionalità e la stessa struttura». In tal senso v. altresì C. VENTIMIGLIA, *Territorio e comunità*, cit., p. 31, che definisce la «rigenerazione urbana quale finalità-risultato di pubblico interesse a matrice multisettoriale e multidisciplinare, che identifica uno spazio giuridico delle politiche pubbliche e del diritto amministrativo che è indirizzato a perseguire il rilancio dell'uomo che vive, proprio nel suo rapporto con il territorio, il "dove" della sua identità, anche attraverso le dinamiche ed i contesti espressivi - sul piano dell'effettività - delle libertà fondamentali e dei diritti sociali, nella prospettiva del legame giuridico strutturale delle "questioni territoriali" con i temi riconducibili alle questioni sociali»; G.

sogni della collettività e ha come finalità quella del recupero urbanistico e sociale delle aree urbane, il ruolo dei privati è di rilievo fondamentale»⁵⁰.

Anche in merito a siffatti profili, si rivelano illuminanti le coordinate tracciate dalla *Dichiarazione di Toledo*, che richiama l'attenzione sulla necessità di una «alleanza urbana condivisa da tutti gli attori coinvolti nel processo di city-building (...), basa-

GARDINI, *Alla ricerca della "città giusta". La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, in *federalismi.it*, 5 agosto 2020, 69, secondo cui: «con il termine rigenerazione urbana si fa solitamente riferimento ad interventi che hanno ad oggetto il suolo urbano già trasformato, accomunati dall'obiettivo di limitare il deterioramento delle aree urbane mediante lo sviluppo e il recupero delle stesse. A differenza delle precedenti esperienze di recupero e riutilizzazione, la rigenerazione urbana è una politica essenzialmente a guida pubblica, che si inquadra nell'ambito di una pianificazione complessa rivolta a contenere il consumo di suolo e favorire l'inclusione sociale, obiettivi primari rispetto ai quali il recupero edilizio rappresenta una mera tecnica servente»; P. OTRANTO, *Rigenerazione delle aree*, cit., p. 1874 rinviene i tratti distintivi della rigenerazione urbana nella «pluralità di interessi presi in considerazione in un piano o programma politematico volto a prefigurare una visione di città di medio-lungo periodo nella quale interventi volti al superamento del degrado fisico si completano attraverso misure idonee ad incidere sul degrado socio-economico». V. altresì E. CHITI, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa?*, in F. Di Lascio, F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città* cit., p. 18-20; T. BONETTI, *La rigenerazione urbana nell'ordinamento giuridico italiano: profili ricostruttivi e questioni aperte*, in E. Fontanari, G. Piperata (a cura di), *Agenda Re-Cycle. Proposte per reinventare la città* cit., p. 73-74; L. BUSCEMA, *Smart city e rigenerazione urbana*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, 2020, 3, 6. In generale, v., ex multis, G. F. CARTEI, *Rigenerazione urbana e governo del territorio*, in *Ist. Fed.*, 2017, 3, 603 ss.; A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018;

⁵⁰A riprova di ciò, R. DI PACE, *Le politiche di rigenerazione dei territori*, cit., p. 637-638 rileva che: «nella programmazione degli interventi di rigenerazione urbana è previsto che i cittadini possano presentare osservazioni e gli operatori economici proporre interventi di interesse pubblico da eseguire con capitali privati. Il doppio ruolo che possono ricoprire i privati, sia come cittadini sia come operatori economici, potenziali realizzatori di interventi di rigenerazione, è rinvenibile chiaramente in alcune normative regionali. A tal proposito è di sicuro interesse la norma di cui all'art. 17 della legge regionale Emilia-Romagna che prevede che per elevare la qualità dei progetti urbani, i Comuni possono promuovere il ricorso al concorso di progettazione e al concorso di idee con valenza anche interdisciplinare, nonché ai processi di progettazione partecipata per la definizione dei processi di riuso e di rigenerazione urbana. (...) D'altronde, nessun intervento di rigenerazione del tessuto urbano può concepirsi senza l'apporto fattivo della cittadinanza e i programmi di rigenerazione urbana non possono prescindere da studi sui fabbisogni della collettività che possono essere anche frutto delle proposte della stessa cittadinanza. Sarebbe auspicabile sottoporre sistematicamente le operazioni di rigenerazione urbana a forme di dibattito pubblico. Al riguardo alcune normative prevedono espressamente che i documenti programmatici siano messi a punto con la partecipazione dei cittadini». In tal senso v. altresì C. CAFIERO, *La rigenerazione urbana*, cit., p. 33; G. CAFIERO, F. CALACE, I. CORCHIA, *La rigenerazione urbana*, cit., p. 690-691 individua i tre assi portanti della rigenerazione urbana: integrazione, partecipazione, sostenibilità. Ai fini dell'analisi rileva evidenziare che «l'integrazione è finalizzata ad affrontare contestualmente problemi di degrado fisico e disagio socio-economico», mentre la partecipazione comporta che siano «coinvolti non solo gli attori tradizionalmente attivi in simili iniziative (Comuni, LACP e altri enti pubblici, professionisti e imprese), ma anche associazioni, cooperative, organizzazioni sindacali e, soprattutto, gruppi e individui che vivono e operano nei quartieri».

ta sul consenso e legittimata da nuove forme di governance in cui le reti sociali e i cittadini giocano un ruolo di primo piano»⁵¹.

D'altra parte, «la città è una costruzione sociale»⁵², si identifica con la sua comunità, sin dalle sue origini, risalenti alla pòlis greca, è «forma di organizzazione della vita collettiva»⁵³, luogo di partecipazione civica e democratica, nonché sede privilegiata di esercizio dei diritti di cittadinanza⁵⁴.

Sull'importanza della dimensione partecipativa nelle pratiche di rigenerazione v. altresì T. FAVARO, *Verso la smart city*, cit., p. 87.

⁵¹Tale impostazione ricorre nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (P.N.R.R.) laddove, nell'ambito della seconda componente della missione 5 "Inclusione e coesione", denominata "Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore", la rigenerazione urbana viene finalizzata al "miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale, anche attraverso la ristrutturazione edilizia di edifici pubblici, con particolare riferimento allo sviluppo di servizi sociali e culturali, educativi e didattici, o alla promozione di attività culturali e sportive; interventi per la mobilità sostenibile" (M5C2.2 RIGENERAZIONE URBANA E HOUSING SOCIALE -Investimento 2.1: Investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale). Valorizzando l'apporto partecipativo dei privati si afferma, in premessa, che: «La pianificazione in coprogettazione di servizi sfruttando sinergie tra impresa sociale, volontariato e amministrazione, consente di operare una lettura più penetrante dei disagi e dei bisogni al fine di venire incontro alle nuove marginalità e fornire servizi più innovativi, in un reciproco scambio di competenze ed esperienze che arricchiranno sia la PA sia il Terzo settore». L'investimento 2.2 viene dedicato ai Piani urbani integrati per le periferie delle Città metropolitane, realizzabili anche attraverso la co-progettazione con il Terzo settore, per recuperare spazi urbani e aree già esistenti allo scopo di migliorare la qualità della vita promuovendo processi di partecipazione sociale e imprenditoriale. In particolare, «l'investimento prevede la predisposizione di programmi urbanistici di rigenerazione urbana partecipati, finalizzati al miglioramento di ampie aree urbane degradate, alla rigenerazione, alla rivitalizzazione economica, con particolare attenzione alla creazione di nuovi servizi alla persona e al miglioramento dell'accessibilità e dell'intermodalità delle infrastrutture anche allo scopo di trasformare territori metropolitani vulnerabili in territori efficienti, sostenibili e produttivi aumentando, ove possibile, il loro valore».

⁵²Dichiarazione di Toledo. *Sulla rigenerazione urbana integrata e il suo potenziale strategico per uno sviluppo urbano più intelligente, sostenibile e inclusivo nelle città europee* – 22 giugno 2010. In merito alla nozione di città, v. M. DELLA SCALA, *Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali*, in *Diritto amm.*, 2018, 4, 787, secondo cui: «la nozione di città non trova una definizione generale nel diritto positivo. Sembra, tuttavia, da questo presupposta e intesa nei termini in cui si trova da decenni formulata nel pensiero urbanistico: come insieme e intreccio degli interessi, delle istanze, delle attività, delle relazioni della società radicata nel rispettivo territorio nelle sue molteplici e articolate componenti, con superamento di ogni sua considerazione in termini squisitamente fisici e materiali, di semplice ambito geografico e di realtà edificata»; F. GIGLIONI, *Le città come ordinamento giuridico*, in *Ist. Fed.*, 2018, 1, le definisce: «luoghi che sviluppano l'aggregazione funzionale delle attività dell'uomo, nonché accumulano e sedimentano i passaggi degli uomini e l'avvicendamento delle generazioni, custodendo e stratificando le trasformazioni del e nel tempo». V. altresì, E. OLIVITO, *(Dis)eguaglianza, città e periferie sociali*, cit., p. 20, muovendo dalla prospettiva del diritto costituzionale, delinea «un'idea di città concepita non solo come un luogo topograficamente delimitato, abitato o consumato e neppure semplicemente come l'ente locale che ne assume le funzioni amministrative, ma come un luogo vissuto, che prende forma nell'intreccio tra spazio geografico, spazio sociale e spazio politico»; R.

Non a caso, l'Agenda urbana europea sottoscritta il 30 maggio 2016, sin dal preambolo chiarisce che: «*In order to address the increasingly complex challenges in Urban Areas, it is important that Urban Authorities cooperate with local communities, civil society, businesses and knowledge institutions. Together they are the main drivers in shaping sustainable development with the aim of enhancing the environmental, economic, social and cultural progress of Urban Areas. EU, national, regional and local policies should set the necessary framework in which citizens, NGOs, businesses and Urban Authorities, with the contribution of knowledge institutions, can tackle their most pressing challenges.*».

CAVALLO PERIN, *L'ordinamento giuridico delle città*, in *Munus*, 2019, 2, 369: «*La città si distingue dal comune a cominciare dalla popolazione che è elemento costitutivo di entrambi: se il comune - urbano o rurale - è l'ente associativo della popolazione residente; la città evoca invece l'idea di flussi di popolazione che periodicamente in essa accedono o da essa ne dipartono per le più svariate ragioni, secondo andamenti normalmente non casuali ma organizzati*»; G. GARDINI, *Alla ricerca della "città giusta"*, cit., p. 49: «*la nozione di città non coincide con quella di comune o municipio, poiché le città non sono fatte solamente di istituzioni amministrative e forme urbanistiche, ma sono luoghi di vita, in cui l'essere umano si realizza, individualmente e socialmente, soddisfa le sue esigenze, dà forma alla propria esistenza*»; G. URBANO, *Le "Città intelligenti" alla luce del principio di sussidiarietà*, in *Ist. Fed.*, 2019, 2, 466: «*Senza dubbio, nell'uso comune, il termine "Città" richiama quello, giuridico, di "Comune", tanto da essere utilizzati spesso indistintamente. Ma in realtà, nonostante qualche assonanza semantica, i due concetti sono ben distinti. (...) La Città assume tre accezioni: come uno degli elementi umani dello spazio geografico, ossia quale elemento insediativo ed economico; come un elemento politico, in quanto vi si concentrano le attività di governo (locali, nazionali e/o internazionali); e, infine, può assumere l'accezione di elemento culturale, sia in quanto luogo elettivo della produzione di cultura sia in quanto sede di beni culturali accumulatisi nel tempo. Da tale molteplicità di funzioni si evince l'importanza della Città e si comprende come essa risulti uno degli elementi-guida dell'organizzazione dello spazio. Il Comune, invece, è definito dal legislatore come l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo. Esso ha una propria autonomia statutaria, normativa, organizzativa e amministrativa, nonché una autonomia impositiva e finanziaria nell'ambito dei suoi statuti e regolamenti. L'assonanza tra i due concetti si rintraccia sia nella rilevanza attribuita in entrambe le definizioni al concetto di "comunità" (...) sia nella presenza dei tre elementi che tradizionalmente costituiscono il Comune. Nella definizione di Città proposta, infatti, si fa riferimento a un ambito territoriale, alla popolazione ivi collocata e ai profili strettamente patrimoniali che, come noto, rappresentano gli elementi costitutivi del Comune*»; M. ROVERSI MONACO, *La città nell'ordinamento giuridico*, in *Ist. Fed.*, 2016, 4, 975 ss.; G. M. LABRIOLA, *Città e diritto. Brevi note su un tema complesso*, in *Ist. fed.*, 2018, 1, 5 ss.

⁵³G. M. LABRIOLA, *Città e diritto*, cit., p. 8: quando si parla della forma urbana, non solo nell'ambito della città antica, «*non si fa distinzione tra la città e la società: si tratta di una sola e stessa nozione*».

⁵⁴L. BUSCEMA, *Smart city e rigenerazione urbana*, cit., p. 11: «*Il territorio (urbano) assurge, per tale via, ad ambito spaziale ove emerge «una correlazione irriducibile tra la previsione delle aree e degli spazi necessari per esercitarli e i diritti civili e sociali, come compendiate nel diritto di cittadinanza» (Graziosi, 2018, p. 534), in via esemplificativa – e non certo esaustiva – riferibili a «salute, assistenza sociale e sostegno alla famiglia, libertà, religione, istruzione, fruizione del tempo libero, [...] dei beni culturali» (Durano, 2018, p. 545)*».

Sembra, allora, di poter concludere che un contributo alla soluzione dei problemi della città possa essere ricercato nella sua essenza più profonda: la comunità; come, d'altronde, parrebbe suggerire anche la Carta costituzionale allorché costituzionalizza l'accezione orizzontale del principio di sussidiarietà (art. 118, co. 4 Cost.).

4. Le potenzialità della sussidiarietà orizzontale

I contenuti del principio di sussidiarietà orizzontale, nonché le sue possibili implicazioni, possono giocare un ruolo di primo piano nel favorire il superamento delle disuguaglianze sociali che connotano tanto le periferie urbane, quanto le arre interne del Paese.

La dottrina ha individuato una eterogenea gamma di azioni con cui le amministrazioni possono “favorire” le autonome iniziative dei cittadini e, come si vedrà, si tratta proprio dello strumentario cui le amministrazioni locali potrebbero fare ricorso per implementare le iniziative dei privati rivolte al soddisfacimento dei bisogni sociali nelle aree periferiche urbane e inurbane: *«possono limitarsi ad aspettare che i cittadini si attivino e chiedano sostegno per poi intervenire (al limite anche solo con un semplice patrocinio, che però legittima ulteriormente l'iniziativa); possono sostenere in generale l'attività di associazioni di cittadini mettendo a loro disposizione spazi, computers, etc. facilitando così la realizzazione di iniziative sulla base dell'art. 118 u.c.; possono approvare regolamenti che rendono più ampia e più incisiva l'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale previsto dalla Costituzione; infine, possono avere un atteggiamento positivo, non attendista nei confronti delle iniziative dei cittadini, stimolando l'emersione di energie nascoste nelle rispettive comunità, svolgendo così un ruolo di 'catalizzatore' delle risorse dei cittadini»*⁵⁵.

Per valutare in che misura i soggetti pubblici debbano supportare le manifestazioni della sussidiarietà orizzontale, non si può prescindere dal conside-

⁵⁵G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale dell'art. 118 u.c. della Costituzione*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, Jovene, 2005, Vol. I, 208.

rare l'ampia portata che al principio è ormai riconosciuta in forza delle sue molteplici connessioni con i principi fondamentali del nostro ordinamento.

A tal proposito, occorre preliminarmente rilevare che la Carta costituzionale, ispirata al principio democratico e al primato della persona, e, più in particolare, l'art. 2 designa «*i cittadini singoli o organizzati nelle formazioni sociali in cui si sviluppa la loro personalità quali soggetti portatori di una capacità attiva e di una responsabilità a concorrere solidalmente al perseguimento dei fini pubblici (...). Onde nella Costituzione, già nel suo impianto iniziale, parrebbe introdotto, seppure non espressamente citato, il principio di sussidiarietà orizzontale*»⁵⁶.

L'ancoraggio profondo e trasversale del principio di sussidiarietà agli altri principi fondamentali dell'ordinamento ha indotto la dottrina a sostenere la massima forza espansiva dell'art. 118, comma 4 Cost., da intendere come norma certamente precettiva e non meramente programmatica⁵⁷, e dotata di contenuto "positivo" nei termini di cui in seguito si dirà⁵⁸.

Per arrivare a comprendere pienamente siffatto esito interpretativo, non si può non rilevare quanto dirompente sia stato l'effetto prodotto dalla norma, che ha nettamente ridefinito la dinamica delle relazioni tra pubblico e privato, contribuendo a plasmare un nuovo paradigma del rapporto tra P.A. e cittadino: da «*bipolare e gerarchico*» a «*pluralista e paritario*»; invero, il riconoscimento del ruolo attivo e autonomo dei cittadini nel perseguimento dell'interesse generale ha

⁵⁶G. PASTORI, *Amministrazione pubblica e sussidiarietà orizzontale*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, Jovene, 2005, 1756.

⁵⁷G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale*, *cit.*, p. 180 ritiene che la formulazione letterale dell'art. 118, comma 4 Cost. sia sufficientemente chiara da consentirne un'immediata applicazione. Il carattere precettivo è sostenuto anche da D. D'ALESSANDRO, *Sussidiarietà, solidarietà e azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2004, 134.

⁵⁸Sulla portata del principio, v. A. D'ATENA, *Il principio di sussidiarietà nella costituzione italiana*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1996, 609. T. E. FROSINI, *Profili costituzionali della sussidiarietà in senso orizzontale*, in *Rivista giuridica del mezzogiorno*, 2000, Vol. 14, 1, 23. L'A. richiama le efficaci parole di Paolo Ridola, secondo cui il principio di sussidiarietà «*si fonda non su una concezione dialettico-oppositiva della relazione fra Stato e società, ma su una visione integrata e 'consensuale' del corpo sociale, le cui parti, attraverso legami di tipo sussidiario, si ricompongono armonicamente in un processo, che gradualmente ascende dall'individuo allo Stato attraverso formazioni sociali intermedie*».

contribuito a far venir meno la preminenza della P.A. nei confronti di quelli che tradizionalmente erano considerati “amministrati”⁵⁹.

Muovendo da tale prospettiva, la dottrina è giunta a rilevare un'intima connessione tra democrazia e sussidiarietà orizzontale, che emerge con tutta evidenza se solo si considera che «*per assumere iniziative autonome nell'interesse generale è indispensabile che siano riconosciuti ai soggetti che si attivano sia i diritti di libertà (...) sia i diritti sociali (...)*»; ma non è solo questo: «*l'attivarsi dei cittadini ai sensi dell'art. 118 u.c. configura una nuova forma di partecipazione democratica*», pertanto «*i cittadini che danno attuazione al principio di sussidiarietà orizzontale danno vita a forme di esercizio della sovranità popolare inedite, ma certamente non meno significative e incisive ai fini della realizzazione di una maggiore democrazia complessiva nel nostro Paese delle forme tradizionali, quali l'esercizio del diritto di voto*»⁶⁰.

Ebbene, riannodando le fila del discorso, pare allora di poter sostenere che tanto il principio di sussidiarietà, quanto i valori fondamentali ad esso sottesi, finirebbero inevitabilmente con l'essere sviliti da un'interpretazione meramente “negativa” dell'art. 118 co. 4 Cost., per effetto della quale il soggetto pubblico si limiterebbe a ritrarsi per accrescere la sfera d'azione dei soggetti privati; al contrario, la forza innovativa del principio potrebbe esplicarsi solo se le pubbliche amministrazioni promuovessero politiche incentivanti e di supporto attivo alle iniziative private preordinate all'interesse generale⁶¹. È pertanto

⁵⁹G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale*, cit., p. 189. L' A. osserva che «*la più consueta modalità di rapporto fra amministrazione e cittadini vede questi ultimi unicamente nel ruolo di amministrati, utenti, pazienti, assistiti, clienti, tutti termini utilizzati non a caso per indicare che nell'ambito del paradigma bipolare l'amministrazione può presentarsi sia come potere, sia come prestazione, ma in ogni caso il destinatario della sua azione è comunque sempre un soggetto passivo, mero destinatario dell'intervento pubblico, sia esso un'autorizzazione, una pensione o una terapia*».

⁶⁰G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale*, cit., p. 220-221. Secondo F. PIZZETTI, *Il ruolo delle istituzioni nel quadro della 'democrazia della cittadinanza'. Il principio di sussidiarietà nel nuovo art. 118*, in *forumcostituzionale.it*, 12 febbraio 2003, p. 2: «*si può dire, in una parola, che in virtù del principio di sussidiarietà accolto nell'art. 118 cost. la nostra democrazia passa dal modello della democrazia fondata sulla rappresentanza della volontà popolare e sul potere della maggioranza (...) al modello della democrazia fondata sulla primazia della libertà e dell'autonomia della società*».

⁶¹F. GIGLIONI, *La sussidiarietà orizzontale nella giurisprudenza*, in G. Arena, *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare l'Italia*, Roma, Laterza, 2006, 165. L'A. soggiunge che «*si tratterebbe peraltro di un modo di tradurre il principio più aderente all'origine etimologica della parola che, dal latino *subsidiūm*, sta proprio a significare che s'interviene per rinforzare l'efficacia dell'azione compiuta dal sussidiato*». V. altresì, A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Dir.*

auspicabile che, soprattutto alla luce delle coordinate tracciate dalla Corte Costituzionale⁶², il *policy maker* si orienti verso la definizione di politiche pubbliche volte ad attuare il principio di sussidiarietà orizzontale nella sua massima forza espansiva.

Le suddette conclusioni trovano un utile riscontro nelle statuizioni della giurisprudenza contabile, secondo cui il principio di sussidiarietà orizzontale è suscettibile di immediata applicazione e, al pari di altri principi costituzionali

pubbl., 2002, 1, 66; S. STAIANO, *La sussidiarietà orizzontale: profili teorici*, in *federalismi.it*, n. 5/2006, 3-4 osserva come la dottrina sociale della Chiesa, muovendo dal primato della persona rispetto allo Stato e dalla coppia concettuale solidarietà-dignità ("la dignità della persona umana si afferma in un sistema solidale di relazioni, in cui ciascuno è riconosciuto nel suo insopprimibile valore"), nonché dal pluralismo che delinea l'ordine sociale come caratterizzato «dalla pluralità e dalla differenziazione dei centri di potere» e da «una percezione dell'uguaglianza come perseguita attraverso il solidale sostegno nelle situazioni di disfavore», giunge ad affermare un concezione "positiva" della sussidiarietà, «non più intesa come riserva di competenza al singolo o al corpo intermedio, ma come dovere di promuovere le iniziative delle singole persone e delle formazioni sociali; dovere che grava sulla comunità intera, sulle sue rappresentanze politiche». Secondo G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale*, cit., p. 197, anche l'ipotesi in cui la P.A. si astenga da qualsiasi intervento, oltre a quella più estrema in cui addirittura ostacoli il cittadino, non solo rappresenta una violazione del dettato costituzionale, ma configura altresì un' «assurdità», in quanto «se l'amministrazione-agente è al servizio del principale-cittadino, non può astenersi dal sostenerlo o peggio ancora ostacolarlo se questi decide autonomamente di attivarsi non (solo) nel proprio, bensì nell'interesse di altri, quello che la Costituzione definisce "interesse generale"; se così facesse, l'amministrazione verrebbe meno al proprio ruolo di agente che, per definizione, agisce appunto nell'interesse del "principale" o, come recita l'art. 98 Cost. "(...) è al servizio esclusivo della Nazione"». In ordine alle prospettive applicative del principio, v. altresì, G. PASTORI, *Amministrazione pubblica e sussidiarietà orizzontale*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, cit., p. 1760, secondo cui il richiamo espresso nella norma costituzionale del principio di sussidiarietà orizzontale «elimina la possibilità di considerare solo eventuale o sussidiario il concorso dei privati (...) per trasformarlo in modalità ordinaria, da praticarsi istituzionalmente nell'esercizio delle funzioni».

⁶²Corte Cost., 26 giugno 2020, n. 131, secondo cui l'art. 118 co. 4 Cost. «ha esplicitato nel testo costituzionale le implicazioni di sistema derivanti dal riconoscimento della «profonda socialità» che connota la persona umana (sentenza n. 228 del 2004) e della sua possibilità di realizzare una «azione positiva e responsabile» (sentenza n. 75 del 1992): fin da tempi molto risalenti, del resto, le relazioni di solidarietà sono state all'origine di una fitta rete di libera e autonoma mutualità che, ricollegandosi a diverse anime culturali della nostra tradizione, ha inciso profondamente sullo sviluppo sociale, culturale ed economico del nostro Paese. Prima ancora che venissero alla luce i sistemi pubblici di welfare, la creatività dei singoli si è espressa in una molteplicità di forme associative (società di mutuo soccorso, opere caritatevoli, monti di pietà, ecc.) che hanno quindi saputo garantire assistenza, solidarietà e istruzione a chi, nei momenti più difficili della nostra storia, rimaneva escluso. Nella suddetta disposizione costituzionale, valorizzando l'originaria socialità dell'uomo (sentenza n. 75 del 1992), si è quindi voluto superare l'idea per cui solo l'azione del sistema pubblico è intrinsecamente idonea allo svolgimento di attività di interesse generale e si è riconosciuto che tali attività ben possono, invece, essere perseguite anche da una «autonoma iniziativa dei cittadini» che, in linea di continuità con quelle espressioni della società solidale, risulta ancora oggi fortemente radicata nel tessuto comunitario del nostro Paese. Si è identificato così un ambito di organizzazione delle «libertà sociali» (sentenze n. 185 del 2018 e n. 300 del 2003) non riconducibile né allo Stato, né al mercato, ma a quelle «forme di solidarietà» che, in quanto espressive di una relazione di reciprocità, devono essere ricomprese «tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, riconosciuti, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, come base della convivenza sociale normativamente

(legalità, imparzialità, buon andamento) vincola l'esercizio della funzione amministrativa; in virtù di tanto – ed è questo l'aspetto più interessante ai fini della nostra analisi – si è giunti a sostenere che «*gli enti pubblici sono, dunque, chiamati a favorire⁶³ l'estrinsecarsi dell'attività privata finalizzata alla realizzazione di [esperienze sociali di collaborazione] intervenendo in funzione "sussidiaria"*».

Come si avrà modo di rilevare in seguito, i Giudici contabili hanno tratto le mosse da siffatta premessa per individuare soluzioni interpretative tese a conformare le esperienze di attivismo civico ai vincoli di finanza pubblica, sì da realizzare un ragionevole bilanciamento tra il principio di sussidiarietà orizzontale e il principio del buon andamento che presiede l'azione amministrativa.

4.1. Il ruolo delle comunità locali nella definizione degli interventi per le aree interne

Gli interventi pubblici promossi dal legislatore nazionale a favore dello sviluppo delle aree interne e dei piccoli comuni, prevedono un forte coinvolgimento delle comunità locali che, nel superamento di una politica meramente assistenzialista, diventano protagonisti del proprio sviluppo sin dalle prime fasi di programmazione degli interventi.

Il coinvolgimento delle comunità locali implica una stretta collaborazione - sia nella definizione degli obiettivi che degli interventi - tra gli attori istituzionali e gli *stakeholders* presenti sul territorio, attraverso un approccio che pare rispondente al principio della sussidiarietà orizzontale.

Tale metodologia di intervento è conforme al paradigma dello sviluppo *place-based* elaborato nell'ambito della politica di coesione dell'Unione europea al fine di orientare gli obiettivi dello sviluppo locale facendo leva sul coinvolgimento del partenariato e delle istituzioni locali⁶⁴.

prefigurata dal Costituente» (sentenza n. 309 del 2013)».

⁶³Ad esempio, mediante: «*il riconoscimento dell'autonomia dell'individuo e dei livelli organizzativi espressi dalla collettività; la realizzazione delle condizioni di stabilità e sicurezza affinché l'autonomia privata, in forma singola o associata, possa esplicarsi allorché persegua utilità generali; la individuazione delle forme e dei mezzi per consentire la partecipazione anche dei singoli cittadini; la creazione dei presupposti economici e strutturali affinché le manifestazioni di autonomia si sviluppino e si rafforzino nel corso del tempo*».

Il Regolamento (UE) 1013/2013 (*Common Provision Regulation*) definisce la «strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo» come un insieme coerente di operazioni rispondenti a obiettivi e bisogni locali e che contribuisce alla realizzazione della strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e che è concepito ed eseguito da un gruppo di azione locale⁶⁵.

L'approccio *place-based* è stato utilizzato per la prima volta dalle politiche comunitarie per lo sviluppo sostenibile dei territori rurali elaborate nell'ambito dei programmi LEADER (*Laisons Entre Actions de Development de l'Economie Rurale*), oggi definiti di sviluppo locale di tipo partecipativo.⁶⁶

Con l'espressione «sviluppo locale di tipo partecipativo» (*Community Led Local Development C.L.L.D.*) la Commissione europea indica un tipo di approccio che, superando la tradizionale politica di sviluppo di tipo «top-down», attribuisce alle comunità locali un ruolo centrale nella elaborazione di una strategia di sviluppo integrata.

⁶⁴F. BARCA, *Un'agenda per la riforma della politica di coesione. Una politica di sviluppo rivolta ai luoghi per rispondere alle aspettative dell'Unione Europea*, cit., p. 7 ss, l'A. definisce la politica *place-based* come «una strategia a lungo termine finalizzata ad affrontare la persistente sottoutilizzazione di risorse e a ridurre la persistente esclusione sociale in specifici luoghi attraverso interventi esterni e una governance multilivello. Questa politica promuove la fornitura di beni e servizi pubblici integrati adattati ai contesti e mira a innescare cambiamenti istituzionali. Nell'ambito di una politica *place-based* gli interventi pubblici si basano sulla conoscenza dei luoghi, sono verificabili e sottoposti a sorveglianza; anche i collegamenti fra i luoghi sono tenuti in considerazione. Esistono forti motivi perché l'Unione destini una larga parte del bilancio comunitario a una strategia *place-based* che sia di complemento al completamento del mercato unico. Solo una strategia *place-based* può permettere all'Unione di rispondere all'aspettativa dei propri cittadini di beneficiare dei vantaggi economici dell'unificazione, indipendentemente da dove essi vivono, di avere pari accesso alle opportunità e di far fronte ai rischi. Questo risultato può essere raggiunto ricorrendo a una governance moderna nella quale gli Stati membri e le Regioni, secondo gli ordinamenti nazionali, conservano la responsabilità di adattare gli interventi ai propri contesti. In particolare, esistono ottimi motivi per costruire all'interno della politica di coesione un'agenda sociale territorializzata mirata a garantire standard socialmente condivisi di benessere per gli aspetti della vita ai quali individui e gruppi attribuiscono priorità elevata. Questo rappresenterebbe un tipo di contratto sociale tra l'Unione e i suoi cittadini e un modo, nel più lungo termine, per incoraggiare la mobilità fra Stati membri riducendo le paure che essa suscita. Nel realizzare una tale politica l'Unione ha un vantaggio rispetto ai singoli Stati membri, poiché essa è in grado di tenere conto delle interdipendenze fra luoghi a cavallo dei confini nazionali, che rivestono un'importanza sempre maggiore per la crescita dell'Unione. Inoltre l'Unione è meno soggetta alla pressione di gruppi d'interesse locali che possono alterare o ostacolare i percorsi di sviluppo».

⁶⁵Definizione 19), Regolamento (UE), 1013/2013.

⁶⁶sul tema si veda A. BRUNO, A. ANGELINI, *Place based. Sviluppo locale e programmazione 2014-2020*, Milano, Franco Angeli, 2016.

La gestione dello sviluppo locale di tipo partecipativo è attribuita ai gruppi di azione locale⁶⁷, organismi composti da rappresentanti degli interessi socio-economici locali sia pubblici che privati, strutturati in maniera tale che nessun singolo gruppo di interesse controlli il processo decisionale. I GAL si presentano dunque come un partenariato cui partecipano accanto ai rappresentanti degli interessi socio-economici privati, anche gli enti locali rappresentativi degli interessi pubblici del territorio in cui essi agiscono⁶⁸. Ai GAL sono affidati compiti eterogenei che vanno dalla preparazione degli inviti a presentare proposte, al rafforzamento della capacità dei soggetti locali di elaborare e attuare operazioni anche stimolandone le capacità di gestione dei progetti.⁶⁹ Soprattutto in relazione a quest'ultimo profilo, si può affermare che l'attività cui i GAL sono preposti rappresenta un'estrinsicazione del principio di sussidiarietà orizzontale laddove essi propongono un modello teso al rafforzamento delle rela-

⁶⁷Il Regolamento (UE) 1013/2013, all'art. 32, co. 2, lett. b, attribuisce la gestione dello sviluppo locale di tipo partecipativo ai gruppi d'azione locale (GAL). Tale impostazione è confermata dall'art. 31 del Regolamento (UE) 2021/1060 recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo e migrazione, al Fondo per la Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti.

⁶⁸Sul tema relativo alla natura giuridica dei GAL si rinvia a A. BRUNO, A. ANGELINI, *Place based. Sviluppo locale e programmazione 2014-2020*, cit., p. 71 ss; A. SIMONATO, N. GISELLA, *I Gruppi di Azione Locale (GAL): partenariati pubblico-privati per lo sviluppo locale di tipo partecipativo. Un inquadramento giuridico*, in *Federalismi*, 2020, 18, 315: «risulta dibattuta la questione della disciplina di riferimento, "pubblicistica" o "privatistica", a cui assoggettare l'azione, l'organizzazione ed il funzionamento di tali enti, alla luce della loro composizione, delle attività svolte, delle fonti di finanziamento delle loro attività, in particolare modo se costituiti in forma societaria... ai GAL si potranno applicare sia regole di natura "pubblicistica" che "privatistica", a seconda del singolo aspetto della vita del soggetto che viene in rilievo.»

⁶⁹Art. 34 (Gruppi di azione locale), Reg. 1303/2013 «I gruppi di azione locale hanno i seguenti compiti: a) rafforzare la capacità dei soggetti locali di elaborare e attuare operazioni, anche stimolandone le capacità di gestione dei progetti; b) elaborare una procedura di selezione trasparente e non discriminatoria e criteri oggettivi di selezione delle operazioni che evitino conflitti di interessi, che garantiscano che almeno il 50 % dei voti espressi nelle decisioni di selezione provenga da partner che sono autorità non pubbliche e che consentano la selezione mediante procedura scritta; c) garantire la coerenza con la strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo nella selezione delle operazioni, stabilendo l'ordine di priorità di tali operazioni in funzione del loro contributo al conseguimento degli obiettivi e dei target di tale strategia; d) preparare e pubblicare gli inviti a presentare proposte o un bando permanente per la presentazione di progetti, compresa la definizione dei criteri di selezione; e) ricevere e valutare le domande di sostegno; f) selezionare le operazioni e fissare l'importo del sostegno e, se pertinente, presentare le proposte all'organismo responsabile della verifica finale dell'ammissibilità prima dell'approvazione; g) verificare l'attuazione della strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo e delle operazioni finanziate e condurre attività di valutazione specifiche legate a tale strategia.»

zioni tra le istituzioni e i cittadini, rendendo questi ultimi capaci di prendere coscienza delle loro capacità, promuovendo l'attivazione delle forze private nella definizione dei fabbisogni territoriali.

L'approccio *place-based* e gli strumenti da esso contemplati sono recepiti nella Strategia Nazionale per le Aree Interne che accanto all'Accordo di Programma Quadro, richiama espressamente, tra gli strumenti di programmazione utilizzabili per l'attuazione della Strategia, il *Community Led Local Development* (C.L.L.D.) ritenendolo particolarmente adatto per «*quelle iniziative/ azioni/ progetti che si basano proprio sul coinvolgimento dei soggetti privati (per es. filiere agro-alimentari; piccoli interventi di tutela/ gestione nel campo della forestazione; sviluppo locale e PMI etc.)*»⁷⁰. Dall'analisi delle strategie d'area elaborate dalle macroaree selezionate dalla SNAI, emerge un forte coinvolgimento dei GAL nel processo diretto alla co-progettazione della Strategia⁷¹; soprattutto nei territori dove i GAL hanno consolidato il loro ruolo di agenzia di sviluppo locale, i comuni sono stati da loro ampiamente supportati nella costruzione della Strategia d'Area. Dunque con particolare riguardo alle attività appena descritte, i GAL presentandosi come “luogo” di raccordo tra le istituzioni e i privati, rappresentano un valido strumento attraverso cui consolidare quell'alleanza tra amministrazione e cittadini postulata dal principio di sussidiarietà orizzontale⁷².

Questa prospettiva che accorda prioritaria importanza alla partecipazione degli attori locali, risponde alle numerose sollecitazioni che si collocano nel solco delle politiche di coesione territoriale e sociale dell'Unione europea, come

⁷⁰*Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti, e governance (SNAI), cit., p. 59.*

⁷¹Le Strategie d'Area sono consultabili sul sito dell'Agenzia per la Coesione Territoriale.

⁷²Si vedano le considerazioni critiche di A. BRUNO, P. PIETRAROIA, *Capitale culturale, resilienza territoriale e pandemia: un approccio sussidiario alla gestione delle sfide*, in *Il capitale culturale, Supplementi*, 2020, 11, 438, secondo i quali il GAL «*è uno strumento europeo legato soltanto alla spesa delle risorse dei fondi strutturali. Per strutturare linee di azione coerenti con il bisogno di un nuovo protagonismo dei territori interni (si pensi anche solo alle aree terremotate) si tratta oggi di inventare uno strumento territoriale agile ed operante all'insegna del principio di sussidiarietà orizzontale dell'art. 118 comma 4 della Costituzione, che non sia esclusivamente legato alle risorse europee, ma anzi possa connettere progettualmente tali finanze addizionali ad una programmazione ordinariamente partecipata e attenta a soluzioni compatibili con un accesso razionale e ben distribuito nello spazio e nel tempo alle risorse del capitale territoriale.*»

ad esempio quelle contenute nel Libro bianco sulla governance COM/2001/428 che, nel favorire un sistema di governance multilivello, richiama il principio di sussidiarietà orizzontale per valorizzare il coinvolgimento delle formazioni sociali nei procedimenti decisionali, e da ultimo quelle accolte dalla *Territorial Agenda 2030* in cui si auspica ad un rafforzamento della dimensione territoriale delle politiche settoriali a tutti i livelli di governance⁷³.

Nelle aree rurali, interne o periferiche che dir si voglia l'idea di una *governance* multilivello e partecipativa va declinata anche tenendo in considerazione il contenuto delle politiche pubbliche che ad esse si rivolgono; uno degli elementi di continuità che accomuna tali interventi può essere rintracciato nel ruolo primario accordato alla valorizzazione del patrimonio culturale, storico, architettonico e identitario di tali territori. Lo fa la SNAI che esplicitamente assume il “capitale territoriale” inutilizzato come *driver* attorno al quale costruire i progetti di sviluppo locale; lo fa la l. n. 158/2017 che promuove lo sviluppo sostenibile dei piccoli Comuni attraverso la tutela e la valorizzazione del loro patrimonio naturale, rurale, storico-culturale e architettonico; ed infine lo fa, seppur con interventi dalle ricadute più circoscritte, la l. n. 194/2015 diretta alla tutela e alla valorizzazione della biodiversità di interesse agricolo e alimentare.

E' noto come la cultura nella sua più completa accezione -beni, paesaggio, capitale culturale immateriale- sia un elemento qualificante delle politiche di sviluppo territoriale e potente risorsa per lo sviluppo locale⁷⁴. La cultura assume un ruolo centrale anche nel nuovo ciclo di programmazione 2021-2027 e costituisce un veicolo di coesione economica e sociale soprattutto nelle strategie territoriali integrate che daranno attuazione all'Obiettivo di Policy 5

⁷³*Territorial Agenda. A future for all places*, Riunione informale di ministri responsabili della pianificazione del territorio, dello sviluppo territoriale e/o della coesione territoriale, 1 dicembre 2020.

⁷⁴In tal senso risultano interessanti gli spunti offerti dal documento *Culture and local development: maximising the impact. Towards an OECD guide for local governments, communities and museums*, dicembre 2017, in www.oecd.org/cfe/leed/OECD-GUIDE-MUSEUMS-AND-LD-Dec-2017.pdf, che fornisce alcune indicazioni per l'identificazione di modalità e meccanismi di partnership che consentano a musei, amministrazioni locali, e altri portatori di interessi (come le imprese culturali e creative) di lavorare a stretto contatto e in modo efficace.

«Un'Europa più vicina ai cittadini», dedicato allo sviluppo territoriale nelle sue diverse dimensioni e da attuarsi attraverso strategie di natura integrata proposte da coalizioni locali formate dalle istituzioni locali e dai loro partner sociali, economici e di società civile.⁷⁵

In questa prospettiva che assegna un ruolo decisivo alle comunità del territorio nel disegno e nell'attuazione degli interventi, la Convenzione di Faro funge da ulteriore impulso alla pianificazione strategica e partecipata da parte dei cittadini in ambito culturale, ad esempio laddove introduce la nozione innovativa di «Comunità Patrimoniale» ovvero un «*insieme di persone che attribuiscono valore ad aspetti specifici dell'eredità culturale e, che desidera, nel quadro di un'azione pubblica, sostenerli e trasmetterli alle generazioni future*» (art. 2, lett. b). La Convenzione di Faro, inserendosi nel solco tracciato dalla Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale sottoscritta del 2003, dalla Convenzione sulla diversità culturale del 2005, nonché dal Patto sui diritti economici, sociali e culturali, pone al centro del processo culturale la persona enunciando il diritto di chiunque, da solo o collettivamente «*a trarre beneficio dal patrimonio culturale e a contribuire al suo arricchimento*» (art. 4), e sottolinea la necessità della partecipazione democratica dei cittadini «*al processo di identificazione, studio, interpretazione, protezione, conservazione e presentazione del patrimonio culturale*» nonché «*alla riflessione e al dibattito pubblico sulle opportunità e sulle sfide che il patrimonio culturale rappresenta*» (art. 12).⁷⁶

⁷⁵Sul tema si rinvia al documento predisposto dal Dipartimento per le politiche di coesione, *Programmazione della politica di coesione. Tavolo 5 "Un'Europa più vicina ai cittadini". Sintesi degli esiti del confronto partenariale*, gennaio 2020, 17: «*Il confronto condotto in sede partenariale ha in prima battuta condiviso la visione "Cultura come veicolo di coesione economica e sociale" quale Tema Unificante per orientare il percorso di programmazione. Da qui ha mosso una feconda riflessione del Tavolo che ha dato ampio spazio all'esperienza maturata negli anni passati, confermando ruolo e contributo che la cultura può continuare a svolgere per/ nelle strategie territoriali integrate che sostanzieranno l'attuazione dell'OP5 con la strumentazione e le risorse dedicate alla valorizzazione del patrimonio e allo sviluppo del potenziale culturale. Lo stesso Accordo di Partenariato 2014-2020, con riferimento agli interventi in materia di cultura e turismo, sollecitava la programmazione sia di scala nazionale che regionale verso l'assunzione di un approccio territoriale (aree di attrazione culturale) e integrato in grado di sviluppare sinergie tra tessuto culturale, sociale ed economico.*»

⁷⁶Sulla portata applicativa della Convenzione di Faro si vedano le considerazioni di A. GUALDANI, *L'Italia ratifica la convenzione di Faro: quale incidenza nel diritto del patrimonio culturale italiano?*, in *Aedon*, 2020, 2; P. CARPENTIERI *Il ruolo del paesaggio e del suo governo nello sviluppo organizzativo e funzionale del Ministero e delle sue relazioni inter-istituzionali* in *Aedon*, 2018, 2; M.

Pertanto, anche alla luce di tali sollecitazioni, appare evidente che l'esercizio delle funzioni amministrative relative alla valorizzazione dei beni culturali non possa non tenere in considerazione l'apporto che i cittadini possono offrire, dovendone anzi valorizzare il contributo, dando effettiva attuazione al principio di sussidiarietà orizzontale⁷⁷. Nel nostro ordinamento vi sono numerosi istituti giuridici che assolvono la funzione appena descritta: il d.lgs n. 42/2004 recante il Codice dei beni culturali all'art. 111 sostiene la partecipazione dei soggetti privati i quali possono concorrere cooperare o partecipare alle attività di valorizzazione, attraverso le forme regolate dallo stesso Codice (si pensi, ad esempio, alle sponsorizzazioni, alle fondazioni di partecipazione pubblico-privato o alle concessioni di servizi culturali e di beni culturali pubblici). Nel descritto contesto normativo- a cui devono peraltro aggiungersi le possibilità offerte dal D. Lgs. n. 50 del 2016 recante il Codice dei Contratti pubblici e dal d.lgs. n. 117 del 2017 recante il Codice del Terzo settore- si inseriscono le pratiche sperimentate nell'ambito della rigenerazione urbana condivisa attraverso i cd. patti di collaborazione⁷⁸.

Come è stato osservato anche la legge n. 158/2017 sui piccoli Comuni sembra sollecitare le attività di rigenerazione che muovono dal basso nella dimensione in cui detta una disciplina puntuale di quella che potrebbe definirsi la rigenerazione dei territori «*riconoscendo a questi ultimi un ruolo chiave per la tutela dei*

MONTELLA, *La "Convenzione di Faro" e la tradizione culturale italiana*, in *La valorizzazione dell'eredità culturale in Italia*. Atti del convegno, *Il Capitale culturale*, 2016, 5; P. CARPENTIERI, *La Convenzione di Faro sul valore dell'eredità culturale per la società (da un punto di vista logico)*, in *Federalismi*, 2017, 4.

⁷⁷Sulla nozione di valorizzazione dei beni culturali, senza alcuna pretesa di esaustività, si vedano S. CASSESE, *I beni culturali: dalla tutela alla valorizzazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, 675 ss; P. STELLA RITCHER-SCOTTI, *Lo stato dei beni culturali tra conservazione e valorizzazione*, in A. Cattelani, S. Cattaneo (a cura di), *I beni e le attività culturali*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. Santaniello, Padova, 2002; N. AICARDI, *L'ordinamento amministrativo dei beni culturali: la sussidiarietà nella tutela e nella valorizzazione*, Torino, Giappichelli editore, 2002, 20 ss; E. BUOSO, *La tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale dopo la riforma del titolo V della Costituzione: una proposta interpretativa alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. giur. urb.*, 2006, 471 ss. ; S. GARDINI, *La valorizzazione integrata dei beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016, 2, 403 ss.

⁷⁸Al riguardo si veda F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di) *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributi al diritto delle città*, Bologna, il Mulino, 2017.

*beni comuni, compresa la valorizzazione del patrimonio storico-culturale e architettonico*⁷⁹, attraverso interventi integrati pubblici e privati finalizzati alla riqualificazione urbana.⁸⁰

Volendo tirare le fila del discorso è possibile affermare che la cultura intesa come produzione culturale o se si vuole come *driver* di sviluppo, costituisce un elemento qualificante delle politiche che mirano ad orientare la ripresa dei territori «fragili», anche per l'elemento innovativo e di creatività che essa è in grado di apportare.⁸¹ Tuttavia per migliorare l'efficacia delle strategie e dei progetti volti alla valorizzazione delle risorse culturali delle aree interne, sarebbe auspicabile da una parte migliorare la governance dei suddetti interventi, nella consapevolezza che in risposta alla complessità delle dinamiche su cui essi incidono risulta necessario, in una logica di integrazione, accordare un ruolo preminente anche agli attori non istituzionali, a partire dalle imprese (profit, soft profit o no profit); dall'altra, occorrerebbe infondere una maggiore consapevo-

⁷⁹F. MOROLLO, *Valorizzazione del patrimonio culturale: sussidiarietà orizzontale e prospettive di "democrazia diretta" per lo sviluppo dei territori*, (ora) in DPCE, 2019, 2, 1149.

⁸⁰Anche il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza contempla la rigenerazione dei piccoli centri italiani attraverso la valorizzazione dei rispettivi siti culturali. In particolare nell'Ambito di intervento 3, il PNRR dedica una particolare attenzione allo sviluppo turistico/culturale nelle aree rurali e periferiche: «gli investimenti consentiranno la valorizzazione del grande patrimonio di storia, arte, cultura e tradizioni presenti nei piccoli centri italiani e nelle zone rurali, sostenendo il recupero del patrimonio culturale, l'attivazione di iniziative imprenditoriali/commerciali (ad esempio nuove modalità ricettive), rivitalizzando il tessuto socio-economico dei luoghi (ad esempio favorendo la digitalizzazione dei mestieri tradizionali, quali l'artigianato), contrastando lo spopolamento dei territori e favorendo la conservazione del paesaggio e delle tradizioni». Nella descrizione della linea di investimento 2.1 Attrattività dei borghi, viene ribadito che «Gli interventi in questo ambito si attueranno attraverso il Piano Nazionale Borghi, un programma di sostegno allo sviluppo economico/sociale delle zone svantaggiate basato sulla rigenerazione culturale dei piccoli centri e sul rilancio turistico. Le azioni si articolano su progetti locali integrati a base culturale.»

⁸¹sul punto P. FORTE, *Istituzioni culturali e rigenerazione territoriale*, in C. BERTOLINO, T. CERRUTTI, M. OROFINO, A. POGGI (a cura di), *Scritti in onore di Franco Pizzetti*, Napoli, 2020, 428, osserva come il *driver* culturale «*possa funzionare con azioni di rigenerazione più complesse del mero restauro o della rifunionalizzazione di un bene o di un'area immobili, perché sta divenendo sempre più chiaro che quel driver, ben governato, può suscitare impresa, industriale, commerciale, culturale, creativa, sociale, benefit, e indurne anche altra non necessariamente di quel perimetro, anche sotto forma di innovazione di beni, servizi o processi produttivi. E non a caso è evidente il progressivo consolidamento di normative e politiche al riguardo [...] ma solo un approccio onestamente mosso, e sviluppato, in termini culturali, e a partire dal materiale intangibile, può produrre risultati duraturi, e complessi, poiché, alla fine, prova a lavorare sulla modifica del territorio in termini di patrimonio cognitivo.*»

lezza circa la scarsa efficacia delle strategie di sviluppo che si sostanzino in interventi puntuali rivolti ad una determinata area (un singolo Comune, o Borgo), senza considerare che tali realtà si inseriscono in un contesto territoriale più ampio.

Sotto questo profilo appaiono interessanti le pratiche sperimentate dalle cooperative di comunità⁸², una forma di impresa collettiva che «consente alle forze civiche di organizzare dal basso nuovi servizi per il soddisfacimento di alcuni dei bisogni socio-economici delle proprie comunità attivando reti di collaborazione con diversi attori del territorio»⁸³. Tale forma di cooperazione si differenzia dalle cooperative sociali in quanto il tratto distintivo non è dato dalla natura dei servizi offerti bensì dal destinatario principale delle attività svolte, ovvero la comunità locale intesa come «gruppo di persone che condividono, secondo varie modalità, valori e culture coagulate intorno a luoghi, interessi, risorse e progetti»⁸⁴ in un logica che sembra richiamare quella accolta dalla già citata Convenzione di Faro laddove definisce le «Comunità di patrimonio» come un «insieme di persone che attribuiscono valore ad aspetti specifici dell'eredità culturale e, che desidera, nel quadro di un'azione pubblica, sostenerli e trasmetterli alle generazioni future» (art. 2, lett. b).

⁸²E. BORGHI, *Piccole itale. Le aree interne e la questione territoriale*, Roma, Donzelli editore, 2017, 90, sulle origini delle cooperative di comunità afferma che «Le prime esperienze di cooperative di comunità possono essere fatte risalire già a fine ottocento, con la cooperazione di consumo e agricola delle terre alte delle Alpi e più recentemente negli Appennini. A partire dal 1893, in Trentino, si assiste quasi a una esplosione del movimento. Negli anni a cavallo del secolo nascono in questa regione decine e decine di cooperative di consumo, di credito e agricole»; sul tema si vedano anche I. DUMONT, *Le cooperative di Comunità, un'opportunità per le aree marginali. I casi di Succiso e Cerreto Alpi nell'Appennino reggiano in Ripartire dal territorio*, in *I limiti e le potenzialità di una pianificazione dal basso*, (a cura di) F. POLLICE, G. URSO, F. EPIFANI, Place telling. Collana di Studi Geografici sui luoghi e sulle loro rappresentazioni, 2019, 2, 155 ss; P. A. MORI, J. SFORZI, *Imprese di comunità. Innovazione Istituzionale, Partecipazione e Sviluppo Locale*, Bologna, Il Mulino, 2018; G. TENEGGI e F. ZANDONAI, *The Community Enterprises of the Appennino Tosco-Emiliano UNESCO Biosphere Reserve, Italy, Biodiversity Guardians and Sustainable Development Innovators*, in *Journal of Entrepreneurial Organization and Diversity*, 2017, 1, 33 ss; C. IAIONE, *Governing the Urban Commons in Italian Journal of Public law*, 2015, 7, 170 ss.

⁸³M. BIANCHI, *Cooperative di comunità, nuove forme di sviluppo e welfare locale*, in *Percorsi di secondo welfare* 2021, 3, 4.

⁸⁴R. BODINI, C. BORZAGA, P. MORI, G. SALVATORI, G. SFORZI, F. ZANDONAI, *Libro bianco La cooperazione di Comunità. Azioni e politiche per consolidare le pratiche e sboccare il potenziale di imprenditoria comunitaria*, Trento, Euricse, 2016, 32.

Attualmente, le cooperative di comunità sono disciplinate da alcune leggi regionali⁸⁵ che sembrano intuire le loro potenzialità in riferimento a quelle attività volte alla valorizzazione delle risorse e delle vocazioni territoriali⁸⁶; tuttavia, l'adozione di un quadro normativo nazionale di riferimento⁸⁷ potrebbe incoraggiare il ricorso all'azione di tali soggetti, dando valore e riconoscimento al contributo che le formazioni sociali offrono nella gestione delle risorse comunitarie, soprattutto in quelle aree caratterizzate da condizioni di disagio socio-economico e da una scarsa accessibilità che inevitabilmente si traduce in una rarefazione dei servizi essenziali.

4.2. La duplice declinazione della sussidiarietà orizzontale nelle periferie urbane: metodo di definizione delle politiche pubbliche e leva per lo sviluppo delle pratiche collaborative

L'ordinamento contempla svariati strumenti volti a favorire la partecipazione dei cittadini alla programmazione degli interventi con ricadute territoriali; basti pensare al piano strategico territoriale, la cui redazione si caratterizza anche per il coinvolgimento dei rappresentanti della società civile nell'individuazione degli obiettivi e nella definizione delle strategie⁸⁸, ai patti per l'attuazione

⁸⁵Legge regionale della regione Liguria del 7 aprile 2015 n. 14; Legge regionale della regione Lazio del 3 marzo 2021, n. 1; Legge regionale della regione Puglia del del 20 maggio 2014, n. 23; Legge regionale della regione Basilicata del 20 marzo 2015, n. 12; Legge regionale della regione Emilia -Romagna del 17 luglio 2014, n. 12; Legge regionale della regione Lombardia del 6 novembre 2015, n. 36; Legge regionale della regione Toscana 8 maggio 2014, n. 24; Legge regionale della regione Abruzzo del'8 ottobre 2015, n.25.

⁸⁶Si segnala, in particolare, la Legge regionale della regione Lazio del 3 marzo 2021, n. 1 che l'art. 1 richiama esplicitamente il principio della sussidiarietà orizzontale e prevede, tra le altre cose, la possibilità di adottare forme di raccordo con l'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche attraverso schemi di convezioni tipo, ovvero attraverso l'attuazione delle forme di coinvolgimento attivo di cui all'art. 55. del d.lgs. n. 117 del 2017 recante il Codice del terzo settore (art. 8, co.1, lett. a))

⁸⁷Si segnala la proposta di legge presentata il 13 luglio 2017, atto camera n. 4588, "Disciplina delle cooperative di comunità" che definisce all'art. 1 «il perimetro della cooperazione di comunità, identificando i requisiti ineliminabili che essa deve possedere e inserendola nell'alveo della mutualità prevalente»; all'art 2 disciplina «il comportamento delle Regioni che, entro un anno dall'entrata in vigore della legge, devono emanare le norme attuative»; e all'art 3 dispone «le misure di sostegno economico, applicando innanzitutto agli investimenti effettuati dalle cooperative di comunità le agevolazioni fiscali, deduzioni e detrazioni, previste dal decreto-legge nr. 179 del 2012, convertito, con modificazioni dalla legge nr. 221 del 2012 per le start-up a vocazione sociale».

della sicurezza urbana⁸⁹, alla consultazione pubblica su piani e programmi con significativi effetti sull'ambiente e sul patrimonio culturale (artt. 14 e 24, Codice dell'ambiente), alla partecipazione in materia di opere pubbliche realizzata attraverso il dibattito pubblico di cui all'art. 22 del Codice dei contratti pubblici, o, ancora, per ciò che più attiene alla sussidiarietà orizzontale, alla co-programmazione⁹⁰ e alla co-progettazione disciplinate dal Codice del terzo settore (art. 55⁹¹), a proposito delle quali la Corte Costituzionale ha evidenziato la connes-

⁸⁸L. SALVIA, *Pianificazione strategica e indirizzo politico nelle città metropolitane alla luce della riforma "Delrio" (legge 56 del 2014)*, in *Rivista AIC*, 2016, 2, 5: «Il coinvolgimento di un numero elevato di soggetti nel procedimento di formazione del piano rappresenta un elemento di fondamentale importanza, poiché consente l'emersione di problemi, conflitti e bisogni manifestati direttamente dai loro portatori, ed apre la strada ad un alto grado di condivisione delle decisioni adottate. L'apporto partecipativo può rappresentare uno degli elementi che più segnano la diversità tra un modello burocratico di amministrazione improntata a criteri di gerarchia nei rapporti tra enti e di autorità nei rapporti con i privati, ed un modello di amministrazione improntata all'azione condivisa con gli amministrati, ispirata ai principi di sussidiarietà e leale collaborazione tra gli enti pubblici»; F. ROTONDO, *L'efficacia della pianificazione strategica di area vasta per lo sviluppo di nuovi modelli di governo del territorio*, in *Azienda pubblica*, 2011, 2, 145 ss.; T. PUGLIESE, A. SPAZIANTE (a cura di) *Pianificazione strategica per le città*, Milano, Franco Angeli, 2003; F. MARTINELLI (a cura di), *La pianificazione strategica in Italia e in Europa*, Milano, Franco Angeli, 2005; F. CANGELLI, *Piani strategici e Piani urbanistici. Metodi di governo del territorio a confronto*, Torino, Giappichelli, 2012; G. IACOVONE, *Lineamenti della pianificazione strategica*, Bari, Cacucci, 2010; D. DONATI, *Primi appunti per un inquadramento giuridico della pianificazione strategica*, in A. Sterpa (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla l. 7 aprile 2014 n. 56*, Napoli, Jovene, 2014, 145 ss.

⁸⁹A. SIMONATI, *Rigenerazione urbana, politiche di sicurezza e governo del territorio: quale ruolo per la cittadinanza?*, in *Riv. giur. ed.*, 2019, 1, 31 ss. osserva che: «l'esigenza di coinvolgimento diretto della popolazione radicata sul territorio nell'attività progettuale di riqualificazione degli spazi urbani è fortemente sentita nel d.l. n. 14/2017. Nell'art. 5, è prevista la stipulazione di patti per l'attuazione della sicurezza urbana tra il prefetto ed il sindaco, nel rispetto di linee guida adottate, su proposta del Ministro dell'interno, con accordo sancito in sede di Conferenza Stato-città e autonomie locali, in cui possono essere individuati, in relazione alla specificità dei contesti, interventi per la sicurezza urbana, tenuto conto anche delle esigenze delle aree rurali confinanti con il territorio urbano. Tali accordi possono prevedere il coinvolgimento [...] delle reti territoriali di volontari per la tutela e la salvaguardia dell'arredo urbano, delle aree verdi e dei parchi cittadini nonché le associazioni private per la promozione dell'inclusione, della protezione e della solidarietà sociale mediante azioni e progetti per l'eliminazione di fattori di marginalità».

⁹⁰A. GUALDANI, *Programmazione e pianificazione dei servizi sociali: il ruolo dei soggetti del Terzo settore*, in *Munus*, 2019, 2, 540 rileva come attraverso la co-programmazione «si delinea pertanto la costruzione di una sinergia tra Terzo settore e amministrazione che prende avvio dalla individuazione dei bisogni (attività nella quale il Terzo settore sarà chiamato ad espletare la sua funzione di advocacy) e che si concluderà con la valutazione delle risorse (non solo pubbliche, ma anche private profit e non profit) disponibili sul territorio». Secondo l'A, «la co-programmazione, la cui disciplina è dettata da fonte nazionale, diviene allora lo strumento attraverso cui consacrare la relazione pubblico-privato nella determinazione delle politiche pubbliche di welfare (...)».

⁹¹Art. 55: «1. In attuazione dei principi di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei

sione con la sussidiarietà orizzontale puntualizzando che «l'art. 55 CTS realizza per la prima volta in termini generali una vera e propria proceduralizzazione dell'azione sussidiaria – strutturando e ampliando una prospettiva che era già stata prefigurata, ma limitatamente a interventi innovativi e sperimentali in ambito sociale (...) Si instaura, in questi termini, tra i soggetti pubblici e gli ETS, in forza dell'art. 55, un canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato» (Corte Cost. n. 131/2020⁹²).

A ben guardare, l'ordinamento valorizza la sussidiarietà orizzontale non solo quale fonte di legittimazione della partecipazione dei privati alla programmazione, pianificazione e progettazione degli interventi, ma altresì quale *ratio* di istituti volti a favorire la gestione, la cura e la valorizzazione degli spazi urbani.

Paradigmatici, in tal senso, sono gli “interventi di sussidiarietà orizzontale” contemplati dall'art. 189⁹³ del Codice dei contratti pubblici, che disciplina la

servizi nei settori di attività di cui all'articolo 5, assicurano il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione e accreditamento, poste in essere nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona. 2. La co-programmazione è finalizzata all'individuazione, da parte della pubblica amministrazione procedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili. 3. La co-progettazione è finalizzata alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti, alla luce degli strumenti di programmazione di cui comma 2. (...)».

⁹²La pronuncia aggiunge che: «(...) la «co-programmazione», la «co-progettazione» e il «partenariato» (che può condurre anche a forme di «accreditamento») si configurano come fasi di un procedimento complesso espressione di un diverso rapporto tra il pubblico ed il privato sociale, non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico. (...) Il modello configurato dall'art. 55 CTS, infatti, non si basa sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, ma sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico».

⁹³Art. 189: «1. Le aree riservate al verde pubblico urbano e gli immobili di origine rurale, riservati alle attività collettive sociali e culturali di quartiere, con esclusione degli immobili ad uso scolastico e sportivo, ceduti al comune nell'ambito delle convenzioni e delle norme previste negli strumenti urbanistici attuativi, comunque denominati, possono essere affidati in gestione, per quanto concerne la manutenzione, con diritto di prelazione ai cittadini residenti nei comprensori oggetto delle suddette convenzioni e su cui insistono i suddetti beni o aree, nel rispetto dei principi di non discriminazione, trasparenza e parità di trattamento. A tal fine i cittadini residenti costituiscono un consorzio del comprensorio che raggiunga almeno il 66 per cento della proprietà della lottizzazione. Le regioni e i comuni possono prevedere incentivi alla gestione diretta delle aree e degli immobili di cui al presente comma da parte dei cittadini costituiti in consorzi anche mediante riduzione dei tributi propri.

gestione consortile di aree verdi urbane e di immobili di origine rurale nonché la realizzazione di microprogetti di interesse locale di arredo urbano, e il baratto amministrativo di cui all'art. 190⁹⁴, già previsto dal d.l. 12 settembre 2014 n. 133 (art. 24, co. 1).

La breve panoramica innanzi tratteggiata si compone di interventi legislativi statali che sarebbe impossibile approfondire analiticamente in questa sede; sicché, nelle pagine seguenti ci si soffermerà sulle potenzialità insite nelle prati-

2. Per la realizzazione di opere di interesse locale, gruppi di cittadini organizzati possono formulare all'ente locale territoriale competente proposte operative di pronta realizzabilità, nel rispetto degli strumenti urbanistici vigenti o delle clausole di salvaguardia degli strumenti urbanistici adottati, indicandone i costi ed i mezzi di finanziamento, senza oneri per l'ente medesimo. L'ente locale provvede sulla proposta, con il coinvolgimento, se necessario, di eventuali soggetti, enti ed uffici interessati fornendo prescrizioni ed assistenza. Gli enti locali possono predisporre apposito regolamento per disciplinare le attività ed i processi di cui al presente comma.

3. Decorsi due mesi dalla presentazione della proposta, la proposta stessa si intende respinta. Entro il medesimo termine l'ente locale può, con motivata delibera, disporre l'approvazione delle proposte formulate ai sensi del comma 2, regolando altresì le fasi essenziali del procedimento di realizzazione e i tempi di esecuzione. La realizzazione degli interventi di cui ai commi da 2 a 5 che riguardino immobili sottoposti a tutela storico-artistica o paesaggistico-ambientale è subordinata al preventivo rilascio del parere o dell'autorizzazione richiesti dalle disposizioni di legge vigenti. Si applicano in particolare le disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

4. Le opere realizzate sono acquisite a titolo originario al patrimonio indisponibile dell'ente competente.

5. La realizzazione delle opere di cui al comma 2 non può in ogni caso dare luogo ad oneri fiscali ed amministrativi a carico del gruppo attuatore, fatta eccezione per l'imposta sul valore aggiunto. Le spese per la formulazione delle proposte e la realizzazione delle opere sono, fino alla attuazione del federalismo fiscale, ammesse in detrazione dall'imposta sul reddito dei soggetti che le hanno sostenute, nella misura del 36 per cento, nel rispetto dei limiti di ammontare e delle modalità di cui all'articolo 1 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 e relativi provvedimenti di attuazione, e per il periodo di applicazione delle agevolazioni previste dal medesimo articolo 1. Successivamente, ne sarà prevista la detrazione dai tributi propri dell'ente competente.

6. Restano ferme le disposizioni recate dall'articolo 43, commi 1, 2, e 3 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, in materia di valorizzazione e incremento del patrimonio delle aree verdi urbane».

⁹⁴Art. 190: «Gli enti territoriali definiscono con apposita delibera i criteri e le condizioni per la realizzazione di contratti di partenariato sociale, sulla base di progetti presentati da cittadini singoli o associati, purché individuati in relazione ad un preciso ambito territoriale. I contratti possono riguardare la pulizia, la manutenzione, l'abbellimento di aree verdi, piazze o strade, ovvero la loro valorizzazione mediante iniziative culturali di vario genere, interventi di decoro urbano, di recupero e riuso con finalità di interesse generale, di aree e beni immobili inutilizzati. In relazione alla tipologia degli interventi, gli enti territoriali individuano riduzioni o esenzioni di tributi corrispondenti al tipo di attività svolta dal privato o dalla associazione ovvero comunque utili alla comunità di riferimento in un'ottica di recupero del valore sociale della partecipazione dei cittadini alla stessa».

che di sussidiarietà orizzontale non codificate a livello normativo o disciplinate solo da fonti secondarie, ma comunque suscettibili di favorire il superamento delle disuguaglianze sociali nelle aree urbane svantaggiate.

È significativo, in tal senso, che la dottrina, attualizzando il “diritto alla città” elaborato da Lefebvre negli anni ‘60⁹⁵ e poi affermato dalle Carte internazionali⁹⁶, ne abbia rinvenuto una moderna declinazione proprio nelle pratiche di *sharing economy* di cui in seguito si dirà, nonché nelle esperienze di cittadinanza attiva volte alla gestione dei beni comuni e alla rigenerazione del tessuto urbano⁹⁷, che concorrono a ridefinire il “diritto alla città” come «riattivazione del diritto/dovere di cittadinanza, come momento di epifania e risveglio di coloro che vivono la

⁹⁵H. LEFEBVRE, *Le droit à la ville*, Paris, Anthropos, 1968. Per un commento all’opera v. L. COSTES, *La rivendicazione odierna del diritto alla città*, in *Sociologia urbana e rurale*, 2019, 118, 33, il quale evidenzia come obiettivo del suo lavoro fosse «riuscire a individuare un programma di ricerca e di azione politica che permetta alle persone di recuperare lo spazio urbano e la loro vita cittadina, di restituire agli abitanti la vita della città». Secondo Lefebvre, «La soluzione sta nella entrata in pratica di un nuovo diritto: il “diritto alla città, a non essere escluso dalla centralità, dal suo movimento, nella riappropriazione dello spazio da parte dei cittadini come punto di partenza per la realizzazione della trasformazione democratica della società». Di recente v. altresì, A. MAZZETTE, *Il diritto alla città cinquant’anni dopo: il ruolo della sociologia urbana*, in *Sociologia urbana e rurale*, 2018, 115, 38 ss.

⁹⁶V. la *Carta europea dei diritti umani nella città*, adottata il 18 maggio 2000 dalla Seconda Conferenza Europea delle città per i diritti umani (art. 1 «Diritto alla città»); la *New Urban Agenda* conclusiva della Conferenza dell’O.N.U. sugli insediamenti umani e lo sviluppo urbano sostenibile *Habitat III*, svoltasi a Quito nell’ottobre 2016; la nuova *Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*.

⁹⁷F. SAITTA, *Il “diritto alla città”: l’attualità di una tesi antica*, in *Ordines*, 2020, 2, 69-70: «In questo contesto, alcune città, sull’onda della *sharing economy*, hanno iniziato a collaborare reciprocamente per condividere i principi ispiratori per un governo dell’economia digitale e, più in generale, per sperimentare una nuova strategia tra città che condividono un tessuto socio-economico e/o un’esperienza storica di partecipazione popolare ai processi decisionali dell’ente locale. Com’è ben stato notato, la novità di tali fenomeni, che proiettano le città verso nuovi scenari, è che è tutto improntato ai temi della solidarietà sociale: il diritto della città scavalca quello statale e delle comunità autonome, poiché le città si fanno carico dei problemi globali e non solo di quelli locali. Merita menzione addirittura maggiore il fenomeno delle pratiche di rigenerazione del tessuto urbano esistente nate dalle iniziative di cittadini che, in accordo con le istituzioni municipali di riferimento, si sono attivati per produrre in forma autonoma spazi più democratici, inclusivi, accessibili e culturalmente attivi: numerosi sono gli esempi di pratiche promosse direttamente dai cittadini che, sotto la forma dell’utilizzo temporaneo o del riuso di un edificio esistente o di un’area in stato di abbandono, hanno prodotto nuovi modi di vivere e lavorare, offerto servizi innovativi alla collettività, spazi per le comunità locali, la cultura e le attività creative, l’avvio di nuove realtà professionali (postazioni di *co-working*, unità da affittare, caffetterie, laboratori artigianali, mercati locali), in nome di un «diritto alla città» inteso come il diritto collettivo di plasmare e produrre lo spazio urbano nel suo valore d’uso».

città”, in altre parole come “diritto collettivo di plasmare e produrre lo spazio urbano nel suo valore d’uso”⁹⁸.

Muovendo dallo sviluppo di tale premessa, ci si interrogherà sul ruolo interpretabile dagli enti locali, che, talvolta, pur in mancanza di una cornice legislativa statale o regionale, hanno inquadrato giuridicamente forme di attivismo civico sorte spontaneamente, confermando che il Comune, in quanto ente «*più prossimo al territorio (...) capace di raccogliere e valorizzare le idee e le proposte che sorgono spontaneamente in seno alla comunità di riferimento*», è l’ente meglio in grado di “favore” l’azione sussidiaria dei cittadini ai sensi dell’art. 118, co. 4 Cost⁹⁹.

Anche le espressioni della sussidiarietà orizzontale prive di un sostrato normativo di rango primario possono, al pari delle altre, assumere una duplice dimensione ed esplicarsi tanto con il coinvolgimento dei cittadini nella definizione delle politiche pubbliche locali, quanto con lo svolgimento di attività volte alla realizzazione di interessi di comunità, specie mediante la condivisione di risorse materiali e immateriali secondo il paradigma della *sharing economy*.

Sul primo versante, vengono in rilievo tutte quelle iniziative volte a far sì che i cittadini possano intervenire, già a monte, in sede di rilevazione dei bisogni e progettazione degli interventi. Si pensi al modello delle CO-città elaborato dalla dottrina e messo in campo da taluni enti locali, in forza del quale l’obiettivo delle politiche pubbliche è «*favorire la transizione delle città e soprattutto dei quartieri verso un ecosistema collaborativo urbano/metropolitano in cui la cura e rigenerazione della città, i bisogni delle persone e le prospettive dell’economia locale vengono affrontati, soddisfatti, coltivati facendo leva su strategie centrate sull’intelligenza civica e la collaborazione tra pubblico, privato e comunità/collettività*»¹⁰⁰.

⁹⁸F. SAITTA, *Il “diritto alla città”*, cit., p. 84: «Ciò postula il riconoscimento della partecipazione come fondamentale elemento dei processi di trasformazione urbana, alla ricerca di soluzioni idonee a consentire l’effettiva soddisfazione del «diritto alla città» (...). La strada per l’affermazione del «diritto alla città» è sicuramente lunga e passa attraverso la trasformazione degli abitanti da meri amministrati e subordinati alla potestà pubblica in attori: il «diritto all’opera» ed il «diritto alla fruizione» predicati da Lefebvre presuppongono un cittadino collaborativo ed un’amministrazione più partecipata e trasparente».

⁹⁹ L. MUZI, *L’amministrazione condivisa dei beni comuni urbani: il ruolo dei privati nell’ottica della sussidiarietà orizzontale*, in F. Di Lascio, F. Gighioni, *La rigenerazione*, cit., p. 124.

Benché ormai numerose siano le esperienze locali orientate in tale direzione, per rendere una significativa idea di ciò che si sta dicendo è utile richiamare brevemente quelle promosse dal Comune di Reggio Emilia attraverso il *Regolamento dei laboratori di cittadinanza* adottato nell'ambito del programma *Quartiere, bene comune*¹⁰¹.

La strategia d'azione elaborata dall'ente si fonda su due pilastri fondamentali: gli accordi di cittadinanza e i laboratori di cittadinanza, che rappresentano, rispettivamente, gli strumenti e le sedi funzionali all'attuazione della "città collaborativa".

È interessante osservare come, secondo quanto statuito dal Regolamento, gli accordi di cittadinanza¹⁰² si articolino in una parte strategica con una visione progettuale di lungo e/o medio periodo e in una parte operativa con le singole progettualità disegnate e attuate dai cittadini; coerentemente con siffatto impianto, dal punto di vista contenutistico, detti accordi hanno ad oggetto sia progetti volti «alla cura della città» (ad es. interventi condivisi sui beni, sugli spazi pubblici e sugli edifici, con diversi livelli di intensità: la cura occasionale, la cura costante e continuativa, la gestione condivisa e la rigenerazione e il riu-

¹⁰⁰C. IAIONE, *Le politiche pubbliche al tempo della sharing economy: nell'età della condivisione il paradigma del cambiamento è la collaborazione*, in E. Polizzi, M. Bassoli (a cura di), *Le politiche della condivisione*, Milano, 2016, 44.

¹⁰¹Approvato con delibera del Consiglio Comunale 21.12.2015 n. 228 e modificato con delibera 11.12.2017 n. 186 reperibile in <https://www.comune.re.it/retcevica/urp/regolamenti.nsf/PES-TitoloWebCategoria/47CC48B5C7288DE4C1257F6B002A8234?opendocument>. In dottrina v. N. LEVI, *Quartiere, bene comune. Un'esperienza di città collaborativa a Reggio Emilia*, in P. CHIRULLI, C. IAIONE (a cura di), *La co-città*, Napoli, Jovene, 2019, 267 ss.

¹⁰²L'accordo di cittadinanza costituisce «lo strumento con cui Comune e cittadini/e protagonisti/e sottoscrivono i reciproci impegni rispetto ai progetti di innovazione sociale individuati ed elaborati in modalità condivisa durante la fase di ascolto e co-progettazione (...) si compone di due parti strettamente integrate: una parte strategica con una visione progettuale di lungo e/o medio periodo rispetto alla dimensione spaziale e sociale del contesto territoriale sviluppata a partire dalle competenze e vocazioni del territorio, scaturite dalla lettura del territorio da parte dell'Architetto di Quartiere e dalla fase di Ascolto della cittadinanza; una parte operativa con le singole progettualità disegnate e attuate dai cittadini protagonisti dei Laboratori di cittadinanza coerentemente alla visione generale» (Art. 6 Reg. dei laboratori e degli accordi di cittadinanza).

so¹⁰³), che progetti finalizzati «*alla cura della comunità*», volti a «*generare nuovi servizi in grado di soddisfare bisogni sociali grazie a legami sociali e forme inedite di relazione civica facilitate anche da piattaforme e ambienti digitali*»¹⁰⁴.

Dal punto di vista operativo, centrale e meritevole di considerazione è il ruolo rivestito dai laboratori di cittadinanza, nei quali si sviluppa il processo collaborativo articolato in più fasi: ascolto dei bisogni, manifestazione delle prime proposte progettuali, progettazione condivisa per la firma dell'Accordo, gestione degli interventi e dei servizi previsti e sottoscritti nell'Accordo, covalutazione e rendicontazione pubblica dei risultati ottenuti e degli impatti prodotti (v. art. 4 Regolamento).

Nel tratteggiare, seppur in modo necessariamente sintetico, il fenomeno delle *co-cities*, affiorano molteplici analogie con le esperienze - la più nota è quel-

¹⁰³In merito a questi, il Regolamento specifica che: «L'intervento è finalizzato a: integrare o migliorare gli standard manutentivi garantiti dal Comune o migliorare la vivibilità e la qualità degli spazi; assicurare la fruibilità collettiva di spazi pubblici o edifici non inseriti nei programmi comunali di manutenzione; collaborare alla rigenerazione e riuso anche temporaneo di spazi o edifici pubblici dismessi o abbandonati da destinare ad attività di interesse pubblico e con un impatto sociale».

¹⁰⁴«Per la promozione di nuovi servizi, il Comune favorisce il coinvolgimento diretto dell'utente finale di un servizio nel suo processo di progettazione, infrastrutturazione ed erogazione. La produzione di servizi collaborativi viene promossa per attivare processi generativi di beni comuni materiali, immateriali e digitali. Il Comune persegue gli obiettivi di cui al presente articolo incentivando la nascita di cooperative, imprese sociali, start-up a vocazione sociale e lo sviluppo di attività e progetti a carattere economico, culturale e sociale. Gli obiettivi della co-progettazione per la cura della comunità sono di produrre innovazione sociale socializzata, cioè forme inedite di risposta al bisogno sociale delle comunità attraverso il ruolo attivo della comunità stessa fin dalla fase progettuale e con una rilevante ricaduta sociale del servizio progettato». Per una panoramica dei progetti collaborativi attuati v. <https://www.comune.re.it/retcecivica/urp/pes.nsf/web/Dcmntrlzn?opendocument>.

la bolognese¹⁰⁵ - di “amministrazione condivisa”¹⁰⁶, volte, attraverso l’adozione del *Regolamento sulla collaborazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani*¹⁰⁷, a facilitare l’attivismo di tutti quei cittadini che intendano prendersi cura dei beni comuni (manutenzione del verde e di strade, gestione condivisa di edifici pubblici inutilizzati, ecc.) attraverso la co-progettazione e la co-gestione degli spazi urbani¹⁰⁸, in ossequio al principio di sussidiarietà orizzontale¹⁰⁹.

¹⁰⁵Così descritta sul portale del Comune: Bologna ha adottato nel 2014 il Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e rigenerazione dei beni comuni urbani, come frutto della sperimentazione condotta grazie al progetto “La città come bene comune” della Fondazione del Monte di Bologna e Ravenna. Il Regolamento ha profondamente innovato la cura e l’amministrazione della città, creando una forma inedita di collaborazione tra amministrazione, cittadini e altre articolazioni della comunità locale. Nel contempo, il Comune ha lanciato “Collaborare è Bologna” con una finalità duplice: (i) coordinare all’interno di un’unica politica pubblica diversi progetti di rigenerazione dei beni comuni urbani, innovazione sociale ed economia collaborativa; (ii) prototipare un metodo nuovo per costruire un dialogo con le forze della collaborazione civica nella città. Parte di questo processo e percorso è “CO-Bologna” (<https://co-bologna.it/chi-siamo/>). Per un’approfondita analisi del caso bolognese v. V. ORIOLI, *Città collaborative e rigenerazione urbana. L’esperienza di Bologna*, in A. ALVISI, D. DONATI, G. PAVANI, S. PROFETI, C. TUBERTINI (a cura di), *New Policies and Practices for European Sharing Cities*, Università di Bologna – Collana *Alma Mater Studiorum 1088*, Bologna, 2019, 420 ss.

¹⁰⁶L’amministrazione condivisa si sostanzia in uno «strumento di democrazia di prossimità essenziale per l’incremento della coesione sociale tra individui e gruppi, capace di proiettare i suoi benefici effetti ben al di là del momento emergenziale della crisi economica, divenendo pratica da sviluppare e sostenere in funzione della stessa promozione e sviluppo della comunità locale proprio in quelle aree – le città – dove maggiore è la conflittualità tra categorie sociali differenti, e dove sono più evidenti le problematiche di convivenza e le tematiche a sfondo ambientale» (in termini, C. TUBERTINI, *Sviluppare l’amministrazione condivisa attraverso i principi di sussidiarietà (verticale) e leale collaborazione: riflessioni e proposte*, in *Ist. Fed.*, 2019, 4, 973. Per un inquadramento del tema, anche con riferimento ai beni comuni, v. G. ARENA, *L’Amministrazione condivisa 18 anni dopo. Un’utopia realizzata*, in *labsus.org*; ID., *Liberare energia mediante la cura condivisa dei beni comuni*, in *labsus.org*; M. R. FERRARESE, “Governance”. *Sugli effetti politici e giuridici di una self-revolution*, in *Politica del diritto*, 2014, 2, 161 ss.; L. RAMPA, *I beni comuni tra diritto ed economia: davvero un tertium genus?*, in *Politica del diritto*, 2014, 2, 253 ss.; P. CHIRULLI, *I beni comuni tra diritti fondamentali, usi collettivi e doveri di solidarietà*, in AA.VV. *Studi in onore di Claudio Rossano*, Napoli, Jovene, 2013; A. LUCARELLI, *La democrazia dei beni comuni*, Roma-Bari, Laterza, 2013; G. ARENA, C. IAIONE (a cura di), *L’Italia dei beni comuni*, Roma, Carocci, 2012; T. MANNARINI, *La cittadinanza attiva. Psicologia sociale della partecipazione pubblica*, Bologna, Il Mulino, 2009; G. ARENA, *Cittadini attivi*, Roma-Bari, Laterza, 2006.

¹⁰⁷L’amministrazione comunale è la prima ad aver adottato, con delibera del Consiglio comunale, 19 maggio 2014, n. 172 il Regolamento, elaborato con Labsus-laboratorio per la sussidiarietà. Si rammenta, però, che, anche alla luce delle coordinate tracciate dalla giurisprudenza in risposta alla problematiche emerse nelle molteplici esperienze di amministrazione condivisa ormai in atto, nel 2017 Labsus ha proposto un nuovo prototipo di Regolamento, adottabile dagli enti locali come base di riferimento: *Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazioni per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni urbani* reperibile in <https://www.labsus.org/wp-content/uploads/2017/04/giugno.2020.Prototipo-di->

Segnatamente, in applicazione del suddetto modello, il Comune e i cittadini definiscono l'ambito degli interventi di cura, rigenerazione o gestione condivisa dei beni comuni urbani attraverso patti di collaborazione¹¹⁰ suscettibili di assumere contenuti molteplici ed eterogenei¹¹¹, sulla cui natura giuridica si rinvengono posizioni eterogenee in dottrina¹¹², talune tendenti a qualificarli come accordi di stampo pubblicistico *ex art.* 11 L. n. 241/1990¹¹³, altre inclini a sostenere la natura amministrativa non autoritativa ai sensi dell'art. 1 co. 1-*bis* L. n.

Regolamento-Labsus.-rev2021.pdf). Attualmente il Regolamento è stato adottato da più di 250 Comuni; per una panoramica generale dei regolamenti fino ad ora adottati v. <https://www.labsus.org/category/diritto/norme/regolamenti-comunali/>.

¹⁰⁸Per un approfondimento v. D. CIOFFI, *Il ruolo del nuovo terzo settore nella società italiana che cerca "paricrazia"*, in G. Arena, C. Iaione (a cura di), *L'Italia dei beni comuni*, cit., p. 121 ss.

¹⁰⁹C. IAIONE, *Le politiche pubbliche*, cit., p. 58 inserisce tale esperienze nella categoria della *shared governance*, che rappresenta uno degli «*strati incrementali*» di cui si compone la «*matrice della co-governance urbana*», corrispondenti ai diversi schemi di *governance* ipotizzabili. Partendo dalla «*governance pubblica*», in cui l'istituzionale locale concentra su di sé il controllo e il governo del territorio, il potere decisionale, nonché la produzione, erogazione e distribuzione dei servizi pubblici locali, si trovano nei livelli successivi: la «*governance pubblico-privata*» che si realizza attraverso i partenariati pubblico-privati; la «*governance condivisa* (o *shared governance*)», che – ispirata al principio di sussidiarietà orizzontale – può trovare realizzazione attraverso i patti di collaborazione volti a disciplinare gli interventi dei cittadini per la cura volontaria della città; la «*governance collaborativa*», che prevede la stipula di patti multilaterali involgenti «*il civico fatto di innovatori sociali, il sociale composto dalle organizzazioni del terzo settore e volontariato e altre organizzazioni della società civile, il cognitivo che raggruppa istituzioni culturali, scuole e università, il pubblico che racchiude il reticolo complesso e multilivello delle istituzioni pubbliche, il privato fatto di imprese e industrie che costruiscono su vocazioni locali e dunque sono per forza di cose interessate a contribuire allo sviluppo locale*»; la «*governance cooperativa*», che prevede la nascita di strutture cooperative e di comunità per contribuire alla produzione di servizi comuni urbani (ad es., nel settore della mobilità urbana, la flotta comune, ovvero l'insieme di tutti i mezzi di proprietà dei cittadini a livello di quartiere); infine, la «*governance policentrica*», in cui il ruolo delle istituzioni consiste nella creazione di un «*ecosistema istituzionale collaborativo*» volto a connettere i singoli individui quali «*centri autonomi di relazioni e di soluzione di problemi*».

¹¹⁰Parte della dottrina qualifica siffatte esperienze come “microrigenerazione”. In tal senso, R. DIPACE, *Le politiche di rigenerazione dei territori*, cit., p. 640, secondo cui: “Un altro modo di declinare la dimensione “micro” della rigenerazione urbana si rinviene nella sempre più frequente regolamentazione comunale della disciplina degli interventi di rigenerazione dei beni urbani. In questi casi, rispetto a quanto appena rilevato con riguardo agli interventi statali, viene in rilievo il ruolo fondamentale della cittadinanza nella predisposizione degli interventi di rigenerazione»; G. GARDINI, *Alla ricerca della “città giusta”*, cit., p. 74: «La microrigenerazione, per contrapposizione, si sostanzia in una serie di iniziative puntuali, volte alla realizzazione di interventi di riqualificazione di specifici spazi urbani, spesso frutto della collaborazione “guidata” fra la pubblica amministrazione e la cittadinanza. Si tratta di forme di rigenerazione dal basso, che sfruttano modelli di amministrazione condivisa, aperta alla partecipazione della cittadinanza, e si ispirano ad un ideale di città collaborativa, o co-città, in cui la gestione di beni e spazi comuni urbani viene curata dall'amministrazione insieme ai diretti interessati, ossia i cittadini (...) Attraverso la microrigenerazione, o rigenerazione dal basso, si assiste quindi ad un vero e proprio cambio di paradigma nella gestione urbana che, come è stato detto, porta a superare la sola dimensione partecipativa per realizzare il modello dell'amministrazione condivisa, dove privato e amministrazione rivestono ruoli paritari». In merito ai patti di collabora-

241/1990¹¹⁴ o finanche contrattuale secondo lo schema del partenariato sociale di cui agli artt. 189 e 190 del Codice dei contratti pubblici¹¹⁵.

Non potendosi approfondire i suddetti profili, è interessante quantomeno rilevare come, secondo l'impostazione teorica sottesa al Regolamento, quest'ultimo - difettando una disciplina di rango primario - aspiri a porsi come diretta attuazione dell'art. 118, co. 4 Cost¹¹⁶; sicché – come è stato osservato - «nell'esperienza italiana (...) a "cucire" il legame tra informalità e formalità del diritto non è tanto l'obbligatoria previsione di una legge, che pure potrebbe esserci, ma la congiunzione di

zione, G. GARDINI, *op cit.*, p. 77 rileva altresì che: «il valore dei patti di collaborazione non risiede solo negli effetti materiali di cura di beni comuni, e dunque nella loro capacità di dare attuazione ai Regolamenti, ma anche nella promozione della partecipazione civica, nel recupero dei legami di comunità e nella integrazione delle persone all'interno delle comunità locali. Sono quindi strumenti urbanistici dotati di valore in sé, non solo per la loro capacità di dare attuazione ai regolamenti sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione».

¹¹¹Ai sensi degli artt. 7 e 8 del Regolamento, è possibile distinguere "patti di collaborazione ordinari", aventi ad oggetto, ad esempio, pulizia, imbiancatura, piccola manutenzione ordinaria, giardinaggio, allestimenti, decorazioni, attività di animazione territoriale, aggregazione sociale, comunicazione, attività culturali e formative, e "patti di collaborazione complessi", che "riguardano spazi e beni comuni che hanno caratteristiche di valore storico, culturale o che, in aggiunta o in alternativa, hanno dimensioni e valore economico significativo, su cui i cittadini propongono di realizzare interventi di cura o rigenerazione che comportano attività complesse o innovative volte al recupero, alla trasformazione ed alla gestione continuata nel tempo per lo svolgimento di attività di interesse generale". In merito agli interventi realizzabili con i patti di collaborazione, v. F. DI LASCIO, *Quali tendenze in corso, cit.*, p. 135 ss.; P. MICHARA, *I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. L'esperienza di Bologna*, in *Aedon*, 2016, 2. Affronta molteplici profili relativi ai patti di collaborazione, R. TUCCILLO, *Rigenerazione dei beni attraverso i patti di collaborazione tra amministrazione e cittadinanza attiva: situazioni giuridiche e forme di responsabilità*, in F. Di Lascio, F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione, cit.*, p. 89 ss.

¹¹²Sul punto, v. P. MICHARA, *I patti di collaborazione, cit.*; M.V. FERRONI, *Le forme di collaborazione per la rigenerazione di beni e spazi urbani*, in *Nomos*, 2017, 3, 9-10-17.

¹¹³F. GIGLIONI, *Le città come ordinamento giuridico, cit.*, p. 66 ss., secondo cui, però, nel caso in cui il patto di collaborazione sia stipulato su iniziativa dell'amministrazione, che ricerchi i cittadini con un avviso pubblico per il riuso temporaneo di beni e spazi urbani, il referente normativo sarebbe quello dell'art. 12, l. n. 241/1990 sulla concessione di sovvenzioni.

¹¹⁴A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana, cit.*, pp. 158-160.

¹¹⁵R. DIPACE, *Le politiche di rigenerazione dei territori, cit.*, pp. 642-643.

¹¹⁶F. GIGLIONI, *Le città come ordinamento giuridico, cit.*, pp. 44-45 osserva: «I patti di collaborazione sono soluzioni originali che trovano la loro fonte di legittimazione nei regolamenti comunali, come dianzi detto. I regolamenti, a loro volta, non sono in esecuzione di determinati provvedimenti legislativi ma trovano origine, come precisato in quasi tutti i regolamenti, negli artt. 117, c. 6, e 118, c. 4, Cost. Sono, dunque, in diretta esecuzione della Costituzione e costituiscono l'esercizio dell'autonomia comunale. Benché i regolamenti comunali siano a tutti gli effetti atti normativi, la loro legittimazione non è riconducibile a provvedimenti legislativi formali»; in tal senso, v. altresì L. MUZI, *L'amministrazione condivisa dei beni comuni urbani: il ruolo dei privati nell'ottica del principio di sussidiarietà orizzontale*, in F. Di Lascio, F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani, cit.*, p. 119.

due azioni: da un lato, la realizzazione del disegno costituzionale disposto dal richiamato articolo 118 (...), dall'altro, le autorità di governo territoriali che, in virtù della rappresentanza degli interessi dei territori che amministrano e dell'autonomia loro concessa, possono, grazie al richiamato principio di sussidiarietà orizzontale, riconoscere le azioni coerenti con gli interessi generali che rappresentano (...). Pertanto, il principio di legalità è in queste situazioni soddisfatto non tanto dall'atto formale legislativo, ma dall'applicazione diretta della Costituzione di cui si fanno garanti le autorità pubbliche rappresentative degli interessi generali in forza della loro autonomia»¹¹⁷.

¹¹⁷F. GIGLIONI, *Il diritto pubblico informale alla base della riscoperta delle città come ordinamento giuridico*, in *Riv. giur. ed.*, 2018, 1, 3 ss.

Nelle esperienze virtuose sin qui descritte, forme di partecipazione¹¹⁸ emerse spontaneamente hanno ricevuto definizione giuridica da parte di Comuni inclini a valorizzare le potenzialità della sussidiarietà orizzontale. Nondimeno, come innanzi accennato, l'attivismo civico può esprimersi anche in manifestazioni del tutto prive di inquadramento giuridico, ma comunque capaci di contribuire all' "interesse generale" di cui all'art. 118 co. 4 Cost. perché basate sulla la condivisione delle risorse secondo il paradigma della *sharing economy*.

¹¹⁸U. ALLEGRETTI, *Il cammino accidentato di un principio costituzionale: quaranta anni di pratiche partecipative in Italia*, in *Rivista AIC*, 2011, 1, 4 osserva che: «Basi anche testuali per la partecipazione non mancano nella redazione della nostra Carta. Intanto, l'art. 1 proclama che il popolo non soltanto è titolare della sovranità ma ne ha l'esercizio. Non meno chiaramente, le basi della Costituzione stanno, per l'art. 2, nei diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo che nelle formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità: tutto ciò non può non comprendere la sua partecipazione alla vita della società e delle istituzioni, elemento essenziale di quella che si chiama la sua piena "capacitazione". Con la sua dizione letterale l'art. 3 pone come fine della Repubblica "il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese". Questa è sempre stata considerata norma base, di tipo finalistico, che orienta tutta la costituzione italiana verso una trasformazione più egualitaria della società, ma più raramente è stata oggetto di analisi nell'aspetto qui sottolineato. Essa, nella complessità della sua conformazione testuale, non è forse altrettanto formale quanto altre costituzioni più recenti (numerose costituzioni latinoamericane, la portoghese e altre) nel sancire la partecipazione e la stessa democrazia partecipativa, ma contiene una diretta menzione della partecipazione. E lo fa in un contesto estremamente significativo, appunto perché è quello in cui si impone alla Repubblica il compito di trasformazione sociale e di realizzazione dell'uguaglianza sostanziale, indicando così una prospettiva dinamica e prescrivendo un cammino al Paese nel quale la partecipazione – specificata come riguardante l'organizzazione "politica, economica e sociale" – deve investire tutta la società e le sue istituzioni in funzione di obiettivi, appunto, di giustizia sociale». Posta tale premessa, l'A. rileva che: «i principi costituzionali sono "auto-applicativi" e che pertanto ogni istituzione può e forse deve applicarli anche in difetto di leggi o altre norme generali. In particolare, atteso che le autonomie locali, specialmente dopo la riforma costituzionale del 2001, godono di una posizione di piena capacità autoregolativa, esse potranno introdurre nel loro funzionamento e nella loro organizzazione dispositivi partecipativi con proprie decisioni; e ciò vale in misura più stringente per il comune, data la sua fisionomia di ente di base, espressione immediata della comunità locale». A. VALASTRO, *Stato costituzionale, democrazia pluralista e partecipazione: quali diritti?*, in AA.VV., *Scritti in onore di Enzo Cheli*, Bologna, Il Mulino, 2010, 457 ss. rinviene: «nei diritti di partecipazione il punto di tenuta dell'intero sistema dei diritti sociali, la condizione e il punto di arrivo degli stessi: ciò appare tanto più vero ove si ponga mente al fatto che la partecipazione ai processi decisionali, fornendo al decisore informazioni sui bisogni dei destinatari, può contribuire a sua volta a migliorare la qualità delle politiche pubbliche, e dunque delle prestazioni previste a tutela dei singoli diritti sociali. Tutto ciò dovrebbe portare a riconoscere l'esistenza di un diritto sociale fondamentale avente a oggetto la realizzazione di processi decisionali inclusivi, ossia l'apprestamento di strumenti e garanzie volti a consentire e promuovere il coinvolgimento dei soggetti privati nella creazione delle regole; e il punto nodale della distinzione tra diritti partecipativi classici (democrazie rappresentativa) e nuovi diritti sociali partecipativi (democrazia partecipativa) dovrebbe ravvisarsi nell'obbligo di intervento positivo che i secondi postulano in virtù del loro collegamento con l'art. 3, comma 2, Cost.». La dottrina ha affrontato il tema della partecipazione del cittadino alla *governance* della città anche mettendolo in connessione con quello della *smart city*. A tal proposito si è osservato che: «negli ultimi anni si riconosce come la traduzione in pratica della filosofia *smart* si sia limitata – tanto nei Paesi occidentali quanto in quelli in via di sviluppo – all'aspetto tecnologico, ovvero alle infrastrutture di cui la città *smart* ha bisogno. Sono tre i fattori che hanno pesantemente inciso sull'equazione tra *smart city* e infrastrutture tecnologiche: il determinismo tecnologico; l'influenza delle multinazionali nel settore delle Ict; un orien-

In tal senso, è significativo che nel Regolamento bolognese siano rintracciabili impliciti riferimenti alle modalità d'azione tipiche della *sharing economy*, specie laddove (art. 11) si dispone che: «*Il Comune promuove l'innovazione sociale, attivando connessioni tra le diverse risorse presenti nella società, per creare servizi che soddisfino bisogni sociali e che nel contempo attivino legami sociali e forme inedite di collaborazione civica, anche attraverso piattaforme e ambienti digitali, con particolare riferimento alla rete civica*» (co. 1) e «*(...) al fine di ottimizzare o di integrare l'offerta di servizi pubblici o di*

tamento neoliberista»; nondimeno, solo «una comunità dotata di intelligenza civica – cioè la capacità latente di interpretare e risolvere problemi di ordine collettivo – è in grado di favorire il passaggio da una smart city a una città intelligente. Oggi non è solo questione di infrastruttura tecnica, ma anche di infrastruttura sociale, civica. In altre parole, l'hardware delle infrastrutture cittadine deve essere accompagnato da un software sociale sofisticato e aperto, il cui codice sia accessibile e ri-programmabile. Il passaggio da città smart a città intelligente richiede di aprire a un modello di governance dal basso che controbilanci quello delle grandi Corporation It in collaborazione con i governi locali. (...) Ciò significa, per esempio, sostituire l'ottica di consultazione con cui moltissimi comuni hanno interagito coi propri abitanti con veri processi partecipativi di co-design e co-creation. Infatti, non bastano più ingegneri, sistemisti e programmatori, ma servono cittadini che partecipino e creino attivamente il contesto urbano come attivisti, associazioni locali, comunità rilevanti nella storia della città» (in termini, L. SARTORI, *Alla ricerca della smart citizenship*, cit., pp. 931-943). Nello stesso senso, L. BUSCEMA, *Smart city e rigenerazione urbana*, cit., 25-26 osserva che: «comunità smart diviene, in quest'ottica, un modello di società che sappia compiutamente soddisfare le rivendicazioni e le istanze provenienti dalla propria collettività di riferimento pur non smarrendo le reali finalità da perseguire; miglioramento della qualità della vita e del benessere dei propri cittadini e sviluppo sostenibile arricchito dalla condivisione di esperienze, da un modello di democrazia partecipativa, dall'apertura al confronto ed al dialogo e dal rafforzamento dei valori di fondo di collettività coese, tali proprio perché compartecipi nella costruzione del proprio futuro. In questo, le nuove tecnologie divengono strumento di progresso e non fine da conseguire, risultando serventi ai bisogni dell'individuo sempre più consapevole del corretto utilizzo delle stesse senza che un loro uso distorto possa pregiudicare interessi davvero superiori, legati alla salute ed alla integrità dell'habitat naturale, con i quali il processo di sviluppo urbano, in un costante percorso di elaborazione critica, dovrebbe costantemente rapportarsi e non prevalere ad ogni costo». La medesima prospettiva pare possa essere colta in T. FAVARO, *Verso la smart city*, cit., p. 87: «La riflessione sulla smart cities quale modello di rigenerazione deve dunque spostarsi su di un diverso piano. L'aspetto che sembra concretamente incidere sugli strumenti di pianificazione e programmazione della rigenerazione è infatti la capacità di incentivare nuove forme di collaborazione della comunità e di tutti quei soggetti che, in un approccio bottom up, consentono lo sviluppo socio-economico e ambientale del territorio. La tecnologia digitale, tradizionalmente associata all'idea del « non-luogo » e dell'isolamento dell'uomo rispetto alla società in cui vive, nella smart city può trasformarsi in strumento di governance distribuita, funzionale alla partecipazione dei soggetti che insistono sul territorio. In tal senso, la smart city è in primo luogo una smart community e le tecnologie sono volte anzitutto a favorire il coinvolgimento diretto dei cittadini nelle politiche urbane». V. altresì G. URBANO, *Le "Città intelligenti" alla luce del principio di sussidiarietà*, in *Ist. Fed.*, 2019, 2, 471-472: «La partecipazione rappresenta, quindi, la chiave di lettura delle Città "intelligenti", in cui i cittadini sono elemento essenziale, destinatari e vero motore del loro funzionamento. Ed è in questo senso che va interpretato l'accostamento dell'aggettivo "intelligente" alla Città come la dimensione governativa più attenta e incentrata sulle reali esigenze di vita manifestate dai cittadini e dalle comunità di riferimento. (...) L'intelligenza che connota la Città e che contraddistingue anche la comunità significa, in altri termini, partecipazione in chiave sussidiaria. Da questa prospettiva, la smart city "all'italiana", ossia la Città intelligente non si concentra tanto (e solo), secondo le intenzioni del legislatore, sulla promozione dell'utilizzo di nuove tecnologie come mezzo per migliorare la qualità di vita dei cittadini e il benessere di una comunità, ma si costruisce per lo più sulla promozione degli istituti di partecipazione come fine per avvicinare i

offrire risposta alla emersione di nuovi bisogni sociali, il Comune favorisce il coinvolgimento diretto dell'utente finale di un servizio nel suo processo di progettazione, infrastrutturazione ed erogazione. La produzione di servizi collaborativi viene promossa per attivare processi generativi di beni comuni materiali, immateriali e digitali» (co. 2).

Occorre sinteticamente chiarire che per *sharing economy* si suole intendere un nuovo modello economico basato sulla condivisione “tra pari” (*peer-to-peer*) di risorse materiali e immateriali, solitamente con l’intermediazione di una piattaforma digitale¹¹⁹; pur potendosene dare, approssimativamente, una definizione unica, al suo interno convergono una molteplicità di pratiche eterogene: talune, le più note, maggiormente orientate al mercato (ad es. UBER, Airbnb) e per le quali è persino dubbio possa parlarsi di *sharing economy*¹²⁰, altre sviluppatesi sulla base di approcci non commerciali e caratterizzate da un prevalente con-

cittadini e consentire loro di comunicare direttamente all'amministrazione le reali necessità ed esigenze come elementi indispensabili dei suoi processi decisionali. In altri termini, l'uso degli strumenti tecnologici diviene il mezzo per semplificare il dialogo tra amministrazione e cittadini, ma è la partecipazione ad essere il fine che la stessa deve realizzare».

¹¹⁹La Commissione UE, nella Comunicazione del 2 giugno 2016, descrive l’ “economia collaborativa” come l’insieme di «*modelli imprenditoriali in cui le attività sono facilitate da piattaforme di collaborazione che creano un mercato aperto per l’uso temporaneo di beni o servizi spesso forniti da privati. L’economia collaborativa coinvolge tre categorie di soggetti: i) i prestatori di servizi che condividono beni, risorse, tempo e/o competenze e possono essere sia privati che offrono servizi su base occasionale (“pari”) sia prestatori di servizi nell’ambito della loro capacità professionale (“prestatori di servizi professionali”); ii) gli utenti di tali servizi; e iii) gli intermediari che mettono in comunicazione – attraverso una piattaforma on line – i prestatori e gli utenti e che agevolano le transazioni tra questi (“piattaforme di collaborazione”). Le transazioni dell’economia collaborativa generalmente non comportano un trasferimento di proprietà e possono essere effettuate a scopo di lucro o senza scopo di lucro» (reperibile in ec.europa.eu/index_it.htm).*

¹²⁰Sono state, infatti, proposte definizioni ulteriori, come: «*pseudo-sharing*» (R. BELK, *Sharing versus pseudo-sharing in Web 2.0*, in *The Anthropologist*, 2014, 18, 7 ss.), «*gig economy*» (M. DOTI, *Gig-economy. L'altra faccia della sharing*, in *Vita*, 2016, 11, 54 ss.), ecc.

notato sociale¹²¹, in cui «*lo scambio di beni e servizi è mediato da un'identificazione collettiva rispetto a un "noi"*»¹²².

Le seconde sono state efficacemente descritte dal Comitato europeo delle Regioni, nel parere *La dimensione locale e regionale dell'economia della condivisione* del 3 e 4 dicembre 2015, laddove si legge che: «*in molti casi, il soggetto dell'economia della condivisione è una persona desiderosa di agire prendendosi cura di, gestendo, generando o rigenerando una risorsa comune, in libero accesso, materiale o immateriale, senza l'intermediazione di un fornitore pubblico o privato, su piccola scala e ad un livello "tra pari", interpersonale. Nell'EdC, quindi, il soggetto non è un semplice soggetto economico, ma può invece essere un soggetto sociale, individuale o civico per il quale le tradizionali motivazioni economiche sono secondarie o inesistenti. Alcuni ambiti dell'EdC non sono necessariamente "economie" in senso stretto, bensì comunità e reti sociali collaborative che generano nuove iniziative economiche e svolgono una funzione in relazione ad attività economiche esistenti*».

E allora, se – come è stato affermato – il principio di sussidiarietà «*va riferito ai fenomeni tipici della cittadinanza societaria, laddove si evidenziano attività di interesse generale a cura di soggetti, utenti e agenti al medesimo tempo, operanti nella propria comu-*

¹²¹Secondo la classificazione operata da un parte della dottrina (C. IAIONE, *Le politiche pubbliche, cit.*, p. 37 ss.) e dal Comitato europeo delle Regioni nel parere *La dimensione locale e regionale dell'economia della condivisione* del 3 e 4 dicembre 2015, occorre distinguere quattro forme di economia della condivisione:

1. l'economia della condivisione in senso stretto, o “*economia su richiesta*” (*on-demand economy*), che si articola, a sua volta, in:

- “*economia dell'accesso*”: comprende le iniziative dell'economia della condivisione il cui modello imprenditoriale implica che lo scambio di beni e servizi avviene sulla base dell'accesso anziché della proprietà. Questo tipo di iniziativa si riferisce al noleggio temporaneo di oggetti piuttosto che alla loro vendita/acquisto permanente;

- “*gig economy*” (*gig*= singola prestazione lavorativa attivata su richiesta tramite piattaforme online o applicazioni di cellulari, smartphone, ecc.) comprende le iniziative dell'economia della condivisione basate su prestazioni lavorative aleatorie che vengono negoziate in un mercato digitale.

2. La *pooling economy* (“*economia della messa in comune*”), che comprende:

- “*economia collaborativa*”, ovvero le iniziative dell'economia della condivisione che promuovono un approccio *peer to peer* (tra pari) e/o coinvolgono gli utilizzatori nella concezione del processo produttivo oppure trasformano i clienti in una comunità;

- “*commoning economy*” (“*economia dei beni comuni*”), ossia le iniziative dell'economia della condivisione a proprietà o gestione collettiva.

¹²²I. PAIS, *Nuove comunità tra economia e società*, in C. Iaione, G. Arena (a cura di), *L'età della condivisione. La collaborazione fra cittadini e amministrazione per i beni comuni*, Roma, Carocci, 2015, 86.

nità di base»¹²³, ne risultano evidenti i profili di assonanza con le molteplici manifestazioni della *sharing economy* a carattere sociale.

Se ne illustreranno, senza alcuna pretesa di esaustività, alcuni esempi, per provare a dimostrare quanto questo nuovo modello socio-economico possa concorrere alla realizzazione dei diritti sociali¹²⁴ e al superamento delle disuguaglianze in contesti territoriali “svantaggiati” come le periferie urbane.

La dimensione “sociale” della *sharing economy* può essere nitidamente colta nell’esperienza delle *social streets*, una realtà di origine tutta italiana, sorta su iniziativa dei residenti di Via Fondazza a Bologna nel settembre 2013; segnatamente, si tratta di un gruppo informale costituito dai vicini della propria strada di residenza che, coordinandosi su un gruppo Facebook, condivide necessità, si scambia professionalità e conoscenze e porta avanti progetti di interesse comune¹²⁵.

A tal proposito, si è parlato di un modello di *sharing economy* che «*tende a creare una rete permanente di sostegno alle persone facendo leva sulla riattivazione e sul rafforzamento dei legami sociali all’interno di una collettività. Si tratta di un modello fortemente inclusivo, sia sotto il profilo della risocializzazione dei bisogni (domanda) che dell’integrazione delle risorse presenti nel contesto comunitario di riferimento (offerta), orientato a disegnare*

¹²³Cons. Stato, Sez. consultiva Atti normativi, parere 3 settembre 2003 n. 1440, in *Giur. It.*, 2004, 718.

¹²⁴Q. CAMERLENGO, L. RAMPÀ, *I diritti sociali tra istituti giuridici e analisi economica*, in *Quaderni costituzionali*, 2015, 1, 80 rinviene nel principio di sussidiarietà «*un principio che legittima l’azione diretta di soggetti estranei all’apparato pubblico nella erogazione di servizi e prestazioni per l’esercizio effettivo dei diritti sociali (Rescigno 2002, 5 ss.; Pace 2003, 149 ss.)*»; invero, «*il monopolio pubblico in materia di diritti sociali è stato messo in discussione, pur restando fermo che, come ha reiteratamente affermato la Corte costituzionale, il pubblico non può mai rinunciare del tutto a rivestire un ruolo attivo nella gestione di tali attività. In termini più generali, è stato osservato che il nesso che avvince i diritti sociali alla sfera pubblica non è immanente, in quanto «si lega alla forma storica concretamente assunta dalle modalità di soddisfacimento di quei diritti» (Luciani 1994, 98). E, dunque, «ciò che appare determinante ai fini della concreta realizzazione dei diritti sociali è il risultato, non invece la natura pubblica o privata dei soggetti che prestano il servizio» (Azzariti 1994, 30)*». Commentando il pensiero di Giorgio Pastori, E. CODINI, *La tutela dei diritti sociali al di là del servizio pubblico*, in *Amministrare*, 2018, 2, 251 rileva che: «*egli ravvisa come essenziale per lo Stato sociale, prima ancora del riferimento pure irrinunciabile ai servizi pubblici, «l’esigenza di una valorizzazione [della capacità] dei singoli e delle formazioni [sociali]» di rispondere ai bisogni cui corrispondono i diritti sociali (...)*».

¹²⁵V. www.socialstreet.it.

una sorta di “community welfare” che vede come protagoniste persone, famiglie, gruppi informali, gruppi organizzati e istituzioni¹²⁶.

Ed infatti, il paradigma della condivisione o, meglio, della collaborazione conosce peculiari forme di applicazione anche nel settore del welfare¹²⁷. Il cd. welfare “collaborativo” o “partecipato”¹²⁸ è volto a fornire risposta a bisogni condivisi di persone che vivono condizioni analoghe attraverso forme di mutuo aiuto (tra “pari”); come è stato detto, un welfare che «fa leva sulle risorse delle famiglie e delle comunità – economiche, di tempo, di cura, di competenza – e le mette in dialogo tra loro, producendo qualcosa più della somma dei singoli addendi»¹²⁹. Molteplici sono gli esempi possibili: la badante di condominio, la baby sitter condivisa, le biblioteche con iniziative aggregative e sociali, il co-housing¹³⁰. Si tratta di esperienze che talvolta hanno tratto origine dalla mobilitazione dei cittadini, in altre sono

¹²⁶S. BOLOGNINI, D. ROSETTO, *La cocreazione quale incipit alla declinazione attuativa di iniziative di sharing economy in ambito welfare*, in E. Polizzi, M. Bassoli (a cura di), *Le politiche*, cit., p. 257.

¹²⁷S. BOLOGNI, D. BOSETTO, *op. cit.*, p. 257 evidenzia come il modello della *sharing economy* possa promuovere «l'affermazione di un nuovo paradigma per i servizi di welfare in grado di intercettare bisogni sociali che nel paradigma consolidato non trovano adeguata risposta valorizzando nel contempo, nella prospettiva della condivisione, risorse non utilizzate o sotto utilizzate all'interno del sistema attuale di progettazione, creazione ed erogazione dei servizi (...). Il modello della *sharing economy*, che vive dell'interconnessione e dello scambio orizzontale resi possibili dalle piattaforme tecnologiche, ha innescato quei meccanismi di aggregazione e di socializzazione che hanno posto le basi per una nuova valorizzazione dei legami sociali e di fiducia caratterizzanti una rete comunitaria in cui i cittadini non si configurano più come fruitori passivi dei servizi, bensì come attori dell'intero processo di intercettazione dei bisogni, del singolo o della comunità, e di creazione delle risposte, dall'ideazione-progettazione alla produzione dei servizi, generando con ciò un portato costante di innovazione. La progettazione diviene quindi co-progettazione e la produzione co-produzione, all'interno di una cornice partenariale pubblica-privata e privato-sociale. Di fronte a questo fenomeno spontaneo e bottom-up si prefigura anche la possibilità di un nuovo modello di governance del sistema del welfare: una governance che, assumendo la prospettiva della condivisione ed i valori ad essa sottesi, agisca coerentemente secondo una logica di co-creazione e co-produzione dei servizi, in chiave integrativa e innovativa dell'offerta sia in rapporto alla differenziazione multi-livellare dei servizi, sia in rapporto alla trasversalità delle risorse fornite».

¹²⁸G. FOSTI, *Sharing welfare*, in E. Polizzi, M. Bassoli (a cura di), *Le politiche della condivisione*, cit., p. 87 ss. individua le differenze fondamentali tra welfare tradizionale e logiche di *sharing*: 1. il perimetro degli interventi realizzabili; 2. il ruolo del gestore; 3. la progettazione dei servizi; 4. l'orientamento verso i volumi offerti; 5. il ruolo della tecnologia; 6. la selezione degli utenti; 7. il controllo; 8. le condizioni di economicità; 9. la legittimità ad operare. L'A. individua le aree di bisogno che possono beneficiare di un approccio *sharing*, ovvero: l'area della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro; il supporto alle famiglie con persone anziane; i bisogni legati all'abitare.

¹²⁹S. PASQUINELLI (a cura di), *Il welfare collaborativo. Ricerche e pratiche di aiuto condiviso*, 2017, 9 (reperibile in <http://www.qualificare.info/>).

¹³⁰S. PASQUINELLI (a cura di), *op. cit.*

promosse dai soggetti del Terzo settore, anche in collaborazione con le Istituzioni locali.

Per giunta, se anche si volesse sostenere che uno degli elementi indefettabili del nuovo modello socio-economico sia integrato dall'intermediazione delle piattaforme digitali, avanzando dubbi sulla riconducibilità alla *sharing economy* di tutte quelle esperienze che da queste ultime prescindano, il *welfare* potrebbe comunque rappresentare il futuro terreno di nascita e proliferazione per piattaforme operanti secondo i meccanismi tipici della *sharing economy*, come quelle, già esistenti, che fanno incontrare domanda e offerta privata di servizi domiciliari (trasporto, pasti a domicilio, badante, *baby sitter*, piccole manutenzioni, traslochi, assistenza familiare condivisa)¹³¹.

Sicché, come è stato detto, non solo il «*welfare oggi può utilmente adottare la logica della condivisione e della collaborazione come "humus etico-culturale ed economico-organizzativo"*», ma, al contempo, può anche «*indurre la sharing economy a rappresentare un'opportunità di inclusione e benessere, soprattutto per i gruppi a basso reddito*»¹³².

Per rendere una concreta idea, si pensi alla piattaforma *Wapps – Welfare App for self sufficiency* creata per favorire la condivisione di spazio e tempo tra giovani con età compresa tra i 18-25 anni e la popolazione over 65, non solo per scopi di socializzazione, ma anche mutualistici e di reciproco aiuto.

Tra le pratiche di *sharing* suscettibili di concorrere al soddisfacimento di bisogni collettivi, può annoverarsi anche il *crowdfunding*, grazie al quale più soggetti (persone, imprese, enti non profit, associazioni...) alla ricerca delle risorse finanziarie necessarie per sviluppare un progetto, un prodotto o avviare un'impresa, vengono messe in contatto con un'ampia platea di potenziali finanziatori per mezzo di piattaforme specializzate con funzione di intermediazione (es. *Kirckstarter*; *IndieGoGo*)¹³³. Nel nostro caso, a venire specificamente in ri-

¹³¹S. PASQUINELLI (a cura di), *op. cit.*

¹³²D. ARCIDIACONO, *Quale welfare al tempo della sharing economy?*, in *Animazione sociale*, 2017, 8, 23.

¹³³In letteratura v. A. STIVER, L. BARROCA, S. MINOCHA, M. RICHARDS, D. ROBERTS, *Civic crowdfunding research: challenges, opportunities, and future agenda*, in *New media and society*, 2014, 17, 249 ss; I. PAIS, P. PERETTI, C. SPINELLI, *Crowdfunding: la via collaborativa all'imprenditorialità*,

lievo è il *crowdfunding* civico, che si caratterizza per il peculiare orientamento del progetto sostenuto, ovvero il finanziamento di opere e progetti di interesse generale da parte di cittadini, organizzazioni e società private, talvolta con il cofinanziamento delle amministrazioni¹³⁴.

Tra le prime iniziative di tal segno vi è la sperimentazione del Comune di Milano, che, con la pubblicazione di appositi bandi, ha sollecitato la cittadinanza a presentare progetti su tematiche di interesse pubblico, per poi pubblicarli su una piattaforma di *crowdfunding* e cofinanziare quelli avessero raggiunto il 50% di finanziamento con la raccolta tra i cittadini¹³⁵, a dimostrazione di quanto le amministrazioni locali possano rivestire un ruolo determinante nell'implementazione delle pratiche di *sharing* più orientate al sociale.

Emblematica è, infatti, proprio l'esperienza milanese, in cui il Comune, perseguendo il dichiarato intento di rendere Milano una *sharing city*¹³⁶, ha investito considerevoli risorse a sostegno dei gestori degli spazi di *coworking* e dei luoghi di condivisione della manifattura digitale (*FabLabs*; *maker-spaces*), promosso il *crowdfunding* per progetti di tipo sociale e di interesse pubblico, sviluppato una piattaforma di progettazione (“*Open Care*”) per servizi di assistenza *community-driven* in ambito socio-sanitario, istituito un albo delle *social streets* abilitate a interagire con il Comune per ottenere servizi, spazi e opportunità di collaborazione, nonché, nel campo delle politiche sociali, promosso la fruizione

Milano, Egea, 2014.

¹³⁴A. BAROLLO, D. CASTRATARO, *Il crowdfunding civico: una proposta*, in <https://issuu.com/alessiobarollo/docs/civic-crowdfunding> Per un approfondimento v. A. TAFURO, G. DAMMACCO, *Il civic crowdfunding: potenzialità e limiti per la sua diffusione in Italia*, in *Azienda Italia*, 2015, Vol. 28, 1, 63 ss.; gli A. evidenziano che il fenomeno presenta il pregio di determinare un rafforzamento dei processi comunicativi tra cittadini e istituzioni, favorendo l'interazione tra più soggetti nell'ambito dei processi decisionali pubblici; sul tema v. anche il rilevante contributo di R. DAVIES, *Civic crowdfunding: participatory communities, entrepreneurs and the political economy of place*, consultabile in https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2434615, nonché, N. COLASANTI, R. FRONDIZI, M. MENEGUZZO, P. SANTINI, *Esperienze di civic crowdfunding in Italia e in Europa: un modello di classificazione e di benchlearning*, in *Azienda pubblica*, 2016, 1, 59 ss.

¹³⁵La proposta di Milano si pone nel solco tracciato dal comune di Parigi, che ha consultato più di 4.000 cittadini per scegliere come allocare 20 milioni di euro tra 15 progetti orientati a migliorare la qualità della vita nella capitale francese (v. I.PAIS, *Nuove comunità*, cit., p. 95).

¹³⁶M. BERNARDI, D. DIAMANTINI, *I modelli di governance della sharing economy. Due casi a confronto: Milano Sharing City e Sharing City Seoul*, in E. Polizzi, M. Bassoli (a cura di), *Le politiche della condivisione*, cit., 112 ss.

condivisa di alcuni servizi di *welfare* (ad es. i servizi di badantato condiviso a livello condominiale).

Si è visto come le piattaforme tecnologiche possano assurgere a fattore abilitante di non scarso rilievo per lo sviluppo delle pratiche di *sharing economy*; nondimeno, ai fini del discorso che si sta conducendo, non si può trascurare la rilevanza di quelle piattaforme digitali, sovente definite “partecipative”, volte a favorire la “[co-produzione di] idee orientate al miglioramento della qualità urbana”¹³⁷

Esempi emblematici possono essere rintracciati nel contesto europeo. Si pensi alla piattaforma Carticepe «utilizzata a fini di pianificazione in varie città della Francia come Lille, Grenoble e Avignone e finalizzata alla co-produzione di idee e proposte nell'ambito di spazi pubblici aperti, volte allo sviluppo della mobilità sostenibile e piste ciclabili, o, più in generale mirate ad efficientare la fornitura dei servizi pubblici e l'allocazione delle attività commerciali»; o, ancora, alla piattaforma decidem.Barcelona, in cui «l'oggetto della partecipazione (...) riguarda in primo luogo processi partecipativi autonomi, ma anche iniziative di bilancio e infine progetti di iniziativa politica»¹³⁸.

Tornando al versante nazionale, può osservarsi come, benché sia crescente il numero dei Comuni¹³⁹ inclini a valorizzare l'apporto collaborativo dei privati - seppure con modalità e intensità diverse e talvolta anche aprendo il

¹³⁷T. FAVARO, *Verso la smart city*, cit. distingue: «le applicazioni finalizzate alla semplice riqualificazione di beni o aree specifiche, che dunque incidono su scala ridotta, e quelle volte invece alla rigenerazione dell'intero territorio di riferimento, sottintendendo dunque una visione di pianificazione generale. In quest'ultimo modello, i cittadini co-producono idee orientate al miglioramento della qualità urbana, avanzando ad esempio proposte in materia di mobilità pedonale e ciclabile, di riuso del patrimonio immobiliare, di riapertura di spazi e luoghi pubblici abbandonati, o ancora di riconversione di siti industriali dismessi». Sull'argomento v., in generale, C. IAIONE, *La città come bene comune*, in *Aedon*, 2013, 1.

¹³⁸A. PICONESI, *Partecipazione e piattaforme digitali: i casi decidem.Barcelona e Milano Partecipa*, in S. Dominelli, G. L. Greco (a cura di), *I mercati dei servizi fra regolazione e governance*, Torino, Giappichelli, 2019, 78.

¹³⁹V., sul punto, l'analisi di S. PROFETI, V. TARDITI, *Le pratiche collaborative per la co-produzione di beni e servizi: quale ruolo per gli Enti locali?*, in *Ist. Fed.*, 2019, 4, 871 ss., nonché la classificazione proposta da C. IAIONE, *L'azione collettiva urbana*, in P. Chirulli, C. Iaione (a cura di), *La co-città*, Napoli, Jovene, 2018, 26, che individua otto modelli di regolazione locale: i regolamenti adottati sulla base delle disposizioni normative sul baratto amministrativo, il modello dei regolamenti sui patti di collaborazione, gli usi civici urbani di Napoli, il regolamento sugli accordi di cittadinanza di Reggio Emilia, il modello immobiliare seguito da Milano, il modello degli affidamenti sociali di spazi seguito a Roma, il modello degli affidamenti di spazi verdi e orti urbani, il modello, ancora poco diffuso, dei servizi urbani, praticato a Messina e Capri.

varco a un nuovo modo di intendere l'amministrazione - le politiche pubbliche locali non siano ancora consolidate in tal senso. Eppure, a livello europeo nonché, come più in seguito si vedrà, a livello costituzionale, molteplici parametri convergono verso la necessità di implementare siffatte strategie di azione.

Prima di procedere all'esame dei referenti costituzionali ed europei, non si può fare a meno di rilevare come la «*governance sussidiaria*»¹⁴⁰ non sia immune da rischi, potendo ingenerare problematiche giuridiche di non poco momento.

In primis, emerge il pericolo, già paventato in dottrina, che «*esperienze di tipo comunitario*» come quelle innanzi descritte sviluppino una «*capacità discriminatoria*» suscettibile di pregiudicarne le benefiche implicazioni per la democrazia e il pluralismo sociale, atteso che «*favorire alcune esperienze, per quanto protese ad assicurare interessi collettivi, impone delle scelte di privilegio che possono avvantaggiare alcune categorie di cittadini ed escluderne altre sotto il profilo culturale e sociale*»¹⁴¹.

D'altro canto, come è stato osservato, una delle questioni poste dalle varie forme di gestione condivisa dei beni comuni urbani attiene alla capacità di «*rappresentanza*» dei gruppi spontanei, che «*sfugge alle forme tradizionali di legitti-*

¹⁴⁰G. MORO, *Governance sussidiaria, un esperimento sul campo*, in P. Chirulli, C. Iaione (a cura di), *op. cit.*, p. 9: «*intendendo con tale espressione una modalità di governo nella quale i cittadini svolgono attività di interesse generale in modo autonomo, ma senza togliere alle istituzioni pubbliche né il dovere di mettersi in relazione con esse, né alcuna delle responsabilità che esse hanno, tra le quali vi è anche quella di "favorire" tali attività*».

¹⁴¹E. GIGLIONI, *Il diritto pubblico informale, cit.* In tal senso, anche D. DONATI, *Le città collaborative: forme, garanzie e limiti delle relazioni orizzontali*, in *Ist. Fed.*, 2019, 4, 961, secondo cui: «*Il tutto diventa più critico quando si sia davanti a forme associative anche non provvisorie od occasionali. Infatti, se pur ben intenzionate, queste rischiano di «farsi popolo» esse stesse, tradendo la promessa di una più diretta relazione dei cittadini con le istituzioni, di fatto trasformandosi in nuove e poco presidiate rappresentanze, in intermediari privi delle prescrizioni interne (il "metodo democratico") che la Costituzione agli artt. 39 e 49 detta per partiti e sindacati. In altre parole, com'è stato osservato, il rischio è quello che la partecipazione si traduca in scelte che, assecondando le preferenze dei presenti e degli attivi, si dimentichino degli altri, di coloro che non vogliono, non possono o non sanno essere presenti nelle sedi del confronto*». Anche G. MICCIARELLI, *Introduzione all'uso civico e collettivo urbano. La gestione diretta dei beni comuni urbani*, in *Munus*, 2017, 1, 139 osserva che: «*si deve provare a costruire sistemi di governance capaci di incanalare le ineludibili parzialità di cui si compone l'attivismo civico in percorsi aperti all'eterogeneità - di ceto, classe, etnia, religione, genere, ed età -, così da valorizzare l'elemento insieme procedurale e relazionale che si innesca nei processi partecipativi, che amplia in concreto la sfera dei soggetti che possono prendere parola, controllare e decidere. Chi conosce da vicino queste dinamiche è consapevole che lo sforzo di eterogeneità si arresta quasi inesorabilmente sulla soglia della cittadinanza già mobilitata, producendo quella che spesso si risolve in una chiamata ancora troppo elitaria ad habitué, quando non veri e propri professionisti, della partecipazione*».

mazione, ma nello stesso tempo esiste e ha una sua indiscutibile consistenza, anche perché usualmente riconosciuta dagli stessi interlocutori»¹⁴².

Sotto tale profilo, suscitano interesse le osservazioni proposte da parte della dottrina, secondo cui potrebbero persino insorgere situazioni di conflittualità tra formazioni sociali spontanee, il cui attivismo è incentivato dai regolamenti comunali innanzi esaminati, e soggetti strutturati come gli Enti del Terzo settore sopposti ai parametri di legge e agli inevitabili costi che ne conseguono¹⁴³.

Di non secondaria importanza è la necessità di conciliare i fenomeni di cittadinanza attiva con il principio del buon andamento e i suoi corollari di economicità, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa. Invero, *«il predetto contesto storico, seppur favorevole alle operazioni di partenariato sociale non rappresenta naturalmente una condizione sufficiente per suffragare, sotto il profilo della legittimità e della ragionevolezza, le scelte concrete degli enti locali nella direzione della cogestione dei beni comuni, soprattutto se caratterizzate da profili di onerosità per la pubblica amministrazioni. Tali scelte, infatti, devono porsi nel rispetto dei principi di base dell'azione amministrativa, anche al fine di evitare la produzione di danni erariali e l'esposizione dei funzionari al rischio di azione di responsabilità amministrativa»¹⁴⁴.*

È significativo, d'altra parte, che la giurisprudenza contabile abbia già avuto molteplici occasioni di intervenire al riguardo e che, pur sancendo l'ampia portata del principio di sussidiarietà orizzontale, nonché l'immediata applicabilità dell'art. 118, co. 4 Cost.¹⁴⁵, abbia definito precisi limiti giuscontabili all'ammissibilità della collaborazione tra amministrazioni locali e società civi-

¹⁴²Ed infatti, *«è solo il sindaco che ha titolo per parlare a nome e agire per conto dei membri di una comunità locale (...) mentre eventuali altre forme temporanee o puntuali di rappresentanza si devono basare sul numero delle persone coinvolte ed eventualmente sulla copertura territoriale»* (in termini, G. MORO, *Governance sussidiaria, un esperimento sul campo*, cit., p. 11).

¹⁴³P. MICHIARA, *Tipicità e autonomia nella regolamentazione della cittadinanza attiva*, in P. Chirulli, C. Iaione (a cura di), *La co-città*, cit., p. 141-151.

¹⁴⁴A. M. QUAGLINI, *Valore sociale e buon andamento nella lente della Corte dei Conti*, in P. Chirulli, C. Iaione (a cura di), *La co-città*, cit., p. 175.

¹⁴⁵Corte conti, sez. autonomie, 24 novembre 2017, n. 26..

le¹⁴⁶. In virtù di tanto, si è giunti, ad esempio, ad ammettere che i Comuni possano finanziare le attività svolte dai privati in favore della cittadinanza attraverso il sostenimento degli oneri assicurativi per infortunio, malattia e responsabilità civile verso terzi dei volontari¹⁴⁷ o la rinuncia alle entrate che deriverebbero dalla concessione di beni immobili comunali a canoni di mercato¹⁴⁸; si è escluso invece - con un ragionamento estendibile, secondo la dottrina¹⁴⁹, dal baratto amministrativo ai patti di collaborazione¹⁵⁰ - che le agevolazione in termini di riduzioni o esenzioni tributarie¹⁵¹ possano riguardare i debiti tributari pregressi, consentendosi, viceversa, che «*gli enti territoriali possano predeterminare, in sede regolamentare, i casi in cui, in ossequio al principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118 Cost.), sia possibile concordare, con cittadini singoli o associati che ne facciano richiesta, lo svolgimento di attività socialmente utili nella gestione di aree e beni immobili (...), da compensare con la riduzione o l'estinzione di crediti extratributari disponibili*», purché nel rispetto «*delle regole di contabilità pubblica e di salvaguardia dei vincoli e degli equilibri finanziari dell'ente*

¹⁴⁶V. altresì R. DE NICTOLIS, *Il baratto amministrativo (o partenariato sociale)*, in P. Chirulli, C. Iaione (a cura di), *La co-città*, cit., p. 68 ss.

¹⁴⁷Corte conti, sez. autonomie, 24 novembre 2017, n. 26 cit.

¹⁴⁸Corte conti, sez. reg. contr. Veneto, 5 ottobre 2012 n. 716: «*Il principio generale di redditività del bene pubblico può essere mitigato o escluso ove venga perseguito un interesse pubblico equivalente o addirittura superiore rispetto a quello che viene perseguito mediante lo sfruttamento economico dei beni (...) la mancata redditività del bene è comunque compensata dalla valorizzazione di un altro bene ugualmente rilevante che trova il suo riconoscimento e fondamento nell'art. 2 della Costituzione*», nondimeno «*la deroga alla regola della determinazione di canoni dei beni pubblici secondo logiche di mercato di cui alla citata norma, appare giustificata solo dall'assenza di scopo di lucro dell'attività concretamente svolta dal soggetto destinatario di tali beni*».

¹⁴⁹A. M. QUAGLINI, *Valore sociale e buon andamento*, cit., p. 182.

¹⁵⁰A. M. QUAGLINI, *Valore sociale e buon andamento*, cit., p. 182 richiama, sul punto, Corte conti, sez. reg. contr. Veneto, 21 giugno 2016, n. 313; Corte conti, sez. reg. contr. Emilia Romagna, 24 marzo 2016, n. 27.

¹⁵¹È significativo, a tal proposito, che, ai sensi dell'art. 11, co. 4 del prototipo di «Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazioni per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni urbani: «Il Comune, nell'esercizio della potestà regolamentare prevista dall'articolo 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, dispone ulteriori esenzioni ed agevolazioni, in materia di entrate e tributi, a favore delle formazioni sociali che svolgono attività nell'ambito dei patti di collaborazione di cui all'articolo 5 del presente regolamento o alle associazioni, consorzi, cooperative, fondazioni di vicinato o comprensorio di cui al presente regolamento, assimilandone il trattamento a quello delle associazioni, delle fondazioni e degli altri enti che non perseguono scopi di lucro».

locale, nonché dei principi di trasparenza, di parità di trattamento e di non discriminazione»¹⁵².

I profili controversi cui si è fatto cenno, certamente rilevanti sul piano pratico, non obnubilano, però, le potenzialità della sussidiarietà orizzontale, che parrebbero riconosciute, oltre che – come si vedrà – dall’impianto costituzionale, anche sul versante europeo, laddove vengono in rilievo non solo i moniti delle Istituzioni UE, secondo cui «il ruolo delle pubbliche amministrazioni dovrebbe essere quello di favorire il consolidamento di un “ecosistema istituzionale collaborativo” (...) facilitare e coordinare le diverse iniziative di “economia della condivisione”, valorizzando quelle che rafforzano i processi di partecipazione e collaborazione»¹⁵³, ma altresì i molteplici impulsi a favorire l’innovazione sociale, specie per lo sviluppo delle aree urbane.

Emblematico in tale senso è il *Programma ULA (Urban Innovative Actions)* finanziato a valere sui fondi FESR per il periodo 2014-2020, con cui si è previsto che i progetti presentati dalle pubbliche amministrazioni possano essere finanziati solo se dotati, tra i diversi requisiti, anche dell’innovazione e della partecipazione¹⁵⁴, atteso che – si legge nella presentazione del Programma – «In or-

¹⁵²Corte cont., sez. autonomie, 20 gennaio 2020 n. 2, reperibile in <https://www.corteconti.it/Download?id=d82dd2ed-d16f-46f6-b298-0f2700e90047>

¹⁵³Tale considerazione muove dalla premessa secondo cui «nell’economia della condivisione il soggetto non è un semplice ‘soggetto economico’, ma può essere invece un soggetto sociale, individuale o civico, per il quale le tradizionali motivazioni economiche sono secondarie o inesistenti. Alcuni ambiti dell’economia della condivisione non sono necessariamente economie in senso stretto, bensì comunità e reti sociali collaborative (...)» (In termini, Parere del Comitato delle Regioni *La dimensione locale e regione dell’economia della condivisione* del 3 e 4 dicembre 2015, reperibile in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52015IR2698>). In tal senso, si è altresì espresso il Parlamento europeo che, nella recente risoluzione del 15 giugno 2017, ha sottolineato «la necessità di considerare l’economia collaborativa non solo come un insieme di nuovi modelli imprenditoriali che offrono beni e servizi, ma anche come una nuova forma di integrazione tra l’economia e la società in cui i servizi offerti si basano su un’ampia gamma di relazioni in grado di collocare le relazioni economiche all’interno di quelle sociali e di creare nuove forme di comunità e nuovi modelli imprenditoriali». Segnatamente, il Parlamento europeo ha evidenziato la sempre maggiore frequenza con cui le città – in cui condizioni urbane quali la densità della popolazione e la vicinanza fisica costituiscono fattori propulsivi di notevole rilievo - favoriscono l’adozione di pratiche volte a rinsaldare i legami sociali e a favorire la condivisione (Documento consultabile in <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0271+0+DOC+XML+V0//IT>).

¹⁵⁴«Innovative: be bold, creative and propose a project that has never been implemented anywhere else in Europe. Demonstrate that your idea is experimental and not part of your normal activities. Participative: involve the key stakeholders that will bring expertise and knowledge to your project, both during the design and

der to design and implement effective and innovative solutions, urban authorities need to involve all the key stakeholders that can bring expertise and knowledge on the specific policy issue to be addressed. These include agencies, organisations, private sector, research institutions, NGOs (...) Bold projects need them als».

Sempre in ambito europeo, viene altresì in rilievo il recente Regolamento UE 2021/1057 istitutivo del Fondo sociale europeo Plus (FSE+), a tenore del quale «*Gli Stati membri sostengono azioni di innovazione sociale e sperimentazione sociale, comprese le azioni con una componente socio-culturale o che consolidano approcci dal basso verso l'alto basati su partenariati che coinvolgono le autorità pubbliche, le parti sociali, le imprese sociali, il settore privato, e la società civile (...)»* (Art. 14 “Azioni sociali innovative”).

E allora, muovendo dall'assunto per cui - secondo la definizione offerta dal Regolamento UE n. 1296/2013 - le innovazioni sociali¹⁵⁵ «*fanno riferimento allo sviluppo e all'attuazione di nuove idee (riguardanti prodotti, servizi e modelli) che rispondono a esigenze sociali e, contemporaneamente, creano nuovi rapporti o collaborazioni sociali, fornendo un beneficio alla società e promuovendo la capacità di agire della stessa»*, affiorano nitidamente i profili di analogia con le pratiche di sussidiarietà orizzontale sopra descritte.

Invero, anche in considerazione di quanto rilevato in letteratura¹⁵⁶, la peculiarità dell'IS risiede nel superamento della logica erogazione-fruizione sottesa al rapporto intercorrente tra soggetto pubblico e cittadino, in quanto la risposta ai bisogni sociali viene offerta da nuovi prodotti e servizi di pubblica

the implementation phase of a project».

¹⁵⁵J. HOWALDT, M. SCHWARZ, *Social Innovation: Concepts, Research Fields and International Trends*, Dortmund, Sozialforschungsstelle Dortmund, 2010; G. MULGAN, S. TUCKER, R. ALI, B. SANDERS, *Social Innovation. What it is, why it matters and how it can be accelerated*, *The Young Foundation Working Paper*, The Young Foundation, 2007; R. MURRAY, J. CAULIER-GRICE, G. MULGAN, *The Open Book of Social Innovation*, The Young Foundation, 2010; S. VICARI HADDOCK, F. MOULAERT (a cura di), *Rigenerare la città. Pratiche di innovazione sociale nelle città europee*, Bologna, 2009; S. ZAMAGNI, *L'innovazione Sociale*, 2015 in <http://www.cattolicanews.it/news-dalle-sedi-zamagni-l-innovazione-sociale>, Piacenza; G. MULGAN, *Social innovation*, Milano, Egea, 2013.

¹⁵⁶Per l'analisi del panorama definitorio e dell'evoluzione storica del fenomeno, si rinvia a M. BUSACCA, *Oltre la retorica della social innovation*, in rivistaimpresasociale.it, 2013, 2.

utilità progettati grazie a «*forme di collaborazione e partecipazione attiva da parte dei cittadini*»¹⁵⁷, con il conseguente effetto di «*riportare l'uomo, la donna e i loro gruppi sociali all'interno del discorso sullo sviluppo*»¹⁵⁸, riaffermando la centralità della persona come soggetto artefice di un processo innovativo che si dipana in una dimensione “relazionale”.

Ebbene, alla luce di questo, può senza dubbio ritenersi che le periferie urbane - quali luoghi in cui la “cittadinanza attiva” può assurgere a «*fattore di resilienza del territorio*»¹⁵⁹, nonché ad antidoto per il disagio sociale che le connota - rappresentino uno dei migliori terreni di sperimentazione delle pratiche di innovazione sociale¹⁶⁰, specie se si considera che quest'ultima, caratterizzata da una sorta di neutralità rispetto allo Stato e rispetto al mercato¹⁶¹, soddisfa bisogni sociali non risolti dai tradizionali interventi dei soggetti pubblici e privati¹⁶², proprio come accade nelle periferie urbane.

5. Considerazioni conclusive

Come innanzi anticipato, le politiche pubbliche tese a valorizzare l'attivismo civico e i legami di comunità trovano fondamento normativo non solo nell'art. 118 co. 4 Cost. e nel quadro normativo europeo – laddove, lo si è visto, i richiami sono molteplici tanto per le periferie urbane quanto per le aree interne – ma altresì nel principio solidaristico e pluralistico di cui all'art. 2 Cost., in

¹⁵⁷R. MAIOLINI, *Lo stato dell'arte della letteratura sull'innovazione sociale*, in M. G. Caroli (a cura di), *Modelli ed esperienze di innovazione sociale in Italia. Secondo rapporto sull'innovazione sociale*, Milano, 2015, 24.

¹⁵⁸M. BUSACCA, *Oltre la retorica della social innovation*, cit.

¹⁵⁹L. FERRARA, F. ROTA, *I cittadini attivi come fattore di resilienza dei territori*, 5 maggio 2015 <https://www.labsus.org/2015/05/cittadini-attivi-come-fattore-di-resilienza-dei-territori/>

¹⁶⁰V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Interventi sul territorio extraurbano. Ecomusei, paesaggi, periferie*, in *giustamm.it*, 2019, 11.

¹⁶¹Nondimeno, si è osservato che anche l'impresa impegnata a favore dello sviluppo sostenibile può produrre innovazione sociale (M. G. CAROLI, *Sostenibilità della grande impresa e innovazione sociale*, in ID. (a cura di), *L'innovazione delle imprese leader per creare innovazione sociale. Terzo rapporto CERIS sull'innovazione sociale*, Milano, Franco Angeli, 2016, 23 ss.). In ordine alle modalità con cui l'innovazione sociale viene sviluppata dalla grande impresa v. E. FRACASSI, *Come la grande impresa crea innovazione sociale*, in M. G. Caroli (a cura di), *op. cit.*, p. 69 ss.

¹⁶²R. MAIOLINI, *Lo stato dell'arte della letteratura sull'innovazione sociale*, cit., p. 27.

quello di uguaglianza sostanziale *ex art. 3 comma 2 Cost.*, nonché nell'art. 4 comma 2 Cost.

Tralasciando l'articolato dibattuto dottrinario sorto con riferimento alla portata dell'art. 2¹⁶³, occorre quantomeno porre in luce come, ai fini del discorso che si sta conducendo, del principio solidaristico¹⁶⁴ debba essere considerata la dimensione orizzontale, ovvero quella che si traduce in un «*moto doveroso e cooperante da parte dei cittadini nell'adempimento delle loro varie solidarietà*»¹⁶⁵.

Segnatamente, la connessione con il principio solidaristico così inteso risulta evidente se solo si considera che, nell'interpretazione offerta da autorevole dottrina, detta norma «*implica il passaggio da una concezione liberale-individualistica della cittadinanza (...) ad una visione sociale e civico-repubblicana, nel cui ambito l'appartenenza alla comunità postula l'esercizio della libertà e dell'autonomia in vista (anche) della*

¹⁶³Ex multis, A. BARBERA, *Art. 2*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1975, 113 ss.; C. MORTATI, *Note introduttive ad uno studio sulla garanzia dei diritti dei singoli nelle formazioni sociali*, AA.VV., *Scritti in onore di Salvatore Pugliatti*, Milano, Giuffrè, 1978, 1574; U. DE SIERVO, *Il pluralismo sociale nella Costituzione repubblicana ad oggi*, in AA.VV. *Il pluralismo sociale nello Stato democratico*, Milano, Vita e Pensiero, 1980, 72; E. ROSSI, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, Padova, CEDAM, 1989, 188 ss.; L. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, Padova, CEDAM, 2003, 14 ss.; M. DOGLIANI, I. M. PINTO, *Elementi di diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2017, 161, secondo cui «*la nostra Costituzione, positivizzando il principio pluralistico, segna dunque una forte discontinuità rispetto all'impostazione meramente individualistica propria delle costituzioni liberali ottocentesche (...). Nella consapevolezza che l'uomo è il risultato delle relazioni che instaura con i suoi simili, la Costituzione ha preso atto che solo in queste relazioni e attraverso queste relazioni, esso è in grado di partecipare alla vita attiva dello Stato (...). Il principio pluralista non si limita tuttavia a tutelare i diritti dell'individuo in quanto parte di una formazione sociale (...) ma tutela altresì – ed è questo il suo significato proprio – i diritti della formazione sociale in quanto tale: in questo senso il principio pluralista è espressione del principio della tutela dei fondamenti culturali extra-statali dello Stato*».

¹⁶⁴S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, in *Liber amicorum in onore di V. Frosini*, Milano, Giuffrè, 1999, 107 ss.; F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2002; ID., *I doveri di solidarietà sociale*, in R. Balduzzi, M. Cavino, E. Grosso, J. Luther (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Torino, Giappichelli, 2006, 3 ss.; B. PEZZINI, C. SACCHETTO (a cura di), *Il dovere di solidarietà*, Milano, Giuffrè, 2005; F. RETUS, *Il principio di solidarietà*, in L. Mezzetti (a cura di), *Principi costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2011, 819 ss.; A. APOSTOLI, *La svalutazione del principio di solidarietà. Crisi di un valore fondamentale per la democrazia*, Milano, Giuffrè, 2012; F. POLACCHINI, *Il principio di solidarietà*, in L. Mezzetti (a cura di), *Diritti e doveri*, Torino, Giappichelli, 2013, 227 ss.; S. RODOTÀ, *Solidarietà: un'utopia necessaria*, Roma-Bari, Laterza, 2014.

¹⁶⁵S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, in *Dir. soc.*, 1996, 10 ss. L'A. distingue poi la solidarietà "verticale", ovvero quella che si manifesta nei rapporti tra Stato e cittadini, in funzione dell'attuazione del principio di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3 comma 2 Cost. In merito al rapporto tra solidarietà e uguaglianza, v. P. PERLINGERI, *La personalità umana nell'ordinamento giuridico*, Napoli, ESI, 1972, 164.

realizzazione dei valori sociali condivisi e fissati dalla Costituzione, per il perseguimento dei quali i cittadini hanno il dovere di attivarsi»¹⁶⁶. Sicché, il sostrato solidaristico delle attività promosse dai cittadini - come singoli o come associati - nell'interesse generale, è di per sé idoneo a spiegare la doverosa azione di sostegno che l'art. 118 comma 4 Cost. impone al soggetto pubblico, soprattutto se si ritiene che ai doveri di solidarietà sociale afferisca anche quello di collaborare con l'amministrazione pubblica per la soluzione di problemi involgenti l'intera comunità¹⁶⁷.

Com'è intuibile, la rilevanza dell'art. 2 emerge anche in quanto fondamento costituzionale del principio pluralista.

Invero, è lampante che le manifestazioni della sussidiarietà orizzontale innanzi esaminate concorrano ad abilitare relazioni interpersonali capaci di fondare quelle formazioni sociali in cui, ai sensi dell'art. 2 Cost., si sviluppa la personalità umana¹⁶⁸.

D'altronde, se si accoglie l'idea che sia impossibile costruire un'accezione unitaria e statica del concetto "formazioni sociali", in quanto «è il contesto che governa l'ambito del concetto»¹⁶⁹, non v'è dubbio che debbano rientrarvi anche realtà di recente emersione come quelle di cui si sta discutendo.

Il pluralismo sociale sotteso alle esperienze sin qui esaminate ne fa affiorare anche l'intima connessione con il principio di uguaglianza sostanziale¹⁷⁰.

¹⁶⁶F. GIUFFRÈ, *La solidarietà*, cit., p. 215.

¹⁶⁷G. ARENA, *Cittadini attivi*, cit., p. 45.

¹⁶⁸Secondo G. PALMA, *Le potenzialità dell'azione giuridica comunale nello sviluppo prospettico della normativa costituzionale sulle formazioni sociali*, in *federalismi.it*, 7 novembre 2018: «è indubbio che la collettività di un Comune debba essere configurata come una formazione sociale».

¹⁶⁹M. NIGRO, *Formazioni sociali, poteri privati e libertà del terzo*, in *Politica del diritto*, 1975, 581.

¹⁷⁰V. CRISAFULLI, *La costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, Giuffrè, 1952, 47 ss.; C. ROSSANO, *L'uguaglianza giuridica nell'ordinamento costituzionale*, Napoli, Jovene, 1966; M. AINIS, *Azioni positive e principio di uguaglianza*, in *Giur. Cost.*, 1992, 603; L. GIANFORMAGGIO, *Eguaglianza formale e sostanziale: il grande equivoco*, in *Il Foro it.*, 1996, 1965; G. U. RESCIGNO, *Il principio di uguaglianza nella Costituzione italiana*, in *Principio di uguaglianza e principio di legalità nella pluralità degli ordinamenti giuridici*. Atti del XIII convegno annuale AIC Trieste 17-18 dicembre 1998, Padova, 1999; A. GIORGIS, *La costituzionalizzazione dei diritti di uguaglianza materiale*, Napoli, Jovene, 1999; A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova, CEDAM, 2002; S. LABRIOLA, *Il principio di uguaglianza materiale (art. 3 comma 2 Cost.)* in ID. (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*, Vol. I.2, Bari-Roma, Laterza, 2006, 777; M. MONTALDI, *L'uguaglianza come valore e nelle sue declinazioni normative*, in *Pol. Dir.*, 2009, 103.

Ed infatti, se si accetta che - come è stato sostenuto¹⁷¹ - la realizzazione del pluralismo sociale contribuisce a sviluppare la società nel suo complesso e le consente la realizzazione delle finalità che, a partire dall'art. 3, comma 2, la Costituzione le assegna, siffatta correlazione risulta quanto mai evidente nella pratiche di sussidiarietà orizzontale innanzi illustrate.

Queste ultime, infatti, oltre a costituire un'occasione per il perseguimento e la realizzazione dell'interesse generale di cui all'art. 118, comma 4 Cost., asurgono ad occasione di crescita e sviluppo per i soggetti che, condividendo risorse materiali e immateriali, superano gli ostacoli di ordine economico e sociale allo sviluppo della personalità stigmatizzati dalla Carta Costituzionale e giungono a conseguire risultati non realizzabili individualmente.

Al contempo, posto che l'art. 3 comma 2 Cost. ascrive ai pubblici poteri l'onere di creare le condizioni per il pieno sviluppo della persona, è evidente quanto l'applicazione, da parte di questi ultimi, del principio di sussidiarietà orizzontale possa ampliare la gamma degli strumenti capaci di realizzare la missione loro affidata dall'art. 3 comma 2 ; di tal che - come è stato detto - «*l'interesse generale diventa il ponte che unisce l'art. 3 comma 2 e l'art 118 u.c., i soggetti pubblici ed i cittadini*»¹⁷².

In definitiva, la sussidiarietà orizzontale, da cui si è tratto le mosse, presenta inevitabili connessioni con tutti i principi in parola, che, potendo elevarla a «*spirito ordinamentale*»¹⁷³, inducono a sostenere, con convinzione ancor maggiore, la necessità di politiche pubbliche tese a valorizzare il capitale sociale.

A tale esito si perviene anche in ragione del dovere di concorrere al “progresso materiale e spirituale” della società, che l'art 4 comma 2 Cost. pone in capo a tutti i cittadini, singoli o associati; invero, «*a partire da questa disposizione è (...) possibile costruire un sistema sociale nel quale i cittadini che ne hanno “possibilità” ve-*

¹⁷¹E. ROSSI, *Art. 2, cit.*, p. 52.

¹⁷²G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale*, in AA.VV, *Studi in onore di Giorgio Berti*, cit., p. 184.

¹⁷³P. FORTE, *I principi dell'azione amministrativa dopo le recenti riforme*, in M. P. Chiti, G. Palma (a cura di), *I principi generali dell'azione amministrativa*, Napoli, Jovene, 2006, 89.

dono imputato su di sé il compito del concorso “al progresso materiale o spirituale della società”, la responsabilità dunque di dare sostanza a processi decisionali ad effetto collettivo non solo mediante le organizzazioni politiche e sindacali (ai quali infatti è dedicato un precipuo ordinamento, desumibile dagli artt. 49 e 39 Cost.), ma in proprio, uti singuli (...) ed in ogni organizzazione raggruppata, e dunque mediante le formazioni sociali dell'art. 2 (...)»

174

¹⁷⁴In termini, P. FORTE, *Le fondazioni come autonomie amministrative sociali*, in G. Palma, P. Forte (a cura di), *Fondazioni. Tra problematiche pubblicistiche e tematiche privatistiche*, Torino, Giappichelli, 2008, 42 ss.; l'A. soggiunge che: «la combinazione delle previsioni degli artt. 2 e 5 Cost., in ordine alla tutela dell' “autonomia delle formazioni sociali dal potere pubblico”, dell'art. 4, comma 2 Cost. in ordine ai doveri funzionali del cittadino, e dell'art. 118 Cost., ultimo comma, in ordine alla cd. sussidiarietà orizzontale, sembra colmare quella che ad alcuna dottrina era sembrata una mancanza dell'originario testo costituzionale, e cioè la scarsa attenzione ai meccanismi di partecipazione generalizzata alle funzioni pubbliche, e dunque una sorta di ridotto respiro democratico», p. 49. Per la correlazione tra art. 4 Cost. e principio di sussidiarietà orizzontale ex art. 118, comma 4, Cost. v. altresì, G. ARENA, *Cittadini attivi*, cit., p. 80.