

ASSOCIAZIONE ITALIANA
DEI PROFESSORI DI DIRITTO AMMINISTRATIVO

LE TRASFORMAZIONI
GIURIDICHE DELLA CITTÀ
ALLA LUCE DELLE CATEGORIE
DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO

INCONTRO DEL COORDINAMENTO NAZIONALE
DOTTORANDI DI DIRITTO AMMINISTRATIVO “CARLA BARBATT”

BARI, 9 OTTOBRE 2025

Editoriale Scientifica

Questo volume è in open access

© Editoriale Scientifica srl 2026
80138 Napoli via San Biagio dei Librai, 39
www.editorialescientifica.com info@editorialescientifica.com

ISBN 979-12-235-0833-6

INDICE

LE TRASFORMAZIONI GIURIDICHE DELLA CITTÀ ALLA LUCE DELLE CATEGORIE DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO

Bari, 9 ottobre 2025

MONICA DELSIGNORE, PAOLA PIRAS, <i>Presentazione</i>	VII
--	-----

PRIMA SESSIONE

IL DIRITTO ALLA CITTÀ ALLA PROVA DELLA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE: DALL'URBANISTICA ALLA SALUTE

GIULIA FANTONI, <i>GenAI e partecipazione nella pianificazione urbanistica: modelli nord-europei e prospettive per l'amministrazione pubblica italiana</i>	3
VINCENZO ROMOLO, <i>Pianificazione urbanistica e riserva di procedimento, tra esperienze legislative regionali e giurisprudenza costituzionale</i>	33
ANNA MARIA LISCIO, <i>La città si...cura: il welfare di comunità per la sicurezza urbana</i>	59
GIOVANNA TUCCILLO, <i>La città della salute e la città per la salute: governo del territorio e sanità territoriale</i>	81

SECONDA SESSIONE

GLI STRUMENTI DELLE CITTÀ ALLA LUCE DI UNA SOCIETÀ CHE CAMBIA: SCIENZA, ENERGIA E TURISMO

EMMA SCAPINO, <i>Le relazioni tra gli ordinamenti della Città e dell'Università per una società della conoscenza</i>	113
--	-----

TOMMASO TORNIELLI, <i>La rilevanza della transizione energetica nella prospettiva della rigenerazione urbana. Riflessioni sulla disciplina del contratto di prestazione energetica</i>	127
SALVATORE CATIZONE, ADRIANO CONTARDI, <i>Overtourism: tra salvaguardia del territorio e soluzioni dal mondo dell'innovazione. Il caso del programma Smarter Italy</i>	149
PAOLA CHIRULLI, <i>Conclusioni I sessione</i>	195
GIUSEPPE PIPERATA, <i>Conclusioni II sessione</i>	199

PRESENTAZIONE

Questo volume raccoglie in forma scritta le relazioni presentate dai dottorandi di diritto amministrativo in occasione della giornata di studi del 9 ottobre 2025.

I lavori – svoltisi presso l'Università degli Studi di Bari Aldo Moro e promossi nell'ambito delle attività del Coordinamento nazionale dottorandi, che l'AIPDA ha intitolato a Carla Barbati – hanno potuto avvalersi del contributo, in qualità di *discussant*, di Paola Chirulli e Giuseppe Piperata (che ringraziamo per la generosa disponibilità).

Si tratta del primo volume dedicato alle attività dottorali AIPDA, al quale il Direttivo si propone di farne seguire altri, con l'obiettivo di favorire, anche attraverso la familiarità al lavoro e alla discussione di gruppo, lo sviluppo di un metodo di ricerca rigoroso e condiviso e di valorizzare il lavoro di giovani studiosi ancora in fase di formazione, se pure di terzo livello.

Gli scritti, selezionati attraverso una *call for papers* diffusa dal Consiglio direttivo dell'Associazione, esplorano il tema delle trasformazioni giuridiche della città alla luce delle categorie del diritto amministrativo. L'opera, che ricalca lo svolgimento dell'incontro di Bari, è divisa in due parti. La prima, dedicata al diritto alla città alla prova della trasformazione territoriale: dall'urbanistica alla tutela della salute, propone i lavori dei dottori Giulia Fantoni, Vincenzo Romolo, Anna Maria Liscio e Giovanni Tuccillo. La seconda, dedicata agli strumenti del diritto delle città alla luce di una società che cambia: scienza, energia e turismo, contempla i contributi dei dottori Emma Scapino, Tommaso Tornielli, Salvatore Catizone e Adriano Contardi. Ciascuna delle parti è chiusa dai commenti dei *discussant*.

Dalla lettura del volume si coglie come la realtà urbana offra un punto di vista privilegiato per osservare come le transizioni ecologica e digitale si riflettano sull'applicazione e interpretazione degli istituti classici del diritto amministrativo.

* Componenti del Consiglio direttivo AIPDA, con delega al Coordinamento nazionale dottorandi di diritto amministrativo "Carla Barbati".

In particolare, i saggi qui raccolti si articolano lungo diverse direttrici di ricerca.

Si evidenzia come l'urbanistica stia evolvendo da mera disciplina edilizia a strumento di sintesi di interessi diversi, quali quelli ambientali e sociali; si mette in luce l'emergere di nuovi modelli di assistenza e gestione della città, basati sulla prossimità e sulla collaborazione tra pubblico e privato sociale; o, ancora, si affronta l'impatto delle nuove tecnologie sui procedimenti amministrativi e sulla partecipazione dei cittadini.

I contributi, selezionati dal Consiglio direttivo dell'Associazione in base al loro rigore metodologico e all'originalità dell'approccio, offrono una riflessione approfondita su come l'attività, l'organizzazione e i procedimenti amministrativi debbano adattarsi per soddisfare i nuovi bisogni della collettività insediata nella città, intesa non solo quale luogo di residenza ma di sviluppo della persona.

Il volume si propone, dunque, quale utile strumento per studiosi e operatori del settore interessati a comprendere l'evoluzione delle funzioni pubbliche nel dinamico scenario della città contemporanea.

PRIMA SESSIONE

IL DIRITTO ALLA CITTÀ ALLA PROVA
DELLA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE:
DALL'URBANISTICA ALLA SALUTE

GIULIA FANTONI*

GENAI E PARTECIPAZIONE NELLA PIANIFICAZIONE URBANISTICA: MODELLI NORD-EUROPEI E PROSPETTIVE PER L'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA ITALIANA**

SOMMARIO: 1. Tra partecipazione dei cittadini al governo del territorio e intelligenza artificiale: un'introduzione. – 1.1 L'intelligenza artificiale generativa: brevi cenni. – 2. Metodologia e scopo della ricerca. – 3. Modelli nord-europei di pianificazione partecipata: i casi di Estonia e Finlandia. – 3.1 Coinvolgere i cittadini utilizzando la GenAI: il caso di Tallinn. – 3.2 Segue: il caso di Helsinki. – 3.3 Rischi e potenzialità della GenAI nella co-pianificazione urbanistica. – 4. GenAI e pianificazione partecipata: replicabilità nell'amministrazione italiana? – 5. Considerazioni conclusive.

1. TRA PARTECIPAZIONE DEI CITTADINI AL GOVERNO DEL TERRITORIO E INTELLIGENZA ARTIFICIALE: UN'INTRODUZIONE

Dinanzi a un «assetto del territorio [che] si riflette nell'abitare, nel lavorare, nel ricrearsi e nel circolare»¹, l'urbanistica – e il corrispondente potere di pianificazione – non può (e non deve) tenere conto unicamente dell'interesse pubblico allo sviluppo edilizio ordinato del territorio², ma deve altresì ergersi a punto di sintesi per la realizzazione

* Dottoranda, Studi Giuridici Comparati ed Europei, Università degli Studi di Trento.

** Il presente contributo trae origine da uno studio presentato in occasione del Coordinamento nazionale dottorandi in diritto amministrativo “Carla Barbati”, organizzato da AIPDA e tenutosi presso l'Università degli Studi di Bari Aldo Moro in data 9 ottobre 2025. L'articolo è presente – in versione ampliata e aggiornata – in *Rivista Italiana di Informatica e Diritto* (Fascicolo n. 1, 2026).

¹ P. URBANI (a cura di), *Riprendiamoci la città. Manuale d'uso per la gestione della rigenerazione urbana*, IFEL - Fondazione ANCI, 2023, 13-14. Nella specie, nell'introduzione al manuale, Paolo Urbani opera un riferimento all'architetto svizzero Le Coubusier, richiamando il contenuto de *La charte d'Athènes*, che contiene la rielaborazione – ad opera di suddetto architetto – delle discussioni emerse in sede del *IV Congrès Internationaux d'Architecture Moderne*, tenutosi a Parigi nel 1933. Per un approfondimento sulla Carta d'Atene, pubblicata nel 1943, si veda: E. BRAMBILLA, *Discorsi sulla Carta d'Atene* in *ZARCH*, 5, 174-186.

² F. BORRIELLO, *Motivata, Partecipata, Integrata. Le nuove frontiere della pianificazione urbanistica* in *Rivista giuridica di urbanistica*, 1, 2023, 72-75.

«contemporanea e contemperata»³ tanto degli interessi pubblici quanto degli interessi del pubblico⁴ – intesi come quelli afferenti alla comunità stanziata in una determinata area⁵. È in questo contesto che da tempo si è affermata – almeno in potenza – l'idea di un «binomio indissolubile»⁶ costituito dalla pianificazione urbanistica⁷ e dalla partecipazione dei cittadini⁸ a quest'ultima.

³ *Id.*

⁴ Sul concetto di 'interessi del pubblico', si veda: L. TORCHIA, *Diritto amministrativo, potere pubblico e società nel terzo millennio o della legittimazione inversa* in B. STEFANO, G. D'AURIA, G. DELLA CANANEA, C. FRANCHINI et al., *Il diritto amministrativo oltre i confini*, Milano, 2008, 45-62.

⁵ Per una concezione di pianificazione territoriale quale sede privilegiata per operare una sintesi tra pubblici interessi, esigenze di tutela ambientale e attività antropiche, si veda: F. BORRIELLO, *Motivata, Partecipata, Integrata. Le nuove frontiere della pianificazione urbanistica* in *Rivista giuridica di urbanistica*, cit., 76. Così si è espressa anche la giurisprudenza amministrativa, riconoscendo che «[i]l disegno urbanistico espresso da uno strumento di pianificazione generale costituisce estrinsecazione del potere pianificatorio connotato da ampia discrezionalità, che rispecchia non soltanto scelte strettamente inerenti all'organizzazione edilizia del territorio, bensì afferenti anche al più vasto e comprensivo quadro delle possibili opzioni inerenti al suo sviluppo socio-economico [...]». Così, *ex multis*: Consiglio di Stato, sez. II, 23 marzo 2020, sent. n. 1012, in *www.giustizia-amministrativa.it*. Ancora, la Consulta ha a sua volta preso atto della complessità del governo del territorio, registrando «una nuova relazione tra la comunità territoriale e l'ambiente che la circonda, all'interno della quale si è consolidata la consapevolezza del suolo quale risorsa naturale eco-sistemica non rinnovabile [...], capace di esprimere una funzione sociale e di incorporare una pluralità di interessi e utilità collettive, anche di natura intergenerazionale». Così: Corte costituzionale, 17 luglio 2019, sent. n. 179, in *www.cortecostituzionale.it*.

⁶ C.P. SANTACROCE, *Prender parte al governo del territorio e prendersi cura del territorio, ovvero della rigenerazione urbana presa sul serio* in *Rivista giuridica di urbanistica*, 3, 2021, 512.

⁷ Sulla pianificazione urbanistica, si vedano, tra gli altri: P. CHIRULLI, *Cosa rimane della pianificazione urbanistica*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 3, 2021, 484-510; P. MARZARO, *Quale piano per il futuro dell'urbanistica? O quale futuro per un giusto procedimento di pianificazione urbanistica?*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 4, 2022, 734-752; F. PUGLIESE, E. FERRARI (a cura di), *Presente e futuro della pianificazione urbanistica* (I ed.), Giuffrè Editore, Milano, 1999; F. CORTESE, *La pianificazione urbanistica*, in A. SIMONATI (a cura di), *Diritto urbanistico e delle opere pubbliche* (IV ed.), Giappichelli, Torino, 2021, 31-56.

⁸ Sul ruolo della partecipazione come fattore che «sta sul crinale tra amministrazione, giustizia e democrazia» si veda: S. CASSESE, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato* in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 2007, 13 e ss. Ancora, sulla partecipazione intesa come «il “prender parte” ad un processo di decisione, di soggetti diversi da quelli ai quali in ordinamento attribuisce istituzionalmente la competenza a provvedere e che ordina (organizza) stabilmente per

Il fenomeno della partecipazione si esprime secondo una duplice declinazione: da un lato, vi è il «‘prender parte’ alla formazione ed attuazione delle politiche urbane» e, dall’altro, il «‘prendersi cura’ del territorio»⁹.

Nel contesto italiano, la legislazione statale concretizza la partecipazione dei privati al governo del territorio nell’istituto delle cc.dd. ‘osservazioni’ al (progetto di) piano regolatore generale¹⁰, presentabili anche dai privati cittadini¹¹.

Ancora, in virtù del riparto di competenze di cui all’art. 117, Cost., l’ordinamento italiano è caratterizzato dalla compresenza, accanto alla normativa statale, di una costellazione di normative regionali in materia urbanistica, ciascuna con le proprie peculiarità¹², ma che – specie con

questo scopo», si veda: M. NIGRO, *Il nodo della partecipazione*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1980, 225 ss.

⁹ Sul punto, C.P. SANTACROCE, *Prender parte al governo del territorio e prendersi cura del territorio, ovvero della rigenerazione urbana presa sul serio*, cit., 511 ss. Ancora, sul ‘prender parte’ al governo del territorio, si vedano: F. CORTESE, *La pianificazione urbanistica*, in A. SIMONATI (a cura di), *Diritto urbanistico e delle opere pubbliche*, Giappichelli, Torino, 2024, 46 ss.; F. BORRIELLO, *Motivata, Partecipata, Integrata. Le nuove frontiere della pianificazione urbanistica*, cit.; L. GOLISANO, *La partecipazione alle scelte di pianificazione. Un esame della legislazione statale e regionale*, in P. URBANI (a cura di), *Riprendiamoci la città. Manuale d’uso per la gestione della rigenerazione urbana*, cit., 39- 63; P. MARZARO, *Partecipazione consapevole e giusto procedimento di pianificazione*, in *Nuove Autonomie*, 1, 2020, 5-16. Invece, sul ‘prendersi cura’ del territorio, si vedano: M. BOMBARDELLI, *La cura dei beni comuni come via di uscita dalla crisi*, in M. BOMBARDELLI (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Quaderni della Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Trento, 23, 2016; F. CORTESE, *Che cosa sono i beni comuni?*, in *Id.*, 37 ss.; A. SIMONATI, *Per la gestione “partecipata” dei beni comuni: una proceduralizzazione di seconda generazione?*, in *Id.*, 103 ss.; V. CAVALLARO, *L’emergere dei beni comuni*, in P. URBANI (a cura di), *Riprendiamoci la città. Manuale d’uso per la gestione della rigenerazione urbana*, cit., 39-63. Ancora, sulla concretizzazione della teoria dell’amministrazione condivisa nei ‘Regolamenti comunali per l’amministrazione condivisa dei beni comuni’, si veda: G. ARENA, *Un approccio sistemico all’amministrazione condivisa*, in G. ARENA, M. BOMBARDELLI (a cura di), *L’amministrazione condivisa*, Quaderni della Facoltà di Giurisprudenza, Trento 62, 2022, 1-14.

¹⁰ Si veda: Articolo 9, L. n. 1150 del 1942 (Legge urbanistica).

¹¹ Nella specie, «sia enti che privati, possono presentare <<osservazioni>>, ai fini di un apporto collaborativo dei cittadini al perfezionamento del piano». Così: Circolare Ministero dei lavori pubblici d.d. 7.7.1954, n. 2495. Ciò ha permesso, dunque, il transito dalla c.d. «partecipazione organica [...] alla partecipazione di chiunque». Così: P. MARZARO, *Partecipazione consapevole e giusto procedimento di pianificazione*, cit., 6.

¹² Per un approfondimento, si vedano: A. SIMONATI, *La partecipazione dei privati al governo del territorio nella legislazione regionale: fra tradizione e sperimentazione*, per

riferimento alle cc.dd. leggi regionali di quarta generazione – dimostra una rinnovata sensibilità in tema di partecipazione civica al governo del territorio¹³.

I modelli tradizionali di partecipazione alla pianificazione territoriale, nel tempo, hanno subito diverse critiche, poiché giudicati scarsamente efficaci¹⁴. A ciò si aggiunga il fatto che la dottrina ha attenzionato il rischio di rimanere ammalati dalle «radici ordinamentali»¹⁵ della pianificazione partecipata, salvo poi rendersi conto che la partecipazione, nei fatti, provoca ‘fastidio’¹⁶ e incontra ostacoli operativi¹⁷.

Eppure, a livello internazionale e sovranazionale, la centralità della partecipazione civica nel governo del territorio si fa sempre più vivida¹⁸. Senza pretesa di esaustività, basti ricordare quanto segue. L’*Agenda 2030* delle Nazioni Unite¹⁹, tra i *target* che accompagnano il *Goal*

una nuova urbanistica “reticolare”, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, 59(3), 2016, 267-287, nonché E. BOSCOLO, *Leggi regionali urbanistiche di quarta generazione: struttura e contenuti*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *Verso le leggi regionali di IV generazione*, *Studi dal XXI Convegno nazionale Varese*, 28-29 settembre 2018, 28 e ss.

¹³ E. BOSCOLO, *id.*, nonché C.P. SANTACROCE, *Democrazia partecipativa e sussidiarietà orizzontale nel buon governo del territorio*, cit., 525 e ss.

¹⁴ Già negli anni Novanta, negli Stati Uniti, i tradizionali modelli di partecipazione pubblica alla pianificazione venivano criticati in termini di ‘*efficiency*’, ‘*representation and access*’, ‘*information exchange and learning*’, ‘*continuity of participation*’ e ‘*decision-making*’. Come soluzione veniva dunque suggerito di ripensare alla pianificazione partecipata alla luce della c.d. ‘*participatory democracy*’. Sul punto, si veda: M.A. MOOTE, M.P. MCCLARAN, *Viewpoint, Implications of participatory democracy for public land planning*, in *Journal of Range Management*, 50(5), 1997, 473-481.

¹⁵ C.P. SANTACROCE, *Democrazia partecipativa e sussidiarietà orizzontale nel buon governo del territorio*, cit., 141.

¹⁶ G. SCIULLO, *Il fastidio della partecipazione*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 1989, 463 ss.

¹⁷ I citati ostacoli operativi si concretizzano in una scarsa propensione alla partecipazione da parte dei detentori del potere politico e una certa ritrosia a favorire la partecipazione da parte soggetti della pubblica amministrazione, nonché (*rectius*, anche a causa di) un certo conservatorismo, che porta a seguire percorsi di governo del territorio meno faticosi. Sul punto, si veda: C.P. SANTACROCE, *Democrazia partecipativa e sussidiarietà orizzontale nel buon governo del territorio*, cit., 142.

¹⁸ Per una dettagliata analisi delle istanze globali e sovranazionali in materia di partecipazione nel contesto urbanistico, si veda: C.P. SANTACROCE, *Prender parte al governo del territorio e prendersi cura del territorio, ovvero della rigenerazione urbana presa sul serio* in *Rivista giuridica di urbanistica*, 521-525.

¹⁹ *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, Assemblea Generale delle Nazioni Unite, A/RES/70/1, 2015.

11²⁰ include la promozione di un'urbanizzazione inclusiva e sostenibile, anche per il tramite di una pianificazione degli insediamenti umani perché siano partecipativi, integrati e sostenibili²¹. Nel 2016, per rispondere a queste istanze, è stata adottata la *New Urban Agenda*, che si pone come un acceleratore di Agenda 2030, nonché come un'utile risorsa per gli attori che, a diversi livelli, si occupano di e/o sono interessati dal governo del territorio²². La *New Urban Agenda*, in particolare, richiama l'importanza della partecipazione civica nelle scelte di pianificazione con il fine ultimo di ingenerare nei cittadini un senso di appartenenza e di inclusione²³. Allo stesso modo, la centralità di un ruolo attivo dei cittadini nelle scelte di governo del territorio è rimarcata anche nel contesto sovranazionale. Sempre nel 2016, ad esempio, è stato adottato il *Patto di Amsterdam*, su cui si fonda la *EU Urban Agenda*²⁴. Il succitato patto, nella specie, prende atto di una crescente complessità delle sfide urbane che possono (e devono) essere affrontate per il tramite di nuovi modelli di *governance*, improntati alla partecipazione dei cittadini²⁵.

Dal quadro sin qui delineato emerge una certa complessità di sistema. Nel contesto del governo del territorio convivono forze antagoniste: le fatiche della partecipazione e le spinte propulsive – si è visto, anche sovranazionali e internazionali – al coinvolgimento dei cittadini; la scarsa incidenza, in Italia, dell'istituto delle osservazioni al piano regolatore generale e la necessità di una rinnovata partecipazione civica. Resta da

²⁰ Il Goal 11 è denominato 'Sustainable cities and communities'. Id.

²¹ Nella specie, questo è il contenuto del Target 11.3, id.

²² La *New Urban Agenda* (NUA) è stata adottata in occasione della c.d. Habitat III, la Conferenza delle Nazioni Unite sull'edilizia abitativa e lo sviluppo urbano sostenibile, tenutasi a Quito, in Ecuador, nel 2016. Si veda: *New Urban Agenda*, Assemblea Generale delle Nazioni Unite, A/RES/71/256, 2016.

²³ Si veda, nella specie, il punto 13 della NUA, che così recita: «13. We envisage cities and human settlements that: [...] (b) Are participatory, promote civic engagement, engender a sense of belonging and ownership among all their inhabitants, prioritize safe, inclusive, accessible, green and quality public spaces that are friendly for families, enhance social and intergenerational interactions, cultural expressions and political participation, as appropriate, and foster social cohesion, inclusion and safety in peaceful and pluralistic societies, where the needs of all inhabitants are met, recognizing the specific needs of those in vulnerable situations [...]». Id.

²⁴ *Urban Agenda for the EU* (Patto di Amsterdam) d.d. 30 maggio 2016.

²⁵ Si veda, nella specie, il par. 12.1 del Patto di Amsterdam, cit. A fortiori, si veda anche il par. 12.4 del Patto, che sottolinea la necessità di adottare un approccio integrato e partecipativo al governo del territorio.

comprendere, allora, se sia il tempo di una nuova «*demarchia*»²⁶ nella pianificazione urbanistica, che permetta ai cittadini di collaborare attivamente ed efficacemente al governo del territorio²⁷.

Dinanzi a un contesto ordinamentale (e sociale) ormai profondamente segnato da processi di digitalizzazione e automazione, sorge spontaneo interrogarsi sul ruolo che le nuove tecnologie possono assumere nel rafforzare, o quantomeno nel coadiuvare, la partecipazione dei cittadini alle scelte di pianificazione urbanistica²⁸.

La dottrina si è già confrontata, in parte, con il tema della digitalizzazione del governo del territorio²⁹, tanto nella sua dimensione formale (attraverso strumenti informatici) quanto in quella sostanziale (mediante l'impiego dell'intelligenza artificiale)³⁰. Non mancano, in effetti, esperienze di informatizzazione delle cartografie e delle tavole di piano, progetti di creazione di banche dati digitali in materia urbanisti-

²⁶ Il concetto di «*demarchia*», intesa come democrazia nell'amministrazione, è da attribuire a Feliciano Benvenuti. Già nel 1994, egli sottolineava l'insufficienza di una democrazia (politica) ridotta alla mera espressione di un voto in sede elettorale e, per questo, ricordava la necessità della partecipazione dei cittadini all'esercizio del potere amministrativo. Così: F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Santa Marta, 1994.

²⁷ Del necessario ruolo della democrazia partecipativa (anche) nel governo del territorio, si vedano: C.P. SANTACROCE, *Democrazia partecipativa e sussidiarietà orizzontale nel buon governo del territorio*, cit.; L. GOLISANO, *La partecipazione alle scelte di pianificazione. Un esame della legislazione statale e regionale*, cit.

²⁸ Il quesito, peraltro, è tutt'altro che peregrino, posto che sono rinvenibili nel panorama globale istanze che suggeriscono l'impiego delle nuove tecnologie nel contesto del governo del territorio. Ad esempio, nel 2024, il G7 ha adottato una Comunicazione che sottolinea, tra le altre cose, la necessità di adottare «*a smart city approach in urban planning and management*» tramite l'impiego di nuove tecnologie per pianificare l'uso del territorio. Si veda: G7 Sustainable Urban Development Ministers' Communiqué, Roma, 4 novembre 2024. In questo caso, il concetto di «*smart city*» pare dover essere inteso nel senso di una città che utilizza la tecnologia per rafforzare il benessere dei cittadini ivi stanziati. Con questa accezione, si vedano: OCSE, *Smart Cities and Inclusive Growth: Building on the outcomes of the 1st OECD Roundtable for Smart Cities and Inclusive Growth*, OECD Regional Development Papers, n. 91, OECD Publishing, Parigi, 2020, nonché S. BOLOGNINI, *Dalla "smart city" alla "human smart city"*, Lefebvre Giuffrè, Milano, 2017.

²⁹ Nella specie, Giulia Avanzini. Si veda: G. AVANZINI, *Digitalizzazione e decisioni territoriali*, in *Rivista giuridica dell'urbanistica*, 4, 2024, 522-540.

³⁰ Sui concetti di digitalizzazione in senso forte (o sostanziale) e in senso debole (o formale), si veda: B. MARCHETTI, *Amministrazione digitale*, in B.G. MATTARELLA e M. RAMAJOLI (a cura di), *Funzioni amministrative, Enciclopedia del diritto. I tematici*, vol. III – *Le funzioni amministrative*, Milano, 2022, 75.

ca³¹, nonché sperimentazioni legate alle *Smart City*³² e ai cc.dd. *Digital Twin*³³. Si registrano persino applicazioni di *sentiment analysis* – per il tramite di tecniche di elaborazione del linguaggio naturale e *machine learning* – finalizzate a rilevare, partendo da dati disponibili sui *social media*, la percezione collettiva degli spazi urbani³⁴.

Resta ancora inesplorato, ad oggi, il potenziale impiego dell'intelligenza artificiale generativa nell'ambito della partecipazione diretta³⁵ dei cittadini al governo del territorio. Prima di tentare di colmare questa 'lacuna' scientifica – o, più propriamente detto, 'research gap' – diviene necessario, tuttavia, fornire al lettore alcune ulteriori coordinate per orientarsi nel testo.

1.1. *L'intelligenza artificiale generativa: brevi cenni*

Dopo aver introdotto i concetti di pianificazione e partecipazione, ora, debbono essere compresi anche i contorni della nozione di 'intelligenza artificiale', financo nella sua declinazione generativa.

Il Regolamento europeo sull'IA³⁶ definisce un 'sistema di intelligenza artificiale' come un sistema basato su macchine, progettato per operare con diversi livelli di autonomia e in grado di presentare adattabilità dopo la sua diffusione³⁷.

³¹ Sul punto, si veda: G. AVANZINI, *Digitalizzazione e decisioni territoriali*, in *Rivista giuridica dell'urbanistica*, cit.

³² Sul fenomeno delle cc.dd. 'città intelligenti', fra tutti, si veda: G. DELLE CAVE, *Comunità intelligenti, mobilità sostenibile e potere pubblico*, Editoriale scientifica, Napoli, 2024.

³³ Si vedano: A. IANNUZZI, *Metaverso, Digital Twins e diritti fondamentali*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, 2, 2024, 36-55; G. SVHROTTER, C. HÜRZELER, *The Digital Twin of the City of Zurich for Urban Planning*, in *Journal of Photogrammetry, Remote Sensing and Geoinformation Science*, 88, 2020, 99-112.

³⁴ Tutti i casi appena richiamati sono oggetto di dettagliata analisi in: G. AVANZINI, *Digitalizzazione e decisioni territoriali*, cit.

³⁵ Il riferimento alla partecipazione 'diretta' è volto a differenziare l'oggetto del presente studio da casi di una partecipazione che, invece, potrebbe essere definita 'indiretta' – come nel caso del sistema di *sentiment analysis The Dublin Beat*, che si limita a fornire un report mensile sulla percezione dei cittadini della città in base a contenuti reperibili su piattaforme *social*. Ancora una volta, si veda: *ead.*, 530.

³⁶ Regolamento (UE) 2024/1689 (Regolamento sull'intelligenza artificiale), in GU L. 2024/1689, 12.7.2024.

³⁷ Si veda: Articolo 3, par. 1, n. 1, AI Act. La stessa definizione è stata fornita anche dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico. In merito, si veda:

A questa definizione, poi, l'*AI Act* affianca anche il concetto di 'IA per finalità generali' (o 'General Purpose AI', GPAI), riferendosi a modelli fondativi, «anche laddove [addestrati] con grandi quantità di dati utilizzando l'autosupervisione su larga scala, che sia[no] caratterizzati da] una generalità significativa e sia[no] in grado di svolgere con competenza un'ampia gamma di compiti distinti, indipendentemente dalle modalità con cui [sono stati] immessi[i] sul mercato [...]»³⁸.

Tali modelli sono capaci di generare un'ampia gamma di *output* in risposta a *prompt*, tendenzialmente scritti in linguaggio naturale³⁹. E quando vengono utilizzati per generare contenuti, inclusi – a titolo esemplificativo, ma non esaustivo – immagini, video, testi o codici sorgenti, vengono considerati IA generativa⁴⁰.

Per completezza, si chiarisce che, nonostante essi mostrino spesso un certo grado di assertività⁴¹, non “comprendono” il contenuto che generano. Piuttosto, creano degli *output* che corrispondono alla risposta statisticamente più probabile in base ai dati su cui sono stati addestrati⁴². Un'altra limitazione specifica della GenAI sono le cc.dd. 'allucinazioni', ovvero la generazione di contenuti fattualmente errati o inventati⁴³. Parallelamente, la dipendenza da *set* di dati, raccolti principalmente sul *web*, rende questi sistemi inclini a riprodurre e rafforzare stereotipi e pregiudizi dannosi⁴⁴. Infine, l'IA generativa ha un significativo impatto ambienta-

OCSE, *Recommendation of the Council on Artificial Intelligence*, Parigi, 2024. Disponibile a: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0449>.

³⁸ Articolo 3, par. 63, *AI Act*.

³⁹ Id., 47-74.

⁴⁰ Si veda: H. TONER, *What Are Generative AI, Large Language Models, and Foundation Models?*, in *Center for Security and Emerging Technology*, 2023. Disponibile a: <https://cset.georgetown.edu/article/what-are-generative-ai-large-language-models-and-foundation-models/>. Inoltre, il Considerando 99 dell'*AI Act* identifica esplicitamente gli LLM come l'esempio principale di modelli GPAI.

⁴¹ Si veda: NATURE, *Why scientists trust AI too much – and what to do about it. Editorial*, Nature, 2024. Disponibile a: <https://www.nature.com/articles/d41586-024-00639-y>.

⁴² Si veda: A. SANTOSUOSSO, G. SARTOR, *Decidere con l'IA. Intelligenze artificiali e naturali nel diritto*, cit., 34 e 53-54.

⁴³ Z. JI, N. LEE, R. FRIESKE et al., *Survey of hallucination in natural language generation*, in *ACM Computing Surveys*, 2023, 1-38.

⁴⁴ Sull'argomento si veda: R. GEIRHOS, P. RUBISCH, C. MICHAELIS et al., *ImageNET-trained CNNs are biased towards texture; increasing shape bias improves accuracy and robustness*, in *ArXiv*, 2022. Disponibile a: <https://arxiv.org/abs/1811.12231>; M. GLICKMAN, T. SHAROT, *How human-AI feedback loops alter human perceptual, emotional and social judgements*, in *Nature Human Behaviour*, 2025, 345-359.

le⁴⁵. Il suo sviluppo e utilizzo comporta elevati consumi di elettricità⁴⁶, un intenso utilizzo di acqua⁴⁷, nonché notevoli emissioni di CO₂⁴⁸.

2. METODOLOGIA E SCOPO DELLA RICERCA

Individuato il contesto entro cui si inserisce il presente studio, per colmare il *research gap* esplicitato *supra*, è stata elaborata la seguente domanda di ricerca (principale): quale potenziale ruolo può assumere la GenAI nella pianificazione urbanistica partecipata? A tale quesito è stata affiancata, altresì, una sotto-domanda. E, nella specie: quali sono – nel contesto considerato – le potenzialità e i rischi per le pubbliche amministrazioni, anche alla luce dell'*AI Act*?

Per rispondere alle domande di ricerca, è stata adottata una metodologia qualitativo-comparata. È stata condotta anzitutto un'analisi della letteratura esistente in materia di partecipazione alla pianificazione urbanistica, soffermandosi altresì sulla possibile applicazione delle nuove tecnologie al governo del territorio⁴⁹. A ciò è stata accompagnata

⁴⁵ Per una panoramica sui costi ambientali e sulle potenzialità dell'intelligenza artificiale si veda: B. MARCHETTI, *I costi ambientali dell'IA* in *BioLaw Journal - Rivista Di BioDiritto*, 2025, 525-527; N. RANGONE, *Intelligenza, tutela dell'ambiente e regolazione europea* in *BioLaw Journal - Rivista Di BioDiritto*, 2025, 529-548.

⁴⁶ Si stima che ogni *query* sottoposta a ChatGPT consumi circa dieci volte più elettricità di una ricerca *standard* con Google. Si veda: ELECTRIC POWER RESEARCH INSTITUTE, *Powering Intelligence: Analyzing Artificial Intelligence and Data Center Energy Consumption*, 2024. Disponibile a: <https://www.epri.com/research/products/3002028905>.

⁴⁷ ASSOCIATED PRESS, *Artificial intelligence technology behind ChatGPT was built in Iowa – with a lot of water*, 2023. Disponibile a: <https://apnews.com/article/chat-gpt-gpt4-iowa-ai-water-consumption-microsoft-f551fde98083d17a7e8d904f8be822c4>.

⁴⁸ Si veda: A.S. LUCCIONI, S. VIGUIER, A.L. LIGOZAT, *Estimating the Carbon Footprint of BLOOM, a 176B Parameter Language Model* in *Journal of Machine Learning Research*, 2023, 1-15.

⁴⁹ Ciò ha comportato la ricerca di suddetta letteratura, anzitutto, su *databases* quali *Scopus* e *Web of Science*, nonché il successivo impiego del metodo del c.d. *snowballing* su *Google Scholar* per il tramite di parole chiave ('*participatory urban planning*', '*artificial intelligence*', '*generative artificial intelligence*' e le loro varianti). A ciò si è accompagnata l'analisi di pertinenti articoli pubblicati su riviste italiane di diritto amministrativo e pubblico, quali la *Rivista giuridica di urbanistica*, *Federalismi.it* – *Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, nonché la *Rivista giuridica dell'edilizia*. A ciò è stata affiancata la lettura di manuali e libri italiani di diritto urbanistico, con un *focus* specifico sulla partecipazione alla pianificazione urbanistica, nonché la ricerca di *grey literature* sul tema. Sulla tecnica dello *snowballing* nella lite-

l'analisi di pertinenti atti normativi e di *soft law* internazionali, sovranazionali e nazionali in materia (con riferimento ai contesti estone, finlandese e, naturalmente, italiano).

Preso atto dell'esistenza, in Nord Europa, di alcuni casi di concreta applicazione dell'intelligenza artificiale generativa alla pianificazione urbanistica partecipata, non essendo disponibile letteratura scientifica nel merito, sono state condotte – tra giugno e agosto 2025 – interviste qualitative con urbanisti nord-europei tanto del settore privato quanto pubblico. Allo scopo, sono state organizzate videointerviste audio-registrate con il previo consenso dei partecipanti, a ciascuno dei quali è stato assegnato un codice identificativo ai fini della pseudonimizzazione delle risposte⁵⁰. Più specificamente, il gruppo di intervistati ha incluso: un urbanista privato che ha co-fondato un modello di GenAI per favorire la partecipazione dei cittadini al governo del territorio – modello, quest'ultimo, utilizzato per *pilot project* nelle città di Helsinki e Tallinn (codice identificativo: 'urbanista privato' o 'UPR'); due urbanisti del Dipartimento di pianificazione urbanistica di Tallinn⁵¹ (codici identificativi: 'urbanista pubblico TLL 1 e 2' o 'UPL TLL 1 e 2'); un urbanista della Divisione ambiente urbana di Helsinki (codice identificativo: 'urbanista pubblico HEL' o 'UPL HEL')⁵².

Le risposte rese dagli urbanisti pubblici sono state poi sottoposte a un'analisi tematica⁵³ basata su cinque aree di interesse, che hanno costituito il fulcro delle videointerviste – e, nella specie: (1) motivazio-

ature review, si veda, tra gli altri: C. WOHLIN, M. KALINOWSKI, K. ROMERO FELIZARDO, E. MENDES, *Successful combination of database search and snowballing for identification of primary studies in systematic literature studies*, in *Information and Software Technology*, vol. 147, 2022.

⁵⁰ Per ricevere la trascrizione delle interviste, scrivere al seguente indirizzo mail: giulia.fantoni-1@unitn.it.

⁵¹ In estone, *Tallinna Linnaplaneerimise Amet*. Per maggiori informazioni, si veda: TALLINNA LINNAPLANEERIMISE AMET, *Uudised*, N/D [sito online]. Disponibile a: <https://www.tallinn.ee/et/ehitus>.

⁵² In finlandese, *Kaupunkiympäristön toimiala*. Per maggiori informazioni, si veda: HELSINGIN KAUPUNKI, *Tutustu kaupunkiympäristön toimialaan*, N/D [sito online]. Disponibile a: <https://www.hel.fi/fi/paatöksenteko-ja-ballinto/kaupungin-organisaatio/toimialat/kaupunkiympariston-toimiala>.

⁵³ Sul processo di analisi tematica nel contesto delle ricerche qualitative, si veda, tra gli altri: M. NAEEM, W. OZUEM, K. HOWELL, S. RANFAGNI, *A Step-by-Step Process of Thematic Analysis to Develop a Conceptual Model in Qualitative Research* in *International Journal of Qualitative Methods*, 22, 2023.

ni che hanno portato alla sperimentazione dell'impiego della GenAI nella pianificazione partecipata; (2) dinamiche di coinvolgimento dei cittadini; (3) rischi, limiti tecnici e sfide sociali; (4) *governance* del modelli e approvvigionamento; (5) prospettive future della GenAI nel campo del governo del territorio.

Per completezza, si dà atto che la principale limitazione del presente studio risiede nel ridotto numero di soggetti intervistati – circostanza su cui hanno influito tre fattori: il ridotto lasso di tempo entro cui essa è stata condotta la ricerca, il limitato numero di esperti in materia e, infine, la difficoltà nell'individuare e contattare suddetti esperti.

3. MODELLI NORD-EUROPEI DI PIANIFICAZIONE PARTECIPATA: I CASI DI ESTONIA E FINLANDIA

Al fine di delineare in maniera compiuta il ruolo della partecipazione nella pianificazione territoriale, nonché di illustrare le potenzialità che l'intelligenza artificiale generativa potrebbe assumere in tale contesto, appare opportuno – prima di soffermarsi sugli usi sperimentali che la GenAI sta conoscendo nel governo del territorio in alcuni Paesi del Nord Europa – richiamare preliminarmente il quadro normativo di riferimento vigente negli ordinamenti presi in esame, con specifico riguardo a Estonia e Finlandia.

Partendo dalla Repubblica baltica, la pianificazione partecipata è *ivi* stata introdotta dopo la liberazione dall'occupazione sovietica⁵⁴. Nel 1995, infatti, l'Estonia ha adottato la sua prima Legge (statale) sulla pianificazione territoriale e sull'edilizia⁵⁵, esplicitando la centralità della partecipazione civi-

⁵⁴ Durante il periodo dell'occupazione sovietica, perdurato sino al 1991, la pianificazione urbanistica estone era fortemente influenzata dalle teorie del modernismo e del razionalismo di stampo socialista. Era il governo centrale a occuparsi delle politiche di governo del territorio e la partecipazione pubblica era esclusa. Sul punto, si vedano: M. HIOB, N. NUTT, *Spatial Planning in Estonia - From a Socialist to Inclusive Perspective*, in *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 47/E, 2016, 63-79; S. RUOPPILA, *Establishing a market-orientated urban planning system after state socialism: the case of Tallinn*, in *European Planning Studies*, 15(3), 2007, 405-427; E. JÜRGENSON, K. METSOJA, K. PÖDRA, *The evolution of land take in Estonia since 1991: the need for regulations and consistent data collection methods*, in *Town Planning Review*, 96(4), 2025, 444-467.

⁵⁵ In estone, *Planeerimis- ja ehitusseadus*. Si veda: *Planeerimis- ja ehitusseadus*, RT I 1995, 59, 1006.

ca nel governo del territorio⁵⁶. I successivi atti legislativi in materia⁵⁷, sino al più recente *Planeerimisseadus* del 2015⁵⁸, hanno sempre riconferma-

⁵⁶ Lo scopo dichiarato della legge del 1995, infatti, era quella di «garantire condizioni che [tenessero] conto degli interessi del maggior numero possibile di membri della società per modellare l'ambiente, il suo sviluppo duraturo e sostenibile, l'uso del suolo e collegare la pianificazione socioeconomica e territoriale». Così: *id.*, §1. A tal fine, allora, veniva introdotto un c.d. '*obbligo di divulgazione*' (in estone, '*avalikustamise kohustuslikkus*'). Il §2, n. 3 della Legge, infatti, prevedeva espressamente la pubblicità delle attività di pianificazione «al fine di garantire che le parti interessate – rectius, 'membri della società' – [fossero] informate tempestivamente e [avessero] la possibilità di tutelare i propri interessi». Più precisamente, la partecipazione era regolata al Capitolo III della Legge, che prevedeva la necessità di informare (almeno) annualmente i cittadini, per il tramite di media locali e di contea, sulle intenzioni di intervenire sul territorio con atti di pianificazione (§ 11). Una volta avviata tale attività pianificatoria, poi, «[i]l ministero, il governo di contea o il governo locale [dovevano] presentare gli obiettivi di ciascun piano da essi avviato sui media nazionali, di contea o locali, rispettivamente, entro un mese dalla decisione di avvio del piano» (§ 12). Ancora, il § 16 della Legge prevedeva specifiche e dettagliate forme di cooperazione nella preparazione dei piani. Nella specie, a livello locale, i proprietari di immobili stanziati nell'area oggetto di pianificazione, i residenti e le altre parti interessate dovevano essere coinvolti nella preparazione del piano generale (in estone, *üldplaneering*, corrispondente all'italiano piano regolatore generale – PRG) e del piano dettagliato (in estone, *detailplaneering*, corrispondente all'italiano piano particolareggiato – PP). L'amministrazione locale, all'uopo, doveva organizzare dibattiti pubblici per presentare le bozze dei piani. Così: § 16, n. 1, *id.* Ancora, i piani nazionali dovevano essere adottati in collaborazione delle amministrazioni di contea e locali, nonché dei Ministeri i cui ambiti di governo erano oggetto del piano. Così: § 16, n. 2.1, *id.* Poi, l'adozione di piani di contea richiedeva l'apporto delle amministrazioni di contea afferenti all'area oggetto di pianificazione, nonché delle contee limitrofe, del Ministero dell'Ambiente e altri Ministeri interessati dalla specifica attività di governo del territorio. Così: § 16, n. 2.2, *id.*

⁵⁷ Dopo la Legge del 1995, è subentrata nel 2002 una nuova Legge sulla pianificazione (e non più anche sull'edilizia, cui è stato dedicato un atto normativo a parte). Con riferimento alla Legge sulla pianificazione, si veda: *Planeerimisseadus*, RT I 2002, 99, 579. Invece, con riferimento alla Legge sull'edilizia, si veda: *Ehitusseadus*, RT I 2002, 47, 297. È interessante notare che lo scopo della *Planeerimisseadus* del 2002 era sostanzialmente il medesimo del 1995, ma esplicitava un elemento di novità affatto trascurabile: la connotazione democratica della pianificazione territoriale. Il § 1, n. 3, della *Planeerimisseadus* del 2002, infatti, così recitava: «La pianificazione territoriale [...] è democratica, funzionale e a lungo termine [e] coordina e integra i piani di sviluppo di diversi ambiti della vita, tenendo conto in modo equilibrato delle tendenze e delle esigenze a lungo termine dello sviluppo dell'ambiente economico, sociale e culturale e dell'ambiente naturale». Ancora una volta, il Capitolo III della Legge del 2002 era dedicato alla partecipazione civica alla pianificazione.

⁵⁸ Anche la *Planeerimisseadus* del 2015, come quella del 2002, contiene il riferimento al valore democratico del governo del territorio (§ 1, n. 1). Tra i principi che muovono la pianificazione, inoltre, figura – al § 9 della Legge – il 'principio del

to l'importanza della pianificazione partecipata. Ad oggi, in Estonia esistono quattro strumenti principali di pianificazione, organizzati gerarchicamente⁵⁹: il piano nazionale (o “*üleriigiline planeering*”)⁶⁰, il piano di contea (“*maakonnaplaneering*”)⁶¹, il piano (locale) genera-

coinvolgimento e dell'informazione del pubblico' (in estone, ‘avalikkuse kaasamise ja teavitamise põhimõte’). Ciò sostanzia nella necessaria pubblicità della procedura di pianificazione, che richiede all'Ente promotore di: informare il pubblico in modo comprensibile sulle scelte di governo del territorio; coinvolgere i cittadini, anche per il tramite di esposizioni – avalikud väljapanekud – e dibattiti pubblici – avalikud arutelud –, durante la fase di elaborazione del piano; garantire il diritto di partecipazione alla pianificazione, permettendo alla società civile di esprimere i propri pareri nel merito; garantire a chiunque il diritto di ricevere gratuitamente informazioni pertinenti sulla procedura di pianificazione. Per la Legge estone sulla pianificazione del 2015, si veda: Planeerimiseadus, RT I, 26.02.2015 così come modificata in RT I, 21.06.2016, 18.

⁵⁹ Sul punto, in dottrina, si vedano: E. JÜRGENSON, K. METSOJA, K. PÖDRA, *The evolution of land take in Estonia since 1991: the need for regulations and consistent data collection methods*, cit., nonché M.J. NOWAK, A. MITREA, G. LUKSTINA et al., *Spatial Planning Systems in Central and Eastern European Countries Review and Comparison of Selected Issues*, Springer, Cham, 2023.

⁶⁰ Il piano nazionale determina le linee guida generali per lo sviluppo degli insediamenti, della rete di trasporto e di altre infrastrutture strategiche nazionali. Costituisce la base per la redazione del piano di contea. Sul punto, si vedano: Capitolo III, §§ 13 e ss., *Planeerimiseadus*. In aggiunta al piano nazionale, vi è anche un piano statale speciale (“*Riigi eriplaneering*”), adottato per la costruzione di edifici di significativo interesse nazionale o internazionale (come, ad esempio, nei campi di difesa, sicurezza, energia, ecc.). Sul punto, si veda: Capitolo IV, §§ 27 e ss., *Planeerimiseadus*. Quanto ai meccanismi di partecipazione, l'organizzatore del piano nazionale dà un termine non inferiore a 30 giorni ai soggetti di cui al § 13 della Legge per presentare proposte relative al piano nazionale che si intende adottare, nonché sulla valutazione d'impatto ambientale strategica. Intervengono, sostanzialmente, i soggetti con un legittimo interesse all'elaborazione di proposte, poiché investite dagli effetti del piano, nonché le istituzioni e le organizzazioni ambientaliste non governative interessate dall'impatto ambientale dell'intervento oggetto di pianificazione. Le proposte elaborate da tali soggetti si basano sul contenuto di cc.dd. *lähteseisukohad* (letteralmente, ‘punti di partenza’) che vengono presentati dal promotore del piano e indicano, in termini generali, l'intervento che si intende perseguire con l'atto di pianificazione, prima di elaborare un vero e proprio progetto. Dopodiché, segue l'esposizione pubblica della bozza di piano e rapporto VAS ex § 19. Questa fase dura almeno 30 giorni ed entro i 45 giorni dal termine dell'esposizione, si tiene una discussione pubblica ex § 20, *Planeerimiseadus*. Segue un'ultima fase di pubblicazione di piano e VAS finali, per almeno 30 giorni, con la possibilità per chiunque di presentare osservazioni scritte, che devono essere riscontrate dall'organizzatore del piano. Si veda: § 23, *Planeerimiseadus*.

⁶¹ Il piano di contea definisce i criteri per lo sviluppo territoriale dell'intera contea (*maakond*) o parte di essa. Funge da strumento di bilanciamento tra le esigenze

le (“*üldplaneering*”)⁶² e il piano (locale) dettagliato (“*detailplaneering*”)⁶³.

Con riguardo al contesto finlandese, la partecipazione al governo del territorio è egualmente prevista e valorizzata dalla normativa statale in materia di pianificazione, che si compone di due atti principali: la *Legge sull'uso del suolo*⁶⁴ e il relativo *Decreto attuativo*⁶⁵. Similarmente all'Estonia, gli strumenti regolatori principali si compongono di: obiettivi nazionali sull'uso del territo-

nazionali e quelle locali. Inoltre, costituisce la base per il piano (locale) generale. Nel merito, si veda: Capitolo V, §§ 55 e ss., *Planeerimisseadus*. Quanto ai meccanismi di partecipazione (preventiva e successiva all'elaborazione del piano), anche nel caso del piano di contea si seguono le medesime regole previste per il piano nazionale. Si vedano: §§ 32, 35, 62, 67, *Planeerimisseadus*.

⁶² Il piano (locale) generale stabilisce i principi che devono informare la pianificazione nel contesto territorio di un dato comune (*vald*) o di una data città (*linn*). Esso costituisce la base per la redazione del piano speciale dell'autonomia locale (*kobaliku omavalitsuse eriplaneering*) e del piano (locale) dettagliato. Si veda: Capitolo VI, §§ 74 e ss., *Planeerimisseadus*. Come a livello statale, anche a livello locale, nel caso in cui sia necessario pianificare la costruzione di un edificio con un significativo impatto al territorio, non è specificamente previsto dal piano (locale) generale, allora, viene adottato il già richiamato del piano speciale dell'autonomia locale. Si veda: Capitolo VII, §§ 95 e ss., *Planeerimisseadus*. Ancora una volta, con riferimento ai meccanismi di partecipazione (preventiva e successiva all'elaborazione del piano), anche nel caso del piano di contea si seguono le medesime regole previste per il piano nazionale. Si vedano: §§ 81, 82, 87, *Planeerimisseadus*.

⁶³ Esso è, sostanzialmente, uno strumento attuativo del piano (locale) generale e creare una soluzione spaziale completa per un'area specifica, servendo da base per l'attività edilizia negli anni immediatamente successivi. Così: §124, n. 2, *Planeerimisseadus*. Il rapporto così individuato tra *üldplaneering* e *detailplaneering*, peraltro, ricorda quello intercorrente tra il Piano regolatore generale (PRG) e il Piano particolareggiato (PP) in Italia, così come individuato dall'art. 13 della L. 1150/42. Per maggiori informazioni sul *detailplaneering*, si veda: Capitolo VIII, §§ 124 e ss., *Planeerimisseadus*. Ancora, con riferimento alla partecipazione, nel caso del piano dettagliato, sono invitati a partecipare alla sua preparazione i soggetti i cui diritti possono essere incisi dal medesimo, nonché i soggetti che hanno espresso interesse a parteciparvi. Laddove sia necessaria anche una VAS, allora, dovranno partecipare anche gli enti che potrebbero essere interessati dall'impatto ambientale significativo che si presume potrebbe derivare dall'attuazione del piano. Cfr.: §127, *Planeerimisseadus*. A questa fase di partecipazione preventiva, poi, dopo che il progetto di piano dettagliato è stato approvato ai sensi del §134 della Legge, esso viene pubblicato per almeno 14 giorni ex §135 e chiunque può presentare osservazioni.

⁶⁴ *Alueidenkäyttölaki*, SDK 132/1999.

⁶⁵ Il Decreto in parola, nella specie, corrisponde al c.d. Regolamento sull'uso del suolo e sull'edilizia. Si veda: *Maankäyttö- ja rakennusasetus*, SDK 895/1999.

rio (*Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet*)⁶⁶, piano regionale (“*maakuntakaava*”)⁶⁷, piano (comunale) generale (“*yleiskaava*”)⁶⁸ e piano (comunale) dettagliato (“*asemakaava*”)⁶⁹, cui si aggiunge anche il c.d. piano stradale (“*katusuunnitelma*”)⁷⁰.

⁶⁶ È adottato dal Consiglio di Stato finlandese, ai sensi del 22 § della *Alueidenkäyttölaki*, nonché del 7 § del Decreto n. 895/1999. Secondo il combinato disposto del 23 § della Legge e 7 § del Decreto, gli obiettivi nazionali in materia di pianificazione devono garantire la collaborazione e il dialogo tra Ministeri competenti, associazioni regionali, centri ambientali regionali e altre autorità interessate dall’atto di pianificazione statale, nonché Comuni incisi dalla decisione.

⁶⁷ Esso è adottato dalla c.d. Lega regionale (*maakunnan liitto*), ai sensi degli 25 § e 27 § della *Alueidenkäyttölaki*, nonché del Capitolo II (8 § - 15 §) del Decreto. Anche in questo caso, è richiesta la cooperazione dei Comuni interessati dalla pianificazione, nonché delle competenti autorità statali ex 8 § e 11 § del Decreto, nonché 66 § della Legge. È altresì previsto, ai sensi del 12 § del Decreto, un periodo di 30 giorni per la pubblica esposizione del progetto di piano nei Comuni incisi dall’atto. Ciò dà il diritto ai soggetti interessati di presentare le proprie osservazioni nel merito.

⁶⁸ Esso è adottato dal Comune (in finlandese, ‘*kunta*’) di riferimento ai sensi del 35 § della *Alueidenkäyttölaki*, nonché del Capitolo III (16 § - 20 §) del Decreto. In termini di partecipazione, è anzitutto data l’opportunità a tutti gli interessati (come, ad esempio, proprietari terrieri o residenti dell’area oggetto di pianificazione) di esprimere – oralmente o per iscritto – una propria opinione durante la fase preparatoria del piano (30 §, Decreto). I cittadini vengono a conoscenza di tale possibilità mediante la pubblicazione della notizia su almeno un quotidiano. All’uopo, può essere anche organizzato uno specifico evento per raccogliere le osservazioni in parola. Contestualmente, se il piano ha rilevanza nazionale o regionale strategica, ex 18 § del Decreto, nonché 66 § della Legge, il Comune di riferimento deve altresì organizzare una consultazione con le autorità competenti. Così come è stata elaborata durante le fasi appena richiamate, la proposta di piano deve poi essere resa pubblica per almeno 30 giorni da parte del Comune competente, così da consentire la presentazione di eventuali obiezioni da parte dei soggetti interessati, ai sensi del 19 § del Decreto.

⁶⁹ Come accade per il piano generale, anche il piano dettagliato è adottato a livello comunale, ai sensi del 50 § della *Alueidenkäyttölaki*, nonché Capitolo 5 (24-29 §§) del Decreto. Anche per il piano dettagliato, vi è anzitutto una fase durante la quale è possibile per i soggetti interessati presentare le proprie opinioni durante la fase di preparazione (30 § del Decreto, nonché 62 § della Legge). Ancora, vi è la medesima attività di consultazione delle Autorità competenti nel caso in cui il piano tocchi questioni di rilevanza nazionale e/o regionale strategica (26 § del Decreto, nonché 66 § della Legge). Segue, poi, la già richiamata fase di pubblicità del progetto, identica a quella del piano generale (26 e 27 §§ del Decreto, nonché 65 § della Legge). Tuttavia, nel caso di modifiche di scarsa rilevanza, il periodo di pubblicità è ridotto a 14 giorni (27 § del Decreto).

⁷⁰ Anche il piano stradale è adottato a livello comunale, ai sensi dei 85 §§ e ss. della *Alueidenkäyttölaki*, nonché del Capitolo IX (41-44 §§) del Decreto. Come negli altri casi di pianificazione comunale, è prevista una fase interattiva (42 § del Decreto),

Fornito il quadro giuridico di riferimento entro cui si inserisce l'analisi dei casi d'uso di GenAI per la co-pianificazione urbanistica negli ordinamenti considerati, si può ora procedere con la trattazione dei singoli progetti.

Tanto in Estonia quanto in Finlandia sono stati posti in essere *pilot project* di co-pianificazione urbanistica con coinvolgimento attivo dei cittadini nelle fasi preliminari all'adozione di strumenti di governo del territorio. Come anticipato, la ricerca si basa primariamente su indagini qualitative condotte con urbanisti pubblici afferenti alle relative città.

3.1. Coinvolgere i cittadini utilizzando la GenAI: il caso di Tallinn

Con riguardo all'Estonia, lo studio si focalizza unicamente sulla pianificazione a livello locale, con un'attenzione specifica al progetto '*Liivalaia street*' organizzato dalla Città di Tallinn nell'agosto 2023. In quell'occasione, le potenzialità della GenAI nella pianificazione urbanistica sono state testate per il tramite di un c.d. *spatial hacking workshop*, nato da un'iniziativa congiunta tra il *Kliimaministeerium*⁷¹ e lo *Urban Planning Department* di Tallinn⁷². Si specifica che il caso di studio della Repubblica baltica si pone come un'eccezione rispetto ai classici strumenti estoni di pianificazione richiamati *supra*⁷³. Esso, infatti, nasce dall'applicazione di una previsione derogatoria al c.d. "*detailplaneering*", essendo stato autorizzato tramite l'emissione di cc.dd. condizioni di progettazione ("*projekteerimistingimused*")⁷⁴. La fase di partecipazio-

cui si applicano le norme del 30 § del Decreto sulla presentazione di pareri da parte di soggetti interessati e la possibilità di partecipazione può essere organizzata in concomitanza con il piano dettagliato o altre pianificazioni più ampie. Segue, poi, la fase di esposizione pubblica della proposta di piano, ai sensi del 43 § del Decreto, che deve essere esposta pubblicamente per almeno 14 giorni.

⁷¹ In italiano, Ministero del Clima. Per maggiori informazioni nel merito, si veda: KLIIMAMINISTEERIUM, *Homepage*, N/D. Disponibile a: <https://kliimaministeerium.ee>.

⁷² TALLINN.EE, *Public feedback opens on Liivalaia Street design conditions*, 2025. Disponibile a: <https://www.tallinn.ee/en/news/public-feedback-opens-liivalaia-street-design-conditions>.

⁷³ Cfr. par. 3 del presente articolo.

⁷⁴ Più specificamente, la Legge nazionale sulla pianificazione prevede una deroga specifica che consente agli enti locali di autorizzare la costruzione o l'ampliamento di un'opera, situata tra edifici esistenti, basandosi solo sulle cc.dd. condizioni di progettazione (*projekteerimistingimused*), anche quando il *detailplaneering* sarebbe altrimenti obbligatorio. Ciò può accadere unicamente al ricorrere di due condizioni: (1) l'edificio deve inserirsi per volume e scopo nell'ambiente esistente, tenendo conto, tra le altre cose,

ne, tuttavia, non è mancata. Anzi, è stata duplice: anzitutto, i soggetti potenzialmente incisi dall'atto di pianificazione, sono stati coinvolti in una fase preventiva e preparatoria⁷⁵ utilizzando la GenAI. Dopodiché, alla luce di quanto emerso durante il succitato *spatial hacking workshop*, è stata elaborata una bozza delle appena richiamate condizioni di progettazione. Con la loro pubblicazione⁷⁶, si è aperta una seconda fase di partecipazione, della durata di 14 giorni, che ha permesso a chiunque di presentare le proprie osservazioni nel merito⁷⁷.

Una volta approvate, è seguita la sottoscrizione di un contratto di progettazione⁷⁸ con la società estone di ingegneria civile K-Projekt AS⁷⁹. Venendo ora ai risultati della ricerca qualitativa, ciò che ha spinto la Città di Tallinn a sperimentare l'impiego di un modello di GenAI per la pianificazione è stato il desiderio di utilizzare l'IA come strumento di democratizzazione⁸⁰, capace di includere anche coloro che non co-

dello stile architettonico della zona (§ 125, n. 5.1, *Planeerimisseadus*); (2) conformità con il piano (locale) generale (§ 125, n. 5.2, *Planeerimisseadus*). Il § 125 della Legge sulla pianificazione, va letto in combinato disposto con il Capitolo III del Codice edilizio (in estone, *Ehitusseadustik*) e, più precisamente, con il suo § 26, che prevede che: «[I]e condizioni di progetto sono necessarie per la preparazione di un progetto di costruzione di un edificio o di una struttura di notevole interesse pubblico [...] soggetto a permesso di costruire, se non vi è obbligo di redigere un piano dettagliato [...]». Le condizioni di progettazione sono state emanate dalla Città di Tallinn in data 26.11.2024. Sul punto, si veda: TALLINN.EE, *Liivalaia tänava uuendamise*, 2025. Disponibile a: <https://www.tallinn.ee/et/liivalaia>.

⁷⁵ Ciò in linea con il § 127, *Planeerimisseadus*, nonché con il più generale principio di partecipazione espresso al § 9 della medesima Legge.

⁷⁶ TALLINN.EE, *Public feedback opens on Liivalaia Street design conditions*, cit.

⁷⁷ Ciò è in linea con il § 135, *Planeerimisseadus*.

⁷⁸ Si tratta, sostanzialmente, di un contratto d'opera, cui si applica un termine di prescrizione quinquennale ai sensi del § 146, n. 2 del Codice civile estone. Per maggiori informazioni, si veda: RIIGI TEATAJA, *Kohtulahendite liigitus*, N/D. Disponibile a: https://www.riigiteataja.ee/kohtulahendite_liigitus.html?sort=ToiminguEsitajaAsutus.Koosnimi&asc=true&jaotus=juur.206106664.206108304.206108305.206108312.355546595&kokkuvotted=false&jaotusedVaikimisiAvat ud=.

⁷⁹ Il contratto di progettazione è stato firmato in data 29.4.2025 e sarà completato entro il 29.12.2026. Innanzitutto, dalla società verranno effettuati i necessari studi geologici e di analisi del traffico, nonché studi sul rumore e sulle vibrazioni. Parallelamente, inizierà la preparazione di un progetto sullo spazio stradale, che la Città di Tallinn intende presentare al pubblico nell'autunno del 2025. Sul punto, si veda: TALLINN.EE, *Liivalaia tänava uuendamise*, cit. e POSTIMEES, *Tallinn sõlmis Liivalaia tänava projekteerimislepingu*, 2025. Disponibile a: <https://www.postimees.ee/8248718/tallinn-solmis-liivalaia-tanava-projekteerimislepingu>.

⁸⁰ Questo perché gli architetti possiedono già gli strumenti per essere 'visivamente efficaci', mentre i cittadini comuni spesso non sanno disegnare o leggere una mappa.

noscono bene la lingua locale o non sono in grado tradurre in disegni le proprie idee⁸¹.

Avendone previsto un uso precoce, cioè prima dell'inizio della vera e propria pianificazione, il *tool* si è dimostrato ottimo per la generazione iniziale di idee – ciò ha evitato, al contempo, aggravii economici che si sarebbero potuti verificare, invece, nel caso di *feedback* postumi rispetto a proposte di pianificazione già elaborate *ex ante* da urbanisti⁸².

La selezione dei partecipanti è stata condotta, anzitutto, per il tramite di una scansione dell'area, che ha portato all'individuazione degli *stakeholder* locali cui rivolgere l'invito alla partecipazione al *room hack*⁸³.

Entrambi gli urbanisti pubblici di Tallinn hanno sottolineato il fatto che la GenAI, per il progetto in esame, ha avuto un impatto diretto e significativo sulle dinamiche partecipative. I *workshop* sono stati organizzati in piccoli gruppi⁸⁴, a ciascuno dei quali è stato fornito un computer, governato da un funzionario della città (c.d. facilitatore)⁸⁵.

Proprio tale ruolo di *facilitator* è stato rivestito da UPL TLL 2, che ha riscontrato un impatto positivo sulla comunicazione tra i partecipanti derivante dall'impiego della GenAI – ciò anche alla luce del fatto che gli *stakeholder* privati sono stati incoraggiati dalla possibilità di vedere rapidamente tradotte in immagini le proprie idee⁸⁶. È stato registrato, inoltre, un certo grado di soddisfazione anche da parte degli urbanisti pubblici, che hanno ricevuto immagini comprensibili in modo più immediato rispetto a commenti scritti⁸⁷.

Accanto agli aspetti positivi, tuttavia, sono emersi anche profili

Dunque, la GenAI permette loro di comunicare le proprie idee visivamente e con una certa facilità. Si veda: Trascrizione UPL TLL 2, minuti 02:41-03:07.

⁸¹ Si vedano: Trascrizione UPL TLL 1, minuti 02:20 e ss., nonché Trascrizione UPL TLL 2, minuti 18:21 e ss.

⁸² Si veda: Trascrizione UPL TLL 1, minuti 02:20 e ss.; 09:08-12:40.

⁸³ I gruppi erano di circa cinque persone e a ciascuno è stata assegnata una diversa porzione di Liivalaia street. Si veda: Trascrizione UPL TLL 2, minuti 18:21 e ss.

⁸⁴ Si vedano: Trascrizione UPL TLL 1, minuti 18:32 e ss., nonché Trascrizione UPL TLL 2, minuti 18:21 e ss.

⁸⁵ Si vedano: Trascrizione UPL TLL 1, minuti 13:43 e ss., nonché Trascrizione UPL TLL 2, minuti 15:50 e ss.

⁸⁶ Si veda: Trascrizione UPL TLL 2, minuti 03:07 e ss., nonché 14:36 e ss.

⁸⁷ Si vedano: Trascrizione UPL TLL 1, minuti 09:28 e ss., nonché Trascrizione UPL TLL 2, minuti 18:50 e ss.

problematici. Anzitutto, il modello di GenAI in parola è stato utilizzato a Tallinn nell'agosto 2023, quindi relativamente in uno stadio iniziale di maturità di tale tecnologia, che non sempre è stata altamente performante. Ad esempio, le immagini generate dal modello apparivano di alta qualità, ma talora contenevano errori di prospettiva o forme ambigue⁸⁸. Ancora, un rischio legato all'uso di GenAI in una fase prodromica all'elaborazione di atti di pianificazione è che i cittadini, in uno stadio successivo, possano rimanere delusi laddove il risultato finale non dovesse essere esattamente corrispondente a quanto visivamente emerso in sede di *workshop*⁸⁹. Quanto a ulteriori rischi, in termini di *compliance* (anche) con l'*AI Act*, gli intervistati hanno sottolineato l'impatto minimo del modello, posto che si tratta di un mero generatore di idee e la decisione finale rimane interamente in capo all'umano⁹⁰.

Quanto ai profili di approvvigionamento, a Tallinn, l'acquisizione di alcune licenze per utilizzare il modello (privato) è stata gestita tramite una procedura di affidamento diretto, trattandosi di un progetto pilota costato circa 30.000 euro e, al tempo, essendo disponibile un unico fornitore⁹¹. UPL TLL 2, nel merito, ha espresso preoccupazione rispetto alla crescente dipendenza delle pubbliche amministrazioni da fornitori privati. Ha riconosciuto che sarebbe preferibile disporre di modelli di IA gestibili localmente e/o sviluppati in Unione Europea. Al contempo, ha dato atto del fatto che si tratta di uno scenario, al momento, di difficile realizzazione e che, loro malgrado, le pubbliche amministrazioni sono quasi costrette ad affidarsi ai privati, per cercare di non essere lasciate indietro in una corsa inarrestabile all'automazione⁹².

A Tallinn, a seguito del progetto pilota realizzato nell'agosto 2023, le licenze relative agli strumenti di intelligenza artificiale generativa non sono state rinnovate. Pur avendo suscitato un notevole interesse iniziale e avendo contribuito a migliorare la qualità dei processi di co-pianificazione, tali strumenti non hanno prodotto, dal punto di vista amministrativo, un'accelerazione significativa delle procedure. L'attuale pri-

⁸⁸ Si vedano: Trascrizione UPL TLL 1, minuti 09:28 e ss., nonché Trascrizione UPL TLL 2, minuti 18:50 e ss.

⁸⁹ UPL 2 TLL, per esempio, ha affermato che «le persone si affezionano all'immagine e si aspettano che il risultato finale sia esattamente quello, rischiando la delusione». Si veda: Trascrizione UPL TLL 1, minuti 10:26 e ss.

⁹⁰ Si veda: Trascrizione UPL TLL 1, minuti 13:43 e ss.

⁹¹ Si veda: Trascrizione UPL TLL 1, minuti 19:40 e ss.

⁹² Si veda: Trascrizione UPL TLL 2, minuti 23:17-26:10.

orità del dipartimento di pianificazione urbanistica risulta indirizzata, infatti, a una riduzione dei tempi complessivi di elaborazione dei piani regolatori, con l'obiettivo di passare dall'attuale arco temporale di 5-7 anni a circa 3 anni. Ciò ha comportato un temporaneo ridimensionamento dell'attenzione verso l'impiego dell'IA nei processi decisionali partecipati⁹³. Ciononostante, entrambi gli urbanisti pubblici di Tallinn concordano nel ritenere che, in prospettiva, l'IA tenderà a integrarsi progressivamente, in maniera quasi impercettibile, nelle pratiche di pianificazione urbana – seppur non necessariamente nella dimensione partecipativa della *governance* territoriale – trovando piuttosto applicazione quale supporto tecnico, ad esempio, nella generazione di modelli tridimensionali⁹⁴.

3.2 *Segue: il caso di Helsinki*

Con riguardo al contesto finlandese, ai fini della presente ricerca – come accaduto per l'Estonia – viene preso in considerazione unicamente un esempio di partecipazione civica alla pianificazione locale⁹⁵, con una peculiarità: il caso di studio selezionato concerne un progetto di co-creazione con durata solo temporanea. Infatti, ci si riferisce al progetto '*Kallio summer streets*', che – nel gennaio del 2023⁹⁶ – ha visto il coinvolgimento diretto dei cittadini per la sostituzione di parcheggi con

⁹³ Si veda: Trascrizione UPL TLL 1, minuti 21:55-22:31.

⁹⁴ Si vedano: Trascrizione UPL TLL 1, minuti 24:38 e ss., nonché Trascrizione UPL TLL, minuti 24:38-28:34.

⁹⁵ Il progetto delle vie estive, nonostante l'urbanista pubblico HEL non sia stato in grado di individuare la norma di riferimento, si ritiene possa rientrare nella pianificazione stradale, anche senza costituire esso un piano stradale in senso proprio. Comporta, infatti, modifiche all'uso di un'area stradale e di altre aree pubbliche. Nel merito, il Capitolo 9 del Decreto cit. è interamente dedicato a 'strade, parchi e altre aree pubbliche'. Ai sensi del 46 § di suddetto Decreto, se il piano per un parco o altra area pubblica ha particolare importanza per i proprietari di immobili confinanti, per gli utenti, deve essere seguita la stessa procedura del piano stradale (cfr. nota 52). Nel caso specifico, per vie estive ad Helsinki il processo partecipativo è stato caratterizzato da co-creazione e interazione con residenti e utenti delle aree interessate. Questo, dunque, è in linea con l'obbligo di interazione stabilito dalla Legge finlandese al 62 § (ripreso dal 42 § del Decreto per i piani stradali). Sul punto, si veda anche: HEL.FI, *Kallio summer streets plan ready, construction to begin soon*, 2025. Disponibile a: <https://www.hel.fi/en/news/kallio-summer-streets-plan-ready-construction-to-begin-soon>.

⁹⁶ URBANISTAI, *Co-Designing the Helsinki Summer Streets*, 2023. Disponibile a: <https://site.urbanistai.com/helsinki-summer-streets-1>.

piante e arredi, nonché la creazione di aree ricreative e piazze estive su strade esistenti⁹⁷.

Come per il caso di *Liivalaia street*, un'intervista qualitativa con un urbanista pubblico finlandese ha permesso di comprendere ulteriori aspetti peculiari del progetto. Ciò che ha spinto la Città di Helsinki a sperimentare l'impiego di GenAI per permettere ai cittadini di co-progettare e ripensare l'uso di spazi urbani (esistenti)⁹⁸, è nata dalla constatazione dello scarso impatto dei modelli partecipativi tradizionali, basati sulla presentazione di proposte per iscritto⁹⁹. L'impiego del modello ha avuto un impatto positivo, anzitutto, perché ha aumentato il senso di inclusione e fiducia dei cittadini, che hanno avuto modo di visualizzare concretamente le proprie idee¹⁰⁰. Inoltre, questo metodo ha fornito agli urbanisti spunti basati sugli *input* dei cittadini, prima che iniziasse il processo di pianificazione vero e proprio¹⁰¹. Ciò ha portato alla concretizzazione di elementi quali un prato temporaneo, delle altalene, nonché un palco messo a disposizione della comunità per attività di ballo e/o recitazione¹⁰².

⁹⁷ Nel merito, si vedano: ID.; INTEROPERABLE EUROPE, *Reimagining Helsinki: Participatory urban planning with Generative AI*, 2023. Disponibile a: <https://interoperable-europe.ec.europa.eu/collection/public-sector-tech-watch/reimagining-helsinki-participatory-urban-planning-generative-ai>.

⁹⁸ In questo senso, il progetto di Helsinki potrebbe essere qualificato più propriamente come un esperimento di micro-rigenerazione urbana. Sul concetto di 'rigenerazione' intesa come il conferimento di una nuova identità a un bene o a una data area, si veda: A. BIANCHI, *La rigenerazione urbana: un nuovo modo di pensare la città*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1, 2020, 140. Sulla connotazione sociale della rigenerazione, si veda: P. GALLUZZI e P. VITILLO, *Città contemporanea e rigenerazione urbana. Temi, azioni, strumenti*, in *Equilibri, Rivista per lo sviluppo sostenibile*, 1, 2018, 127. Sulla diversa nozione, invece, di 'riqualificazione urbana', intesa come intervento urbanistico principalmente concernente aspetti architettonici e/o tecnici, si veda: P. CHIRULLI, *La pianificazione urbanistica tra esigenze di sviluppo e riduzione di consumo del suolo: la riqualificazione dell'esistente in Rivista giuridica di urbanistica*, 4, 2015, 592-614. Sul ruolo della rigenerazione urbana, in Italia, nelle leggi regionali di quarta generazione, si veda: C.P. SANTACROCE, *Democrazia partecipativa e sussidiarietà orizzontale nel buon governo del territorio*, cit., 525 e ss. Da ultimo, sulla differenza tra macro e micro-rigenerazione – laddove la prima «riguarda il livello strategico del governo del territorio [...] mentre la seconda [...] si traduce in progetti c.d. dal basso» – si veda: F. CIARLARIELLO, *Macro-rigenerazione urbana: tra partecipazione dei privati e discrezionalità amministrativa*, in *Federalismi.it*, 28, 2024, 16-32.

⁹⁹ Si veda: Trascrizione UPL HEL, minuti 03:31 e ss., nonché 09:26 e ss.

¹⁰⁰ Id., minuti 10:25 e ss.

¹⁰¹ Id., minuti 09:26 e ss.

¹⁰² Id., minuti 03:31 e ss., nonché minuti 12:22 e ss.

Anche ad Helsinki, i partecipanti sono stati divisi in piccoli gruppi, guidati da un facilitatore che si occupava della fase di *prompting*¹⁰³. Tuttavia, diversamente da quanto accaduto a Tallinn, il *facilitator* era un soggetto esterno alla città, per garantire maggiore neutralità¹⁰⁴. Gli *stakeholder* privati sono stati individuati in un c.d. ‘comitato di cittadini’. Per la sua costituzione, la Città aveva dapprima pubblicato un avviso relativo al progetto, chiedendo ai soggetti interessati di candidarsi. Delle oltre 200 domande pervenute, sono state selezionate circa 20 persone, selezionate secondo parametri che garantissero omogeneità in termini di età, genere, area di residenza e mezzo di trasporto utilizzato¹⁰⁵.

In termini di rischi, l’urbanista pubblico di Helsinki non ne ha individuato alcuno, trattandosi di uno strumento di GenAI che si limita a tradurre in immagini delle idee e, comunque, con una rielaborazione umana *ex post* necessaria¹⁰⁶. UPL HEL ritiene che l’uso di GenAI per un progetto circoscritto (e temporaneo) non abbia creato particolari rischi in termini di accountability e che, anzi, ha rafforzato la fiducia dei cittadini, avendo portato all’effettiva concretizzazione delle loro idee¹⁰⁷.

Quanto al metodo di approvvigionamento, anche per il caso finlandese, si è proceduto con l’acquisto di alcune licenze per un lasso temporale limitato. All’uopo, è stato posto in essere un affidamento diretto¹⁰⁸.

Da ultimo, con riferimento a possibili impieghi futuri della GenAI per rafforzare la partecipazione nel governo del territorio, l’urbanista pubblico finlandese pensa che Helsinki si focalizzerà primariamente su piccoli progetti e/o soluzioni temporanee, che – nonostante la ridotta dimensione, anche temporale – hanno, nei fatti, un grande impatto sulla vita quotidiana delle persone¹⁰⁹. Non ritiene opportuno né probabile, invece, un uso di tali modelli per la co-progettazione di infrastrutture permanenti, come linee tranviarie. Ciò anche perché l’intelligenza artificiale stessa è portatrice di interessi (privati) che difficilmente si coordinano con gli interessi delle pubbliche amministrazioni¹¹⁰.

¹⁰³ Id., minuti 08:19 e ss.

¹⁰⁴ Id., minuti 03:31 e ss., nonché 06:06 e ss.

¹⁰⁵ Id., minuti 03:31 e ss., nonché 06:39 e ss.

¹⁰⁶ Id., minuti 14:00 e ss.

¹⁰⁷ Id., minuti 17:44 e ss.

¹⁰⁸ Id., minuti 03:31 e ss., nonché 05:34 e ss.

¹⁰⁹ Id., minuti 20:01 e ss.

¹¹⁰ Id., minuti 20:01 e ss. Questa affermazione si ricollega a un fenomeno che

3.3. *Rischi e potenzialità della GenAI nella co-pianificazione urbanistica*

Tanto a Tallinn quanto ad Helsinki, il modello di GenAI utilizzato per favorire la diretta partecipazione dei cittadini alle attività di governo del territorio è stato fornito da un *provider* privato, *UrbanistAI*¹¹¹. Come anticipato nella sezione metodologica, stanti le ridotte informazioni disponibili su canali ufficiali, è stata condotta un'intervista qualitativa anche con uno dei co-fondatori dell'omonima piattaforma (*'urbanista privato'* o UPR), per meglio comprenderne il funzionamento e valutarne le potenzialità e i rischi per le pubbliche amministrazioni, anche alla luce dell'*AI Act*.

UrbanistAI nasce dall'intuita necessità di superare i limiti della tradizionale partecipazione alla pianificazione, che permette(va) alla società civile unicamente di esprimere il proprio consenso o dissenso rispetto a progetti già elaborati da esperti urbanisti pubblici. La piattaforma, dunque, si pone come strumento in grado di trasformare i cittadini in veri e propri *co-designer*, capaci di generare scenari urbani e, nel contempo, di confrontarsi con amministrazioni e urbanisti¹¹².

Dal punto di vista tecnico, *UrbanistAI* non prevede l'invio di richieste in forma di *prompt* a servizi esterni tramite una *Application Programming Interface* (API)¹¹³, ma utilizza modelli di GenAI disponibili

in dottrina è stato definito '*Trojan horse effect*'. L'espressione, si deve a: C. CASONATO, Seminario dottorale '*Diritto e intelligenza artificiale: sfide e prospettive – parte prima*', Progetto *TrAIning for future*, Università di Trento, 11 febbraio 2025. Ancora, sul rischio che un algoritmo – non intellegibile dalle pubbliche amministrazioni – anziché operare nell'interesse pubblico, favorisca invece interessi privati, si veda: G. FANTONI, *Algoritmi, poteri e funzioni pubbliche*, in G. SGUEO (a cura di), *Governare (con) le macchine. Intelligenze artificiali generative e pubbliche amministrazioni*, I ed., Soveria Mannelli, Rubbettino, 2025, 93 e ss.

¹¹¹ Per maggiori informazioni, si veda: URBANISTAI, *UrbanistAI - A collaborative AI platform to reimagine the future of our cities*, N/D. Disponibile a: <https://website.urbanistai.com/home/>.

¹¹² Nella specie, UPR afferma che *UrbanistAI* è nata con l'intento di superare un modello tradizionale di partecipazione civica alla pianificazione, stante la constatazione che *«participatory planning was not working because citizens were invited as to give feedback, not to actually think about the future»*. Si veda: Trascrizione UPR, minuti 01:36-02:02. L'*urbanista privato* ha anche esplicitamente richiamato il concetto di '*democrazia partecipativa*' come ideale ispiratore del modello. Si veda: Trascrizione UPR, minuti 09:18-09:49.

¹¹³ Le API sono interfacce che consentono a due sistemi *software* di comunicare

in *open-source* su *server* proprietari¹¹⁴. A tal fine, viene operato un *fine-tuning* su modelli pre-addestrati, il cui codice sorgente è liberamente disponibile *online*¹¹⁵. Secondo l'urbanista privato, questa scelta assicura tanto l'indipendenza dalle *big tech* quanto la possibilità di personalizzare la piattaforma in base ai bisogni della singola pubblica amministrazione di riferimento¹¹⁶. Il co-fondatore, tuttavia, ha specificato che l'uso (aggiuntivo) di *ChatGPT* può comunque essere fatto nel caso in cui sia necessario riscrivere il *prompt* (mal) formulato dai cittadini, cosicché possa essere reso comprensibile ai modelli su cui si basa la piattaforma in parola¹¹⁷.

Posto che vi sono varie possibilità di utilizzo della piattaforma, adattabili a seconda dei desiderata di ciascuna pubblica amministrazione utilizzatrice¹¹⁸, ciò che più rileva ai fini della presente ricerca è

tra loro secondo regole prestabilite, senza che sia necessario conoscere il funzionamento interno del sistema collegato. Si possono concepire come un 'contratto digitale': un programma invia una richiesta strutturata, l'altro risponde con dati o funzioni già pronte. Nel merito, si veda: REDHAT, *Cosa sono le API (Application Programming Interface)*, 2025. Disponibile a: <https://www.redhat.com/it/topics/api/what-are-application-programming-interfaces>. Nel caso di specie, l'uso di API comporterebbe la delega a *server* esterni gestiti da terzi per la generazione di immagini.

¹¹⁴ Si veda: Trascrizione UPR, minuti 04:29-04:47 e 06:26-06:54. Tecnicamente, si parla di 'on-premise deployment' di modelli 'open-source'. Per maggiori informazioni, si veda: G. PAN e H. WANG, *A Cost-Benefit Analysis of On-Premise Large Language Model Deployment: Breaking Even with Commercial LLM Services*, in *arXiv*, 2025. Disponibile a: <https://www.arxiv.org/pdf/2509.18101>.

¹¹⁵ *Id.*

¹¹⁶ Ad esempio, UPR ha citato la possibilità di adattare la piattaforma allo stile urbanistico di una data città o, ancora, alle sue regole edilizie. Si veda: Trascrizione UPR, minuti 05:13-05:40.

¹¹⁷ *Id.*

¹¹⁸ In generale, il processo di co-creazione si divide in due fasi: ideazione e valutazione. Inizialmente, i cittadini possono selezionare l'area di una città, per il tramite di una fotografia, un *rendering*, un *digital twin*, ecc., e proporre una trasformazione dell'esistente scrivendo *prompt* in linguaggio naturale o, ancora, disegnando a mano elementi che l'IA trasforma in oggetti urbani riconoscibili come panchine, alberi o piste ciclabili. Si veda: Trascrizione UPR, minuti 12:13-13:20 e 15:16-16:15. Una volta generata l'immagine sulla base del *prompt* elaborato dai cittadini, l'*output* può essere ulteriormente modificato, utilizzando strumenti di editing interattivo, ad esempio, trascinando oggetti e/o caricando nuove immagini che possano essere utilizzate come fonte di ispirazione dal modello. Si veda: Trascrizione UPR, minuti 15:46-17:14. A seguire, si apre una fase di valutazione, durante la quale le immagini generate vengono discusse dai partecipanti, anche alla presenza di rappresentanti dell'amministrazione di riferimento e urbanisti. Ciò apre alla possibilità di un confronto libero, dove i cittadini possono anche arrivare a cambiare idea, eventualmente comprendendo – se del caso – l'inadeguatezza di una

comprendere i precipitati pratici, nel contesto pubblico, dell'acquisto di licenze di modelli di *co-urban planning* quali *UrbanistAI*, basati su intelligenza artificiale generativa.

Sicuramente, strumenti di questo genere comportano un significativo mutamento rispetto al paradigma classico della partecipazione civica al governo del territorio, spostando il baricentro da una partecipazione meramente consultiva a una vera e propria co-progettazione deliberativa. Ancora, il fatto che *UrbanistAI* collabori con le amministrazioni pubbliche attraverso *bootcamp* formativi e poi lasci loro la possibilità di gestire autonomamente i processi di co-pianificazione¹¹⁹, pare – di primo acchito – comportare una significativa autonomia per gli enti pubblici.

Rimangono da capire, tuttavia, alcuni aspetti affatto trascurabili afferenti alla classificazione del rischio, alla posizione assunta dalle pubbliche amministrazioni alla luce dell'*AI Act*, all'acquisto delle licenze, nonché al controllo sui dati utilizzati per il *fine-tuning*.

Con riguardo al primo aspetto – come emerso in sede di interviste qualitative – il rischio che accompagna piattaforme quali *UrbanistAI* è minimo (se non, addirittura, nullo)¹²⁰. Infatti, lo scenario qui considerato non rientra certamente nei casi di cui all'art. 6, parr. 1 e 2, *AI Act*¹²¹, in combi-

determinata proposta di pianificazione territoriale. Si veda: Trascrizione UPR, minuti 09:49-10:16. Al termine del *workshop* in presenza, solitamente si giunge alla produzione di un set di 5-10 immagini, che rappresentano le visioni dei cittadini e da cui gli urbanisti poi possono partire per elaborare progetti da realizzare concretamente. Si veda: Trascrizione UPR, minuti 20:00-21:01.

¹¹⁹ Nella pratica, un formatore di *UrbanistAI* spiega, nel corso di una mezza giornata, il funzionamento della piattaforma ai dipendenti pubblici che si occuperanno di gestire i workshop con i cittadini. Si veda: Trascrizione UPR, minuti 21:30-21:59.

¹²⁰ Per una dettagliata analisi delle categorie di rischio individuate dal Regolamento europeo sull'IA, si veda: S. WACHTER, *Limitations and Loopholes in the EU AI Act and AI Liability Directives: What This Means for the European Union, the United States, and Beyond* in *Yale Journal of Law & Technology*, 2025, 671-718.

¹²¹ I primi due paragrafi dell'art. 6, cit., così recitano: «1. A prescindere dal fatto che sia immesso sul mercato o messo in servizio indipendentemente dai prodotti di cui alle lettere a) e b), un sistema di IA è considerato ad alto rischio se sono soddisfatte entrambe le condizioni seguenti: a) il sistema di IA è destinato a essere utilizzato come componente di sicurezza di un prodotto, o il sistema di IA è esso stesso un prodotto, disciplinato dalla normativa di armonizzazione dell'Unione elencata nell'allegato I; b) il prodotto, il cui componente di sicurezza a norma della lettera a) è il sistema di IA, o il sistema di IA stesso in quanto prodotto, è soggetto a una valutazione della conformità da parte di terzi ai fini dell'immissione sul mercato o della messa in servizio di tale prodotto ai sensi della normativa di armonizzazione dell'Unione elencata nell'allegato I.

nato disposto con l'Allegato III del medesimo Regolamento¹²² – anche in virtù del fatto che la decisione finale è sempre presa da un umano¹²³.

L'urbanista privato intervistato, tuttavia, ha fatto riferimento all'impiego – per il funzionamento della piattaforma *UrbanistAI* – di diversi modelli fondativi disponibili in *open source*. Posto che non sono stati forniti i nomi precisi di tali *foundation model*, è in ogni caso ragionevole pensare che si tratti di modelli di grandi dimensioni¹²⁴, che ricadono dunque sotto il Capitolo V dell'*AI Act*, relativo ai modelli per finalità generale. Ciò determina, allora, l'insorgere degli obblighi previsti dalla Sezione II del Capitolo V, *cit.*, in capo unicamente ai fornitori (e non, invece, agli utilizzatori). Inoltre, nel caso in cui i suddetti modelli siano stati addestrati utilizzando una potenza di calcolo superiore a 10²⁵ *floating point operations* (FLOPs) – come, peraltro, è plausibile ritenere¹²⁵ – troverebbe applicazione anche la disciplina relativa al cosiddetto '*rischio sistemico*'¹²⁶.

2. Oltre ai sistemi di IA ad alto rischio di cui al paragrafo 1, sono considerati ad alto rischio anche i sistemi di IA di cui all'allegato III».

¹²² L'Allegato III, *AI Act*, riguarda specifici ambiti di applicazione di IA e, nella specie: «*biometria* [...]» (par. 1 dell'Allegato); «*infrastrutture critiche*» (par. 2), «*istruzione e formazione professionale*» (par. 3), «*occupazione, gestione dei lavoratori e accesso al lavoro autonomo*» (par. 4), «*accesso a servizi privati essenziali e a prestazioni e servizi pubblici essenziali e fruizione degli stessi*» (par. 5), «*attività di contrasto* [...]» (par. 6), «*migrazione, asilo e gestione del controllo delle frontiere* [...]» (par. 7), «*amministrazione della giustizia e processi democratici*». Evidentemente, si tratta di casi che non sono in modo alcuno riconducibili alle attività di pianificazione territoriale e alla relativa partecipazione civica.

¹²³ In ogni caso, con riferimento alla garanzia del c.d. '*human in the loop*', si veda: B. MARCHETTI, *La garanzia dello human in the loop alla prova della decisione amministrativa algoritmica*, in *BioLaw Journal - Rivista Di BioDiritto*, 2021, 367-385.

¹²⁴ Ad oggi, infatti, la maggior parte dei modelli fondativi disponibili, anche in *open source*, sono di grandi dimensioni. Si veda, sul punto: EPOCHAI, *Tracking Large-Scale AI Models*, 2025. Disponibile a: <https://epoch.ai/blog/tracking-large-scale-ai-models>.

¹²⁵ L'articolo 3, par. 65, *AI Act*, nella specie, così definisce il rischio sistemico: «un rischio specifico per le capacità di impatto elevato dei modelli di IA per finalità generali, avente un impatto significativo sul mercato dell'Unione a causa della sua portata o di effetti negativi effettivi o ragionevolmente prevedibili sulla salute pubblica, la sicurezza, i diritti fondamentali o la società nel suo complesso, che può propagarsi su larga scala lungo l'intera catena del valore».

¹²⁶ Secondo una presunzione (relativa) *ex art.* 51, par. 2, *AI Act*, infatti, tutti i modelli addestrati con tale elevata potenza di calcolo si considerano a rischio sistemico. La relatività della presunzione di rischio sistemico è desunta dall'art. 52, par. 2, *AI Act*, che permette ai fornitori di modelli per finalità generali di dimostrare che, sebbene i

È necessario chiedersi, allora, se le pubbliche amministrazioni possano essere considerate anche fornitrici (e non solo utilizzatrici) di una piattaforma di GenAI per la pianificazione partecipata, tenuto conto che i modelli su cui si basa suddetta piattaforma subiscono un processo di *fine-tuning* (anche) sulla base normative e regolamenti nazionali e/o locali in materia di urbanistica. Orbene, è ragionevole pensare che le pubbliche amministrazioni *non* possano essere considerate fornitrici nel caso in cui si affidino a servizi in abbonamento forniti da privati, poiché, in tali ipotesi, esse non «[immetterebbero] sul mercato tale sistema o modello [né lo] mette[rebbe] in servizio [...] con il proprio nome o marchio [...]» (art. 3, par. 3, *AI Act*). Diverso sarebbe, invece, il caso in cui una PA decidesse di procedere autonomamente a un *fine-tuning* su *server* proprietari, basandosi su modelli *open-source*. In tale eventualità, infatti, l'amministrazione assumerebbe la qualifica di fornitore, con tutti i conseguenti obblighi previsti dal Capitolo V, cit.¹²⁷

Infine, con riferimento all'approvvigionamento di tali modelli, nel caso di sottoscrizione di servizi privati in abbonamento, è verosimile che si tratti di importi contenuti e, quindi, che si possa procedere mediante affidamento diretto, come accaduto nei casi di Tallinn ed Helsinki. In sede di contrattazione, però, qualora tali servizi comportino processi di *fine-tuning* su dati delle amministrazioni, è opportuno che queste si assicurino che i *dataset* forniti al *provider* privato non contengano dati personali né informazioni strategiche della PA, ma si basino esclusivamente su dati già resi pubblici dall'amministrazione¹²⁸. In ogni caso –

loro modelli soddisfino le condizioni di cui all'art. 51, cit., essi non presentano – in virtù di proprie caratteristiche specifiche – rischi sistemici. Questo, peraltro, potrebbe essere proprio il caso di piattaforme basate su GenAI utilizzate per favorire la partecipazione al governo del territorio, posta la permeanza, nel caso di specie, di un elevato controllo in capo all'umano.

¹²⁷ Sempre fatta salva la possibilità di essere esentata dagli obblighi relativi ai modelli a rischio sistemico, qualora ne facesse apposita (e convincente) richiesta alla Commissione ai sensi dell'art. 52, par. 2, *AI Act*.

¹²⁸ Ciò permette di garantire il pieno rispetto del diritto dell'Unione in materia di protezione dei dati personali, richiamato anche dall'articolo 2, par. 7, *AI Act*. Sul punto si veda anche: *Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE* (Regolamento generale sulla protezione dei dati), in GU L 119 del 4.5.2016, 1-88. Inoltre, l'evitare di fornire a *provider* privati informazioni strategiche e, comunque, non già rese pubbliche dall'amministrazione di riferimento è altresì in linea con le linee guida per l'impiego di IA Generativa nella PA adottate da diversi Stati

anche in assenza di rischi elevati – appare opportuno attenersi alle *Model Contractual Clauses AI Light* pubblicate dalla Commissione europea nel marzo 2025, in particolare con riferimento alla protezione dei dati dell'amministrazione coinvolta¹²⁹.

4. GENAI E PIANIFICAZIONE PARTECIPATA: REPLICABILITÀ NELL'AMMINISTRAZIONE ITALIANA?

I due esempi comparati appena richiamati sollecitano a chiedersi se l'impiego di modelli di intelligenza artificiale generativa a sostegno della pianificazione partecipata – come sperimentato a Tallinn ed Helsinki – possa trovare spazio anche nel contesto italiano. Un'analisi approfondita della possibile trasposizione nell'ordinamento nazionale di tali esperienze nord-europee richiederebbe, tuttavia, ben altro tempo e spazio rispetto a quanto consentito da questo contributo. Ciò in ragione della peculiare configurazione del sistema italiano, che, a differenza di quelli estone e finlandese, si caratterizza per la compresenza di una disciplina urbanistica statale e di un mosaico di normative regionali, tra loro eterogenee.

È per tale ragione che la presente ricerca, senza alcuna pretesa di esaustività, e nella consapevolezza della frammentarietà del quadro normativo italiano, si limita a individuare due disposizioni regionali idonee a 'riecheggiare', almeno in parte, le soluzioni adottate in Esto-

Membri dell'Unione europea. Per un quadro completo, si veda: COMMISSIONE EUROPEA, *Joint Research Centre, PSTW: Analysis of the generative AI landscape in the European public sector*, 2025. Disponibile a: <http://data.europa.eu/89b/561de3c2-b968-42c8-8f14-fecb572d874f>.

¹²⁹ La Sezione C del Modello di Clausole Contrattuali AI a basso rischio suggerisce, nella specie, di individuare una chiara distinzione tra proprietà e utilizzo dei dati. Allo scopo, l'articolo 12 prevede che l'ente pubblico mantenga il pieno controllo dei propri dati, i quali devono essere cancellati immediatamente dal provider, laddove la PA lo richieda. Ancora, l'articolo 13 riconosce, allo stesso modo, al supplier la proprietà dei dati forniti da lui o di terzi, prevedendo però la concessione dei medesimi per il tramite di una licenza che permetta l'esecuzione dell'attività oggetto del contratto. Inoltre, su richiesta della PA, il provider fornisce alla stessa la versione più recente dei dati dell'ente pubblico in suo possesso ex articolo 14. Da ultimo, l'articolo 15 protegge entrambe le parti da rischi derivanti da violazioni dei diritti di proprietà intellettuale o della tutela dei dati di cui agli articoli precedenti. Per maggiori informazioni, si veda: COMMISSIONE EUROPEA, *Updated EU AI model contractual clauses*, 2025. Disponibile a: <https://public-buyers-community.ec.europa.eu/communities/procurement-ai/resources/updated-eu-ai-model-contractual-clauses>.

nia e Finlandia, così da aprire uno spazio – auspicabilmente – a future sperimentazioni della GenAI nella co-pianificazione partecipata anche in Italia.

Anzitutto, con riguardo a forme di partecipazione ‘rafforzata’ comparabili all’esperienza estone, è possibile prendere in considerazione il modello trentino. Infatti, l’articolo 37, comma 1, della L.P. n. 15/2015 prevede, con riferimento al procedimento di adozione del PRG, che «[p]reliminarmente all’avvio [di suddetto procedimento], il comune pubblic[hi] un avviso, indicando gli obiettivi che intende perseguire, su un quotidiano locale e, per trenta giorni, nell’albo pretorio del comune, nel sito internet del comune o nel sito internet del consorzio dei comuni trentini. Nel periodo di pubblicazione chiunque può presentare proposte non vincolanti, a fini meramente collaborativi»¹³⁰. Come accade in Estonia¹³¹, dunque, in Trentino vi è una anticipazione della partecipazione (anche) durante la fase prodromica all’elaborazione di un progetto di piano. L’impiego di strumenti basati su GenAI per coinvolgere attivamente i cittadini nell’elaborazione delle proposte (non vincolanti) di cui all’art. 37, cit., allora, potrebbe trovare concreta applicazione anche nei Comuni della Provincia autonoma di Trento, *ivi* rafforzando ulteriormente il valore della partecipazione civica.

Cercare un parallelismo, in Italia, con l’esperienza finlandese, invece, richiede di volgere lo sguardo in Emilia-Romagna. Si è detto, infatti, che ad Helsinki non vi è l’intenzione, al momento, di utilizzare modelli di GenAI a fini partecipatori nel contesto di scelte di pianificazione permanenti. Piuttosto, è stato chiarito che la città finlandese preferisce coinvolgere attivamente i cittadini servendosi di intelligenza artificiale generativa unicamente per progetti temporanei, che potrebbero essere qualificati come micro-rigenerazione urbana¹³². Orbene, proprio l’articolo 16 della L.R. n. 24/2017 prevede i cc.dd. «usi temporanei»¹³³,

¹³⁰ Legge provinciale 4 agosto 2015, n. 15, Legge provinciale per il governo del territorio, B.U. 11 agosto 2015, n. 32, suppl. n. 2.

¹³¹ Per i dettagli delle varie forme di partecipazione previste in Estonia per ciascun tipo di piano, cfr.: note 68-71.

¹³² Cfr.: nota 106.

¹³³ *Legge regionale 21 dicembre 2017, n. 24, Disciplina regionale sulla tutela e l’uso del territorio*, B.U. 21 dicembre 2017, n. 340, parte I. Per una dettagliata analisi della legge, anche con riferimento ai processi di partecipazione in campo urbanistico, si veda: A. PREVIATO, *Processi di progettazione partecipata applicati alla rigenerazione urbana: cenno sulle tendenze di un fenomeno accolto anche nella recente “Legge sulla tutela e l’uso del territorio” dell’Emilia-Romagna*, in *Federalismi.it*, n. 15, 2019, 2-35.

corrispondenti a uno strumento che permette di «attivare processi di recupero e valorizzazione di immobili e spazi urbani dismessi o in via di dismissione e favorire, nel contempo, lo sviluppo di iniziative economiche, sociali e culturali»¹³⁴. Si tratta, dunque, di una soluzione flessibile che assegna, per periodo definito, immobili pubblici o privati a nuovi utilizzi, senza tuttavia modificarne la destinazione d'uso. Allo scopo, viene promosso il coinvolgimento attivo della cittadinanza nei processi decisionali per il tramite di *workshop face-to-face*, così da individuare in maniera condivisa i nuovi scopi e utilizzi degli spazi¹³⁵. Includere, dunque, durante suddetti *workshop*, l'impiego di strumenti di GenAI potrebbe rendere ancora più efficace la partecipazione civica, come già accaduto ad Helsinki.

In ogni caso, laddove gli enti pubblici (nella specie, trentini e/o emiliano-romagnoli)¹³⁶ volessero impiegare modelli basati su intelligenza artificiale generativa per gli scopi anzidetti, dovrebbero sempre tenere in considerazione i precipitati pratici derivanti dall'uso di tale tecnologia, così come ricordati al paragrafo 3.3 del presente studio. Inoltre, resta imprescindibile che ogni processo di trasposizione di modelli esteri tenga conto delle specificità del quadro ordinamentale italiano, nonché del delicato bilanciamento tra l'apertura alle nuove tecnologie e i rischi che questa comporta. La sfida per il legislatore e per le amministrazioni italiane, dunque, non sarà quella di inseguire (acriticamente) l'automazione nel contesto della pianificazione urbanistica, bensì di saperla governare, facendone uno strumento al servizio della qualità delle decisioni urbanistiche e dell'inclusione civica.

¹³⁴ Art. 16, cit., *id.*

¹³⁵ Per una concreta dimostrazione del processo di partecipazione attiva dei cittadini, si veda: EUIBIOS, *Usi temporanei: uno strumento per la Rigenerazione Urbana*, 2025. Disponibile a: <https://www.spazioeubios.it/news/usi-temporanei-uno-strumento-per-la-rigenerazione-urbana/>.

¹³⁶ Viene fatto riferimento a questi due contesti territoriali poiché hanno in disponibilità – come chiarito *supra* – strumenti che accompagnano la pianificazione urbanistica affini a quelli estone e finlandese indagati nel presente studio.

VINCENZO ROMOLO*

PIANIFICAZIONE URBANISTICA E RISERVA DI PROCEDIMENTO, TRA ESPERIENZE LEGISLATIVE REGIONALI E GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

SOMMARIO: 1. Introduzione: la funzione di pianificazione urbanistica e la necessità della sede procedimentale amministrativa alla luce delle trasformazioni giuridiche della città. – 2. Gli strumenti di raccordo istituzionale apprestati dalle leggi urbanistiche regionali di “ultimissima generazione”. – 3. Riserva di procedimento di pianificazione e autonomia comunale nella giurisprudenza costituzionale. – 4. Conclusioni: alcune riflessioni sulle procedure concertative adottate dalle leggi regionali alla luce del paradigma del giusto procedimento di pianificazione prospettato dalla Corte costituzionale.

1. INTRODUZIONE: LA FUNZIONE DI PIANIFICAZIONE URBANISTICA E LA NECESSITÀ DELLA SEDE PROCEDIMENTALE AMMINISTRATIVA ALLA LUCE DELLE TRASFORMAZIONI GIURIDICHE DELLA CITTÀ

L'urbanistica sta attraversando una fase di transizione ecologica e digitale, che ne sta ridefinendo in radice la fisionomia¹. Il tutto, com'è noto, in assenza di un intervento organico di riforma da parte del legislatore statale, idoneo a delineare una volta per tutte la cornice dei principi fondamentali della materia, oggetto di potestà normativa concorrente tra Stato e Regioni².

All'interno di un quadro caratterizzato da soluzioni normative regionali eterogenee, il denominatore comune va, tuttavia, ricercato nel mutato orizzonte assiologico, come testimonia, a dispetto delle differen-

* Dottorando, Corso in Giurisprudenza, Dipartimento di Diritto privato e critica del diritto dell'Università degli Studi di Padova.

¹ Per un quadro complessivo aggiornato della materia cfr. A. BARTOLINI, voce *Urbanistica*, in *Enc. dir., I tematici, III, Funzioni amministrative*, Milano, 2022, 1260 ss.

² Si segnalano due recenti proposte di legge. La prima redatta da un gruppo di lavoro presieduto dal Consigliere di Stato Raffaele Greco e dal professor Paolo Urbani: il testo della Proposta, unitamente alla Relazione illustrativa, è reperibile in *www.pausania.it*. Si v. anche la «Proposta di articolato per una Legge di principi fondamentali e norme generali per il Governo del territorio e la pianificazione», presentata dall'Istituto Nazionale di Urbanistica (INU) all'*Urbanpromo Firenze 2023* e pubblicata in *Urbanistica Informazioni*, 311, 2023, 163.

ze nominalistiche, «l'emersione di un nuovo paradigma di piano, sotto-
so trasversalmente nelle varie esperienze regionali»³.

La presa d'atto del mutato concetto di territorio rappresenta una
delle coordinate fondamentali all'intero di tale contesto. Come ha ri-
conosciuto la Corte costituzionale nella sentenza n. 179 del 2019, il
territorio va «considerato non più solo come uno spazio topografico
suscettibile di occupazione edificatoria ma rivalutato come una risorsa
complessa che incarna molteplici vocazioni (ambientali, culturali, pro-
duttive, storiche)»⁴.

È, dunque, anzitutto una rinnovata concezione dell'oggetto su cui
il potere di pianificazione urbanistica è destinato ad incidere – ossia del
territorio, oggi percepito in tutte le sue distinte componenti: il suolo, i
paesaggi c.d. feriali, i tessuti urbani – a determinare una nuova confi-
gurazione delle funzioni, dei principi e degli strumenti dell'urbanistica
della contemporaneità⁵.

Del resto, è la stessa nozione giuridica di urbanistica ad essere
mutata. Come affermato a più riprese dal giudice amministrativo⁶, a
partire dalla celebre sentenza relativa al piano regolatore di Cortina – la
n. 2710 del 2012, pronunciata dalla quarta sezione del Consiglio di Sta-
to –, l'urbanistica e il correlativo potere di piano non vanno più intesi
«solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al
diritto di proprietà», bensì come espressione dell'«intervento degli enti
esponenti sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo comples-
sivo ed armonico del medesimo», uno sviluppo che tenga conto anche
di «valori ambientali e paesaggistici, [...] di esigenze di tutela della sa-

³ E. BOSCOLO, *Oggetti, funzioni e figure per l'urbanistica contemporanea*, in *Riv. giur. urb.*, 1, 2023, 51. Sottolinea ulteriormente l'Autore che «Se tuttavia si scava sotto la superficie e, soprattutto, si estende – come già detto – l'analisi ai piani prodotti nella stagione del presente, ci si avvede di come gli strumenti urbanistici della contemporaneità riflettono ovunque innanzitutto un solido statuto disciplinare che, grazie ad una circolazione orizzontale delle tecniche, funge da fattore unificante».

⁴ Corte cost., 23 maggio 2019, n. 179, in www.cortecostituzionale.it.

⁵ Sul punto diffusamente E. BOSCOLO, *Oggetti, funzioni e figure per l'urbanistica contemporanea*, cit., 12 ss.; ID., *Ambiente nell'urbano e nell'extraurbano. Tecniche urbanistiche di tutela degli ecosistemi*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 1/2024, 157 ss.; ID., *Un catalogo di principi (operanti) per l'urbanistica contemporanea*, in *Riv. giur. ed.*, 2/2024, 85 ss.

⁶ Nello stesso senso cfr., *ex multis*, Cons. Stato, Sez. III, 29 marzo 2024, n. 2955; Cons. Stato, Sez. V, 16 aprile 2024, n. 3448; Cons. Stato, Sez. IV, 14 settembre 2023, n. 8325; Cons. Stato, Sez. IV, 22 febbraio 2017, n. 821; Cons. Stato, Sez. IV, 5 settembre 2016, n. 3806; Cons. Stato, Sez. IV, 5 maggio 2016, n. 2221, in www.giustizia-amministrativa.it

lute, [...] delle esigenze economico-sociali della comunità radicata sul territorio», nonché, «in definitiva, del modello di sviluppo che si intende imprimere ai luoghi stessi, in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione ‘*de futuro*’ sulla propria stessa essenza, svolta - per autorappresentazione ed autodeterminazione - dalla comunità medesima, attraverso le decisioni dei propri organi elettivi e, prima ancora, attraverso la partecipazione dei cittadini al procedimento pianificatorio»⁷.

La raggiunta consapevolezza della sussistenza di una «nuova relazione tra la comunità territoriale e l’ambiente che la circonda»⁸ comporta, pertanto, che il piano urbanistico comunale, a dispetto della più volte annunciata “fine” dello stesso⁹, «diviene sempre di più il momento di sintesi di interessi eterogenei»¹⁰. Ad esso viene, a ben vedere, re-intestata la funzione, che da sempre gli è propria, di governare la complessità, in quanto «sede non tanto dell’affermazione degli interessi da soddisfare, quanto piuttosto della loro composizione sul territorio»¹¹.

Si registra, semmai, il tramonto definitivo della teorica dell’atto complesso ineguale¹². L’esigenza di un confronto con gli interessi sovracomunali – che, secondo la migliore dottrina, costituisce espressione del principio del «concorso necessario di poteri», retaggio della legge n. 1150/1942¹³ – permane, invero, ma, nel quadro di un’amministrazione policentrica e informata al principio di sussidiarietà, diviene sempre più evidente come la chiave di volta vada ricercata – abbandonando «la

⁷ Cons. Stato, Sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

⁸ Corte cost., 23 maggio 2019, n. 179, in *www.cortecostituzionale.it*.

⁹ Sul punto cfr. P. STELLA RICHTER, *La fine del piano e del suo mito*, in *Riv. giur. urb.*, 3/2017, 432 ss.; A. BARTOLINI, *Piano regolatore generale: cronaca di una morte annunciata e sulle prove di una sua reincarnazione*, in *Riv. giur. urb.*, 4, 2019, 616 ss.

¹⁰ P. CHIRULLI, *Cosa rimane della pianificazione urbanistica*, in *Riv. giur. urb.*, 3, 2021, 492.

¹¹ P. STELLA RICHTER, *Profili funzionali dell’urbanistica*, Milano 1984, 59.

¹² Cfr. A. BARTOLINI, *op. ult. cit.*, 624; A. CALEGARI, *Sul ruolo dei soggetti pubblici e privati nel procedimento di formazione del p.r.g.*, in *Riv. giur. urb.*, 1-2, 2006, 157 ss.; P. CHIRULLI, *op. ult. cit.*, 502; P.L. PORTALURI, *Corte Costituzionale e atto complesso*, in *Urb. App.*, 5, 2007, 536 ss.; F. SAITTA, *Sulla complessità diseguale del piano regolatore generale: alla ricerca di nuovi equilibri fra gli attori della pianificazione*, in *Riv. giur. urb.*, 3/2020, 612 ss.

¹³ S. AMOROSINO, *Retaggi della legge urbanistica e principi del governo del territorio*, in *La regolazione del mercato territorio. Per un diritto urbanistico effettivo*, Torino, 2023, 36. In senso analogo cfr. anche A. BARTOLINI, *op. ult. cit.*, 625.

logica statica dell'atto puntuale»¹⁴ – sul piano procedurale, attraverso l'individuazione di tecniche di regolazione degli interessi¹⁵ idonee ad assicurare il necessario raccordo tra le amministrazioni chiamate ad effettuare scelte condivise ed effettive di governo del territorio¹⁶.

In quest'ottica, è proprio nell'ambito della nozione di “governo del territorio”¹⁷ – introdotta con la legge di revisione costituzionale n. 3 del 2001, che ha modificato il Titolo V della Parte II della Costituzione – che vanno inquadrati i più recenti fenomeni di trasformazione del potere di piano.

Il governo del territorio, infatti, trasferendo l'attenzione dall'oggetto (l'assetto e gli usi del territorio) all'obiettivo (il suo governo), vede al centro della materia sempre gli usi del territorio, «ma sotto il profilo della loro *governabilità*, ovvero della necessità di una politica di coordinamento complessivo degli interventi che si effettuano sul territorio e degli usi cui esso viene destinato»¹⁸.

Il superamento del modello gerarchico di pianificazione “a cascata”, in favore di un modello definito di “interrelazioni a rete”¹⁹, pone, dunque, non tanto e non solo un problema di individuazione e di ripartizione delle competenze tra i diversi livelli territoriali (c.d. *government*), quanto soprattutto un problema di *governance*, vale a dire di «disciplina della collaborazione tra i diversi livelli di governo»²⁰. Problema a cui le leggi urbanistiche regionali più recenti hanno tentato di

¹⁴ P. CHIRULLI, *op. ult. cit.*, 503.

¹⁵ Sul punto cfr. P. MARZARO, *Governo del territorio, interessi differenziati e tecniche di regolazione degli interessi. Note di sistema*, in *Riv. giur. urb.*, 2, 2019, 190.

¹⁶ Cfr. S. AMOROSINO, *Il governo dei sistemi territoriali. Il nuovo diritto urbanistico*, Padova, 2008, 27, per l'esplicito riferimento alla necessità di individuare «le sedi e le procedure mediante cui i pubblici poteri possono tentare di governare i processi di trasformazione territoriale». Sull'effettività del diritto urbanistico cfr. ID., *La regolazione del mercato territorio. Per un diritto urbanistico effettivo*, cit., 1 ss.

¹⁷ Il contenuto di tale locuzione, secondo l'insegnamento consolidato della giurisprudenza costituzionale a partire dalla sentenza n. 303/2003, certamente comprende sia l'edilizia che l'urbanistica – intesa come disciplina degli usi e delle trasformazioni del suolo –, esse, nondimeno, non ne esauriscono il contenuto. Secondo S. AMOROSINO, *Il governo dei sistemi territoriali*, cit., 8, la locuzione in esame indica «l'insieme delle attività aventi incidenza sullo stato e sugli equilibri del territorio, volte alla promozione del sistema locale o – a scala più vasta – di quella regionale».

¹⁸ P. MARZARO, *La centralità dei poteri regionali nella fruizione del territorio nella Regione Veneto*, in *Riv. giur. urb.*, 3-4, 2010, 572.

¹⁹ S. AMOROSINO, *op. ult. cit.*, 27.

²⁰ P. MARZARO, *op. ult. cit.*, 573.

porre rimedio mediante il ricorso sempre più frequente a strumenti di raccordo istituzionale, quali le conferenze di servizi, che, incarnando «la dimensione procedimentale del principio di integrazione»²¹, sembrano approntare una soluzione tangibile alle esigenze, immanenti al governo della complessità, di coordinamento degli interessi e di cooperazione fra gli enti esponenziali degli stessi.

2. GLI STRUMENTI DI RACCORDO ISTITUZIONALE APPRESTATI DALLE LEGGI URBANISTICHE REGIONALI DI “ULTIMISSIMA GENERAZIONE”

La leggi regionali di governo del territorio di “ultimissima generazione” sembrano aver recepito il nuovo statuto disciplinare dell’urbanistica. Ispirandosi alla logica della “*governance* multilivello”, esse hanno prospettato soluzioni in alcuni casi molto eterogenee, ma che il più delle volte «rivelano una trama comune e condivisa»²².

Merita, allora, precipua attenzione la disciplina degli istituti di raccordo istituzionale delineata dalle più recenti leggi regionali in materia di governo del territorio.

La prima legge regionale a venire in rilievo è la l.r. Marche n. 19 del 2023²³. La scelta del legislatore marchigiano si segnala per il ricorso sistematico al metodo della copianificazione, sulla scorta dell’esperienza della legge piemontese di governo del territorio, come modificata nel 2013²⁴. In tale prospettiva, ampio spazio viene riconosciuto al modulo conferenziale già nell’ambito dei principi generali. L’art. 2 dispone, infatti, che «[l]a Regione, le Province e i Comuni operano nel rispetto della leale collaborazione istituzionale, conformano la propria attività al metodo della cooperazione e del confronto, attuando la copianificazione e la valutazione interistituzionale», che rappresentano, altresì, il

²¹ E. SCOTTI, *La conferenza di servizi tra urbanistica e ambiente*, in *Riv. giur. urb.*, 1-2, 2012, 317.

²² A. CROSETTI, *La semplificazione procedimentale nel governo del territorio: conferenze e accordi di copianificazione*, in *Riv. giur. urb.*, 1-2, 2012, 358.

²³ Legge regionale 30 novembre 2023, n. 19, “*Norme della pianificazione per il governo del territorio*”.

²⁴ Legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56, “*Tutela ed uso del suolo*”, come modificata dalla Legge regionale 25 marzo 2013, n. 3, “*Modifiche alla legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 (Tutela ed uso del suolo) e ad altre disposizioni regionali in materia di urbanistica ed edilizia*”.

metodo di risoluzione dei conflitti tra le previsioni dei piani territoriali ed urbanistici²⁵.

L'art. 4 è poi espressamente dedicato alla «Conferenza di copianificazione e valutazione interistituzionale» (CeVI), individuata quale metodo per lo svolgimento del procedimento di approvazione e di variante del Piano territoriale regionale (PTR), del Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP) e del Piano urbanistico generale (PUG).

La conferenza è assoggettata a una disciplina unitaria con riferimento a tutti gli strumenti pianificatori, ancorché successive disposizioni dettino specifici adattamenti procedurali con riferimento ai singoli procedimenti di pianificazione. In particolare, è stabilito che la CeVI sia convocata e presieduta dal legale rappresentante dell'ente competente all'approvazione del piano o della relativa variante, ovvero da un suo delegato; che ciascuna amministrazione partecipi mediante un rappresentante unico; nonché che trovi applicazione il meccanismo del silenzio assenso in caso di mancata espressione dei soggetti titolari del diritto di voto nella conferenza conclusiva dei procedimenti di approvazione del PTCP e del PUG, ad eccezione del Ministero della cultura.

Una certa flessibilità del modulo conferenziale è comunque assicurata mediante una disposizione di chiusura che attribuisce alla Giunta regionale il potere di disciplinare ulteriori profili concernenti il funzionamento della conferenza, previo parere della competente Commissione assembleare²⁶.

Venendo, nello specifico, alla disamina del procedimento di formazione e di variante del PUG, si individuano due momenti fondamentali nei quali si realizza il confronto tra i soggetti istituzionali preposti alla cura degli interessi insistenti sul territorio.

Una prima conferenza di copianificazione e valutazione interistituzionale si colloca nella fase iniziale del procedimento, a ridosso dell'approvazione, mediante deliberazione del Consiglio comunale, di un documento programmatico recante le finalità, gli obiettivi generali e i criteri di impostazione del PUG, nonché l'indicazione delle modalità e dei tempi della partecipazione, unitamente al quadro conoscitivo e al rapporto preliminare VAS²⁷.

²⁵ Art. 3, co. 3.

²⁶ Art. 8, co. 4.

²⁷ Art. 15, co. 1.

In questa sede, le amministrazioni coinvolte sono chiamate a un confronto contestuale finalizzato alla valutazione del documento programmatico e allo svolgimento della fase di consultazione preliminare ai fini della VAS²⁸. Degli esiti della conferenza il Comune deve tenere conto nella successiva fase di redazione del progetto preliminare del PUG²⁹.

Una seconda conferenza di copianificazione è convocata dal Comune a seguito dell'adozione della proposta tecnica di progetto definitivo del PUG, la quale recepisce le modifiche conseguenti all'accoglimento delle eventuali osservazioni formulate da chiunque vi abbia interesse in relazione al progetto preliminare del PUG.

In tale ulteriore fase di confronto istituzionale, le amministrazioni partecipanti sono chiamate a esprimere una valutazione finale sulla proposta tecnica del progetto definitivo entro novanta giorni dalla prima seduta. Occorre sottolineare come, oltre ai soggetti titolari del diritto di voto (il Comune, la Regione, la Provincia e il Ministero della Cultura), la legge marchigiana preveda la partecipazione necessaria anche dei soggetti competenti in materia ambientale, nonché dei Comuni confinanti e dei soggetti la cui partecipazione sia ritenuta utile o necessaria ai fini della copianificazione, con la possibilità, altresì, di consultare ulteriori soggetti, «anche portatori di interessi diffusi e collettivi»³⁰.

La conferenza si esprime a maggioranza delle amministrazioni partecipanti con diritto di voto, con la precisazione che, qualora dalla votazione non emerga una posizione prevalente, il Ministero della cultura non è computato tra i votanti e si esprime con parere vincolante esclusivamente in relazione alla conformazione e all'adeguamento dello strumento urbanistico alle previsioni della pianificazione paesaggistica.

È inoltre previsto che, ai fini della determinazione conclusiva, la posizione espressa dalla Regione assuma carattere vincolante anche qualora risulti minoritaria, sia con riguardo alla compatibilità del piano comunale con gli strumenti di pianificazione sovraordinata, sia quando sia finalizzata a garantire l'attuazione delle politiche comunitarie, nazionali e settoriali regionali, nonché il rispetto della medesima legge³¹.

Conclusa la seconda conferenza di copianificazione, il PUG è approvato con deliberazione del Consiglio comunale che ne recepisce

²⁸ Art. 15, co. 2.

²⁹ Art. 15, co. 4.

³⁰ Art. 15, co. 13 e 14.

³¹ Art. 15, co. 16, lett. a).

gli esiti. Qualora il Consiglio comunale non condivida le determinazioni ivi assunte, può riproporre gli aspetti oggetto di dissenso mediante la convocazione di un'ulteriore e definitiva conferenza, la quale, entro trenta giorni dal proprio insediamento, esprime la decisione definitiva. In tal caso, il PUG può essere approvato esclusivamente previa conformazione alle determinazioni assunte in sede di conferenza definitiva.

Anche la legge abruzzese di governo del territorio³² richiama, sin dalle disposizioni di apertura, «il metodo della cooperazione e del confronto nella formazione degli strumenti di pianificazione»³³, evidenziando all'art. 2 che «le funzioni amministrative relative al governo del territorio sono esercitate secondo i principi di collaborazione istituzionale, di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza» e individuando quali principali strumenti di cooperazione e decisione «gli accordi, le conferenze istituzionali, le consultazioni e le conferenze di servizi»³⁴.

Precipuo rilievo è attribuito al ruolo dell'ente comunale nel sistema di pianificazione territoriale. La legge, infatti, ribadisce che «[i] Comuni esercitano le funzioni primarie ed essenziali della pianificazione urbanistica»³⁵, sicché, coerentemente, l'art. 5 intesta direttamente al Comune il potere di adozione e approvazione del Piano urbanistico comunale.

Con riferimento ai profili procedurali, la legge abruzzese, sul modello di quella emiliano-romagnola³⁶, disciplina, all'interno del Capo I del Titolo V, un «Procedimento unico di approvazione dei piani», articolato in cinque fasi³⁷.

³² Legge regionale 20 dicembre 2023, n. 58, recante “Nuova legge urbanistica sul governo del territorio”.

³³ Art. 7, co. 1.

³⁴ Art. 7, co. 2.

³⁵ Art. 2, co. 2.

³⁶ Legge regionale 21 dicembre 2017, n. 24, recante “*Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio*”. Per un approfondimento dedicato alla legge in esame, si v. il numero monografico di *Riv. giur. urb.*, 2, 2020, a cura di G. Pagliari.

³⁷ L'art. 65 stabilisce che «Il procedimento di formazione degli strumenti urbanistici di cui alla presente legge si articola nelle seguenti fasi:

- a) preliminare;
- b) di formazione;
- c) di consultazione preliminare;
- d) di adozione e di partecipazione;
- e) di approvazione».

Analogamente alla disciplina marchigiana, anche la legge abruzzese prevede che il confronto istituzionale all'interno del procedimento di formazione e approvazione dello strumento urbanistico avvenga in due momenti distinti.

Una «fase di consultazione preliminare»³⁸, collocata a ridosso della redazione del progetto di piano non ancora adottato, si sostanzia nello svolgimento di una conferenza di servizi istruttoria alla quale partecipano «gli enti, le amministrazioni ed i soggetti competenti, anche in materia ambientale, al successivo rilascio di ogni parere, nulla-osta ed ogni altro atto di assenso richiesto dalla legge per l'approvazione del piano»³⁹, i quali «si esprimono limitatamente agli argomenti di propria stretta competenza»⁴⁰ e forniscono all'amministrazione procedente i dati e le informazioni conoscitive in loro possesso, nonché ogni elemento utile al conseguimento dei rispettivi assensi. Questa prima conferenza è espressamente finalizzata a «consentire ai soggetti partecipanti di offrire i contributi utili a semplificare la fase di approvazione del piano»⁴¹.

Quanto alle modalità di svolgimento della conferenza medesima, sebbene venga espressamente richiamato l'art. 14, comma 1, della legge n. 241/1990⁴², la disciplina dettata dal legislatore abruzzese presenta profili di peculiarità tali da configurare un istituto distinto dalla conferenza istruttoria disciplinata dalla legge n. 241/1990. Mentre quest'ultima è convocata in via meramente eventuale⁴³ e si svolge, di regola, in modalità asincrona⁴⁴, la conferenza in esame è, invece, obbligatoria e si svolge in modalità sincrona.

Una consultazione definitiva è, infine, prevista nella fase di approvazione del piano e si svolge nelle forme della conferenza di servizi semplificata o simultanea⁴⁵, ai sensi degli artt. 14-*bis* e 14-*ter* della legge

³⁸ Così la rubrica dell'art. 68.

³⁹ Art. 68, co. 2.

⁴⁰ Art. 68, co. 3.

⁴¹ Art. 68, co. 4.

⁴² Cfr. l'art. 68, co. 2.

⁴³ Secondo l'art. 14, co. 1, l. 241/1990 «La conferenza di servizi istruttoria può essere indetta dall'amministrazione procedente ... quando lo ritenga opportuno per effettuare un esame contestuale degli interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo, ovvero in più procedimenti amministrativi connessi, riguardanti medesime attività o risultati».

⁴⁴ Sebbene lo stesso art. 14, co. 1 preveda la possibilità che tale conferenza possa svolgersi con modalità diverse definite dall'amministrazione procedente.

⁴⁵ L'art. 70, co. 1 stabilisce espressamente che «All'esito della fase di cui all'ar-

n. 241/1990, allo scopo di acquisire dalle amministrazioni competenti il rilascio di ogni parere, nulla osta e di ogni altro atto di assenso comunque denominato richiesto dalla legge ai fini dell'approvazione del piano. L'approvazione vera e propria è effettuata dal competente organo comunale nel termine di sessanta giorni dalla ricezione degli elaborati di piano adeguati alle risultanze della conferenza di servizi. Il mancato rispetto del termine è sanzionato con l'inefficacia *ex lege* dell'intero procedimento di formazione del piano⁴⁶.

Da ultimo, va richiamata la legge campana n. 16 del 2004 in materia di governo del territorio⁴⁷, integralmente riformata dalla l.r. n. 5 del 2024⁴⁸. Pur lasciando sostanzialmente inalterato l'impianto della disciplina previgente, la novella ha introdotto significative innovazioni in materia di contenimento del consumo di suolo, rigenerazione urbana e tutela del territorio nelle sue componenti ambientali e paesaggistiche.

Con riferimento ai moduli di raccordo istituzionale, si registra, tuttavia, una certa distanza tra le affermazioni di principio, che richiamano sistematicamente i principi di cooperazione e di sussidiarietà, e gli strumenti concretamente predisposti a tal fine.

L'art. 4 stabilisce, in particolare, che «[t]utti i soggetti istituzionali titolari di funzioni di pianificazione territoriale e urbanistica informano la propria attività ai metodi della cooperazione e dell'intesa», precisando altresì che la Regione «promuove il coordinamento e la cooperazione tra gli enti locali e i soggetti titolari di funzioni relative al governo del territorio anche per mezzo di specifiche intese con le amministrazioni interessate».

Nondimeno, dall'esame della disciplina del procedimento di formazione ed approvazione del piano urbanistico comunale – che l'art. 43 *bis* rimette pressoché integralmente a un emanando regolamento⁴⁹ – emerge come il ricorso alla conferenza di servizi semplificata assuma

titolo 69, il responsabile del procedimento avvia la consultazione definitiva mediante indizione di una conferenza di servizi in forma semplificata o simultanea, ai sensi degli articoli 14-bis e 14-ter della L. 241/1990».

⁴⁶ Art. 70, co. 2.

⁴⁷ Legge regionale 22 dicembre 2004, n. 16, recante “*Norme sul governo del territorio*”.

⁴⁸ Legge regionale 29 aprile 2024, n. 5, recante “*Modifiche alla legge regionale 22 dicembre 2004, n. 16 recante Norme sul governo del territorio*”.

⁴⁹ Si tratta del “*Regolamento di attuazione dell'art. 43-bis della legge regionale n. 16/2004*”, approvato con la delibera di giunta regionale 16 giugno 2025, n. 377.

carattere meramente eventuale. Tale modulo procedimentale si colloca, peraltro, in una fase avanzata dell'*iter*, successiva all'adozione del piano e alla fase delle osservazioni, ed è finalizzato all'acquisizione di pareri, nulla osta, autorizzazioni e di ogni altro atto endoprocedimentale obbligatorio.

Sempre in via eventuale, l'art. 12 del regolamento cui è demandata la concreta disciplina del procedimento di piano prevede che, ove siano presentate osservazioni entro sessanta giorni dall'adozione del piano, l'amministrazione procedente possa invitare tutti i soggetti pubblici e privati interessati a partecipare ad una conferenza di pianificazione «per una fase di confronto e per garantire trasparenza e tracciabilità del processo decisionale».

Prima dell'adozione del piano, l'amministrazione procedente può, inoltre, definire accordi o intese con le altre amministrazioni competenti, anche mediante apposita conferenza di pianificazione⁵⁰.

3. RISERVA DI PROCEDIMENTO DI PIANIFICAZIONE E AUTONOMIA COMUNALE NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

Volgendo lo sguardo al quadro giurisprudenziale, emerge chiaramente come la consapevolezza della complessità di cui la funzione pianificatoria è chiamata a farsi carico nell'attuale stagione transizionale costituisca il postulato di fondo delle pronunce con cui, negli ultimi anni, la Corte costituzionale ha riportato l'attenzione sull'autonomia comunale e sulla funzione di pianificazione urbanistica.

La rinnovata centralità della funzione di pianificazione urbanistica rappresenta, invero, l'esito di orientamenti giurisprudenziali differenti, ma convergenti nell'offrire «i semi del riconoscimento di una rivitalizzazione dell'autonomia comunale in materia di pianificazione»⁵¹.

In tal senso, vengono anzitutto in rilievo alcune pronunce con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità di normative regionali ritenute lesive delle prerogative comunali in materia urbanistica, in quanto idonee a privare gli enti locali di un effettivo spazio decisionale.

⁵⁰ Si tratta di una conferenza avente natura istruttoria e propositiva, secondo quanto previsto dall'art. 5 della legge regionale 13 ottobre 2008 n. 13.

⁵¹ P. MARZARO, *La funzione di pianificazione urbanistica tra garanzia dell'autonomia comunale e riserva di procedimento*, in *Riv. giur. urb.*, 2, 2024, 247.

Occorre prendere le mosse dall'ormai storica sentenza n. 179 del 2019⁵², già richiamata, che ha dichiarato incostituzionale una legge della Regione Lombardia in tema di consumo di suolo, che introduceva un sostanziale divieto di variante ai piani comunali vigenti non solo *in peius*, ma anche *in melius* rispetto alla finalità di contenimento del consumo di suolo perseguita dalla normativa, nelle more del completamento della fase transitoria prevista per l'integrazione e l'adeguamento degli strumenti pianificatori.

In tale occasione, la Consulta ha chiarito che, sebbene il sistema della pianificazione non possa assurgere a «principio così assoluto e stringente da impedire alla legge regionale di prevedere interventi in deroga alla pianificazione», il potere dei comuni di autodeterminarsi in ordine all'assetto del proprio territorio non costituisce un'elargizione che le regioni, titolari della competenza in materia urbanistica, siano libere di compiere, e che tale competenza «non può mai essere esercitata in modo che ne risulti vanificata l'autonomia dei comuni»⁵³.

Muovendo da tali premesse, la Corte svolge un giudizio di proporzionalità che conduce a una declaratoria di illegittimità della disciplina censurata, ritenuta sproporzionata in quanto «all'interno della complessiva funzione di pianificazione urbanistica comunale, ne ritaglia uno specifico contenuto, quello della *potestas variandi* e la sottrae ai Comuni, ritenendoli inidonei a svolgerla in nome di una esigenza di esercizio unitario rispondente a non ben definiti interessi generali»⁵⁴.

Successivamente la Corte costituzionale, con la sentenza n. 198 del 2019, ha precisato che limitazioni all'autonomia comunale in materia urbanistica sono ammissibili a «condizione di non annullar[la] o comprimer[la] radicalmente, garantendo adeguate forme di partecipazione dei Comuni interessati ai procedimenti che ne condizionano l'autonomia»⁵⁵.

Con la sentenza n. 202 del 2021, relativa a una legge lombarda in materia di rigenerazione urbana, il giudice delle leggi ha ulteriormente chiarito che l'autonomia comunale «non implica una riserva intangibile

⁵² Corte cost., 23 maggio 2019, n. 179, in *www.cortecostituzionale.it*.

⁵³ Le citazioni sono tratte rispettivamente dai Punti 12.4 e 12.5 del *Considerato in diritto*.

⁵⁴ Punto 12.6 del *Considerato in diritto*.

⁵⁵ Corte cost., 31 luglio 2019, n. 189, Punto 2.2 del *Considerato in diritto*, in *www.cortecostituzionale.it*.

di funzioni», potendo il legislatore «modulare gli spazi dell'autonomia municipale», ma soltanto in presenza di «esigenze generali che giustifichino ragionevolmente la limitazione di funzioni già assegnate agli enti locali»⁵⁶.

Da ultimo, la sentenza n. 51 del 2025⁵⁷, tornando sul tema dell'autonomia comunale, sembra compendiare efficacemente i termini della questione sottesa alle pronunce richiamate, ossia la definizione dello «spazio vitale»⁵⁸ da riconoscere al potere di pianificazione urbanistica comunale.

Nel caso di specie, era censurata la legge della Regione Lazio n. 7 del 2017 che, nelle more dell'adozione delle deliberazioni di adeguamento degli strumenti urbanistici, consentiva interventi di ristrutturazione con mutamento di destinazione d'uso senza necessità di ricorrere al permesso di costruire in deroga e, dunque, in assenza di una verifica in sede consiliare circa la sussistenza di un interesse pubblico idoneo a giustificare scelte difformi rispetto a quelle previste dal piano.

La Corte, nel ripercorrere il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento, sottolinea come «fin dalla legge 25 giugno 1865, n. 2359 [...] la funzione di pianificazione urbanistica è stata tradizionalmente rimessa all'autonomia dei comuni». Tale impostazione risulta confermata «dalla successiva evoluzione dell'ordinamento regionale», nell'ambito della quale il legislatore statale ha qualificato la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale come funzione fondamentale dei Comuni ai sensi dell'art. 14, comma 27, lett. d), del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, così sottraendola «allo specifico potere regionale di allocazione ai sensi dell'art. 118, secondo comma, Cost.»⁵⁹.

Richiamando la propria precedente giurisprudenza, la Corte ribadisce che la «funzione di pianificazione comunale rientra in quel nucleo di funzioni amministrative intimamente connesse al riconoscimento del principio dell'autonomia dei Comuni e non può essere oltre misura compressa dal legislatore regionale, fino al punto da negarla»⁶⁰. Al con-

⁵⁶ Corte cost., 3 novembre 2021, n. 202, Punto 10.3 del *Considerato in diritto*, in www.cortecostituzionale.it.

⁵⁷ Corte cost., 23 aprile 2025, n. 51, in www.cortecostituzionale.it.

⁵⁸ P. MARZARO, *op. ult. cit.*, 252.

⁵⁹ Punto 5.1 del *Considerato in diritto*.

⁶⁰ *Ivi*.

tempo, essa precisa che l'autonomia comunale «non implica una riserva intangibile di funzioni, né esclude che il legislatore competente possa modulare gli spazi dell'autonomia municipale in ragione della protezione di concorrenti interessi generali, collegati ad una valutazione più ampia delle esigenze diffuse nel territorio»⁶¹.

Tali limitazioni sono tuttavia ammissibili soltanto ove giustificate dalla necessità di tutelare interessi generali che richiedano una cura a un livello territoriale più ampio, presupposto che, nel caso di specie, la Corte ritiene insussistente. In applicazione del giudizio di proporzionalità, infatti, essa rileva che «le misure di semplificazione derogatoria previste dalla disposizione censurata incidono in modo sproporzionato e pertanto illegittimo sulla funzione fondamentale dei Comuni in materia di pianificazione urbanistica»⁶², risultando altresì incoerenti rispetto alle finalità dichiarate dalla legge regionale, volte ad accelerare i processi di rigenerazione urbana mediante l'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali.

Nondimeno, nella fase transitoria, la sottrazione alla valutazione del Consiglio comunale di determinanti interventi di trasformazione edilizia comporta il rischio di un incremento incontrollato del carico urbanistico e degli insediamenti abitativi⁶³.

In definitiva, «ancorché in via temporanea, la disposizione in esame priva i Consigli comunali di un effettivo spazio di decisione e di controllo in ordine all'ammissibilità di interventi di trasformazione edilizia in deroga alle previsioni del piano, anche in contrasto con la menzionata finalità generale della legge regionale di pervenire a una rigenerazione urbana attenta a esigenze sociali»⁶⁴.

Meritevole di approfondimento è anche quella giurisprudenza, legata alla stagione del c.d. "Piano casa", che, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di alcune leggi regionali recanti la proroga di un regime derogatorio rispetto agli strumenti pianificatori, ha richiamato le Regioni al rispetto del principio di pianificazione, quale garanzia dell'imprescindibile visione di sintesi necessaria, pena la destrutturazione dell'ordinato assetto del territorio.

⁶¹ Punto 5.2 del *Considerato in diritto*.

⁶² Punto 5.4 del *Considerato in diritto*.

⁶³ *Ivi*.

⁶⁴ Punto 5.5 del *Considerato in diritto*.

Espressione emblematica di tale indirizzo è indubbiamente la sentenza n. 17 del 2023⁶⁵, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di una legge della Regione Puglia, recante l'ennesima proroga delle disposizioni derogatorie del piano casa.

Chiarito, anzitutto, il divieto di deroghe «generalizzate e permanenti»⁶⁶ al sistema della pianificazione urbanistica, essendo ammissibili soltanto per periodi di tempo limitati, «pena la destrutturazione dell'ordinato assetto del territorio»⁶⁷, il giudice delle leggi si sofferma sulla *ratio* della funzione pianificatoria. «La pianificazione urbanistica – si legge nella parte motiva della sentenza – svolge infatti una funzione necessaria e insostituibile di disciplina dell'uso del territorio, come unica sede in cui è possibile operare la sintesi dei molteplici interessi, anche di rilievo costituzionale, afferenti a ciascun ambito territoriale»⁶⁸. Le norme impugnate vengono dunque dichiarate illegittime, in quanto assunte in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., sul presupposto che «la generalizzata fattibilità di interventi parcellizzati, svincolati da una coerente e stabile cornice normativa di riferimento» metta a repentaglio «l'interesse all'ordinato sviluppo edilizio, proprio della pianificazione urbanistica», così violando «i limiti di tollerabilità» insiti nell'originaria previsione «a portata straordinaria e temporanea»⁶⁹.

Particolare rilievo assume, inoltre, un ulteriore passaggio motivazionale. Nel pronunciarsi sulla censura relativa alla violazione degli artt. 3 e 97 Cost., la Corte dichiara l'illegittimità della disposizione impugnata valorizzando il principio di buon andamento dell'amministrazione. Essa afferma, infatti, che il «prolungato e più volte ripetuto succedersi di proroghe espone a rischio il buon andamento dell'azione amministrativa nella corretta gestione del territorio e nella sua tutela, consegnando le a una dimensione perennemente instabile e precaria»⁷⁰.

Si tratta di un parametro solo occasionalmente evocato dalla giurisprudenza costituzionale⁷¹, che in questa sede assume rilievo nel ripor-

⁶⁵ Corte cost., 10 febbraio 2023, n. 17, in *www.cortecostituzionale.it*.

⁶⁶ Punto 1.1.5 del *Considerato in diritto*.

⁶⁷ Punto 2.1 del *Considerato in diritto*.

⁶⁸ Punto 1.1.5 del *Considerato in diritto*.

⁶⁹ *Ivi*.

⁷⁰ Punto 3.5.2 del *Considerato in diritto*.

⁷¹ Cfr. M.R. SPASIANO, *Il principio di buon andamento*, in *Principi e regole dell'azione amministrativa*, a cura di M.A. Sandulli, Milano, 2020, 64. Sul punto cfr. anche A. MORRONE, *Verso un'amministrazione democratica. Sui principi di imparzialità, buon*

tare al centro dell'analisi «la *ratio* del potere di pianificazione urbanistica»⁷².

In definitiva, il dato di fondo che emerge con particolare evidenza da tali pronunce è l'impossibilità di configurare una "urbanistica per legge". Appare evidente, infatti, come, nei dei passaggi esaminati, la Corte si muova nella direzione di «un'accurata difesa del piano regolatore comunale»⁷³, dimostrando così piena consapevolezza della complessità delle sfide che investono l'urbanistica contemporanea e della conseguente necessità di recuperare adeguati margini di discrezionalità pianificatoria, troppo spesso sacrificati sull'altare della semplificazione, ma essenziali alla composizione dei plurimi interessi, anche di rango costituzionale, insistenti sul territorio.

Da ultimo, giova porre mente a un ulteriore orientamento, attraverso il quale la Corte costituzionale sembra approntare una «riserva di procedimento e della relativa istruttoria»⁷⁴ attorno ai procedimenti pianificatori, in quanto «unica sede di (tendenziale) effettivo bilanciamento in concreto degli interessi pubblici, oltre che privati, e in particolare quelli sensibili»⁷⁵.

Le fattispecie esaminate si connotano per un elevato grado di complessità, trattandosi di ambiti (impianti energetici, gestione dei rifiuti, sistema sanitario, impianti fotovoltaici ed eolici di grande dimensione) nei quali si intrecciano molteplici interessi pubblici, livelli di governo, procedimenti e amministrazioni, «da convogliare e raccordare in processi decisionali complessi unificati dal perseguimento di risultati unitari»⁷⁶.

andamento e pareggio di bilancio, in *Dir. amm.*, 2, 2019, 389, per il rilievo secondo cui «a differenza dell'imparzialità, il principio del buon andamento possiede margini semantici irriducibili *ad unitatem*», esso «nella storia del nostro Paese ha assunto tutti i possibili significati dell'efficienza», ossia «tanti quanti quelli che le scelte del legislatore di volta in volta portano allo scoperto in relazione ai differenti contesti della realtà sociale».

⁷² P. MARZARO, *La funzione di pianificazione urbanistica tra garanzia dell'autonomia comunale e riserva di procedimento*, cit., 252.

⁷³ M. DE DONNO, *La pianificazione come principio fondamentale*, in *Le Regioni*, 1/2023, 154.

⁷⁴ Corte cost., 13 maggio 2022, n. 121, in *www.cortecostituzionale.it*.

⁷⁵ P. MARZARO, *op. ult. cit.*, 254.

⁷⁶ Cfr. D. D'ORSOGNA, *Spunti sulla riserva di operazione amministrativa*, in *Riv. giur. AmbienteDiritto.it*, 2, 2024, 3, il quale, in una diversa prospettiva ricostruttiva, collega la riserva di procedimento alla categoria dell'operazione amministrativa, osservando che la Corte «Ricorre pertanto a una sineddoche laddove si riferisce alla parte (il procedimento) per indicare il tutto (l'operazione). Nelle fattispecie indicate l'opera-

In tale quadro si colloca la sentenza n. 66 del 2018⁷⁷, con cui è stata dichiarata costituzionalmente illegittima una legge della Regione Veneto che aveva attratto alla fonte legislativa la disciplina delle attività di cava, ordinariamente affidata a uno strumento pianificatorio amministrativo, il Piano regionale dell'attività di cava (PRAC). Ragionando in una prospettiva di riparto di competenze, la Corte censura tale scelta in quanto «[l]a Regione è intervenuta con legge laddove avrebbe dovuto operare con atti di pianificazione, da adottarsi a seguito di un'adeguata istruttoria e di un giusto procedimento, aperto al coinvolgimento degli enti territoriali e dei soggetti privati interessati e preordinato alla valutazione e alla sintesi delle plurime istanze coinvolte (statali, locali, private)».

All'esito di tale percorso procedimentale, l'amministrazione è chiamata a realizzare una «ponderazione degli interessi emersi nella sequenza procedimentale, in vista del perseguimento del primario interesse pubblico, in coerenza con il principio di imparzialità dell'azione amministrativa di cui all'art. 97, secondo comma, Cost.».

Ulteriormente argomentando sul punto, la Corte evidenzia come, diversamente dal provvedimento autorizzatorio, avente «portata specifica, valevole per il singolo intervento localmente situato e di portata necessariamente circoscritta [...] solo l'attività di pianificazione è in condizione di assicurare [...] l'equilibrio generale del territorio»⁷⁸.

Considerazioni analoghe sorreggono l'impianto motivazionale della successiva sentenza n. 28 del 2019⁷⁹, con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di una legge della Regione Abruzzo con cui veniva approvato il Piano Regionale di Gestione integrata dei rifiuti. Chiarito in apertura che, nelle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato, quale la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, il legislatore statale ha titolo per imporre alle Regioni di provvedere nella forma

zione è unitaria, ma i procedimenti necessari per compierla sono eterogenei e rientrano nella competenza di enti e organi diversi. Ad assumere rilievo giuridico è l'insieme di tutte le attività (anche se collocate topograficamente in procedimenti distinti) necessarie a risolvere un problema amministrativo unitario e conseguire un unico risultato e la loro connessione sistemica».

Più in generale in tema di operazione amministrativa, v. F.G. SCOCA, voce *Attività amministrativa*, in *Enc. dir.*, agg. VI, Milano, 2002, 75 ss., spec. 84; D. D'ORSOGNA, *Contributo allo studio dell'operazione amministrativa*, Napoli, 2005.

⁷⁷ Corte cost., 30 marzo 2018, n. 66, in www.cortecostituzionale.it.

⁷⁸ Punto 7.4 del *Considerato in diritto*.

⁷⁹ Corte cost., 28 febbraio 2019, n. 28, in www.cortecostituzionale.it.

dell'atto amministrativo, anziché in quella della legge, le considerazioni della Corte si appuntano sui pregi dei procedimenti di pianificazione. Attraverso di essi, infatti, «è possibile assicurare le garanzie procedurali per un giusto equilibrio tra i vari interessi in gioco, da soddisfare anche attraverso l'acquisizione di pareri tecnici», sicché, «non sarebbe consentito al legislatore regionale sostituirsi all'amministrazione della Regione nel compimento di un'attività che la legge statale riserverebbe alla sfera amministrativa»⁸⁰.

In termini ancora più netti, la sentenza n. 69 del 2018⁸¹ aveva già enucleato il «principio di necessaria ponderazione delle scelte nell'appropriata sede procedimentale amministrativa»⁸², individuandovi il luogo elettivo della «valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela, a confronto sia con l'interesse del soggetto privato operatore economico, sia ancora (e non da ultimo) con ulteriori interessi di cui sono titolari singoli cittadini e comunità, e che trovano nei principi costituzionali la loro previsione e tutela. La struttura del procedimento amministrativo, infatti, rende possibile l'emersione di tali interessi, la loro adeguata prospettazione, nonché la pubblicità e la trasparenza della loro valutazione, in attuazione dei principi di cui all'art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241». In tal senso, si legge ancora in motivazione, è mediante il procedimento amministrativo che «viene garantita, in primo luogo, l'imparzialità della scelta, alla stregua dell'art. 97 Cost., ma poi anche il perseguimento, nel modo più adeguato ed efficace dell'interesse primario, in attuazione del principio del buon andamento dell'amministrazione, di cui allo stesso art. 97 Cost. In definitiva, viene in tal modo garantito il rispetto del principio di legalità – anch'esso desumibile dall'art. 97 Cost. – in senso non solo formale, come attribuzione normativa del potere, ma anche sostanziale, come esercizio del potere in modo coerente con la fonte normativa di attribuzione»⁸³.

La pronuncia si colloca, peraltro, nel solco di un orientamento consolidato nel riconoscere, in materia di energie rinnovabili, la sussistenza di una riserva di procedimento amministrativo, fondata sul principio fondamentale di derivazione eurounitaria di massima diffu-

⁸⁰ Punto 2.1 del *Considerato in diritto*.

⁸¹ Corte cost., 5 aprile 2018, n. 69, in www.cortecostituzionale.it.

⁸² Punto 9.3 del *Considerato in diritto*.

⁸³ Punto 6.1 del *Considerato in diritto*.

sione delle fonti energetiche rinnovabili. La Corte ne ricava la regola per cui nell'individuazione dei siti non idonei all'installazione dei suddetti impianti, «[i]l margine di intervento riconosciuto al legislatore regionale non permette invece che le Regioni prescrivano limiti generali, specie nella forma di distanze minime», essendo, per converso, possibile che tale principio trovi eccezione in presenza di esigenze di tutela di altri interessi costituzionalmente rilevanti, purché ciò avvenga nella sede procedimentale, previa apposita «istruttoria e valutazione in concreto dei luoghi», funzionali alla «necessità di procedere a una valutazione caso per caso»⁸⁴ ai fini di un corretto bilanciamento degli interessi coinvolti.

In definitiva, la Corte pretende che non sia pretermessa la “procedura amministrativa” ogniqualvolta una legge statale lo richieda, vuoi perché espressione di principi fondamentali nell'ambito delle materie di competenza concorrente, vuoi perché espressione di un principio dettato dal legislatore statale nell'ambito di materie c.d. trasversali, per loro natura idonee a condizionare la potestà legislativa regionale nei più svariati ambiti in cui interferisca con esse.

Il principio del giusto procedimento amministrativo sembrerebbe, pertanto, rimanere confinato – secondo l'impostazione risalente alla sentenza n. 13 del 1962⁸⁵ – nell'alveo di quei principi generali dell'ordinamento idonei a vincolare, al più, il legislatore regionale e non anche quello statale. Senonché tale assunto risulta smentito, per un verso, dalla pronuncia n. 116 del 2020⁸⁶, con cui la Consulta ha per la prima volta dichiarato costituzionalmente illegittima una legge statale, ai sensi dell'art. 3 Cost., in quanto lesiva di una riserva procedimentale; per altro verso, dalle argomentazioni di fondo che sorreggono l'impianto motivazionale delle pronunce con cui la Corte è pervenuta alla caducazione delle leggi-provvedimento regionali nelle fattispecie esaminate.

Se è vero, infatti, che la Corte continua a muoversi nella prospettiva del riparto di competenze delineato dall'art. 117, Cost., nondimeno – come ha di recente evidenziato il Presidente emerito della Corte costituzionale, Giuliano Amato – «la spiegazione che poi la stessa Corte dà delle ragioni sottostanti al principio, e quindi della necessità del suo

⁸⁴ Punti 6 e 6.2 del *Considerato in diritto*. Cfr. anche Corte cost., 13 maggio 2022, n. 121 e Corte cost., 21 ottobre 2022, n. 216, in www.cortecostituzionale.it.

⁸⁵ Corte cost., 2 marzo 1962, n. 13, in *Giur. cost.*, 1962, 130 ss.

⁸⁶ Corte cost., 23 giugno 2020, n. 116, in www.cortecostituzionale.it.

rispetto, è esattamente quella con cui potrebbe essere motivata, se così si decidesse, la riserva di amministrazione»⁸⁷.

I principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale sembrano, dunque, offrire oggi gli spunti più fecondi per una rivitalizzazione della funzione di pianificazione urbanistica, quale «espressione del principio di autonomia e di buon andamento dell'azione amministrativa, in quanto sede nella quale converge necessariamente quella pluralità di interessi pubblici che si fondano su valori costituzionalmente garantiti»⁸⁸.

4. CONCLUSIONI: ALCUNE RIFLESSIONI SULLE PROCEDURE CONCERTATIVE ADOTTATE DALLE LEGGI REGIONALI ALLA LUCE DEL PARADIGMA DEL GIUSTO PROCEDIMENTO DI PIANIFICAZIONE PROSPETTATO DALLA CORTE COSTITUZIONALE

Giunti al termine della presente disamina, un primo dato che emerge con sufficiente chiarezza è la riaffermazione di una scelta convinta – pur nella eterogeneità delle soluzioni apprestate a livello regionale – in favore del piano comunale, quale strumento indefettibile di governo degli usi e delle trasformazioni del territorio.

Se ci si limitasse a tale constatazione, potrebbe apparire che poco o nulla sia mutato nei quasi trent'anni che ci separano dalle considerazioni espresse da Leopoldo Mazzaroli nella voce «Piano regolatore generale» del Digesto delle discipline pubblicistiche, ove l'illustre Maestro ebbe a rilevare che il p.r.g. rappresenta «il momento centrale della

⁸⁷ G. AMATO, *Conclusioni*, in AA.VV., *Costituzione e pubblica amministrazione. Un itinerario di Giuseppe Morbidelli*, a cura di G. Cerrina Feroni, Bologna, 2020, 209.

Più in generale in tema di riserva di procedimento amministrativo cfr., *ex multis*, V. CRISAFULLI, *Principio di legalità e giusto procedimento*, in *Giur. cost.*, 1962, 130 ss.; G. MORBIDELLI, *Note sulla riserva di procedimento amministrativo*, in *Studi in memoria di Franco Piga*, I, Milano 1992, 676 ss.; D. VAIANO, *La riserva di procedimento amministrativo*, Milano 1996; S. SPUNTARELLI, *L'amministrazione per legge*, Milano, 2011. Per gli sviluppi più recenti del dibattito, v. A. CARDONE, *Riserva di amministrazione in materia di piani regionali e divieto di amministrare per legge: 'le ragioni costituzionali del giusto procedimento di pianificazione'*, in *Le Regioni*, 4, 2018, 744 ss.; F. CORTESE, *Sulla riserva preferenziale di procedimento come strumento di garanzia*, in *Le Regioni*, 4/2018, 763 ss.; A. SANDULLI, voce *Potere e procedimento amministrativo*, in *Enc. dir.*, I *Tematici*, V, *Potere e Costituzione*, Milano 2023, spec. 553 ss.; F.G. SCOCA, *La riserva di amministrazione come problema*, in *Liber Amicorum per Marco D'Alberti*, Torino, 2022, 395 ss.

⁸⁸ P. MARZARO, *La funzione di pianificazione urbanistica tra garanzia dell'autonomia comunale e riserva di procedimento*, cit., 258.

disciplina di piano e [il] Comune il reale detentore del potere di pianificazione urbanistica»⁸⁹.

E tuttavia – come si è visto – tra i modelli pianificatori delineati dalle legislazioni regionali di “ultimissima generazione” sussistono differenze profonde, che, a seconda delle soluzioni procedurali concretamente apprestate, valgono a determinare l’effettività o l’ineffettività delle politiche di governo del territorio messe in campo dalle amministrazioni locali. In una fase particolarmente delicata, quale quella attuale, caratterizzata dal superamento della stagione del Piano casa e dalla crescente centralità delle esigenze della transizione ecologica, diviene, pertanto, ineludibile la questione della forma-piano, per troppo tempo «stretto come un vaso di coccio tra vasi di ferro»⁹⁰, e oggi chiamato ad esprimere scelte sorrette da una regia pubblica forte, in grado di governare i processi di trasformazione territoriale, sovente preda di interessi speculativi privati capaci di determinare financo la «cattura del regolatore pubblico»⁹¹.

Per comprendere in quale direzione si stia muovendo la legislazione regionale in materia di governo del territorio, occorre, dunque, svolgere alcune considerazioni conclusive sulle procedure di concertazione istituzionale dianzi esaminate, alla luce del paradigma del giusto procedimento di pianificazione che la Corte costituzionale è venuta a delineare a partire dalla sentenza n. 66 del 2018, al fine ultimo di valutarne l’idoneità ad assicurare i risultati di buona amministrazione imposti dall’art. 97 Cost., recentemente evocati, altresì, quali parametri di costituzionalità in un giudizio in cui veniva in rilievo proprio il tema della pianificazione territoriale⁹².

In tal senso, occorre registrare come l’istituto conferenziale, applicato all’urbanistica, sembri rivelare «un volto in certa misura nuovo», derivante dalla ineludibile commistione tra scelte ambientali e

⁸⁹ L. MAZZAROLLI, voce *Piano regolatore generale*, in *Dig. disc. pubbl.*, XI, Torino 1996, 212.

⁹⁰ P. MARZARO, *Quale piano per il futuro dell’urbanistica? O quale futuro per un giusto procedimento di pianificazione urbanistica?*, in *Riv. giur. urb.*, 4, 2022, 752.

⁹¹ P. URBANI, *Lo stato dell’urbanistica. Viaggio nella disciplina e nella società*, Torino 2024, 11, parla, in proposito, di “amministrazioni locali contraenti deboli”. Cfr. anche M. DE DONNO, *Dove sta andando l’Urbanistica? Recensione a Paolo Urbani. Lo stato dell’urbanistica. Viaggio nella disciplina e nella società*, Giappichelli, 2024, in *Ist. Federalismo*, 3, 2024, 805 ss.

⁹² Il riferimento è alla fondamentale pronuncia della Corte cost., 15 febbraio 2023, n. 17, in *www.cortecostituzionale.it*.

urbanistiche⁹³ e «dalla loro necessaria integrazione in una più ampia prospettiva di sostenibilità», che lo configura non tanto come strumento di semplificazione procedurale, quanto soprattutto come «uno strumento di integrazione di interessi e di leale collaborazione tra le istituzioni»⁹⁴, offrendo altresì uno spazio di partecipazione anche ai soggetti privati⁹⁵ – quantomeno ai portatori di interessi diffusi e col-

⁹³ Commistione tale da giustificare, nelle parole di E. BOSCOLO, *Ambiente nell'urbano e nell'extraurbano. Tecniche urbanistiche di tutela degli ecosistemi*, cit., 183, il ricorso alla nozione di «urbanistica ambientale».

⁹⁴ Le citazioni sono tratte da E. SCOTTI, *La conferenza di servizi tra urbanistica e ambiente*, cit., 317. Sul punto cfr. anche P.L. PORTALURI, *Semplificazione e procedimenti di pianificazione. Il procedimento di approvazione*, in *Riv. giur. urb.*, 1-2, 2012, 454, dove l'Autore sottolinea come dalla convocazione di conferenze di servizi nel corso del procedimento di pianificazione urbanistica discenda «un grado di semplificazione piuttosto limitato, che coincide con l'eliminazione di quei soli ritardi derivanti dalla sequenzialità del procedimento propria del sistema tradizionale», concludendo che esse «appaiono dunque meglio inserite all'interno di una logica non tanto di snellimento procedurale, quanto di copianificazione».

Come non manca di rilevare la dottrina più attenta, la semplificazione andrebbe ricercata, invero, su altri fronti. In tal senso P. URBANI, *Lo stato dell'urbanistica*, cit., 52, auspica l'adozione di «forme semplificate della pianificazione comunale per i Comuni sotto i 30.000 abitanti», sul presupposto che il 70% dei Comuni italiani ha meno di 5000 abitanti e che «è impensabile che tutti i Comuni si adeguino a quelle innovazioni», richiamando altresì come già la legge urbanistica del 1942 avesse preso atto della profonda differenziazione dimensionale sussistente fra i Comuni italiani, prevedendo che quelli sprovvisti di piano regolatore redigessero almeno un programma di fabbricazione. Sul punto, cfr. altresì P.L. PORTALURI, *Contro il prossimalismo nel governo del territorio*, in *Nuove Autonomie*, 1/2021, 85, secondo cui occorre «ripensare e superare [...] il principio di uniformità», in favore di una differenziazione che riconosca «tipologie di funzioni diverse a seconda della classe (dimensionale, finanziaria, geografica) cui appartengono i diversi comuni».

In proposito, si v. anche la proposta di legge di principi in materia di governo del territorio elaborata dal gruppo di lavoro presieduto dal Consigliere di Stato Raffaele Greco e dal professor Paolo Urbani, reperibile su www.pausania.it, la quale, all'art. 10, prevede che «[l]e leggi regionali possono prevedere una disciplina semplificata della forma e del contenuto del piano urbanistico per i Comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti. In ogni caso, in relazione a specifiche e oggettive esigenze di sviluppo del territorio e di sostenibilità ambientale, le leggi regionali possono autorizzare i Comuni ad adottare piani urbanistici con forma e contenuto semplificati rispetto alle previsioni del presente articolo, dettando per tali ipotesi i criteri e le prescrizioni minime».

⁹⁵ In tema di partecipazione ai procedimenti di pianificazione territoriale si v. per tutti C.P. SANTACROCE, *Territorio e comunità nella teoria giuridica della partecipazione*, Torino, 2023.

lettivi –, come espressamente previsto dalla legge marchigiana e da quella campana⁹⁶.

A tal proposito, valga notare che, se da un lato gli strumenti di raccordo istituzionale apprestati dalla legge abruzzese⁹⁷ e da quella campana⁹⁸ rimangono saldamente ancorati al modello conferenziale delineato dalla l. n. 241/1990, è invece la legge marchigiana a presentare i profili di maggiore interesse, prospettando una conferenza di copianificazione che tende a differenziarsi dal modello tradizionale, fino quasi a configurare un nuovo istituto, «una sorta di evoluzione e [...] di superamento della disciplina archetipa della l. 241/90»: tale conferenza si configura, dunque, come uno «strumento di incontro sia tecnico che politico capace di far emergere contestualmente gli apporti conoscitivi e decisionali dei vari enti coinvolti nel processo di piano»⁹⁹.

Costituisce espressione della medesima tendenza anche la proposta di legge statale di principi in materia di governo del territorio avanzata dall'INU, la quale sembra convergere nel delineare «un percorso, tecnico ma anche istituzionale, nel quale i diversi soggetti cooperano ed interagiscono per realizzare un'azione di governo del territorio non conflittuale ma coordinata»¹⁰⁰. Si legge, in proposito, all'art. 10 della proposta di legge, che «[l]a Copianificazione interistituzionale è metodo fondamentale di applicazione dei principi di sussidiarietà, di adeguatezza, di leale collaborazione, di coerenza e semplificazione alla pianificazione del territorio». Le «Conferenze interistituzionali» – prosegue la

⁹⁶ Sebbene, nel caso della legge campana, come rilevato *supra*, al par. 2, la stessa indicazione della conferenza di pianificazione sia rimessa interamente alla discrezionalità dell'ente comunale.

⁹⁷ È da accogliere positivamente, tuttavia, l'introduzione di una fase di confronto nella primissima fase del procedimento: la conferenza così delineata assume infatti la funzione di una sorta di interpello preliminare delle amministrazioni competenti.

⁹⁸ Si segnala, nondimeno, l'introduzione – non priva di caratteri innovativi – della possibilità, rimessa alla discrezionalità dell'amministrazione procedente, di convocare una conferenza di pianificazione aperta ai privati a valle della fase delle osservazioni, aprendo così uno spazio di confronto diretto con l'amministrazione in un'ottica di trasparenza decisionale. Tale istituto, tuttavia, è disciplinato in termini così scarni da apparire, a tratti, evanescente.

⁹⁹ A. CROSETTI, *La semplificazione procedimentale nel governo del territorio: conferenze e accordi di copianificazione*, cit., 368. I soggetti chiamati a partecipare alla Conferenza di CeVI non sono, infatti, i «servizi competenti», bensì i rappresentanti istituzionali delle amministrazioni interessate (Presidenti, Sindaci o loro appositi delegati).

¹⁰⁰ *Ivi*, 365.

proposta – «sono sedi di governance, per formare piani fra loro coerenti rispetto alla natura processuale, interistituzionale e multilivello della pianificazione e del governo del territorio»¹⁰¹.

Sia consentito, da ultimo, un cenno a un dato all'evidenza distonico rispetto al quadro delineato. La richiamata tendenza alla massima condivisione delle scelte di governo del territorio convive, invero, nel nostro ordinamento, con una tendenza di segno antitetico, riconducibile a una lettura meramente semplificatoria – *rectius* “acceleratoria” – dell'istituto conferenziale, fatta propria soprattutto dal legislatore statale, che ha condotto e continua a condurre ad esiti non sempre coerenti con l'obiettivo dell'ordinato assetto territoriale.

Ne è prova, a titolo meramente esemplificativo, la recente introduzione, all'art. 38 del Codice dei contratti pubblici¹⁰², di una previsione che assoggetta la progettazione e la realizzazione delle opere pubbliche a una variante automatica dello strumento urbanistico, deliberata mediante conferenza di servizi semplificata: soluzione che «va dichiaratamente nella direzione di una semplificazione per depianificazione»¹⁰³.

Allora, volgendo lo sguardo agli antidoti, sono proprio queste fughe dal piano¹⁰⁴ – espressione di politiche di semplificazione sempre più spinte – a doverci avvertire, anche alla luce dei moniti del giudice delle leggi, circa la necessità di riservare all'amministrazione, all'interno della sede procedimentale, uno «spazio costituzionale»¹⁰⁵ entro cui effettuare

¹⁰¹ Art. 10 della “Proposta di articolato per una Legge di principi fondamentali e norme generali per il Governo del territorio e la pianificazione”, presentata dall'INU all'Urbanpromo Firenze 2023 e pubblicata in *Urbanistica Informazioni*, 311, 2023.

¹⁰² Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, “Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici”.

Sul punto cfr. S. AMOROSINO, *La localizzazione delle opere pubbliche e di interesse pubblico nel Codice dei contratti*, in *Urb. App.*, 2/2024, 153 ss.; F. CUSANO, *L'impatto delle opere di interesse statale nel governo delle città*, in *Riv. giur. urb.*, 1, 2024, 127 ss.; P.L. PORTALURI, *Note sulla localizzazione e approvazione delle opere pubbliche nello schema di codice dei contratti pubblici*, in www.giustizia-amministrativa.it.

¹⁰³ In questi termini si è espresso E. BOSCOLO nel corso dell'intervento al XXXII Congresso nazionale dell'INU, svoltosi a Roma il 23 e 24 maggio 2025.

¹⁰⁴ Sul punto cfr. E. BOSCOLO, *Giornate AIDU sull'edilizia che cambia. Una introduzione al dibattito (dopo il Salva-casa)*, in *Riv. giur. urb.*, 3, 2025, 379.

¹⁰⁵ D. DE PRETIS, *Uno spazio costituzionale per l'amministrazione*, in AA.VV., *Costituzione e pubblica amministrazione. Un itinerario di Giuseppe Morbidelli*, a cura di G. Cerrina Feroni, Bologna, 2020, 49 ss.

quel bilanciamento tra interessi pubblici e privati nel quale si rinviene il senso stesso dell'attività amministrativa.

Non è casuale, allora, che la Consulta evochi l'endiadi della «riserva di procedimento e della relativa istruttoria»¹⁰⁶: come ricordava efficacemente Mario Nigro, «[l']importante del procedimento si rivela non nel suo risultato finale, ma nell'istruttoria che lo sostanzia. Il centro di esso si ritrova nella partecipazione “privata”, nei nessi che si vengono a stabilire fra i vari poteri pubblici e fra questi e i privati, nell'emersione dei fatti e degli interessi, nella complessa istruttoria che, verificando i fatti, accertando i dati tecnici, consente l'identificazione, la valutazione, la comparazione degli interessi e la definizione dell'“interesse pubblico”»¹⁰⁷.

Se queste sono le coordinate di riferimento, una riserva di procedimento di pianificazione in materia urbanistica appare, allora, ancor più necessaria alla luce della consapevolezza, già manifestata da Alberto Predieri, che l'urbanistica «non sia materia tecnica, ideologicamente neutra»¹⁰⁸, ma costituisca – come afferma il Consiglio di Stato con riferimento al piano urbanistico comunale – un «essenziale strumento di realizzazione di valori costituzionali»¹⁰⁹.

Una riserva di procedimento e della relativa istruttoria, dunque, che, afferendo a un procedimento complesso quale quello pianificatorio, non può che tradursi nella necessità di un'istruttoria *concertata*, realmente idonea a fare del procedimento di pianificazione urbanistica lo «strumento per disciplinare la “compresenza degli interessi”»¹¹⁰ evocato da Massimo Severo Giannini e verso cui sembrano oggi convergere anche i moniti della Corte costituzionale.

¹⁰⁶ Corte cost., 13 maggio 2022, n. 121, in *www.cortecostituzionale.it*.

¹⁰⁷ M. NIGRO, *Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazioni dell'amministrazione. A proposito di un recente disegno di legge*, in *Scritti giuridici*, III, Milano 1996, 2050. Lo scritto era già apparso negli *Atti del Convegno “Il procedimento amministrativo tra riforme legislative e trasformazioni dell'amministrazione”*, a cura di F. Trimarchi, Milano 1990.

¹⁰⁸ M.A. BARTOLI, A. PREDIERI, voce *Piano regolatore*, in *Enc. dir.*, XXXIII, Milano 1983, 654.

¹⁰⁹ Cons. Stato, Sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

¹¹⁰ M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. II, Milano, 1993, 160.

ANNA MARIA LISCIO*

LA CITTÀ SI...CURA: IL WELFARE DI COMUNITÀ PER LA SICUREZZA URBANA

SOMMARIO: 1. La nozione di sicurezza urbana tra prevenzione della criminalità e “nuova prevenzione”. – 2. I limiti della sicurezza partecipata. – 3. Nuove frontiere per la sicurezza urbana sussidiaria: il *welfare* di comunità. – 4. La co-programmazione e la co-progettazione. – 5. I patti di collaborazione per la gestione dei beni comuni. – 6. Considerazioni conclusive.

1. LA NOZIONE DI SICUREZZA URBANA TRA PREVENZIONE DELLA CRIMINALITÀ E “NUOVA PREVENZIONE”

Il decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14¹, convertito con modifica-

* Dottore di ricerca in Diritto e Sicurezza presso l'Università degli Studi di Foggia.

¹ Sul Decreto Minniti cfr., *ex plurimis*, V. ANTONELLI, *La sicurezza delle città tra diritti ed amministrazione*, Padova, 2018; G. MOBILIO, *Le difficili strade della sicurezza urbana: riflessioni su un concetto giuridico sfuggente*, in *Dir. pubbl.*, 3, 2022, 881 ss.; I. FORGIONE, *La sicurezza pubblica dopo la riforma del titolo V: verso l'abbandono della tradizione stato-centrica in favore di un modello collaborativo con le autonomie territoriali?*, in *Le Regioni*, 1, 2022, 319 ss.; M.T. SEMPREVIVA, G. TROMBETTA, *La sicurezza urbana e la sicurezza integrata. Luci e ombre di due recenti categorie*, in *federalismi.it*, 16, 2022, 251 ss.; M. IANNELLA, *Le «sicurezze» nell'ordinamento italiano: l'allontanamento dal modello stato-centrico e l'affermazione di una rete plurale*, in *Forum quad. cost.*, 4, 2020, 154 ss.; G. TROPEA, *I nuovi poteri di sindaco, questore e prefetto in materia di sicurezza urbana (dopo la legge Minniti)*, in *federalismi.it*, 1, 2018, 1 ss.; G. TROPEA, *Periferie e sicurezza urbana*, in *Nuove autonomie*, 1, 2017, 5 ss.; E. FOLLIERI, *Il daspo urbano (artt. 9, 10 e 13 del D.L. 20.2.2017 n. 14)*, in *GiustAmm.it*, 3, 2017, 1 ss.; T.F. GIUPPONI, *Sicurezza urbana 2.0: luci e ombre del decreto Minniti*, in *Quad. cost.*, 2, 2017, 360 ss.; T.F. GIUPPONI, *Sicurezza integrata e sicurezza urbana nel decreto legge n. 14/2017*, in *Ist. fed.*, 1, 2017, 5 ss.; V. ANTONELLI, *La sicurezza in città ovvero l'iperbole della sicurezza urbana*, in *Ist. fed.*, 1, 2017, 31 ss.; C. VIDETTA, *Urbanistica e sicurezza. Dalla sicurezza della città alla sicurezza nella città*, in *Dir. e proc. amm.*, 3, 2017, 1243 ss.; E. TATÌ, *Una nuova epoca per la sicurezza urbana? Verso la tipizzazione dei patti tra sindaco e prefetto e delle ordinanze contingibili e urgenti*, in *Munus*, 3, 2017, 531 ss.; A. MANZIONE, *Potere di ordinanza e sicurezza urbana: fondamento, applicazioni e profili critici dopo il decreto legge n. 14 del 2017*, in *federalismi.it*, 17, 2017, 1 ss.; G. PIGHI, *Sicurezza urbana integrata e sistema punitivo*, Torino, 2019; ID., *La sicurezza urbana nel prisma del sistema punitivo*, in *Legisl. pen.*, 13 aprile 2018, 12 ss.; G.G. NOBILI, T.F. GIUPPONI, E. RICIFARI, N. GALLO (a cura di), *La sicurezza delle città. La sicurezza urbana e integrata*, Milano, 2019; V. ITALIA (a cura di), *La sicurezza delle città*, Milano, 2017; S. BEDESSI, E. BEZZON, G. NAPOLITANO,

zioni dalla legge 18 aprile 2017, n. 48, ha introdotto disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città².

Il c.d. Decreto Minniti prevede strumenti per assicurare la collaborazione interistituzionale tra Stato, regioni, province autonome ed enti locali, allo scopo di promuovere la sicurezza integrata e il benessere delle comunità territoriali. La declinazione locale di questo sistema di coordinamento è rappresentata dalla sicurezza urbana, che l'art. 4 definisce come «il bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città, da perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione, anche urbanistica, sociale e culturale, e recupero delle aree o dei siti degradati, l'eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale, la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio, la promozione della cultura del rispetto della legalità e l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile».

Tale definizione, che riprende e amplia quella fornita dal d.m. 5 agosto 2008³, descrive la sicurezza urbana come bene pubblico che

M. ORLANDO, F. PICCIONI (a cura di), *Il nuovo decreto sicurezza urbana*, Rimini, 2017; R. URSI, *La sicurezza pubblica*, Bologna, 2022, 179 ss.; S. RAIMONDI, *La sicurezza pubblica*, Torino 2023, 79 ss.

² Nel corso degli anni, il decreto è stato più volte oggetto di modifiche: dapprima con il d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, poi con il d.l. 21 ottobre 2020, n. 130 e con il d.l. 15 settembre 2023 e, da ultimo, con il d.l. 24 febbraio 2026, n. 23. In particolare, gli interventi legislativi hanno riguardato soprattutto le misure di prevenzione personali, disciplinate nel Capo II, in una direzione di progressivo inasprimento.

Sul tema, A. ALGOSTINO, *Sicurezza urbana e conflitto. L'ostracismo sociale e politico della città neoliberalista e la città futura della Costituzione*, in *Dir. pubbl.*, 2, 2024, 275 ss.; P. VIPIANA (a cura di), *La sicurezza urbana: attuazioni e prospettive*, Torino, 2024.

³ Per la prima volta l'espressione sicurezza urbana è apparsa nella normativa nazionale come ambito di intervento del potere di ordinanza del sindaco, quale ufficiale di governo. Più precisamente, il d.l. 23 maggio 2008, n. 92 (c.d. Decreto Maroni), convertito con modifiche nella legge n. 125/2008, aveva novellato l'art. 54 T.U.E.L., finalizzando l'adozione di provvedimenti contingibili e urgenti alla tutela della "sicurezza urbana". Per la sua definizione, tuttavia, si rinviava al d.m. 5 agosto del 2008, in base al quale per sicurezza urbana doveva intendersi il «bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale».

Per un approfondimento sul d.l. n. 92/2008 e, più in generale, sulla normativa antecedente al d.l. n. 14 del 2017, lo studio fondamentale è G. TROPEA, *Sicurezza e sussidiarietà. Premesse per uno studio tra sicurezza pubblica e democrazia amministrativa*, Napoli, 2010. Si vedano anche V. ITALIA, *La sicurezza urbana. Le ordinanze dei Sindaci e gli osservatori volontari*, Milano, 2010; A. PAJNO (a cura di), *La sicurezza urbana*, Rimini 2010; A. SCALFATI (a cura di), *Il decreto sicurezza: d.l. n. 92/2008 convertito con modi-*

interessa due aspetti della città: la vivibilità e il decoro. Come è stato osservato, l'inquadramento quale "bene pubblico" solleva difficoltà interpretative, poiché tale espressione è usualmente impiegata per individuare beni materiali, mobili o immobili, appartenenti allo Stato o ad altre amministrazioni⁴. A tale qualificazione segue un lungo elenco non esaustivo⁵, in cui si accostano ambiti di intervento amministrativo e obiettivi di natura politica tra loro profondamente disomogenei⁶.

La sicurezza urbana, dunque, può essere ricostruita come un concetto bidimensionale che coniuga la sicurezza primaria, intesa come prevenzione e repressione dei reati, e la sicurezza secondaria, comprensiva di tutte quelle funzioni, anche di competenza regionale, che non implicano l'esercizio di poteri coercitivi e che sono volte al miglioramento delle condizioni di vivibilità dei territori⁷.

In particolare, alla sicurezza primaria vanno ricondotti gli interventi di prevenzione della criminalità, soprattutto di tipo predatorio. Il riferimento normativo è ai c.d. *street crime*, cioè ai delitti e alle contravvenzioni ad alto tasso di allarme sociale che offendono beni giuridici

fiche in legge n. 125/2008, Torino, 2008, 307 ss.; N. GALLO, T. GIUPPONI (a cura di), *L'ordinamento della sicurezza: soggetti e funzioni*, Milano, 2014; G. PIGHI, *La sicurezza urbana indivisibile*, Milano, 2014; F. CURI (a cura di), *Ordine pubblico e sicurezza nel governo delle città*, Bologna, 2016.

⁴ In tal senso, F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 2023, 1903 ss., secondo cui la sicurezza urbana si configurerebbe piuttosto come "bene giuridico" in senso penalistico, cioè come valore primario di rilevanza costituzionale, meritevole di tutela da parte dell'ordinamento. Sul concetto di bene pubblico, si rinvia a A.M. SANDULLI, *Beni pubblici (voce)*, in *Enc. dir.*, V, Milano, 1959, 277 ss. e ora anche in *Id.*, *Scritti giuridici*, IV, Napoli, 1990, 119 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Beni pubblici (voce)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1987.

⁵ Come osserva E. FOLLIERI, *Il daspo urbano*, cit., 3, essendo introdotto dalla congiunzione «anche», non si escludono altre tipologie di interventi.

⁶ Queste le considerazioni critiche di F. GIGLIONI, *La tutela dello spazio pubblico attraverso la sicurezza urbana: spunti per una ricostruzione nuova*, in *La Nuova Giuridica*, 1, 2024, 42 ss., che conducono l'A. a dubitare dell'utilità della nozione. «Da un lato, infatti, la sicurezza urbana sembrerebbe confondersi con politiche che nulla hanno a che vedere con la sicurezza in senso proprio; dall'altro, al contrario, sembrerebbe essere una manifestazione specifica della sicurezza pubblica, senza che da questa si distingua».

⁷ La distinzione tra sicurezza in senso stretto (o primaria) e sicurezza in senso lato (o secondaria) è stata elaborata da Corte cost., 23 dicembre 2019, n. 285, in cui si chiarisce che le regioni e gli enti locali dovrebbero «assicurare le precondizioni per un più efficace esercizio delle classiche funzioni di ordine pubblico, per migliorare il contesto sociale e territoriale di riferimento, postulando l'intervento dello Stato in relazione a situazioni non altrimenti correggibili se non tramite l'esercizio dei tradizionali poteri coercitivi».

come l'incolumità personale o il patrimonio (risse, furti, rapine, etc.) o che provocano disturbo e degrado nello spazio urbano⁸.

All'interno della sicurezza secondaria, invece, si collocano le strategie di «nuova prevenzione», che mirano non solo a ridurre i fenomeni delinquenziali in senso stretto, gli episodi di inciviltà e di disagio, ma anche a incidere sulla percezione di insicurezza o, in senso più lato, ad aumentare la rassicurazione sociale⁹. I molteplici interventi indicati nella definizione di sicurezza urbana sono riconducibili a varie tipologie di prevenzione, diverse per fondamenti teorici e per ricadute operative.

In primo luogo, l'art. 4 indica la riqualificazione urbanistica e il recupero delle aree e dei siti degradati, che sono considerate misure di prevenzione situazionale, poiché rinnovano il contesto ambientale per rendere gli spazi pubblici meno vulnerabili e più controllati, riducendo così le opportunità di reato¹⁰.

Sono, inoltre, menzionati l'eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione e la promozione della cultura della legalità: si tratta di obiettivi di prevenzione sociale che incidono sul tessuto socioeconomico e sul piano educativo e culturale, allo scopo di ridurre le condizioni di emarginazione e di povertà, nonché di rafforzare il senso civico e il rispetto delle regole. A differenza della prevenzione situazionale, questi interventi agiscono sulle condizioni sociali ed economiche che, qualora precarie, possono favorire la tendenza a delinquere¹¹.

Infine, la tutela della sicurezza urbana passa anche per l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e di convivenza civile, me-

⁸ In prospettiva penalistica, cfr. G. PIGHI, *La sicurezza urbana nel prisma del sistema punitivo*, cit., 28 ss.

⁹ La caratteristica principale degli interventi di «nuova prevenzione», come osserva R. SELMINI, *La prevenzione*, in ID. (a cura di), *La sicurezza urbana*, Bologna 2004, 219 ss., è che essi si collocano, almeno in buona parte, fuori dal sistema penale. La «ricerca di nuove strategie è spesso ritenuta una conseguenza della filosofia del *nothing works*. Il fatto, cioè, che le tradizionali misure, sia deterrenze che riabilitative, non abbiano dato prova di efficacia nel contrastare la crescita della criminalità e dei tassi di incarcerazione, avrebbe quindi portato alla ricerca di nuove strategie, e, conseguentemente, di nuovi attori e di nuovi contesti per la realizzazione di attività preventive».

¹⁰ La prevenzione situazionale è stata oggetto di studio, in particolare, di R.V. CLARKE, *Situational Crime Prevention. Its Theoretical Basis and Practical Scope*, in *Crime and Justice*, 4, 1983, 225-256 ss.; R.V. CLARKE, *Introduction*, in ID. (a cura di), *Situational Crime Prevention. Successful Case Studies*, New York, 1997, 1 ss.

¹¹ R. SELMINI, *La prevenzione*, cit., 227.

dante la prevenzione comunitaria, intesa come l'insieme di esperienze che coinvolgono direttamente i cittadini a livello individuale o collettivo. Gli obiettivi possono essere molteplici: dal controllo di vicinato al sostegno alla comunità, sino al miglioramento dell'ambiente fisico e sociale della città¹².

Come anticipato, però, l'elenco di interventi contenuti nella nozione di sicurezza urbana è solo esemplificativo, tanto che si trovano sparse nel decreto molte altre misure di stampo prevalentemente coercitivo. Difatti, il sindaco dispone di diversi poteri di ordinanza, sia in veste di ufficiale di governo che di rappresentante della comunità locale (artt. 50 e 54 t.u.e.l.)¹³, con i quali detta regole restrittive per la vita sociale dei cittadini o per le attività economiche del territorio. Inoltre, il sindaco può irrogare sanzioni amministrative pecuniarie nei confronti di chi impedisce l'accessibilità e la fruizione di infrastrutture "sensibili", associate all'ordine di allontanamento. Ancora, il questore può adottare, per motivi di sicurezza, il c.d. daspo urbano (art. 10) e altre misure di prevenzione personali per contrastare lo spaccio di stupefacenti e i disordini nei locali pubblici (artt. 13 e 13-bis)¹⁴. Infine, nei patti per la sicurezza è prevista la possibilità di impiegare sia «forze di polizia per far fronte ad esigenze straordinarie di controllo del territorio», sia di in-

¹² Sulla prevenzione comunitaria e le relative esperienze, si veda più in dettaglio V. ANTONELLI, *La sicurezza delle città*, cit., 341.

¹³ Per una disamina dei diversi poteri a disposizione del sindaco e sul rischio di sovrapposizioni, T.F. GIUPPONI, *Sicurezza integrata e sicurezza urbana*, cit., 14 ss.; G. TROPEA, *I nuovi poteri di sindaco, questore e prefetto*, cit., 1 ss.; A. MANZIONE, *Potere di ordinanza e sicurezza urbana*, cit., 4 ss. Su questi profili, sia consentito rinviare anche a A.M. LISCIO, *Una nuova stagione per la sicurezza urbana: tra sfide dell'intelligenza artificiale e welfare di comunità*, in *Dir. e proc. amm.*, 2, 2025, 450 ss.

¹⁴ Sulle misure di prevenzione personali e, in particolare, con riferimento all'ordine di allontanamento e al divieto di accesso, v. E. FOLLIERI, *Il daspo urbano*, cit.; A. ALGOSTINO, *Sicurezza urbana e conflitto*, cit., 275 ss.; A. BONOMI, *Il DASPO sportivo e il DASPO urbano: profili di costituzionalità*, in P. VIPIANA (a cura di), *La sicurezza urbana*, cit., 101 ss.; I. ALTANA, *D.A.S.P.O.: tra questioni di sicurezza pubblica e di legittimità costituzionale*, in *federalismi.it*, 26, 2023, 1 ss.; G. TROMBETTA, *La (resistibile?) ascesa del D.A.S.P.O.*, in *federalismi.it*, 3, 2022, 218 ss.; M. PELLISERO, *La sicurezza urbana: nuovi modelli di prevenzione?*, in *Dir. pen. e proc.*, 7, 2017, 845 ss.; C. FORTE, *Il decreto Minniti: sicurezza integrata e "D.A.S.P.O. urbano"*, in *Dir. pen. cont.*, 5, 2017, 175 ss.; M.M. PROIETTI, *Le misure preventive e i divieti introdotti dalla l. 18 aprile 2017, n. 48, come modificata dalla l. 1° dicembre 2018, n. 132*, in G.G. NOBILI, T.F. GIUPPONI, E. RICIFARI, N. GALLO (a cura di), *La sicurezza delle città. La sicurezza urbana e integrata*, cit., 37 ss.

stallare sistemi di videosorveglianza¹⁵, al fine di prevenire e contrastare la criminalità diffusa e predatoria¹⁶. Ne consegue che, nonostante la definizione di sicurezza urbana sia incentrata soprattutto sulle strategie di nuova prevenzione, in realtà il baricentro normativo risulta sbilanciato più sul versante repressivo che su quello preventivo.

Il presente contributo si propone, quindi, di evidenziare questa contraddizione sistemica e di ricercare strumenti giuridici in grado di restituire centralità alla dimensione comunitaria e di promozione sociale nelle politiche urbane.

2. I LIMITI DELLA SICUREZZA PARTECIPATA

La tendenza a privilegiare il controllo del territorio emerge anche da diverse esperienze di partecipazione civica che, sebbene non disciplinate dal d.l. n. 14 del 2017, si sono progressivamente affermate negli ultimi anni.

La prima è quella degli osservatori volontari, comunemente definiti “ronde”¹⁷. Si tratta, ai sensi dell’art. 3, co. 40, l. 15 luglio 2009, n. 94,

¹⁵ A proposito dell’imponente ricorso alla videosorveglianza, R. URSI, *La sicurezza nelle città: dallo spazio difendibile a tecnopolis*, in *Munus*, 2, 2024, 17 ss., parla di “panopticon” urbano.

Sull’esigenza di adeguare la normativa vigente in materia di videosorveglianza all’evoluzione tecnologica e all’avvento dell’intelligenza artificiale, sia consentito rinviare a A.M. LISCIO, *Videosorveglianza intelligente e legalità sostanziale: la tecnologia accelera e il legislatore ritarda*, in M.C. CAVALLARO, V. FANTI (a cura di), *IA. Sanità - territorio - pubbliche amministrazioni*, Napoli, 2026, 265 ss.

¹⁶ Come chiarito da S. STEFANIZZI, *La città di quarzo: la videosorveglianza nelle politiche locali per la sicurezza urbana*, in F. PIZZOLATO, P. COSTA (a cura di), *Sicurezza e tecnologia*, Milano 2017, 261 ss., in realtà, le videocamere si sono dimostrate più efficaci a scopo repressivo, come supporto alle indagini, che a fine dissuasivo o di prevenzione situazionale. Con riferimento al bilanciamento tra sicurezza e riservatezza nell’utilizzo delle videocamere, cfr. P. MANCINI, *La videosorveglianza nelle smart cities: le ricadute sul contesto urbano*, in M.C. CAVALLARO, V. FANTI (a cura di), *op. cit.*, 277 ss.

¹⁷ In materia di osservatori volontari e, più in generale, di sicurezza partecipata, si vedano V. ITALIA, *La sicurezza urbana. Le ordinanze dei sindaci e gli osservatori volontari*, cit., 83 ss.; G. TROPEA, *Sicurezza e sussidiarietà*, cit., 363 ss.; F. ROTA, *Sicurezza, ordine pubblico e polizie*, cit., 167 ss.; R. URSI, *La sicurezza pubblica*, cit., 212 ss.; V. ANTONELLI, *La sicurezza delle città*, cit., 309 ss.; G. BRUNELLI, *L’inquietante vicenda delle ronde: quando la sicurezza partecipata mette a rischio la legalità costituzionale*, in *Ist. fed.*, 2009, 5 ss.; M. CECCHETTI, S. PAJNO, *Quando una “ronda” non fa primavera. Usi ed abusi*

di «associazioni di cittadini non armati» che svolgono attività di mera osservazione e segnalazione alle forze di polizia statali o locali di «eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale»¹⁸.

La disciplina, dettagliata dal d.m. 8 agosto 2009, è piuttosto rigida: per esercitare questa attività le associazioni devono essere iscritte in un elenco provinciale tenuto dal prefetto. Per l'iscrizione e per la permanenza nel registro lo scopo sociale deve essere quello di «prestare attività di volontariato con finalità di solidarietà sociale nell'ambito della sicurezza urbana», ragion per cui l'attività di osservazione e segnalazione va svolta gratuitamente e senza finalità lucrative. Inoltre, le associazioni non devono essere espressione, né devono ricevere finanziamenti da partiti politici, movimenti, organizzazioni sindacali, tifoserie organizzate o altri gruppi vietati dalla legge¹⁹. Gli operatori, in possesso dei requisiti previsti dal decreto ministeriale²⁰, devono essere iscritti nell'elenco provinciale e aver previamente superato un corso di formazione.

della funzione legislativa, in *federalismi.it*, 11, 2009, 1 ss.; M. MASSA, *I vigilanti privati e il volto pubblico della pubblica sicurezza*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2009; A. PAJNO, V. ANTONELLI, *La sicurezza urbana tra editti e ronde*, in A. PAJNO (a cura di), *La sicurezza urbana*, cit., 169 ss.

¹⁸ Sulla norma sono intervenute le sentenze della Corte cost., 24 giugno 2010, n. 226, e 7 luglio 2010, n. 274, che ne hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale nella parte in cui prevedeva le parole «ovvero situazioni di disagio sociale». Per un commento alle decisioni, cfr. T.F. GIUPPONI, *La Corte "dimezza" le ronde*, in *attesa dell'attuazione dell'art. 118, comma 3, Cost.*, in *Giur. cost.*, 2010, 2590 ss.; F. CORTESE, *Continua la razionalizzazione della disciplina statale in materia di sicurezza urbana: la Corte costituzionale e le "ronde"*, tra ordine pubblico e disagio sociale, in *Le Regioni*, 5, 2011, 1001 ss.; S. ROSSI, *Ronde e disagio sociale*, in *Forum quad. cost.*, 2010.

¹⁹ Come osservano A. PAJNO, V. ANTONELLI, *La sicurezza urbana tra editti e ronde*, cit., 119, il decreto ministeriale sanziona il legame diretto delle associazioni, soprattutto sul piano organizzativo-finanziario, con formazioni politiche, sindacali, di tifo organizzato, ma non proibisce l'adesione del singolo osservatore a queste ultime, ad eccezione dei movimenti, delle associazioni o dei gruppi organizzati con finalità di discriminazione o di odio etnico, nazionale, razziale o religioso.

²⁰ In particolare, ai sensi dell'art. 5 del d.m. 8 agosto 2009, per svolgere l'incarico, i volontari devono essere maggiorenni; devono godere di buona salute fisica e mentale; non devono essere stati denunciati o condannati, anche in via non definitiva, per delitti non colposi; non devono essere sottoposti a misure di prevenzione o essere destinatari di provvedimenti restrittivi; non devono aderire o aver aderito a movimenti, associazioni o gruppi aventi tra i propri scopi l'incitamento alla discriminazione, all'odio o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi.

Il sindaco può decidere con ordinanza di avvalersi della collaborazione delle associazioni di osservatori volontari, dando preferenza a quelle costituite tra gli appartenenti in congedo alle Forze dell'ordine, alle Forze armate e agli altri Corpi dello Stato. In seguito, il primo cittadino, d'intesa con il prefetto, stipula una convenzione con l'associazione con cui definisce la durata e l'ambito territoriale dell'attività di segnalazione.

Un fenomeno analogo, anche se privo di una disciplina legislativa nazionale, è il controllo di vicinato, nato negli Stati Uniti negli anni Sessanta²¹ e poi diffusosi anche in Europa. In questo caso, i residenti si auto-organizzano per vigilare le aree circostanti alle proprie abitazioni e per segnalare circostanze sospette alle autorità competenti. Tuttavia, rispetto alle "ronde" che assicurano una sorveglianza dinamica per le strade, i cittadini che partecipano al controllo di vicinato svolgono una sorveglianza statica, solitamente dalle proprie case.

Queste forme di mobilitazione presentano dei limiti evidenti: sia nelle associazioni di osservatori volontari, sia nel controllo di vicinato, i cittadini sono mossi da una logica repressiva di difesa del territorio, perseguita attraverso il rafforzamento del controllo collettivo sullo spazio urbano. Di fondo vi è una visione della libertà come minaccia per la sicurezza²² che riduce l'impegno civico a una versione attenuata delle funzioni di presidio del territorio tipiche delle forze dell'ordine, in contrasto con la natura solidaristica che dovrebbe caratterizzare la partecipazione sussidiaria²³.

²¹ Per un approfondimento sul controllo di vicinato e un'analisi dei protocolli d'intesa siglati tra i comuni e le prefetture, si veda V. ANTONELLI, *La sicurezza delle città*, cit., 343 ss.; G.G. NOBILI, *La sicurezza partecipata: il coinvolgimento dei privati. L'esperienza della regione Emilia-Romagna*, in T.F. GIUPPONI, A. ARCURI (a cura di), *Sicurezza integrata e welfare di comunità*, Bologna, 2022, 179 ss. Per una comparazione con l'esperienza inglese di *neighbourhood watch*, J. LEA, *Dalla integrazione all'esclusione: lo sviluppo delle politiche di prevenzione della criminalità nel Regno Unito*, in *Polis*, 1, 1999, 77 ss.

²² F. GIGLIONI, *La tutela dello spazio pubblico attraverso la sicurezza urbana*, cit., 50.

²³ Sulla sussidiarietà orizzontale come uso della libertà a fini di interesse sociale e in adempimento dei doveri di solidarietà, si rinvia a F. GIGLIONI, *Forme di cittadinanza legittimate dal principio di sussidiarietà*, in *Dir. soc.*, 2, 2016, 313 ss.

3. NUOVE FRONTIERE PER LA SICUREZZA URBANA SUSSIDIARIA: IL WELFARE DI COMUNITÀ

In discontinuità con le esperienze di sicurezza partecipata incentrate sull'osservazione, il decreto Minniti intende dare piena attuazione al principio di sussidiarietà, sia verticale²⁴ che orizzontale. In particolare, la sussidiarietà orizzontale si rintraccia nell'art. 4, in base al quale lo Stato, le regioni, le province autonome e gli enti locali, nei limiti delle rispettive competenze e funzioni, «concorrono prioritariamente» agli interventi a tutela della sicurezza urbana. Ne consegue l'attribuzione a tutte le articolazioni della Repubblica di una responsabilità primaria in materia di sicurezza, senza però escludere un contributo dei cittadini.

In questa prospettiva, l'art. 5, comma 2, lett. c-*bis*, incoraggia forme di partecipazione sussidiaria, alternative alle ronde e al controllo di vicinato. Nei patti per la sicurezza deve essere valorizzata la collaborazione «con enti o associazioni operanti nel privato sociale» per promuovere l'inclusione, la protezione e la solidarietà. Il decreto apre così a forme di coinvolgimento civico che superano l'approccio fondato sulla mera sorveglianza del territorio e ricompongono la frattura tra i principi di sussidiarietà orizzontale e di solidarietà.

Questa impostazione si rinviene anche nelle Linee generali per la promozione della sicurezza integrata e nelle Linee guida per l'attuazione della sicurezza urbana, approvate nel 2018 rispettivamente dalla Conferenza Unificata e dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

Coerentemente con l'art. 2, comma 1-*bis*, del Decreto Minniti, in base al quale le Linee generali devono tenere conto «della necessità di migliorare la qualità della vita e del territorio e di favorire l'inclusione sociale e la riqualificazione socio-culturale delle aree interessate», la Conferenza Unificata ha dedicato un'apposita sezione del documento al tema dell'inclusione sociale, con l'obiettivo di sviluppare sinergie tra assistenza sanitaria, *welfare* e politiche urbanistiche per risollevare le aree urbane più in sofferenza. Si prevede, in particolare, che le azioni di prevenzione incoraggino la partecipazione attiva dei cittadini nell'ambito delle politiche sociali, giovanili, culturali e urbanistiche. Le linee generali, quindi, mirano alla ricostituzione della dimensione comuni-

²⁴ In senso verticale, in attuazione dell'art. 118, terzo comma, Cost., viene strutturato un sistema integrato in cui tutti i livelli di governo sono chiamati a coordinarsi in materia di sicurezza.

taria e al miglioramento complessivo delle condizioni sociali, abitative e dei servizi, compiendo un passaggio significativo perché la sicurezza non è più intesa solo come il risultato del contrasto alla criminalità, ma anche della rimozione delle cause di degrado e marginalità che la alimentano.

Analogamente, le Linee guida per l'attuazione della sicurezza urbana hanno individuato tra le finalità da perseguire «la promozione dell'inclusione, della protezione e della solidarietà sociale». I patti stipulati tra Prefetti e Sindaci possono riguardare una pluralità di interventi: il contrasto ai fenomeni di emarginazione sociale, con specifica attenzione ai senza fissa dimora, all'abbandono scolastico e alla devianza giovanile.

A partire dal 2017, dunque, sia il legislatore sia le Conferenze hanno riconosciuto la centralità di aspetti come il godimento dello spazio urbano, la qualità della vita, il *welfare*, l'inclusione sociale, tutti fattori che creano le condizioni per coinvolgere nelle politiche locali attori diversi dagli enti pubblici. Il cittadino non è più concepito come una "sentinella", relegato a compiti di sorveglianza passiva, ma è immaginato come cittadino attivo²⁵ che si mobilita a favore della comunità, mettendo a disposizione il suo tempo e le sue competenze. In particolare, viene valorizzata la partecipazione dei privati che svolgono sul territorio attività solidaristiche di interesse generale²⁶ che incidono sulle cause generative dell'insicurezza. Si delinea, così, un sistema di sicurezza integrata che deve fare rete non solo tra i livelli di governo, ma anche con le energie espresse dalla cittadinanza.

Questa apertura alla società civile può innovare il tradizionale Stato sociale, orientandolo verso un *welfare* di comunità²⁷, vale a dire un

²⁵ Cfr. G. ARENA, *Cittadini attivi*, Bari 2006; ID., *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2017, 43 ss.

²⁶ E. ROSSI, A. ARCURI, *Saldare sicurezza e welfare: la cassetta degli attrezzi del terzo settore*, in T.F. GIUPPONI, A. ARCURI (a cura di), *Sicurezza integrata e welfare di comunità*, cit., 41. Sul tema, anche G. PISTORIO, *Sicurezza dei diritti e diritto alla sicurezza: la prospettiva di una lettura costituzionalmente conforme*, in P. VIPIANA (a cura di), *La sicurezza urbana*, cit., 134 ss.

²⁷ Al riguardo, V. FANTI, *Le strategie digitali tra welfare di comunità e inclusione sociale*, in M.C. CAVALLARO, V. FANTI (a cura di), *op. cit.*, 245 ss.; G. ARENA, *Il welfare di comunità*, in G. ARENA, C. IAIONE (a cura di), *L'Italia dei beni comuni*, Roma 2012, 89 ss.; L. D'ARCAANGELO, *Welfare di comunità e sostenibilità sociale. Inquadramento e prospettive evolutive*, in *Rivista del Diritto della sicurezza sociale*, 2, 2022, 209 ss.; ID., *Welfare di comunità e inclusione sociale*, in *Rivista del Diritto della sicurezza sociale*, 1, 2015, 25 ss.;

modello di assistenza²⁸ in cui i cittadini sono, al contempo, protagonisti e destinatari delle politiche pubbliche. Attraverso la cooperazione con la pubblica amministrazione, essi possono contribuire alla produzione di servizi di interesse generale e al rafforzamento della coesione e del benessere territoriale²⁹. Si tratta, quindi, di un paradigma partecipativo fondato su un'antropologia positiva, in quanto le persone sono considerate non solo come portatrici di fragilità e bisogni, ma anche di competenze e capacità che possono essere messe a disposizione della collettività.

Il *welfare* di comunità trova il suo strumento giuridico nell'amministrazione condivisa³⁰, la quale si presenta come alternativa al c.d. pa-

M. INGROSSO, *La prospettiva di welfare community nella progettazione e sperimentazione delle Case della Comunità*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 1, 2023, 18 ss.

Sul tema, in relazione alla questione sicurezza, si vedano le riflessioni contenute in T.F. GIUPPONI, A. ARCURI (a cura di), *Sicurezza integrata e welfare di comunità*, cit., *passim*.

²⁸ Come chiarito da V. FANTI, *Le strategie digitali tra welfare di comunità e inclusione sociale*, cit., 248, si tratta di «un modello di assistenza sociale che si basa su un coinvolgimento attivo dei membri della comunità al fine di realizzare soluzioni il più possibile condivise».

²⁹ E. ROSSI, A. ARCURI, *Saldare sicurezza e welfare*, cit., 42 ss.

³⁰ Fondamentali sull'argomento gli studi di G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 117-118, 1997, 29 ss.; G. ARENA, M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Napoli, 2022. La nozione di amministrazione condivisa è sviluppata a partire dal concetto di «demarchia» elaborato da F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, 1994, 22 ss., inteso come forma di democrazia nell'amministrazione. Di fronte ai limiti della democrazia politica dell'epoca, l'A. sosteneva che il cittadino non dovesse limitarsi a votare alle elezioni, ma dovesse partecipare all'esercizio del potere, che è soprattutto quello amministrativo.

Sull'amministrazione condivisa, più di recente, D. PALAZZO, *Pubblico e privato nelle attività di interesse generale. Terzo settore e amministrazione condivisa*, Torino, 2022, 331 ss.; V. CERULLI IRELLI, *L'amministrazione condivisa nel sistema del diritto amministrativo*, in G. ARENA, M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, cit., 21 ss.; B. GILIBERTI, *L'amministrazione condivisa: co-programmazione e co-progettazione nel terzo settore tra autonoma iniziativa delle formazioni sociali e poteri delle pubbliche amministrazioni*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 1, 2024, 417 ss.; E. CARUSO, *L'amministrazione pubblica condivisa: terzo settore, contratti, servizi*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 1, 2024, 193 ss.; G. GOTTI, *La co-programmazione tra politica e amministrazione. Teoria, prassi e nuove prospettive*, in *federalismi.it*, 8, 2024, 51 ss.; I. GENUESSI, *Tutela della persona tra Stato, Terzo settore e co-amministrazione*, in *Dir. econ.*, 2, 2024, 119 ss.; F. GASPARI, *Terzo settore ed amministrazione condivisa: profili sostanziali e processuali*, in *Società e diritti*, 15, 2023, 71 ss.; A. ARCURI, *La dimensione territoriale dell'amministrazione condivisa: i casi del Comune di Bologna e della Regione Toscana*, in

radigma bipolare³¹, nel quale il potere pubblico è considerato l'esclusivo tutore dell'interesse della collettività, mentre i privati sono dediti solo al perseguimento di interessi "particolari"³². Nella co-amministrazione, al contrario, si assume una nuova prospettiva: i cittadini escono «dal ruolo passivo di amministrati per diventare co-amministratori, soggetti attivi che, integrando le risorse di cui sono portatori con quelle di cui è dotata l'amministrazione, si assumono una parte di responsabilità nel risolvere problemi di interesse generale»³³. In altri termini, i privati non sono più soltanto destinatari delle decisioni pubbliche, ma diventano parte attiva nella definizione delle azioni da intraprendere e, pur nella distinzione dei ruoli, vedono convergere i propri interventi con quelli di competenza dell'amministrazione³⁴. Non si limitano più solo a difendere interessi personali, ma partecipano al perseguimento dell'interesse generale, confrontandosi, contrattando, negoziando con l'amministrazione che diventa loro interlocutrice³⁵.

L'amministrazione condivisa, pertanto, si configura come un paradigma effettivamente sussidiario³⁶, perché valorizza il contributo che i cittadini offrono volontariamente per risolvere i problemi della comunità e che gli enti pubblici, invece, da soli non sarebbero capaci di affrontare in modo altrettanto efficace, per inadeguatezza o carenza di risorse³⁷.

Ist. fed., 3, 2022, 601 ss.; C. TUBERTINI, *Sviluppare l'amministrazione condivisa attraverso i principi di sussidiarietà (verticale) e leale collaborazione: riflessioni e proposte*, in *Ist. fed.*, 4, 2019, 971 ss.

³¹ Cfr. S. CASSESE, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 2001, 602, il quale, riprendendo gli studi di Romano, Zanobini e Giannini, ha rappresentato pubblico e privato come «due poli separati, né convergenti, né contrattanti, ma in contrapposizione, a causa della superiorità di uno sull'altro; a compensare tale superiorità, quello più forte è astretto a regole e doveri, deve agire in un modo pianificato impostogli dalla legge e dal diritto, mentre il privato agisce secondo il proprio interesse, in modo libero, salvo limiti esterni imposti dalla legge».

³² D. PALAZZO, *op. cit.*, 15.

³³ G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, cit., 29.

³⁴ In questi termini, M. BOMBARDELLI, *Il rapporto con il terzo settore e le trasformazioni dell'organizzazione amministrativa*, in *Ist. fed.*, 3, 2022, 583.

³⁵ V. CERULLI IRELLI, *L'amministrazione condivisa*, cit., 22 ss.

³⁶ Questa formula e la sua elaborazione si devono a D. DONATI, *Il paradigma sussidiario*, Bologna, 2013.

³⁷ F. GIGLIONI, *Forme e strumenti dell'amministrazione condivisa*, in G. ARENA, M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, cit., 72.

4. LA CO-PROGRAMMAZIONE E LA CO-PROGETTAZIONE

Il primo fondamento giuridico dell'amministrazione condivisa si rintraccia nel d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, che ha disciplinato il terzo settore³⁸, ossia l'insieme di enti privati, quali organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale, imprese sociali, enti filantropici e reti associative, che, ai sensi dell'art. 5, «esercitano in via esclusiva o principale una o più attività di interesse generale per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale». Queste formazioni sociali, pur avendo origine nell'autonomia privata, svolgono attività di interesse generale non per logiche di mercato o di profitto, ma per spirito di solidarietà.

Il Codice del terzo settore ha aperto un canale di collaborazione tra enti *no profit* ed enti pubblici attraverso le fasi della co-programmazione e della co-progettazione³⁹, disciplinate dall'art. 55, commi secondo e terzo, d.lgs. n. 117/2017. Come chiarito dalla Corte costituzionale, questa norma ha procedimentalizzato l'attività sussidiaria, la quale è espressione di un rapporto tra pubblico e privato non di natura sinallagmatica, bensì solidaristica. L'art. 55 configura, infatti, una relazione che si basa non sulla corresponsione di prezzi e compensi agli enti del terzo settore, 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»⁴⁰. Il valore solidale del contributo del terzo settore ha trovato riconoscimento anche nell'art.

³⁸ Secondo D. PALAZZO, *op. cit.*, 8, il Terzo settore può essere definito come «una nuova forma di organizzazione della solidarietà, o meglio una sua “auto-organizzazione”, fondata sulla società civile piuttosto che sullo Stato».

³⁹ L'art. 55 del d.lgs. n. 117 del 2017 prevede anche l'accreditamento che rientra non nell'amministrazione condivisa, ma nell'amministrazione dei servizi, poiché trattasi di una tecnica per selezionare enti legittimati a erogare prestazioni di rilevanza pubblica.

⁴⁰ Cfr. Corte Cost., 26 giugno 2020, n. 131. Per un commento, si rinvia a G. ARENA, *L'amministrazione condivisa ed i suoi sviluppi nel rapporto con cittadini ed enti del terzo settore*, in *Giur. cost.*, 3, 2020, 1439 ss.; A. GUALDANI, *Il rapporto tra le pubbliche amministrazioni e gli enti del Terzo settore alla luce dei recenti interventi normativi*, in *federalismi.it*, 21, 2021, 113 ss.; M. GALDI, *Riflessioni in tema di Terzo settore e interesse generale. Osservazioni a Corte cost. 26 giugno 2020, n. 131*, in *federalismi.it*, 32, 2020, 88 ss.

6 del d.lgs. n. 36 del 2023⁴¹, che ha escluso dall'ambito di applicazione del codice dei contratti i rapporti non sinallagmatici, a spiccata valenza sociale, per i quali l'amministrazione può ricorrere a moduli di co-amministrazione⁴².

In particolare, la coprogrammazione 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» (art. 55, secondo comma, d.lgs. n. 117/2017). Può considerarsi una vera e propria istruttoria partecipata e condivisa nella quale la definizione degli interventi da intraprendere rappresenta l'esito della collaborazione di tutti i partecipanti al procedimento⁴³.

La coprogettazione consiste, invece, nella «definizione ed eventualmente nella realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti» (art. 55, terzo comma) ed è, pertanto, l'attività successiva alla programmazione, di cui rappresenta il momento attuativo⁴⁴. Il dato normativo non specifica come debba-

⁴¹ Sul principio di solidarietà e sussidiarietà orizzontale e, più in generale, sugli altri principi generali del codice dei contratti pubblici, si veda E. FOLLIERI, *Natura del codice dei contratti pubblici, gli allegati e i principi generali* (artt. 1-12), in V. FANTI (a cura di), *Corso sui contratti pubblici riformati dal d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36*, Napoli, 2023, 20 ss.; A. TURTURRO, *Art. 2*, in S. CIMINI, A. GIORDANO (a cura di), *Commentario al Codice dei contratti pubblici. Aggiornato al Correttivo (d.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209)*, Napoli, 2025, 55 ss.; G. TROPEA, *L'evoluzione della disciplina e i principi del codice*, in ID. (a cura di), *Lineamenti di Diritto dei contratti pubblici*, Napoli, 2024, 62 ss.

⁴² Come osservato da F. GIGLIONI, *L'amministrazione condivisa come modello generale*, in *Rapporto LABSUS 2023 sull'amministrazione condivisa dei beni comuni*, 8, c'è chiaramente un nesso tra l'art. 6 e la sentenza n. 131 del 2020; ciò è testimoniato dal fatto che nella norma viene ripresa l'espressione natura «non sinallagmatica», per contraddirsi i rapporti tra enti pubblici ed enti del terzo settore. L'A. sottolinea, inoltre, come il principale contributo del codice dei contratti sia stato di non circoscrivere l'amministrazione condivisa agli istituti disciplinati dal Codice del Terzo settore. La norma, infatti, si articola in due periodi: il primo riguarda, in termini generali, le circostanze nelle quali le amministrazioni ricorrono al modello dell'amministrazione condivisa; mentre il secondo chiarisce che restano esclusi dal campo di applicazione del d.lgs. n. 36/2023 gli istituti disciplinati dagli artt. 55, 56 e 57 del Codice del Terzo settore. Ne consegue che il modello della co-amministrazione non viene limitato a tali istituti, ma mantiene una proiezione più estesa, in grado di ricomprendere rapporti giuridici innovativi tra pubbliche amministrazioni ed enti *no profit*, anche qualora si sviluppino in contesti normativi diversi.

⁴³ Così E. ROSSI, A. ARCURI, *Saldare sicurezza e welfare*, cit., 54.

⁴⁴ Per un'analisi più dettagliata dell'istituto e alcuni rilievi critici, si rinvia a D.

no essere selezionati i *partner* privati. Tuttavia, al fine di assicurare un confronto concorrenziale tra gli enti del terzo settore, le Linee guida approvate con il d.m. 72/2021 hanno suddiviso e articolato il procedimento in cinque fasi. L'ente avvia la procedura, anche su proposta degli ETS, con un atto dirigenziale, a cui segue la pubblicazione di un avviso pubblico con eventuali allegati. Successivamente si svolgono le sessioni di co-progettazione, all'esito delle quali viene stilata una graduatoria e sottoscritta una convenzione che definisce i rapporti tra le parti.

La partecipazione degli enti *no profit* non è limitata (come avviene nelle convenzioni) solo alla prestazione dei servizi, ma è estesa alle funzioni pubbliche di programmazione e progettazione, sia per convogliare le risorse verso attività di interesse generale, sia per ridurre l'asimmetria informativa che ostacola l'efficace perseguimento dell'interesse pubblico⁴⁵.

Questi procedimenti assicurano una collaborazione tra soggetti privati e soggetti pubblici basata su uno scambio orizzontale e complementare. Orizzontale perché le parti operano in posizione paritaria; complementare, poiché, mentre le amministrazioni mettono a disposizione un bagaglio di competenze tecnico-amministrative per assicurare la fattibilità delle proposte, il terzo settore, invece, offre la sua profonda conoscenza dei problemi del territorio. Gli ETS, infatti, in quanto espressione della società solidale, costituiscono una rete capillare di prossimità e supporto, in grado di intercettare i bisogni emergenti dal tessuto sociale. In tal modo, essi possono offrire alle amministrazioni sia dati informativi preziosi (che altrimenti richiederebbero tempi più lunghi e maggiori costi organizzativi per essere raccolti), sia una rilevante capacità organizzativa e operativa. Ne derivano effetti positivi in termini di risparmio di risorse e di miglioramento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a beneficio della collettività.

La vocazione alla solidarietà e alla prossimità consente al terzo settore di disporre anche di una conoscenza adeguata dei quartieri cittadini e delle periferie. Questo patrimonio informativo, condiviso nelle fasi di co-programmazione e co-progettazione, consente di avviare azioni concrete per arginare le condizioni di degrado, di esclusione, di marginalità che alimentano i fenomeni criminosi e il senso di insicurezza.

PALAZZO, *op. cit.*, 454 ss.; E. FREDIANI, *La co-progettazione dei servizi sociali*, Torino, 2021.

⁴⁵ D. PALAZZO, *op. cit.*, 443.

L'amministrazione condivisa intercetta, quindi, il tema della sicurezza urbana: le città diventano i laboratori ideali per sperimentare sinergie tra enti locali e realtà associative soprattutto nelle zone più esposte al disagio e all'insicurezza, dove risulta maggiormente avvertita l'esigenza di prevenire l'esclusione e la marginalità sociale, di promuovere la cultura della legalità e di rafforzare la percezione di sicurezza.

5. I PATTI DI COLLABORAZIONE PER LA GESTIONE DEI BENI COMUNI

Nel perimetro dell'amministrazione condivisa rientrano anche i patti di collaborazione per la gestione dei beni comuni. Tali strumenti, tuttavia, non sono disciplinati nel d.lgs. n. 117 del 2017, poiché i cittadini coinvolti non sono organizzati in enti del terzo settore, ma agiscono attraverso formazioni sociali di varia natura.

La peculiarità di questa collaborazione risiede nella nozione stessa di "beni comuni"⁴⁶, che indica quei «beni primari necessari per garantire alla persona il godimento di diritti fondamentali»⁴⁷. Si tratta, per-

⁴⁶ Cfr., *ex multis*, F. MARINELLI, voce *Beni comuni*, in *Enc. dir.*, Annali VII, Torino 2014, 157 ss.; V. CERULLI IRELLI, L. DE LUCIA, *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Pol. dir.*, 1, 2014, 3 ss.; P. GROSSI, *I beni: itinerari tra 'moderno' e 'pos-moderno'*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 4, 2012, 1059 ss.; M.R. MARELLA (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2012; G. ARENA, C. IAIONE (a cura di), *L'Italia dei beni comuni*, cit.; S. NESPOR, *L'irresistibile ascesa dei beni comuni*, in *federalismi.it*, 7, 2013; G. FIDONE, *Proprietà pubblica e beni comuni*, Pisa, 2017; D. DONATI (a cura di), *La cura dei beni comuni tra teoria e prassi. Un'analisi interdisciplinare*, Milano, 2024; P. MICHARA, *I patti di collaborazione e il regolamento e la cura dei beni comuni urbani. L'esperienza di Bologna*, in *Aedon*, 2, 2016; V. FANTI, *La proprietà plurale: un paradigma per la tutela dell'ambiente*, in *Studi in memoria di Beniamino Caravita*, Napoli, 2024, 197 ss.

⁴⁷ Così, S. RODOTÀ, *Beni comuni: una strategia globale contro lo human divide*, in M.R. MARELLA (a cura di), *op. cit.*, 313.

Con il d.m. 14 giugno 2007 è stata istituita una Commissione sui Beni Pubblici, presieduta da Stefano Rodotà, con il compito di redigere uno schema di disegno di legge delega volto a riformare le disposizioni del Codice civile sui beni pubblici, nonché altre parti del Libro III, laddove si riscontrassero «simili necessità di recupero della funzione ordinante del diritto della proprietà e dei beni». Il lavoro della Commissione ha condotto alla predisposizione di uno schema di riforma del Capo II, Titolo I, Libro III del Codice civile, il cui esito più innovativo e rilevante è stato l'introduzione della categoria dei beni comuni. L'art. 1, comma 3, lett. c), definiva tali beni come «cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona». A titolo esemplificativo, rientravano in tale categoria: «i fiumi i torrenti e le loro sorgenti; i laghi e le altre acque; l'aria; i parchi come definiti dalla legge, le foreste

tanto, di una formula “aperta” che mette in discussione le tradizionali categorie proprietarie⁴⁸, potendo ricomprendere beni pubblici, privati, collettivi, paesaggistici, culturali, materiali o immateriali. Ciò che contraddistingue i beni comuni è la strumentalità all’esercizio dei diritti fondamentali e al pieno sviluppo della persona.

In assenza di una cornice legislativa nazionale⁴⁹, un impulso a questo modello di co-amministrazione è arrivato dall’elaborazione nel 2014 del Regolamento tipo di Bologna che, con il supporto di Labsus⁵⁰, ha fatto da apripista per tanti altri comuni italiani. In tal modo, i regolamenti comunali sono stati i principali strumenti di concretizzazione della teoria dell’amministrazione condivisa ed hanno consentito a questo modello di dispiegare effetti tangibili sulla società⁵¹. Il principio di sussidiarietà è stato così trasposto dal livello costituzionale a quello ammi-

e le zone boschive; le zone montane di alta quota, i ghiacciai e le nevi perenni; i lidi e i tratti di costa dichiarati riserva ambientale; la fauna selvatica e la flora tutelata; i beni archeologici, culturali, ambientali e le altre zone paesaggistiche tutelate». La proposta, poi, prevedeva che tali beni fossero tutelati e salvaguardati anche a vantaggio delle generazioni future e che, pur potendo appartenere a soggetti pubblici o privati, ne dovesse essere in ogni caso garantita la fruizione collettiva.

Infine, si disponeva il coordinamento della disciplina dei beni comuni con quella degli usi civici. In particolare, sul rapporto tra tali categorie, si rinvia a F. MARINELLI, *Usi civici e beni comuni*, in *Rass. dir. civ.*, 2, 2013, 406 ss.; V. FANTI, *La proprietà plurale*, cit., 209, la quale evidenzia come «i beni comuni e gli usi civici appaiono [...] espressione paradigmatica di un diverso modo di approcciarsi ai beni ed ai loro modelli di appartenenza, approccio che valorizza una prospettiva attenta ai principi costituzionali, soprattutto a quelli non ancora compiutamente emersi nell’ordinamento in tema di proprietà».

⁴⁸ P. GROSSI, *op. cit.*, 1084.

⁴⁹ Anche la giurisprudenza ha fornito un contributo all’elaborazione della nozione di bene comune. In particolare, con riferimento alle valli da pesca della laguna di Venezia, Cass. civ., sez. un., 14 febbraio 2011, n. 3665, ha chiarito che devono qualificarsi come “comuni” quei beni che, a prescindere da una specifica individuazione legislativa, risultino, per loro natura intrinseca o per la funzione cui sono destinati, idonei al perseguimento e alla soddisfazione degli interessi della collettività. In tale prospettiva, la destinazione del bene alla realizzazione delle finalità proprie dello Stato sociale assume rilievo prevalente rispetto al titolo di proprietà, con la conseguenza che il profilo demaniale risulta recessivo rispetto alla sua funzione collettiva. Per un commento, si v. V. FANTI, *Gli usi civici tra ragionevolezza e proporzionalità: in margine ad una nota di Franco Gaetano Scoca*, in *Dir. e proc. amm.*, 4, 2016, spec. 1205 ss.

⁵⁰ È l’acronimo del Laboratorio per la sussidiarietà, un’associazione culturale fondata nel 2005 da Gregorio Arena con l’obiettivo di promuovere l’attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale in tutto il territorio nazionale.

⁵¹ G. ARENA, *Un approccio sistematico all’amministrazione condivisa*, in G. ARENA, M. BOMBARDELLI (a cura di), *L’amministrazione condivisa*, cit., 5.

nistrativo attraverso il patto di collaborazione, che disciplina il rapporto fra cittadini attivi e amministrazioni comunali o regionali⁵² per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni.

Quanto alla loro natura giuridica, in alcuni patti è presente il riferimento agli atti di natura non autoritativa, *ex art. 1, comma 1-bis* della l. n. 241/1990; in tale prospettiva, essi sarebbero riconducibili allo schema privatistico del contratto; in altri, invece, il richiamo all'art. 11 della l. n. 241/1990 farebbe propendere per la qualificazione come accordo di diritto pubblico. Trattandosi di un'espressione di amministrazione condivisa, fondata sull'unitarietà della volontà emersa dal confronto tra ente locale e cittadinanza e che ha ad oggetto l'uso a fini pubblici di beni e risorse, appare preferibile escludere un rapporto di tipo sinallagmatico⁵³.

Con riferimento ai contenuti, invece, il patto individua il bene comune, gli obiettivi, l'interesse generale da tutelare, le capacità e le risorse sia pubbliche che private, la durata dell'accordo e le responsabi-

⁵² Gli interventi normativi, registrati a livello regionale, sono la l. reg. n. 14/2017 del Friuli-Venezia Giulia, la l. reg. n. 10/2019 del Lazio, la l. reg. n. 71/2020 della Toscana, la l. reg. n. 3/2023 dell'Emilia-Romagna e la l. reg. n. 5/2024 del Piemonte.

G. ARENA, *ult. op. cit.*, 6 ss., è contrario a un intervento del legislatore nazionale in materia di gestione condivisa dei beni comuni. L'Autore osserva, infatti, che, benché l'art. 118, ult. comma, preveda che le articolazioni della Repubblica debbano favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, il Parlamento tende, invece, solitamente a limitare e a imbrigliare l'autonomia dei privati. L'imposizione per legge dei regolamenti e dei patti di collaborazione rischierebbe, quindi, da un lato, di rimanere inattuata per carenze organizzative e resistenze burocratiche, dall'altro, di risultare incoerente con il fine stesso dell'amministrazione condivisa. In effetti, «se l'obiettivo consiste nel promuovere un modello di amministrazione che esalta l'autonomia dei cittadini e degli enti locali, imporre l'adozione per legge di tale modello è il modo peggiore per promuoverne la diffusione, in quanto in totale contrasto con lo spirito stesso dell'amministrazione condivisa».

⁵³ A sostegno di questa tesi F. GIGLIONI, *Forme e strumenti dell'amministrazione condivisa*, cit., 87 ss., il quale ritiene che le argomentazioni sollevate contro l'inquadramento dei patti di collaborazione come accordi siano tutte superabili. Richiamando la categoria degli accordi necessari, l'A. giustifica l'assenza di un'alternativa provvedimentale, in quanto l'accordo rappresenta, a suo avviso, l'unico strumento giuridico che permette il realizzarsi di una tale pratica di amministrazione condivisa. Inoltre, l'applicazione dell'art. 11, l. n. 241 del 1990 apporta ulteriori vantaggi: da un lato, consente di applicare i principi delle obbligazioni e dei contratti ove compatibili, assicurando un quadro normativo ibrido, in cui prevalgono le regole del codice civile senza compromettere le esigenze di interesse pubblico; dall'altro, offre ai funzionari pubblici la possibilità di operare con uno strumento giuridico a cui sono più avvezzi, facilitando la praticabilità dell'amministrazione condivisa.

lità. È necessario, quindi, che l'impegno del privato sociale accanto alle istituzioni sia concertato e strategico, così da condividere un quadro di priorità e una volontà comune sui beni da tutelare e valorizzare⁵⁴. L'elemento caratteristico, comunque, è che gruppi di cittadini vengono abilitati ad agire per conto della propria comunità di appartenenza. Inoltre, a seconda della proprietà del bene e delle azioni previste, oltre all'amministrazione comunale, possono essere coinvolti anche altri enti, come le università, i musei, le aziende sanitarie⁵⁵.

A fronte della difficoltà degli enti locali di dare risposte tempestive ai problemi della città, attraverso i patti di collaborazione, i cittadini possono mettere a disposizione competenze, risorse ed energie per garantire un livello adeguato di servizi alla comunità. Possono dedicarsi, ad esempio, alla cura delle piazze e dei parchi, alla valorizzazione delle biblioteche e dei musei, affinché diventino spazi accoglienti e fruibili per tutti. In questo modo, i beni comuni riacquistano vitalità, diventano luoghi di incontro e veicoli di promozione della dignità umana, dell'esercizio di diritti e libertà fondamentali⁵⁶.

Se la sicurezza urbana si identifica nella vivibilità e nel decoro delle città, da perseguire anche mediante interventi di riqualificazione e recupero delle aree o dei siti degradati, allora i patti di collaborazione diventano uno strumento operativo per le amministrazioni locali. Attraverso la partecipazione solidale, soprattutto nelle periferie urbane, è possibile promuovere processi di recupero e contrasto al degrado e alla criminalità. Così, grazie all'attivismo di gruppi di cittadini, si restituisce all'intera collettività un patrimonio comune di spazi di aggregazione, luoghi culturali, sportivi, ricreativi, con un impatto positivo sulla qualità della vita e sulla sicurezza soggettiva.

6. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Sebbene la nozione di sicurezza urbana intenda valorizzare le strategie di nuova prevenzione, queste finora sono rimaste in secondo piano rispetto agli interventi di natura repressiva, con la conseguenza

⁵⁴ D. DONATI, *Dai beni comuni al benessere comunitario. Evidenze, incertezze e limiti di un concetto sotto osservazione*, in ID. (a cura di), *La cura dei beni comuni*, cit., 11.

⁵⁵ F. GIGLIONI, *Forme e strumenti dell'amministrazione condivisa*, cit., 87-88.

⁵⁶ V. CERULLI IRELLI, *L'amministrazione condivisa*, cit., 28.

che anche il coinvolgimento dei privati ha risentito di questa torsione securitaria.

Tuttavia, mentre il principio di sussidiarietà orizzontale certamente consente un coinvolgimento dei privati nell'ambito della sicurezza secondaria, più controversa risulta l'ammissibilità di una partecipazione civica in ambiti contigui alla sicurezza primaria. La prevenzione comunitaria, dunque, deve privilegiare non tanto un approccio di difesa della comunità, basato sulla sorveglianza e sul rafforzamento della collaborazione tra cittadini e forze di polizia, quanto una propensione allo sviluppo della comunità, attraverso il miglioramento complessivo delle condizioni sociali, economiche, culturali e dei servizi.

Costruire una rete tra pubblico e privato consente di rafforzare il *welfare* di comunità, capace di assicurare maggiore attenzione e risposte più efficaci ai bisogni e alle esigenze del tessuto sociale⁵⁷. In tal modo, le amministrazioni possono condividere con i cittadini l'offerta di servizi alla persona di tipo educativo, economico o ricreativo, nonché azioni di riqualificazione urbana e di recupero di beni comuni, in grado di incidere sia sulla sicurezza oggettiva – attraverso la riduzione della frequenza degli episodi di vandalismo, di degrado e di criminalità – sia sulla sicurezza soggettiva, migliorando la percezione di abitare in una città sicura.

Il *welfare* comunitario richiede, però, una regia pubblica capace di coordinare e orientare l'alleanza con il privato sociale. Il perno di questa collaborazione, infatti, non può che essere il Comune, al quale è richiesto di rinunciare, almeno per una parte delle proprie funzioni, all'esercizio del potere autoritativo per aprirsi alla partecipazione civica nei processi decisionali. Nelle città che hanno accolto il modello della co-amministrazione, l'ente ha un ruolo centrale non perché prevale, ma perché "governa", ossia imprime una direzione alla comunità grazie alla *leadership* e all'indirizzo che è chiamato a esprimere⁵⁸.

In questa prospettiva, il Comune assume tre funzioni essenziali: un ruolo promotore nei confronti delle risorse civiche presenti nella comunità, in particolare di quelle del Terzo Settore; un ruolo di regolazione di tutti gli attori coinvolti; un ruolo di controllo sui risultati dell'am-

⁵⁷ Sulle molteplici esperienze di *welfare* di comunità sperimentate in questi anni in Emilia-Romagna, ma ormai diffuse in tutto il territorio nazionale, si rinvia a T.F. GIUPPONI, A. ARCURI (a cura di), *Sicurezza integrata e welfare di comunità*, cit., 159 ss.

⁵⁸ In questo senso le riflessioni di G. ARENA, *Il welfare di comunità*, cit., 105.

ministrazione condivisa. Questa regia pubblica è imprescindibile per coordinare le iniziative, per garantire pari opportunità ai cittadini, per allocare le risorse pubbliche e per introdurre parametri qualitativi uniformi⁵⁹.

Anche se il legislatore e le amministrazioni prediligono ancora logiche di controllo e di repressione, a quasi dieci anni dall'approvazione del decreto Minniti, appare necessario riequilibrare il paradigma della sicurezza urbana attraverso la valorizzazione delle strategie di nuova prevenzione. Una città sicura, infatti, non è solo uno spazio presidiato e controllato, ma un luogo che progredisce grazie alla cura di cittadini attivi, i quali concorrono a sviluppare centri abitati sempre più a misura d'uomo.

⁵⁹ G. ARENA, *Il welfare di comunità*, cit., 106.

LA CITTÀ DELLA SALUTE E LA CITTÀ PER LA SALUTE: GOVERNO DEL TERRITORIO E SANITÀ TERRITORIALE

SOMMARIO: 1. Diritto alla salute e governo del territorio nell'art. 32 cost. – 2. La città salubre: l'*Urban Health* tra equità e regionalismo differenziato – 3. PNRR e città per la salute: il rilancio della sanità territoriale – 4. Verso una sanità urbana equa: il ruolo del diritto amministrativo tra programmazione e riforme.

1. DIRITTO ALLA SALUTE E GOVERNO DEL TERRITORIO NELL'ART. 32 COST

L'evoluzione del diritto alla salute in Italia mostra un percorso complesso che riflette i mutamenti dello Stato e delle sue funzioni. Nello Stato liberale, la salute era concepita essenzialmente come questione di ordine pubblico, collegata alla sicurezza collettiva più che come diritto soggettivo: le prime normative igieniche e le misure contro le epidemie avevano infatti carattere prevalentemente repressivo o emergenziale.

Con l'affermarsi dello Stato sociale nel Novecento, la salute assume una diversa configurazione: da interesse pubblico diventa un diritto sociale a prestazione¹, da rendere effettivo mediante un'organizzazione pubblica dei servizi. Tale processo culmina con la Costituzione repubblicana del 1948, che, all'art. 32, riconosce la salute come diritto fondamentale dell'individuo e interesse della collettività, attribuendole al

* Dottoranda di ricerca in Scienze giuridiche e sociali per l'innovazione presso l'Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli

¹ R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *La garanzia costituzionale del diritto alla salute e la sua attuazione nel Servizio sanitario nazionale*, in R. BALDUZZI G. CARPANI (a cura di), *Manuale di diritto sanitario*, Bologna, 2013, 25; R. BALDUZZI (a cura di), *Sistemi costituzionali, diritto alla salute e organizzazione sanitaria*, Bologna, 2009.; C. BOTTARI, *Tutela della salute ed organizzazione sanitaria*, Torino, 2011; R. FERRARA, *Salute (diritto alla)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XIII, ad vocem, Torino, 1997; R. FERRARA (a cura di), *Salute e sanità*, in *Trattato di biodiritto* (a cura di S. RODOTÀ, P. ZATTI), Milano, 2010; R. FERRARA, *L'ordinamento della sanità*, Torino, 2020; R. FINOCCHI GHERSI, *Sanità pubblica e privata*, in *Enciclopedia giuridica, ad vocem*, Roma, 2009; C.E. GALLO, B. PEZZINI (a cura di), *Profili attuali del diritto alla salute*, Milano, 1988.

contempo una dimensione individuale e collettiva dotata di immediata valenza precettiva e programmatica².

Queste trasformazioni furono colte anche dalla dottrina: nel 1977 Massimo Severo Giannini collocava la sanità tra i principali istituti di protezione sociale, accanto a previdenza e assistenza. Egli notava come nello Stato liberale l'assistenza sanitaria fosse configurata come beneficenza, mentre nello Stato pluriclasse del Novecento si trasformava in servizio pubblico strutturato, funzionale all'eguaglianza sostanziale. Tuttavia, Giannini già all'epoca avvertiva che la mera "costituzionalizzazione" del diritto alla salute non era sufficiente: senza politiche pubbliche concrete e coerenti scelte legislative e finanziarie, le dichiarazioni costituzionali rischiavano di restare prive di effettività³.

L'istituzione del Servizio sanitario nazionale (Legge 23 dicembre 1978, n. 833) ha tradotto sul piano organizzativo questa impostazione, segnando il passaggio dalla pluralità di enti mutualistici a un sistema universalistico fondato sulla fiscalità generale⁴. La giurisprudenza ha costantemente ribadito che la salute costituisce un valore primario e assoluto, insuscettibile di bilanciamento quando è in gioco l'integrità psico-fisica della persona⁵. Pur richiedendo prestazioni complesse e condizionate dalle risorse disponibili, tale diritto non può essere svuotato del suo nucleo essenziale: i vincoli di bilancio non possono comprimere le

² G. MANCINI PALAMONI, *L'evoluzione del diritto alla salute: riflessi giurisprudenziali ed organizzativi*, in *Il Diritto Amministrativo*, 2014, 1-25; G. CORSI, M. SANDRA, *La costituzionalizzazione del diritto alla salute*, in *Revista Juridica*, 1(50), 2018, 62-75; S. ROSSI, *Il diritto alla salute tra equità e sostenibilità*, *Colloquio sulle forme dell'eguaglianza in sanità*, in *BioLaw Journal-Rivista di BioDiritto*, 2, 2019, 7-11.

³ M.S. GIANNINI, *Stato sociale: una nozione inutile*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1977, 15 ss., spec. 20-28, dove l'Autore colloca la sanità tra gli istituti di protezione sociale e sottolinea la necessità di politiche pubbliche effettive per dare sostanza alle dichiarazioni costituzionali.

⁴ Sull'evoluzione normativa e amministrativa del SSN vedi C. CACCIAVILLANI, *Linee evolutive del servizio sanitario pubblico*, in G. CORSO, M. IMMORDINO (a cura di), *Studi in onore di Filippo Salvia*, Napoli, 2022, 164; M.C. CLAUDI, *Evoluzione normativa delle aziende sanitarie: dai prodromi del SSN all'avvio della trasformazione delle pubbliche amministrazioni (1967-1990)*, in *Tendenze nuove*, 10.1, 2010, 87-0.; F. SPANDONARO, *Riflessioni sulla recente evoluzione del SSN e linee di intervento della politica sanitaria*, in *GE*, 2006, 149 ss. G. BERTI, *La riforma sanitaria nel quadro della programmazione*, in AA.VV., *Il servizio sanitario nazionale*, Atti del convegno sulla legge n. 833/1978 (Parma, 1979), Milano, 1981, 66.

⁵ Corte cost., 23 settembre 2003, n. 353.

garanzie minime⁶, che rappresentano un limite invalicabile per il legislatore e per le amministrazioni.

In parallelo, l'evoluzione del concetto di salute dalla mera assenza di malattia alla condizione di benessere fisico, psichico e sociale ha reso evidente che la tutela costituzionale non si esaurisce nell'erogazione di prestazioni sanitarie, ma dipende anche dai determinanti ambientali e sociali: qualità dell'aria e del microclima urbano, accessibilità e sicurezza della mobilità quotidiana, verde e spazi pubblici fruibili, condizioni abitative dignitose, prossimità dei servizi essenziali⁷.

In questo quadro, il governo del territorio e la pianificazione urbanistica non sono attività tecniche neutre, bensì strumenti di attuazione costituzionale: stabiliscono dove e come si formano le condizioni materiali di vita salubre, incidendo su prevenzione⁸, equità di accesso e coesione sociale. Non a caso, la costruzione del Servizio sanitario nazionale come servizio universale e finanziato dalla fiscalità generale ha richiesto un'infrastruttura istituzionale capace di raccordare tutela della salute e organizzazione dei luoghi dell'abitare. Le riforme degli anni Novanta e la revisione del Titolo V hanno poi ridefinito competenze e responsabilità, accentuando la necessità di garantire uniformità sostanziale dei livelli essenziali, a fronte di un sistema policentrico. In particolare, con la riforma del Titolo V il diritto alla salute diviene parametro essenziale nell'allocatione delle competenze legislative: esso, quale principio fondamentale dell'ordinamento, vincola il legislatore regionale e garantisce l'uniformità dei livelli essenziali su tutto il territorio nazionale.

Il riconoscimento, da parte della Corte costituzionale, della preminenza della salute quale "valore primario" ha ulteriormente avvalorato l'idea che scelte urbanistiche, ambientali e sanitarie debbano essere coerenti con l'art. 32 Cost., nel segno della proporzionalità e della ragionevolezza.

L'art. 32 Cost., dunque, non si limita a riconoscere la salute come un diritto individuale inviolabile, ma ne evidenzia al contempo la di-

⁶ Corte cost. 6 dicembre 2024, n. 195 che ha ribadito come la tutela della salute rientri tra le spese costituzionalmente necessarie, insuscettibili di essere sacrificate a logiche contabili.

⁷ OMS, *Costituzione dell'Organizzazione Mondiale della Sanità* (1948), preambolo: definizione di salute come benessere fisico, psichico e sociale; cfr. anche WHO, *Health in All Policies* (2013).

⁸ G. CARNEVALI, L. SALA, *Il ruolo della "prevenzione" a tutela della salute del singolo e della collettività*, in *Igiene e sanità pubblica*, 2, 2020.

mensione collettiva. Questo duplice profilo impone allo Stato e agli enti territoriali un impegno concreto per la rimozione degli ostacoli di ordine sociale, ambientale e urbanistico che possano pregiudicare il godimento effettivo di tale diritto. In tale ottica, la pianificazione urbana non può essere considerata una mera attività tecnica, ma un esercizio di responsabilità costituzionale, volto a garantire condizioni di vita dignitose e sostenibili per l'intera popolazione.

La salute, in questo senso, si fa diritto "territoriale" e le disuguaglianze territoriali si traducono inevitabilmente in disuguaglianze sanitarie.

Le scelte urbanistiche influiscono sull'esposizione della popolazione a rischi ambientali, sulla possibilità di adottare stili di vita sani, sull'accesso equo ai servizi pubblici e sull'inclusione sociale.

I Piani Regolatori Generali (PRG), i Piani Urbanistici Comunali (PUC), i Piani della Mobilità Sostenibile (PUMS) e i Piani per il verde urbano, così come i regolamenti edilizi comunali, devono essere orientati alla sostenibilità e alla salubrità degli insediamenti urbani. In tal senso, si è affermata in dottrina e in giurisprudenza una lettura integrata dell'art. 32 Cost. con l'art. 117, comma 3, Cost., che riconosce la tutela della salute come materia a competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni, e con l'art. 118, che promuove il principio di sussidiarietà, conferendo ai Comuni un ruolo centrale nella cura degli interessi locali, tra cui la salute urbana⁹.

Già con la Legge 15 gennaio 1885, n. 2892, nota come legge per il "risanamento della città di Napoli", lo Stato italiano riconobbe la centralità della tutela della salute pubblica nella disciplina del governo del territorio. La legge dichiarò numerose aree urbane come di pubblica utilità, consentendo significativi interventi urbanistici, tra cui demolizioni e ricostruzioni, al fine di contrastare l'epidemia di colera che affliggeva la città. Con tale intervento normativo, si assistette a un'importante deroga alla cultura sociale ed economica dell'epoca, fondata sulla centralità della proprietà privata, per affermare in via prioritaria l'interesse collettivo

⁹ D. MORANA, *La tutela della salute fra competenze statali e regionali: indirizzi della giurisprudenza costituzionale e nuovi sviluppi normativi*, in *I modelli di welfare sanitario tra qualità e sostenibilità. Esperienze a confronto*, 2018, 199-229.; G. CARPANI, D. MORANA, *Le competenze legislative in materia di "tutela della salute"*, in *Manuale di diritto sanitario*. Bologna, 2013, 89-127; L. CUOCOLO, *À rebours, la tutela della salute tra Regioni e Stato*, in *Quaderni Regionali*, 1, 2005, 63-86.

alla salute¹⁰. È in quel contesto che si può cogliere una delle prime manifestazioni del legame tra pianificazione urbana e diritto alla salute, anticipando i principi poi consacrati nella Costituzione repubblicana del 1948.

In tale prospettiva si inserisce anche il D.M. 2 aprile 1968, n. 1444, recante i “*Limiti inderogabili di densità edilizia, altezza, distanza fra i fabbricati*”, che rappresenta una norma fondamentale per la pianificazione urbanistica. Esso stabilisce parametri minimi finalizzati a garantire aerazione, illuminazione naturale, rispetto del microclima urbano e salubrità degli ambienti. Le disposizioni del decreto, vincolanti per gli strumenti urbanistici locali, sono espressamente finalizzate alla tutela dell’igiene e della salute pubblica, configurandosi come uno dei punti di raccordo più evidenti tra normativa urbanistica e attuazione concreta dell’art. 32 Cost¹¹.

Il rispetto delle distanze minime tra edifici e dei limiti di densità edilizia non è quindi una mera questione tecnica, ma costituisce presidio essenziale per la qualità della vita e per il benessere collettivo nelle aree urbanizzate¹².

Tale connessione trova riscontro anche nella normativa edilizia vigente. Il D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo Unico in materia edilizia) stabilisce, tra l’altro, che il rilascio dei titoli abilitativi edilizi è subordinato al rispetto delle norme igienico-sanitarie, anche in riferimento alla destinazione d’uso degli immobili. In particolare, l’art. 63 del T.U. prevede che nei progetti relativi a edifici destinati ad attività lavorative debbano essere rispettati i requisiti minimi di salubrità, sicurezza e igiene, secondo quanto stabilito dalle disposizioni vigenti, a tutela della salute dei lavoratori e della collettività¹³.

¹⁰ G. ZUCCONI, *La città degli igienisti: riforme e utopie sanitarie nell’Italia umbertina*, Roma, 2022, 230: “la Legge di Napoli avrà un valore esemplare: il suo destino sarà quello di essere utilizzata quasi ovunque, pur senza mai essere riconosciuta nel suo valore innovativo, come reale inizio di un *town planning* di marca tutta italiana”.

¹¹ T. BONETTI, *Le autonomie tra governo del territorio e tutela della salute*, in *Munus: rivista giuridica dei servizi pubblici*, 1, 2019, 31-45.

¹² D.M. 2 aprile 1968, n. 1444, pubblicato nella G.U. n. 97 del 16 aprile 1968, recante «Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi, da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti ai sensi dell’art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765».

¹³ R. GALLIA, *La tutela della salute nel governo del territorio*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 34.3-4, 2020, 951-961.

La giurisprudenza della Corte costituzionale ha più volte ribadito la connessione sistemica tra urbanistica, ambiente e salute pubblica. Ad esempio, con la sentenza 7 ottobre 2003, n. 307 la Corte ha affermato che la tutela della salute rappresenta un “valore primario e assoluto”, da considerarsi

prevalente anche rispetto alla libertà d’iniziativa economica privata, ove quest’ultima comprometta l’integrità psico-fisica dei cittadini¹⁴.

Anche la giurisprudenza amministrativa ha sottolineato l’obbligo per le amministrazioni locali di tener conto, nella pianificazione del territorio, degli impatti sanitari e ambientali delle scelte urbanistiche. Ne consegue che la valutazione ambientale strategica (VAS) e la valutazione di impatto ambientale (VIA) non sono meri adempimenti tecnici, ma strumenti giuridici funzionali a garantire il diritto costituzionale alla salute¹⁵.

L’assetto istituzionale del governo del territorio ha conosciuto, negli ultimi decenni, significative trasformazioni. Con la cosiddetta Legge Delrio (L. 7 aprile 2014, n. 56) è stato ridefinito il livello intermedio, sostituendo le Province con le Città metropolitane e le Unioni di Comuni, secondo una logica di “area vasta”¹⁶. A tali enti sono attribuite funzioni

¹⁴ Corte Cost. 7 ottobre 2003, n.307 con cui venne dichiarata l’incostituzionalità di alcune norme regionali che stabilivano valori limite per i campi elettromagnetici, violando la materia della “tutela della salute”, che è di competenza esclusiva dello Stato, come definito dalla legge 36/2001. La Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di tali norme, poiché le Regioni non potevano fissare autonomamente parametri in un ambito che rientrava nella legislazione statale.

¹⁵ Cons. Stato, Sez. IV, 1° ottobre 2024, n. 7884, in tema di valutazione di impatto ambientale, che ha chiarito come la VIA non costituisca un mero adempimento tecnico, ma un procedimento volto a bilanciare interessi pubblici primari, tra cui la tutela della salute e dell’ambiente; T.A.R. Ancona, (Marche) sez. I, 6 marzo 2014, n. 291, in cui evidenziando le differenze tra VIA e VAS si evince come tali strumenti costituiscano elementi complementari di tutela del diritto alla salute. Ancora T.A.R. Milano, (Lombardia) sez. IV, 18 dicembre 2013, n. 2858 evidenzia che la procedura di VIA, come la VAS e le altre procedure di valutazione in materia ambientale sono finalizzate alla piena realizzazione del principio dello sviluppo sostenibile delle attività economiche e costituiscono, dunque, espressione della politica ambientale dell’Unione Europea, cioè di quell’insieme di provvedimenti e di misure miranti alla tutela dell’ambiente e delle risorse naturali, necessarie a salvaguardare la crescente scarsità delle risorse e la qualità della vita.

¹⁶ S. CAPOLOGO, D. D’ALESSANDRO, *Città in Salute: strategie per la tutela e la promozione della salute nei contesti urbani*, Santarcangelo di Romana, 2017, 52 ss. in cui la cd. area vasta viene intesa non in riferimento all’estensione territoriale, quanto agli interessi comuni di una determinata area.

che travalicano i confini comunali, dalla pianificazione territoriale alla mobilità, dalla gestione delle risorse idriche e dei rifiuti fino alle politiche ambientali. Si tratta di competenze che incidono direttamente sui determinanti sociali e ambientali della salute, in quanto legate alla qualità dell'*habitat* urbano, alla sostenibilità degli insediamenti e alla prevenzione dei rischi. La città metropolitana, in particolare, si configura come il luogo istituzionale nel quale può trovare attuazione una politica integrata che tenga insieme territorio, ambiente e salute, traducendo i principi di precauzione e di prevenzione in strumenti di pianificazione e coordinamento. Questo passaggio segna un'evoluzione importante: la salute non è più considerata un ambito separato, ma diventa criterio guida nelle scelte di assetto urbano e territoriale, aprendo la strada a una prospettiva di *governance* integrata che si avvicina ai principi dell'*urban health*.

I concetti di *healthy cities*, *urban health equity*, *urban resilience* e *sostenibilità territoriale* traducono in termini operativi quanto già implicito nell'art. 32 Cost.: l'idea che il diritto alla salute si costruisca anche e soprattutto attraverso l'organizzazione degli spazi di vita quotidiana. Le politiche locali devono adottare approcci intersettoriali, integrando sanità, trasporti, ambiente, scuola, edilizia, sicurezza urbana.

La pandemia da Covid-19¹⁷ ha messo in evidenza la fragilità del SSN, frutto di un decennio di progressivo definanziamento: tra il 2009 e il 2019 il sistema ha perso circa 37 miliardi di euro. Questo impoverimento si è tradotto in carenza di personale, riduzione di posti letto e difficoltà a mantenere livelli uniformi di assistenza. La crisi pandemica ha dunque mostrato che il diritto alla salute, pur costituzionalmente garantito, rischia di restare privo di effettività se non accompagnato da politiche di finanziamento stabili e da una *governance* nazionale capace di garantire coerenza¹⁸.

Nella prospettiva contemporanea la salute non può più essere un "esito collaterale" dell'urbanistica. È, piuttosto, un obiettivo esplicito

¹⁷ Sul tema dell'emergenza pandemica vedi C. CACCIAVILLANI, *Sull'emergenza epidemiologica da Covid-19*, in *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, I, 2020, pp.473-496; M. GNES, *La risposta italiana all'epidemia da Covid-19*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 3, 2021, 277-281; M. FRANCAVIGLIA, *La gestione normativa dell'emergenza Covid-19. Linee ricostruttive alla luce della giurisprudenza costituzionale e amministrativa*, in *Diritto pubblico*, 1, 2022, 113-139.

¹⁸ A. PIOGGIA, *Il diritto alla salute nella pandemia: prove di resilienza del Servizio sanitario nazionale*, in *Munus*, 2021, 113 ss., A. PIOGGIA, *La sanità nel piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2, 2022, 165 ss.

della pianificazione: forma urbana, rete della mobilità quotidiana, accessibilità pedonale e ciclabile, dotazione di verde e di servizi di prossimità concorrono a definire la qualità dell'abitare e, con essa, la salute collettiva. Le scelte spaziali incidono su stili di vita, esposizione agli inquinanti, isolamento o coesione sociale; ne discende che il governo del territorio è parte integrante dell'attuazione dell'art. 32 Cost., perché organizza le condizioni materiali di benessere su cui si innesta l'offerta sanitaria¹⁹. È proprio in questa prospettiva che si può leggere la città come spazio giuridico della salute: uno spazio in cui diritto alla salute e governo del territorio si intrecciano, ma che non si esaurisce in una dimensione unitaria.

La città, come spazio giuridico della salute, infatti, si presta a due declinazioni complementari. Da un lato, la città della salute, dove il paradigma dell'*urban health* consente di leggere la pianificazione urbanistica, la qualità ambientale e i determinanti sociali come strumenti diretti di tutela del diritto alla salute. Dall'altro lato, la città per la salute, coincidente con l'assetto della sanità territoriale: Case della Comunità, Ospedali di Comunità e reti sociosanitarie concretizzano l'accessibilità e l'equità dei servizi.

Sono queste due traiettorie – l'*urban health* e la sanità territoriale – che guideranno le analisi dei paragrafi successivi.

2. LA CITTÀ SALUBRE: L'*URBAN HEALTH* TRA EQUITÀ E REGIONALISMO DIFFERENZIATO

Negli ultimi anni si è progressivamente affermata la consapevolezza che la salute umana non può essere tutelata in maniera isolata rispetto all'ambiente e agli altri esseri viventi. Su questa base prende forma l'approccio *One Health*²⁰, che costituisce oggi un quadro di riferimento riconosciuto a livello internazionale. Esso si fonda sull'idea che la con-

¹⁹ R. D'ONOFRIO, E. TRUSIANI, *Città, salute e benessere: Nuovi percorsi per l'urbanistica*, Milano, 2017.

²⁰ J. ZINSTAG, E. SCHELLING, D. WALTNER-TOEWS, M. WHITTAKER, M. TANNER (a cura di), *One Health: the theory and practice of integrated health approaches*, Oxford/Boston, 2021; L. VIOLINI (a cura di), *One Health. Dal paradigma alle implicazioni giuridiche*, Torino, 2023; M.A. SANDULLI, *Riflessioni sull'approccio One Health alla luce delle recenti modifiche al dettato costituzionale*, in F. APERIO BELLA (a cura di), *One Health: La tutela della salute oltre i confini nazionali e disciplinari*, Napoli, 2022.

dizione sanitaria delle persone sia strettamente intrecciata con quella degli animali, degli ecosistemi e dei contesti ambientali nei quali vivono.

La tutela della salute diventa così un obiettivo che trascende il solo ambito clinico e sanitario, per trasformarsi in una responsabilità diffusa, capace di orientare l'azione pubblica in molteplici settori.

All'interno di questo quadro generale, la città salubre si presenta come il contesto in cui le interconnessioni tipiche di *One Health* emergono con maggiore intensità. Lo spazio urbano concentra popolazione, servizi, flussi di mobilità, pressioni ambientali e disuguaglianze sociali, configurandosi come determinante primario di salute. È in questa direzione che si sviluppa l'approccio dell'*urban health*, che traduce i principi olistici di *One Health*²¹ nelle strategie di pianificazione urbana e nelle politiche locali, con l'obiettivo di migliorare la qualità della vita quotidiana e di rendere la città stessa uno spazio di benessere, attraverso azioni intersettoriali e partecipative²².

L'*urban health* considera la città come spazio decisivo per il benessere fisico, psichico e sociale, facendo della salute un obiettivo condiviso da tutte le politiche pubbliche. Non bastano poli sanitari efficienti se l'ambiente quotidiano moltiplica barriere e rischi: servono accessibilità, aree verdi, mobilità sostenibile e inclusione. In questa prospettiva, l'*urban health* si configura come un'agenda trasversale che integra pianificazione, rigenerazione e prevenzione in criteri concreti di governo urbano.

Il progetto *Healthy cities* della *World Health Organization*, che coinvolge oltre 1300 città europee, dimostra come sia possibile costruire strategie urbane orientate alla salute in chiave sistemica²³. Anche in

²¹ F. GAMBARDILLA, *La tutela integrata della salute e dell'ambiente per l'approccio One Health. Piattaforme organizzative e soluzioni procedurali*, Napoli, 2025, 51 ss.

²² F.R. LENZI, K. VACCARO, *Il valore multidimensionale dell'approccio dell'urban health*, in *Urbes magazine sciences*, Vol. 1, 2021, 21-24; S. CAPOLONGO, A. REBECCHI, *Urban Health: la salute come priorità nelle politiche urbane*, in M. VANONE, *Del prendersi cura: abitare la città-paesaggio (La città come cura e la cura della città)*, Macerata, 2019, 39-45; E. DE NICTOLIS, *Città e salute. Il ruolo delle città nel promuovere innovazioni per la "governance" della salute a livello locale e globale - City and health. the role of the city in promoting innovation for the health governance, at local and global level*, in *Munus*, 3, 2021, 517-540.

²³ Il programma *Healthy cities*, promosso dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (WHO), è uno degli esempi più noti dell'approccio *Healthy settings* alla promozione della salute. Questo approccio, radicato nella Strategia *Health for All* e nella Carta di Ottawa del 1986, punta a sviluppare ambienti urbani favorevoli alla salute attraverso

Italia, l'Associazione Città Sane, attiva dal 1995, testimonia la crescente consapevolezza che il benessere urbano è un obiettivo collettivo, e non competenza esclusiva della sanità²⁴.

In questa prospettiva si afferma il modello *dell'Healthy urban planning* (HUP), che promuove l'adozione di strumenti urbanistici e decisionali capaci di integrare dimensione sanitaria, sociale, ambientale e spaziale²⁵.

Tale prospettiva trova conferma anche nell'evoluzione della programmazione sanitaria e socio-sanitaria. L'approccio dell'*urban health* si manifesta nel modo in cui la distribuzione delle risorse produce vantaggi o svantaggi per i singoli, nelle ricadute che le scelte individuali e collettive hanno sui percorsi di salute, e nell'organizzazione delle attività che modellano e trasformano gli spazi in cui si svolgono²⁶. In questo quadro, si rende necessario un modello di *governance* intersettoriale, che superi le frammentazioni amministrative tra settori e livelli istituzionali. Occorre promuovere un linguaggio comune tra chi progetta lo spazio urbano e chi si occupa di promozione della salute, affinché le politiche urbanistiche, ambientali, sociali e sanitarie possano convergere in una direzione unica: quella della città come spazio giuridico della

l'azione integrata delle policy urbane, della cittadinanza attiva e della governance multilivello. Sul tema vedi E. DE LEEUW, *Evaluating WHO Healthy Cities in Europe: issues and perspectives*, in *Journal of urban health*, 90(Suppl 1), 2013, 14-22.

²⁴ L'Associazione Città Sane OMS nasce in Italia nel 1995 per promuovere, in stretta collaborazione con l'Organizzazione Mondiale della Sanità, la realizzazione del programma *Healthy cities* a livello nazionale. Si tratta di una rete di Comuni italiani che scelgono di impegnarsi formalmente nella promozione della salute come bene collettivo, adottando un approccio intersettoriale e partecipativo.

Fin dalla sua fondazione, l'Associazione ha operato come rete nazionale riconosciuta dal *WHO Europe*, con lo scopo di tradurre i principi del movimento internazionale "Città Sane" nei contesti urbani italiani, favorendo scambi di buone pratiche e lo sviluppo di politiche locali coerenti con le strategie globali per la salute.

²⁵ Il programma *Healthy urban planning* (HUP), promosso dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (WHO) che punta ad una pianificazione urbana sana per le persone: significa porre i bisogni delle persone e delle comunità al centro del processo di pianificazione urbana e considerare le implicazioni delle decisioni per la salute e il benessere umano. Significa anche trovare il giusto equilibrio tra pressioni sociali, ambientali ed economiche e, pertanto, ha molto in comune con la pianificazione per lo sviluppo sostenibile. Il concetto si fonda sui principi cardine delle *Healthy cities*: equità, cooperazione intersettoriale, partecipazione della comunità e sostenibilità. Sul punto vedi S. CAPOLOGO, D. D'ALESSANDRO, *Città in Salute: strategie per la tutela e la promozione della salute nei contesti urbani*, Santarcangelo di Romagna, 2017, 55 ss.

²⁶ T. BONETTI, *Le autonomie tra governo del territorio e tutela della salute*, cit., 38.

salute. Una città in cui “la cura” non sia un servizio erogato altrove, ma una qualità intrinseca dello spazio vissuto.

L'art. 32 Cost. impone alle istituzioni pubbliche non solo un dovere di protezione sanitaria, ma anche di prevenzione e promozione del benessere collettivo. Tuttavia, nella prassi amministrativa italiana, la salute è ancora troppo spesso confinata all'ambito sanitario, mentre la pianificazione urbana continua ad essere guidata da logiche settoriali, tecnocratiche o di sviluppo economico, con scarso coordinamento con le politiche di salute pubblica.

L'approccio dell'*urban health* sollecita un cambiamento di paradigma, chiedendo che la salute diventi una lente trasversale per tutte le politiche pubbliche urbane (*Health in All Policies*)²⁷.

Un esempio concreto di questo approccio è l'integrazione delle Valutazioni di Impatto sulla Salute (VIS) nei procedimenti di pianificazione urbanistica, ambientale o infrastrutturale. La VIS, già utilizzata in molte esperienze internazionali e prevista anche in alcune legislazioni regionali italiane (es. Emilia-Romagna e Piemonte), consente di valutare *ex ante* gli effetti di piani, programmi e progetti sulla salute della popolazione, integrando dati epidemiologici, ambientali e sociali²⁸.

Altri strumenti di attuazione dell'*urban health* sono: la pianificazione urbana orientata al benessere, come i Piani Urbanistici Generali che includono obiettivi di salute e qualità della vita; la progettazione di spazi pubblici salubri, con attenzione all'inclusività, all'accessibilità, alla sicurezza e al verde urbano; i Piani della mobilità sostenibile (PUMS), che promuovono la mobilità attiva (pedonale e ciclabile), con effetti positivi sia sulla salute che sull'ambiente; le Zone 30, le città a misura di bambino, le politiche di rigenerazione urbana partecipata e le strategie di resilienza climatica; l'uso del GIS (*Geographic Information Systems*) e dei dati territoriali sanitari per la mappatura dei determinanti ambientali della salute.

Questi strumenti richiedono una collaborazione stabile tra settori

²⁷ K. LEPPÖ, E. OLLILA, S. PEÑA, M. WISMAR, S. COOK (2013), *Health in all policies. Seizing Opportunities, Implementing Policies*, Ministry of Social Affairs and Health, Finland, 2013, in www.wbo.int/europe.

²⁸ S. PAJNO, V. PUCCI, *Il diritto “fondamentale” alla salute nei procedimenti di valutazione ambientale - The “fundamental” right to health in environmental impact assessment procedures*, in federalismi.it, 27, 2020, 131-177; V. CAVANNA, *La crescente importanza della Valutazione di Impatto della Salute*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 3, 2017, 581-588.

amministrativi, una formazione multidisciplinare degli operatori pubblici e una partecipazione attiva dei cittadini, in linea con il principio di sussidiarietà (art. 118 Cost.).

L'adozione dell'approccio *urban health* si inserisce a pieno titolo in una concezione moderna del diritto amministrativo, in cui la pubblica amministrazione è chiamata a garantire diritti fondamentali attraverso l'azione pianificatoria e regolativa. In questo senso, l'*urban health* rappresenta non solo un insieme di buone pratiche, ma un criterio di orientamento dell'azione amministrativa, coerente con i principi costituzionali di solidarietà, buon andamento, efficacia e proporzionalità.

Inoltre, l'integrazione della salute nelle politiche urbane si collega direttamente agli obiettivi dell'Agenda 2030 dell'ONU, in particolare all'Obiettivo 3 (Salute e benessere) e all'Obiettivo 11 (Città e comunità sostenibili), che chiedono agli Stati e alle amministrazioni locali di rendere gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, resilienti e salubri²⁹.

Se l'*urban health* rappresenta il piano culturale e amministrativo che chiede alla città di farsi luogo di benessere e di prevenzione, i livelli essenziali di assistenza (LEA) costituiscono il piano giuridico che concretizza questo obiettivo. Essi sono lo strumento attraverso cui la Costituzione, all'art. 117, comma 2, lett. m), garantisce in modo uniforme i diritti civili e sociali, impedendo che le differenze territoriali si traducano in diseguaglianze di salute. Tuttavia, l'attuazione concreta dei LEA dipende in larga parte dalle Regioni e dalle aziende sanitarie locali, che sono chiamate a organizzare i servizi secondo risorse e priorità proprie.

Ne deriva una tensione strutturale tra principio di eguaglianza sostanziale e differenziazione territoriale, accentuata dal progressivo rafforzamento del regionalismo e, più di recente, dalle prospettive di autonomia differenziata di cui all'art. 116, comma 3, Cost. In tale quadro, il rischio è che i LEA e con essi il diritto fondamentale alla salute sancito dall'art. 32 Cost., non siano realmente esigibili in maniera uniforme, ma variabili a seconda della regione di residenza.

Il tema del regionalismo differenziato è divenuto di stringente attualità con l'approvazione della legge 26 giugno 2024, n. 86, nota come legge Calderoli, che ha dato attuazione all'art. 116, comma 3, Cost. in

²⁹ G. PIZZANELLI, B. PACINI, *L'Obiettivo 3 dell'Agenda 2030: salute e benessere. Statistiche, politiche e diritto*, in *I REPORT DEL CESDIRSAN*, 2, 2022, 1-100.

introducendo una disciplina organica delle intese tra Stato e Regioni ordinarie³⁰.

L'idea di fondo è consentire alle Regioni di ottenere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, ma il nodo critico si colloca proprio nell'ambito dei diritti sociali, tra cui la tutela della salute. La legge prevede che, qualora si intenda trasferire funzioni che incidono sull'erogazione di diritti civili e sociali, sia necessaria la previa determinazione dei livelli essenziali di assistenza.

È questo il presidio teorico volto a garantire uniformità su tutto il territorio nazionale: i LEA, una volta definiti e finanziati, costituirebbero la soglia invalicabile al di sotto della quale nessuna regione potrebbe scendere.

Il percorso attuativo, tuttavia, ha mostrato subito la sua fragilità. La determinazione dei LEA, affidata a una cabina di regia e a decreti legislativi governativi, incontra difficoltà tecniche e politiche notevoli: definire quali prestazioni siano essenziali, quantificarne i costi e assicurare un finanziamento stabile non è affatto semplice³¹. Su questo punto si sono concentrate le critiche della dottrina³² e delle istituzioni di controllo, come la Corte dei conti e la Banca d'Italia, che hanno segnalato

³⁰ G. AZZARITI, *Osservazioni sul disegno di legge "Calderoli" di attuazione dell'autonomia differenziata*, in *Democrazia e diritto*, 1, 2023; A. STERPA, *Le due "sentenze sorelle" sul regionalismo differenziato: legge Calderoli e referendum sotto la lente della nazione*, in *federalismi.it*, 13, 2025, 1-7; L. SPADACINI, *L'autonomia differenziata: considerazioni a margine del ddl Calderoli e delle disposizioni della legge di bilancio 2023*, in *federalismi.it*, 10, 2023, 217-230; A. FERRARA, *L'autonomia differenziata alla prova dell'attuazione*, in *federalismi.it*, 25, 2023, 1-11; A. POGGI, *Il regionalismo differenziato nella "forma" del ddl Calderoli: alcune chiare opzioni politiche, ancora nodi che sarebbe bene sciogliere*, in *federalismi.it*, 3, 2024, 4-14.

³¹ G. CASILLI, *Verso la necessaria determinazione dei LEP: la Cabina di regia governativa, tra "pre-intese" e DDL "Calderoli"*, in *Italian Papers On Federalism*, 2, 2023, 112-131.

³² S. SPATOLA, *Il solito dilemma: il finanziamento della salute tra effettività della tutela ed esigenze di bilancio. Evoluzione, critiche e prospettive alla luce del recente dibattito sociale*, in *Corti supreme e salute* 3, 2023, 1-47; M. BERGO, *I nuovi livelli essenziali di assistenza. Al crocevia fra la tutela della salute e l'equilibrio di bilancio*, in *Rivista Aic*, 2, 2017, 1-25; M. MENGOSI, *Tutela dei livelli essenziali di assistenza e mobilità sanitaria nell'esperienza italiana ed europea: gli slanci ei limiti dell'azione dell'Unione*, in D. MORANA (a cura di), *L'assistenza sanitaria transfrontaliera: verso un Welfare State europeo*, Napoli 2018, 179-216; G. COMAZZETTO, *La determinazione dei LEP e le prospettive della differenziazione regionale. Alcuni appunti ricostruttivi*, in *Amministrazione in cammino*, 2024, 1-59.

il rischio di un riconoscimento meramente nominale dei LEA, non accompagnato dalle risorse necessarie per renderli effettivi³³.

A complicare il quadro è intervenuta la Corte costituzionale con la sentenza 3 dicembre 2024, n. 192, che ha ridimensionato significativamente l'ambito della legge³⁴. La Corte ha chiarito che il trasferimento di competenze non può avvenire per intere materie, ma soltanto per funzioni specifiche, evitando che le intese si traducano in una devoluzione indiscriminata. Soprattutto, ha ribadito la natura pregiudiziale dei LEA: nessuna funzione che tocchi diritti sociali può essere trasferita se prima non è stata definita la soglia essenziale di garanzia. In questo senso, la Corte ha rafforzato il legame tra autonomia regionale e principio di eguaglianza sostanziale, richiamando la giurisprudenza che già in passato aveva qualificato la salute come diritto fondamentale e incompressibile.

Il dibattito dottrinale si è acceso su due fronti. Da un lato, vi è chi vede nell'autonomia differenziata un'occasione di responsabilizzazione e di migliore allocazione delle funzioni, capace di adattare le politiche sanitarie e territoriali alle peculiarità locali³⁵. Dall'altro, numerose voci sottolineano il pericolo di accentuare le disuguaglianze territoriali: se i LEA non venissero determinati con chiarezza o adeguatamente finanziati, l'effetto concreto sarebbe una sanità e un go-

³³ Corte dei Conti, *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni e Province autonome. Esercizi 2021-2024*, deliberazione n. 15/sezaut/2025/frg; Banca d'Italia, Disegno di legge AS 615 "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione", memoria inviata alla I Commissione della Camera, 2023: evidenzia l'incertezza dei meccanismi di finanziamento delle funzioni devolute e il rischio che i LEP sanità non vengano sostenuti con risorse adeguate.

³⁴ M. BORDIGNON, L. RIZZO, G. TURATI, *Il percorso di attuazione dell'autonomia differenziata: evoluzione storica e prospettive*, in *Politica economica*, 40(1-2), 2024, 215-235; P. TORRETTA, *La disciplina dei LEP per l'autonomia differenziata (ma non solo) al vaglio della Corte costituzionale. Note a margine della sentenza n. 192/2024*, in *federalismi.it*, 13, 2025, 173-189; A. MORELLI, *Fonti e diritti nella prospettiva dell'autonomia differenziata: la sent. n. 192 del 2024 tra forma e sostanza*, in *CITTADINANZA EUROPEA (LA)* 2024/2, 2025; A. MORRONE, *Lo stato regionale dopo la sent. n. 192 del 2024*, in *giustiziainsieme.it*, 2025.

³⁵ R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato e materia sanitaria*, in *Rivista Aic* 2, 2019, 1-15; E. CARUSO, *L'autonomia differenziata e la sanità: quale idea di redistribuzione*, in *Sistema Salute*, 66.2, 2022, 156-166; F. ANGELINI, *Autonomia differenziata e tutela della salute. Autonomia competitiva dei sistemi sanitari regionali vs universalismo solidale del sistema sanitario nazionale*, in *federalismi.it*, 15, 2019, 1-22; S. FOIANI, *Sanità e autonomia differenziata: l'impatto della Legge Calderoli sul riparto delle competenze tra Stato e Regioni*, 2023.

verno del territorio ancora più diseguali, in aperto contrasto con l'art. 3, comma 2, Cost³⁶.

Per quanto riguarda il nesso tra salute e governo del territorio, il regionalismo differenziato pone questioni particolarmente delicate. Entrambe le materie, pur suscettibili di autonomia, restano strettamente legate ai LEA, che devono garantire *standard* minimi nazionali in termini di accessibilità, prossimità e qualità ambientale. L'autonomia potrà rafforzare il diritto alla salute solo se accompagnata da LEA chiari, finanziati e verificabili, oltre che da meccanismi di perequazione. In mancanza di queste condizioni, rischia invece di accentuare la frammentazione, compromettendo diritti fondamentali.

La Corte costituzionale ha affermato che i diritti incompressibili, tra cui la salute, non possono essere sacrificati per esigenze di bilancio, ribadendo la necessità di garantire i LEA in maniera uniforme e vincolante, anche nelle Regioni sottoposte a piano di rientro³⁷.

La cronaca sanitaria dimostra come il sistema presenti divari marcati: tempi di attesa molto più elevati in alcune Regioni, disomogeneità nell'erogazione dei servizi di prevenzione, differenze significative nella diffusione delle strutture territoriali³⁸.

I rapporti ufficiali del Ministero della Salute sul monitoraggio dei LEA confermano sistematicamente la maggiore difficoltà delle Regioni del Mezzogiorno nel raggiungere i livelli minimi³⁹, divari confermati

³⁶ G. VIESTI, *Autonomia differenziata: un processo distruttivo*, in *il Mulino*, 68.3, 2019, 410-417; M.A. CABIDDU, *La favola brutta dell'autonomia differenziata*, in *Democrazia e diritto*, 1, 2023.

³⁷ Corte cost., 16 dicembre 2016, n. 275; Corte cost., 5 luglio 2017, n. 169.

³⁸ A. PIOGGIA, *Il diritto alla salute nella pandemia: prove di resilienza del Servizio sanitario nazionale*, cit., 115; F. PARUZZO, *La dimensione dell'uguaglianza nell'accesso alle prestazioni sanitarie. L'effetto della pandemia di Covid-19*, in *federalismi.it*, 2023, 1-12.

³⁹ Ministero della Salute, ex Direzione generale della programmazione sanitaria - Verifica adempimenti LEA anno 2020. Esito delle valutazioni del Tavolo adempimenti. Riepilogo Regioni in Piano di Rientro (aggiornamento: Giugno 2024). In particolare, le griglie ministeriali di verifica degli adempimenti LEA (pubblicate nel 2024, con anno di riferimento 2020) confermano la presenza di un divario sistemico tra Regioni in Piano di rientro (PdR) e Regioni non PdR, non solo in termini di performance sanitarie, ma anche di capacità amministrativa e qualità dei flussi informativi. Nelle Regioni PdR (Abruzzo, Calabria, Campania, Lazio, Molise, Puglia, Sicilia) emergono con maggiore frequenza esiti di "Inadempiente" o "Adempiente con impegno" su ambiti chiave: obblighi informativi statistici (completezza/qualità), monitoraggio *ex post* delle prestazioni (art. 50 l. 326/2003), sistemi informativi territoriali (SIAD per l'assistenza domiciliare, SIND per dipendenze, EMUR per emergen-

anche dai dati AGENAS⁴⁰ e dalle rilevazioni ISTAT⁴¹, che evidenziano disuguaglianze territoriali e socioeconomiche nella possibilità di accesso ai servizi sanitari⁴². Queste disparità emergono con chiarezza anche negli esiti di salute: la speranza di vita e la speranza di vita in buona salute mostrano scarti consistenti tra Nord e Sud, così come altri indicatori di benessere, ad esempio la quota di popolazione sedentaria, che varia da valori molto contenuti nelle aree più virtuose a percentuali assai elevate nelle Regioni più fragili⁴³.

Questi dati evidenziano il peso delle condizioni ambientali e territoriali nel determinare le disuguaglianze di salute, oltre la disponibilità di servizi sanitari.

Ne deriva che l'uguaglianza sostanziale invocata dall'art. 3, comma 2, Cost. richiede non solo uniformità nei LEA, ma anche politiche territoriali capaci di agire sui determinanti ambientali e sociali della salute.

Le città diventano in questo contesto luoghi emblematici di tali squilibri. La qualità dei servizi sanitari urbani dipende infatti non solo dall'efficienza amministrativa locale, ma anche dalle risorse regionali e dalla capacità di coordinamento interistituzionale. Ciò genera divari profondi: basti pensare alla distribuzione delle Case della Comunità previste dal PNRR, che rischiano di concentrarsi nelle aree più forti, ampliando il *gap* con i territori meno attrezzati.

za-urgenza) e digitalizzazione (FSE, interconnessione dei sistemi a livello nazionale). Questo *pattern* è speculare al quadro delle Regioni non PdR, dove prevale lo status "Adempiente" su gran parte degli adempimenti censiti. In prospettiva di eguaglianza sostanziale, tali evidenze indicano che l'uniformità dei LEA richiede anche uniformità di capacità amministrativa e informativa, condizione necessaria per convertire *standard* formali in accesso effettivo ed esiti comparabili.

⁴⁰ Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali (AGENAS), *Rapporto annuale sullo stato del Servizio Sanitario Nazionale*, Roma, 2022.

⁴¹ ISTAT, Rapporto BES 2023.

⁴² Sul punto vedi A. BARONE, F. MANGANARO, *PNRR e Mezzogiorno*, in *Quaderni Costituzionali*, 1, 2022, 148.

⁴³ In particolare, i dati evidenziano: speranza di vita alla nascita pari a 83,1 anni (84,6 nella Prov. autonoma di Trento, 81,4 in Campania); speranza di vita in buona salute pari a 59,2 anni (66,5 in Prov. autonoma di Bolzano, 52,8 in Basilicata); popolazione sedentaria: media nazionale 34,2%, minimi in Bolzano (15%), massimi in Basilicata (53,7%). Infine, la mortalità evitabile (per cause prevenibili o trattabili) si colloca nel 2021 a 19,2 per 10.000 abitanti, ancora al di sopra dei livelli pre-pandemia (16,5 per 10.000 nel 2019), con valori più elevati in alcune regioni meridionali. Il dato si intreccia con le disuguaglianze socioeconomiche: tra i 30 e i 74 anni, la mortalità evitabile è quasi doppia tra chi ha un titolo di studio basso (39,6 per 10.000) rispetto ai laureati (20,3 per 10.000).

Per colmare il divario tra uniformità normativa e diversità fattuale servono tre movimenti convergenti. Primo, una pianificazione sanitaria *place-based* che tenga conto delle differenti geografie urbane (densità, connessioni, *mix* funzionale dei quartieri) per localizzare Case della Comunità, Centrali Operative Territoriali e Ospedali di Comunità dove la domanda potenziale e la barriera d'accesso sono più alte. Secondo, un monitoraggio realmente azionabile: gli indicatori LEA vanno letti insieme a quelli urbani (mobilità, qualità dell'aria, sicurezza stradale, deprivazione), con *dashboard* integrate che facilitino correzioni di rotta nel breve periodo. Terzo, meccanismi di perequazione e assistenza tecnica che accompagnino le Regioni e i Comuni in ritardo: i LEA non si "ordinano" per decreto, si costruiscono con capacità amministrativa e filiere di servizio.

In definitiva, la sfida che emerge è quella di costruire un equilibrio tra l'autonomia regionale e il dovere statale di garantire diritti sociali indivisibili. Solo così il diritto alla salute potrà realizzarsi in modo pieno e non condizionato dal contesto territoriale⁴⁴.

3. PNRR E CITTÀ PER LA SALUTE: IL RILANCIO DELLA SANITÀ TERRITORIALE

La seconda declinazione della città come spazio giuridico della salute è quella della sanità territoriale. Essa trova oggi una cornice di riforma nel PNRR (Missione 6) e nel D.M. 77/2022, che introducono un nuovo modello di prossimità basato su Case della Comunità, Ospedali di Comunità e Centrali Operative Territoriali.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) costituisce un passaggio cruciale per il futuro del Servizio Sanitario Nazionale (SSN), non solo in termini di investimenti, ma per la portata trasformativa delle sue riforme. In particolare, la Missione 6 "Salute" rappresenta uno snodo fondamentale per ripensare la relazione tra sanità e territorio, promuovendo un modello più equo, vicino ai cittadini, digitalmente integrato e capace di affrontare le disuguaglianze strutturali che attraversano il Paese⁴⁵.

⁴⁴ G. CALABRÒ, *Il regionalismo differenziato e i LEA: rischi e prospettive*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2020, 233 ss.

⁴⁵ M.A. SANDULLI, *Sanità, misure abilitanti generali sulla semplificazione e giustizia nel PNRR*, in *federalismi.it*, 2021, 2 ss.; A. SAPORITO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e*

Questa trasformazione non riguarda soltanto la dimensione organizzativa e strutturale della sanità pubblica, ma investe la città come spazio giuridico, amministrativo e sociale in cui si gioca la concretizzazione del diritto alla salute.

La Componente 1 della Missione 6, intitolata “*Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l’assistenza sanitaria territoriale*”, mira a potenziare e riorganizzare l’assistenza sanitaria sul territorio secondo un nuovo modello di rete, basato su Case della Comunità, Ospedali di Comunità, Centrali Operative Territoriali (COT) e assistenza domiciliare. L’obiettivo è rafforzare la capacità di presa in carico dei pazienti, in particolare delle persone affette da patologie croniche e in condizioni di fragilità, decongestionando al contempo il sistema ospedaliero. La Componente 2, intitolata “*Innovazione, ricerca e digitalizzazione del Servizio Sanitario*” ha come obiettivi principali l’aggiornamento tecnologico e digitale, la formazione, la ricerca scientifica.

Tra le principali criticità evidenziate con riguardo all’attuazione del PNRR in ambito sanitario, vi è la tendenza a concepire le nuove strutture territoriali – in particolare le Case e gli Ospedali di Comunità – come meri contenitori edilizi, senza un’adeguata riflessione sulla loro effettiva integrazione nella rete dei servizi esistenti e senza il coinvolgimento degli attori territoriali. Tale approccio rischia di tradursi nella creazione di luoghi di cura fisicamente presenti ma funzionalmente deboli, se non inseriti in un disegno coerente di *governance*⁴⁶. In questa prospettiva, l’attuazione della Missione 6 viene ricondotta a un insieme di direttrici strategiche tra loro complementari, concepite come pilastri di un disegno unitario volto a rafforzare la coerenza complessiva della riforma⁴⁷.

Anzitutto, è necessario un sistema di *governance* multilivello capace di coordinare Stato, Regioni, Comuni e Aziende sanitarie locali, così

Resilienza ed il diritto alla salute, nuova evoluzione? in *Amministrativ@mente*, 1, 2024, 2097-2122; B. PRIMICERIO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) nel quadro della “Nuova Sanità”*, in *Il Diritto Sanitario Moderno*, 2, 2022, 91-07.

⁴⁶ E. ANESSI PESSINA, A. CICHETTI, D. D’ANGELA, B. POLISTENA, F. SPANDONARO, *Proposte per l’attuazione del PNRR in sanità: governance, riparto, fattori abilitanti e linee realizzative delle missioni*, in *Mecosan: management ed economia sanitaria*, 119, 3, 2021, 89-117; G. SCIULLO, *La “Governance” del PNRR: profili organizzativi*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 4, 2021, 716-742.

⁴⁷ G. RAZZANO (a cura di), *La missione salute del PNRR: opportunità e prospettive*, Napoli, 2024, 39 ss.; R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Dieci tesi per una nuova sanità territoriale*, in *Corti Supreme e Salute*, 2, 2023, 301-308.

da evitare interventi frammentati e garantire coerenza tra pianificazione sanitaria e territoriale. La sanità di prossimità richiede poi una vera territorializzazione dell'assistenza, che non si riduca alla moltiplicazione di strutture, ma ripensi la città come ecosistema sociosanitario, in cui la cura si realizza anche nei luoghi di vita quotidiana.

Un ulteriore principio riguarda l'equità e la giustizia spaziale: la localizzazione delle strutture deve tener conto delle aree interne, delle marginalità urbane e delle popolazioni fragili, affinché l'accesso ai servizi diventi effettivamente universale. Centrale è anche l'innovazione digitale⁴⁸, che non va intesa come mera modernizzazione tecnologica, ma come strumento per garantire continuità della cura e accessibilità ai servizi.

Il rafforzamento della sanità territoriale implica inoltre una reale integrazione tra ambito sanitario e sociale, con la partecipazione di enti locali, terzo settore e comunità. In questo quadro diventa decisivo investire nelle professioni sanitarie territoriali, dalla medicina generale all'infermieristica di comunità, senza le quali le Case della Comunità resterebbero prive di contenuto. Infine, è essenziale prevedere meccanismi di valutazione e *accountability* che misurino non solo la spesa, ma anche qualità, equità ed efficacia dei servizi.

In questo contesto, i comuni e le città metropolitane devono essere coinvolti fin dalla fase di programmazione, perché è nei loro territori che la salute si rende tangibile o si nega. Il concetto di "città della salute" è dunque espressione di una rinnovata responsabilità istituzionale, in cui urbanistica, *welfare*, trasporti, ambiente e cultura concorrano a promuovere un benessere effettivo, quotidiano, accessibile.

Le strutture previste dal PNRR sono efficaci se integrate nella trama urbana: raggiungibili a piedi o in bici, con spazi pubblici accoglienti, relazione con scuole, mercato, parchi, trasporto pubblico. La programmazione degli interventi dovrebbe, dunque, prevedere criteri di urbanistica "*health-friendly*" nei bandi e negli atti attuativi: valutazio-

⁴⁸ R. LAURITA, F.M. FERRARA, R. BERNABELI, *PNRR e Telemedicina*, in *PNRR Missione 6 salute: una missione possibile?*, Torino, 2022, 29-35; M. ELENA POLI, *Programmare e progettare nuovi modelli organizzativi per traguardare gli obiettivi del PNRR in Sanità: Centrali Operative Territoriali e strumenti di telemedicina*, in *Project Manager*: 57, 1, 2024, 17-25; M. BOBINI, P. BOSCOLO, A. ROTOLO, C. CACCIA, F. PETRACCA, *La telemedicina verso il consolidamento: assetti organizzativi formalizzati ed emergenti nel SSN*, in *Rapporto OASI*, Milano, 2023, 473-513.

ni *ex ante* sull'impatto di prossimità, requisiti di accessibilità universale, connessione alle reti lente e al verde di quartiere⁴⁹.

L'attuazione del PNRR costituisce la cornice di investimento e di riforma per la sanità territoriale, una strategia che trova nel D.M. 23 maggio 2022, n. 77, la sua traduzione normativa e organizzativa.

L'approccio dell'*urban health* ha mostrato come la salute non si riduca a una dimensione clinica, ma prenda forma a partire dall'intreccio dinamico tra cose, corpi e spazi⁵⁰ più specificamente, infrastrutture, relazioni e diritti. Le infrastrutture includono non solo le strutture fisiche e tecnologiche, ma anche quelle organizzative e logistiche che condizionano l'accessibilità e la qualità dei servizi sanitari. Le relazioni rimandano alla rete di legami sociali, istituzionali e politici che rendono possibile, o ostacolano, la cura, determinando inclusioni ed esclusioni. I diritti, infine, rappresentano la cornice normativa ed etica che riconosce ogni individuo come soggetto titolare di pretese legittime di equità, dignità e giustizia sanitaria.

Questo modello relazionale si concretizza oggi nella cornice normativa del D.M. 77/2022, che definisce lo *standard* per l'assistenza sanitaria territoriale nell'ambito del Servizio Sanitario Nazionale⁵¹. Si tratta di un provvedimento attuativo della riforma contenuta nella Missione 6 del PNRR, volto a superare il modello incentrato sulla dimensione ospedaliera e a promuovere una sanità di prossimità, fondata su capillarità, continuità della presa in carico e integrazione con i servizi sociali e socio-assistenziali.

In particolare, l'articolo 3 del decreto delinea l'architettura complessiva del nuovo modello territoriale. Esso è strutturato attorno a una rete integrata di presidi e servizi, che comprende le Case della Comunità, gli Ospedali di Comunità, le Centrali Operative Territoriali e le Unità di continuità assistenziale, chiamati a garantire non solo cure, ma anche

⁴⁹ A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana come strategia di ripresa e resilienza - The urban regeneration as strategy of recovery and resilience*, in *Munus*, 2, 2021, 329-344; T. ANDREANI, *Il Servizio sanitario nazionale, tra storia e attualità: riflessioni intorno alla gestazione e alle prospettive di attuazione della riforma della sanità territoriale*, in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto*, 1, 2023, 335 ss.

⁵⁰ T. BONETTI, *Le autonomie tra governo del territorio e tutela della salute*, cit., 31.

⁵¹ E. ROSSI, *Le "Case della comunità" del PNRR: alcune considerazioni su un'innovazione che merita di essere valorizzata*, in *Corti supreme e salute*, 2, 2021, 362; F. GELLI, N. MOSTARDA, *La Casa della Comunità 4.0*, Paper della Fondazione 2, 2021, Fondazione Italia in Salute.

orientamento, prevenzione, ascolto e partecipazione della comunità. È evidente che tale modello implichi una presenza fisica distribuita e dunque richieda una riflessione specifica sulla localizzazione e inserimento urbano di queste strutture.

L'articolo 4, comma 3, stabilisce che deve essere prevista una Casa della Comunità "*hub*" ogni 40.000-50.000 abitanti⁵². Tale soglia quantitativa, tutt'altro che neutra, assume un significato direttamente urbanistico: implica una proiezione spaziale del diritto alla salute, che deve essere garantito non in modo astratto ma attraverso punti di accesso territoriali facilmente raggiungibili. Ne consegue la necessità che le amministrazioni comunali e regionali aggiornino i propri strumenti urbanistici, riservando aree centrali, accessibili, collegate alle reti del trasporto pubblico, per accogliere queste nuove funzioni sanitarie.

Similmente, l'articolo 7 prevede che venga istituito almeno un Ospedale di Comunità ogni 100.000 abitanti, con una dotazione minima di venti posti letto. Anche qui, sebbene non venga esplicitato un criterio localizzativo, il riferimento alla funzione di deospedalizzazione e continuità assistenziale richiede che queste strutture siano integrate nel tessuto urbano, facilmente fruibili, prossime alle residenze, in grado di alleggerire la pressione sugli ospedali e al tempo stesso di generare fiducia nella rete territoriale.

Un ulteriore tassello rilevante è costituito dall'articolo 11, dedicato alle Centrali Operative Territoriali (COT). Queste strutture, con funzione di coordinamento clinico, informativo e logistico, sono chiamate a connettere i diversi nodi della rete sociosanitaria. Per svolgere efficacemente tale ruolo, esse necessitano non solo di un'infrastruttura digitale, ma anche di una collocazione fisica strategica, che ne garantisca l'efficacia operativa e la prossimità ai territori serviti.

Nel loro complesso, dunque, le disposizioni del D.M. 77/2022 danno corpo a un modello di sanità pubblica in cui lo spazio urbano diventa infrastruttura della salute. Non è più sufficiente prevedere l'esistenza formale dei servizi: occorre collocarli, progettarli, distribuirli secondo logiche di equità spaziale, densità relazionale e connessione con i

⁵² Allegato 1 del D.M. 77/2022 stabilisce che vi saranno due diverse tipologie di Case della Comunità: La Casa della Comunità "*hub*" e quella "*spoke*", quest'ultima "satellite" della prima. Sia nell'accezione *hub* sia in quella *spoke*, "la Casa della Comunità costituisce l'accesso unitario fisico per la comunità di riferimento ai servizi di assistenza primaria".

luoghi della vita quotidiana⁵³. In tal senso, gli *standard* del D.M. 77 possono diventare davvero performativi solo se tradotti in scelte di assetto urbano: dove si collocano i presidi, come si connettono alla mobilità quotidiana, quali spazi di relazione offrono. Strumenti come la valutazione d'impatto sulla salute permettono di misurare preventivamente gli effetti urbanistici delle decisioni sanitarie e, simmetricamente, gli effetti sanitari delle decisioni urbanistiche. L'integrazione regolativa tra piano sanitario e piano urbanistico è il passaggio che trasforma lo *standard* da requisito astratto in diritto accessibile nello spazio.

Definita l'architettura, occorre però misurarne l'attuazione. Qui si innestano le due principali lenti di monitoraggio. I dati del MEF, attraverso l'Unità di Missione PNRR e il sistema ReGiS, registrano l'avanzamento finanziario e infrastrutturale: quanti progetti avviati, quante strutture inaugurate, quale quota di risorse utilizzata⁵⁴. I dati di AGENAS, invece, accertano l'operatività effettiva: quanti servizi sono realmente attivi, quante *équipe* multidisciplinari sono state costituite, quale livello di continuità assistenziale è assicurato⁵⁵. Le due prospettive non sono alternative, ma complementari: i dati MEF offrono la fotografia della spesa e dei cantieri, i dati AGENAS quella della funzionalità dei servizi. Ed è proprio nello scarto tra costruzione e funzionamento che si misura la reale capacità riformatrice della Missione 6.

Le evidenze più recenti confermano questo scarto. Dal lato MEF, al primo semestre 2025 risultano formalmente attivate oltre un migliaio di Case della Comunità e alcune centinaia di Ospedali di Comunità, in anticipo rispetto ai *target* intermedi, sebbene oltre l'80% delle risorse destinate alla Missione 6 non fosse ancora stato speso e diversi obiettivi risultassero in ritardo secondo analisi indipendenti⁵⁶. A ciò si aggiunge il tema delle disuguaglianze territoriali, già segnalato dalla Fondazione

⁵³ M. D'ARIENZO, *Verso un sistema di unità sanitaria? Luci e ombre del DM 77/2022*, in *CORTI SUPREME E SALUTE*, 2, 2023, 309-317.

⁵⁴ Ministero dell'Economia e delle Finanze - Ragioneria Generale dello Stato, Portale ReGiS, *Stato di attuazione PNRR, Missione 6 Salute*, dati al 30 giugno 2025, in www.rgs.mef.gov.it.

⁵⁵ Monitoraggi AGENAS, Rapporto nazionale II semestre 2024.

⁵⁶ Fondazione GIMBE, Monitoraggio PNRR Salute, rapporto 2025, in www.gimbe.org. Secondo i dati ufficiali, sono state attivate, circa 1.225 Case della Comunità (è il 18 % in più rispetto al target previsto per giugno 2026) e 368 Ospedali di Comunità. Tuttavia, il rispetto dei tempi formali di attuazione non corrisponde a una piena operatività: le strutture sono state inaugurate, ma non è chiaro quante dispongano di *équipe* multidisciplinari effettivamente funzionanti. Secondo un'analisi della Fondazione

GIMBE: mentre Regioni come Emilia-Romagna, Toscana e Lombardia hanno avviato progetti integrati e sperimentazioni avanzate, quelle sottoposte a piano di rientro, come Calabria, Campania e Molise, registrano ritardi significativi, sia sul piano infrastrutturale che su quello della programmazione. Ne emerge il rischio di una sanità “a più velocità”, capace di ampliare anziché ridurre i divari Nord-Sud.

Dal lato AGENAS, la situazione appare molto più disomogenea: molte Case della Comunità risultano ancora prive dei servizi essenziali, solo una frazione limitata è pienamente conforme agli *standard* previsti, e una percentuale minima dispone di personale medico-infermieristico completo; per gli Ospedali di Comunità, la quota con almeno un servizio funzionante non supera un quinto del totale previsto, mentre il dato positivo delle COT dimostra che, laddove le strutture sono meno complesse sul piano edilizio e organizzativo, il sistema è stato in grado di rispettare i cronoprogrammi⁵⁷. Analoghe criticità emergono per l'assistenza domiciliare integrata e le cure palliative, formalmente diffuse ma nella sostanza molto disomogenee sul territorio⁵⁸.

Nel complesso, dunque, il monitoraggio mette in evidenza tre criticità principali: il ritardo strutturale nella piena operatività delle Case e degli Ospedali di Comunità, la carenza di personale, soprattutto infermieri di comunità e medici territoriali e la forte disomogeneità regionale.

Senza un coordinamento nazionale più incisivo, capace di assicurare risorse adeguate, perequazione e criteri di uniformità, il rischio concreto è che la riforma si traduca in un'ennesima occasione mancata.

La piena attuazione del D.M. 77/2022 dipende anche da una *data-governance* affidabile e interoperabile. Senza flussi informativi completi e omogenei⁵⁹, SIAD per l'assistenza domiciliare, SISM per la salute

GIMBE, al 30 giugno 2025 ben cinque obiettivi su quattordici risultano in ritardo, e l'82 % delle risorse della Missione 6 resta ancora inutilizzato.

⁵⁷ AGENAS, dicembre 2024: solo il 9,6% delle Case della Comunità pienamente operative, 2,7% con personale completo; Ospedali di Comunità con almeno un servizio attivo pari al 21,8%; COT operative in 642 casi su 650.

⁵⁸ Id., su ADI e cure palliative domiciliari: copertura formale elevata ma forte disomogeneità territoriale e coinvolgimento non uniforme dei medici di medicina generale.

⁵⁹ S. CINCIMINO, F. BONADONNA, *I flussi informativi per il controllo gestionale e strategico in sanità*, A13, 2007; G. LOFARO, *Piattaforma di Telemedicina e Fascicolo Sanitario Elettronico: il raccordo dei flussi informativi per i servizi sanitari digitali alla luce delle nuove linee guida*, in *Amministrativ@mente*, 2, 2023, 892 ss.; N. POSTERARO, *Il fascicolo sanitario elettronico*, in *L'unità del Diritto*, 38, 2022, 187-200; S. CORSO, *Il fascicolo sanitario*

mentale, EMUR per emergenza–urgenza e senza un Fascicolo Sanitario Elettronico realmente integrato, la presa in carico territoriale rischia di rimanere diseguale a prescindere dagli *standard* numerici. In quest’ottica, l’integrazione tra indicatori sanitari e indicatori urbani consente di orientare localizzazioni, orari e dotazioni dei servizi.

Tuttavia, al di là delle innovazioni normative e dei modelli organizzativi delineati dal D.M. 77/2022, la vera sfida che si pone oggi è, in profondità, una sfida culturale. Le difficoltà di attuazione del nuovo modello di sanità territoriale non derivano soltanto da carenze strutturali, da limiti di bilancio o da ostacoli urbanistici, ma da un elemento più sottile e strutturale: la persistente separazione tra due culture professionali, quella del governo del territorio e quella della tutela della salute.

Da un lato, il mondo della pianificazione urbanistica, che si è sviluppato storicamente intorno a categorie come destinazione d’uso, *standard* urbanistici, strumenti di perequazione, logiche insediative. Dall’altro, il mondo della sanità pubblica, organizzato intorno a concetti come livelli essenziali di assistenza, continuità di cura, cronicità, appropriatezza clinica. Due universi paralleli, che raramente si sono parlati, e che ancor più raramente hanno costruito strumenti comuni di lettura del territorio.

Eppure, oggi più che mai, il successo della riforma sanitaria e più in generale l’attuazione del diritto alla salute in chiave territoriale, dipende dalla capacità di creare un’intersezione tra queste due culture.

È proprio in questa direzione che la città può essere ripensata come luogo che cura: non solo perché vi si trovano presidi sanitari, ma perché le sue forme, regole, reti e spazi sono progettati per generare benessere⁶⁰.

In questa prospettiva, il D.M. 77/2022 rappresenta una straordinaria occasione per misurare la maturità delle politiche pubbliche e il grado di integrazione tra pianificazione sanitaria e urbanistica.

elettronico 2.0. Spunti per una lettura critica, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2, 2024, 334-362.

⁶⁰ F. PIZZOLATO, *Le Case della Comunità e il rapporto tra città e salute*, in *Dirittifondamentali.it*, 1, 2022, 423.

4. VERSO UNA SANITÀ URBANA EQUA: IL RUOLO DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO TRA PROGRAMMAZIONE E RIFORME

Il percorso sin qui tracciato evidenzia come la costruzione di una sanità urbana equa richieda una *governance* capace di integrare strumenti urbanistici e sanitari. In questo quadro, il diritto amministrativo assume un ruolo centrale: non soltanto come insieme di regole procedurali, ma come architettura istituzionale che consente di connettere programmazione sanitaria, pianificazione territoriale e partecipazione civica.

L'esperienza più recente dimostra che i grandi processi di riforma, dal PNRR al D.M. 77/2022, non possono essere attuati senza un'effettiva integrazione tra le decisioni sanitarie e quelle urbanistiche. La collocazione di Case della Comunità e la distribuzione degli Ospedali di comunità sono concepite proprio per superare la frammentazione dei servizi e restituire una dimensione comunitaria alla cura, offrendo non solo prestazioni sanitarie, ma anche spazi di prossimità e integrazione sociale⁶¹.

In questo senso, il diritto amministrativo agisce come “diritto della connessione”, capace di tenere insieme settori diversi e di tradurre i principi costituzionali in decisioni operative.

Sul piano operativo, la connessione tra governo del territorio e governo della salute passa per strumenti amministrativi già disponibili: accordi di programma per la co-localizzazione di Case della Comunità con servizi sociali e mobilità; conferenze di servizi decisorie per accelerare le localizzazioni complesse; convenzioni urbanistiche e piani integrati urbano-sanitari per coordinare reti intercomunali. È in questa fase procedimentale che la discrezionalità si traduce in responsabilità⁶² sebbene il ricorso alla discrezionalità pianificatoria presenti aspetti ambivalenti.

Da un lato, rappresenta un punto di forza: consente alle amministrazioni locali di adattare le scelte alle caratteristiche specifiche del

⁶¹ A. PIOGGIA, *Il diritto alla salute nella pandemia: prove di resilienza del Servizio sanitario nazionale*, cit., 121-122.

⁶² L. GIANI, *Organizzazione territoriale dei servizi sociali: il livello ottimale delle prestazioni*, in *federalismi.it*, 16, 2016, 5 ss., dove si sottolinea che «non è certo casuale che l'emersione del concetto di ambito territoriale nei servizi abbia trovato la propria origine nel settore socio-sanitario [...]». In questa prospettiva, l'ambito emerge nella sua accezione di aggregato espressione dei bisogni della collettività, quale “dimensione territoriale ottimale” entro la quale ricondurre l'organizzazione (unitaria) del servizio».

territorio, di bilanciare interessi molteplici e di incorporare valori ambientali, sociali e sanitari in una visione unitaria. Come ha affermato il Consiglio di Stato, l'urbanistica non può essere ridotta a mero coordinamento delle potenzialità edificatorie, ma deve configurarsi come intervento complessivo della comunità sul proprio territorio, orientato a uno sviluppo armonico e sostenibile⁶³.

Dall'altro lato, la stessa ampiezza della discrezionalità può costituire un limite: lasciare troppo spazio alle scelte locali rischia di produrre frammentazioni, conflitti di interessi e disparità nell'attuazione dei diritti. Lo stesso processo di riforma territoriale rischia, se non governato da criteri di uniformità, di accentuare le disuguaglianze: alcune aree urbane potrebbero beneficiare di reti di prossimità efficaci, mentre altre resterebbero escluse. La discrezionalità deve quindi tradursi in responsabilità, orientata alla perequazione e alla coerenza nazionale⁶⁴. Non a caso, la giurisprudenza costituzionale ha sottolineato come la salute rappresenti un valore primario e assoluto, che deve orientare l'esercizio della discrezionalità amministrativa e vincolare le scelte urbanistiche⁶⁵.

In questa prospettiva, uno degli strumenti che meglio evidenzia la tensione tra garanzia e conflitto è la conferenza di servizi decisoria, disciplinata dagli artt. 14 ss. della legge 7 agosto 1990, n. 241. Nata come strumento di coordinamento in ambito urbanistico, per ridurre conflitti tra amministrazioni, essa si è progressivamente trasformata in strumento di semplificazione e accelerazione⁶⁶. Sebbene oggi prevalga l'aspetto

⁶³ Cons. Stato, sez. IV, 21 ottobre 2024, n. 8412.

⁶⁴ A. PIOGGIA, *Il diritto alla salute nella pandemia: prove di resilienza del Servizio sanitario nazionale*, cit., 125-126; G. MORBIDELLI, *Urbanistica e Costituzione. La pianificazione tra discrezionalità e garanzie*, Giuffrè, Milano, 2019; A. POLICE, *Il diritto amministrativo tra discrezionalità e principi costituzionali*, Torino 2021; F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, Dike, Roma 2023; P. URBANI, F. OCCHIENA, *Diritto urbanistico. Ambiente, territorio, governo della città*, Torino, 2022; L. VANDELLI, *Il governo locale*, Bologna, 2020.

⁶⁵ Corte cost. 7 novembre 2003, n. 307.

⁶⁶ F. GAMBARDILLA, *Il superamento della dimensione negoziale della conferenza di servizi decisoria: dalla riforma Madia alla recente legislazione emergenziale*, in *federalismi.it*, 6, 2021, 18-41; M. D'ARIENZO, *Semplificazione dei processi decisionali nella nuova conferenza di servizi: problemi attuativi, di coordinamento e di gestione degli interessi sensibili*, in *Diritto e società*, 3, 2017, 545. M. SANTINI, *La conferenza di servizi*, Roma, 2008; F. G. SCOCA, *Analisi giuridica della conferenza di servizi*, in *Diritto amministrativo*, 1999, 255; G. SORICELLI, *Contributo in tema di conferenza di servizi*, Napoli, 2000; E. STICCHI DAMIANI, *La conferenza di servizi*, in *Studi in onore di P. Virga*, vol. II, Milano, 1994, 1755; L. TORCHIA, *La conferenza di servizi e l'accordo di programma ovvero della difficile semplificazione*, in *Giornale di*

acceleratorio, nei procedimenti più complessi (ambientali, urbanistici, sanitari) il suo valore sostanziale torna centrale: non basta decidere in fretta, occorre integrare valutazioni e bilanciare interessi.

In linea generale, la determinazione conclusiva viene assunta sulla base delle posizioni prevalenti delle amministrazioni partecipanti; tuttavia, se il dissenso è espresso da un'amministrazione titolare di interessi sensibili – salute, ambiente, patrimonio culturale – la regola maggioritaria viene meno e la decisione è rimessa a un livello più alto (Consiglio dei ministri o organo collegiale dell'ente territoriale). La giurisprudenza⁶⁷ ha chiarito questo punto, sottolineando che il dissenso qualificato non può essere ignorato né superato da determinazioni dirigenziali, ma deve essere valutato in sede collegiale.

Più di recente, il Consiglio di Stato⁶⁸, ha ribadito che la conferenza non può essere ridotta a un meccanismo di semplificazione automatica: la determinazione finale deve essere sempre espressa e motivata, proprio perché frutto di un bilanciamento complesso tra interessi eterogenei, tra cui la salute e l'ambiente, che la Costituzione qualifica come primari. La sentenza ha chiarito che il silenzio assenso non si applica alla decisione conclusiva della conferenza, ma solo ai pareri endoprocedimentali, e che i pareri tardivi sono inefficaci. Ciò significa che la conferenza di servizi resta un luogo di discrezionalità “piena”, dove la tutela della salute opera come limite e criterio ordinante della decisione finale.

Questa configurazione rappresenta un punto di forza, perché consente un confronto simultaneo tra amministrazioni e un meccanismo di salvaguardia per la salute in caso di dissenso qualificato. Tuttavia, i contro non sono trascurabili: il mancato riconoscimento del silenzio assenso finale può tradursi in rallentamenti e paralisi decisionali; l'ampiezza della discrezionalità può produrre esiti poco prevedibili e accrescere il contenzioso; la disomogeneità di competenze tra amministrazioni ri-

diritto amministrativo, 1997, 675. A. GIORGIO, *La conferenza di servizi tra semplificazione e coordinamento amministrativo*, in *Annali-Università degli Studi Suor Orsola Benincasa*, 13.1, 2020; D. D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, 2002; D. D'ORSOGNA, *Semplificazione e conferenza di servizi. Relazione al Convegno AIPDA Antidoti alla cattiva amministrazione: una sfida per le riforme*, Roma 7-8 ottobre 2016, 17; E. SCOTTI, *La conferenza di servizi*, in *L'azione amministrativa*, Torino, 2016, 451-521.

⁶⁷ Cons. Stato, Sez. VI, 23 febbraio 2011, n. 1132.

⁶⁸ Consiglio di Stato, Sez. IV, 22 luglio 2025, n. 6502.

schia di svuotare la tutela della salute, riducendola a un presidio solo formale.

In questo quadro, la conferenza di servizi può essere al tempo stesso strumento di garanzia e fattore di conflitto. La sua efficacia dipende dal modo in cui viene praticata: se intesa come sede reale di confronto e bilanciamento, diventa il canale privilegiato per integrare pianificazione sanitaria e urbanistica; se degradata a rito procedurale, rischia di produrre solo frammentazione e rinvii.

La sanità urbana equa nasce da strategie diffuse, incrementalmente e partecipate più che da interventi straordinari. La discrezionalità amministrativa è virtuosa quando rende esplicito il nesso tra equità spaziale e salute: motivazioni che dicono perché qui e non altrove, come si garantisce la prossimità ai gruppi vulnerabili, in che modo si collegano reti lente, verde e servizi.

I dati BES⁶⁹ dimostrano come la questione dell'equità non si esaurisca nell'uniformità delle prestazioni, ma investa la distribuzione spaziale delle opportunità di accesso e gli esiti concreti.

I divari Nord-Sud non si colmano solo con infrastrutture: servono perequazione finanziaria e assistenza tecnica ai contesti in ritardo (soprattutto Regioni in piano di rientro), per evitare che l'innovazione resti concentrata dove le capacità amministrative sono più forti.

Il diritto amministrativo, in questo quadro, deve agire da garante degli *standard* con meccanismi di supporto operativo, affiancamento e revisione periodica delle localizzazioni rispetto a indicatori di prossimità e copertura delle fragilità. Una sanità urbana equa richiede quindi meccanismi di valutazione e correzione che rendano la discrezionalità amministrativa trasparente e responsabile. A tal fine, si potrebbe introdurre una verifica *ex post* degli effetti delle scelte localizzative, da svolgere entro un termine prefissato (24–36 mesi), basata su indicatori semplici e pubblici: la quota di popolazione che può raggiungere i servizi in tempi brevi (15 minuti a piedi o in bicicletta, 20 con trasporto pubblico), la copertura delle fasce vulnerabili (anziani, cronici, minori), i tempi medi di presa in carico, i tassi di utilizzo dei servizi e alcuni esiti intermedi, come l'adesione a programmi di *screening* o la riduzione degli accessi impropri al pronto soccorso.

Un simile dispositivo permetterebbe di trasformare i principi enunciati nella giurisprudenza secondo cui la pianificazione è governo

⁶⁹ Istat, Rapporto BES 2023.

complessivo del territorio e deve essere motivata in relazione ai valori costituzionali, come ribadito dal Consiglio di Stato⁷⁰, in strumenti concreti di *accountability*. Qualora gli indicatori evidenzino scostamenti significativi, l'amministrazione dovrebbe essere vincolata a adottare misure correttive, fino all'eventuale revisione della localizzazione. In questo modo, il diritto amministrativo si configura non solo come disciplina di limiti e controlli, ma come garanzia attiva dell'effettività del diritto alla salute nello spazio urbano.

Una cultura amministrativa comune tra urbanistica e sanità si costruisce anche così: indicatori condivisi, verifiche *ex post* sugli esiti di salute e capacità di riorientare gli assetti qualora la città non "curi" abbastanza.

Il criterio ordinante per trasformare la discrezionalità in responsabilità, dunque, è il valore costituzionale della salute. La Corte costituzionale qualifica la salute come valore primario (e spesso "assoluto"): ciò non significa che annulli ogni bilanciamento, ma che fissa confini all'autonomia valutativa dell'amministrazione. Quando scelte urbanistiche e di programmazione sanitaria si intrecciano, l'esito deve essere compatibile con la tutela effettiva del diritto, non già un sacrificio ingiustificato in nome di convenienze allocative o di pratiche contabili. In altri termini, il bilanciamento è strutturato: proporzionalità, ragionevolezza e parità di trattamento fungono da chiavi per legittimare la scelta pubblica ed evitare una deriva particolaristica⁷¹.

Il D.M. 77/2022 rappresenta dunque un banco di prova decisivo: non basta costruire nuove strutture, occorre trasformarle in nodi capaci di connettere reti di cura, spazi urbani e politiche sociali. La posta in gioco riguarda la città stessa come spazio giuridico della salute, chiamata a dare contenuto concreto all'art. 32 Cost. Le esperienze internazionali e l'Agenda 2030 indicano la direzione, intrecciando salute e città sostenibili.

La sfida, dunque, rimane aperta, ed è insieme culturale e istituzionale: costruire città che non solo curino, ma che, nel loro stesso disegno, prevengano disuguaglianze e generino coesione.

⁷⁰ Cons. Stato, sez. IV, sent. 21 ottobre 2024, n. 8412.

⁷¹ A. MORRONE, *Il diritto alla salute nella giurisprudenza della Corte costituzionale italiana*, in Riv. AIC, 2013.

SECONDA SESSIONE

GLI STRUMENTI DELLE CITTÀ
ALLA LUCE DI UNA SOCIETÀ CHE CAMBIA:
SCIENZA, ENERGIA E TURISMO

EMMA SCAPINO*

LE RELAZIONI TRA GLI ORDINAMENTI DELLA CITTÀ E DELL'UNIVERSITÀ PER UNA SOCIETÀ DELLA CONOSCENZA

SOMMARIO: 1. La Città e l'Università come ordinamenti complessi e *hub* di conoscenza. – 2. Il diritto all'abitazione studentesca come effettività del diritto all'istruzione: l'edilizia universitaria quale onere urbanistico della Città. – 3. I modelli giuridici della cooperazione: dagli accordi tra amministrazioni agli strumenti di valorizzazione della ricerca. – 4. Verso una Città-Università come ecosistema integrato e inclusivo.

1. LA CITTÀ E L'UNIVERSITÀ COME ORDINAMENTI COMPLESSI E HUB DI CONOSCENZA

La riflessione giuridica contemporanea va progressivamente superando la concezione della città¹ come mero agglomerato demografico o entità amministrativa per approdare a una visione più articolata e dinamica.

La città ha assunto rilevanza costituzionale nella declinazione di città metropolitana², divenendo uno degli enti costitutivi della Repubblica (art. 114, co. 1 e 2, Cost.)³. Diversamente dal Comune – che è ente associativo della popolazione residente nel proprio territorio – essa evoca l'idea di un sistema complesso, attraversato da flussi periodici di

* Dottoranda in Diritti e Istituzioni, Università degli Studi di Torino.

¹ Il titolo di città è concesso ai comuni insigni per ricordi, monumenti storici e per l'attuale importanza (d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 18). Così già r.d. 7 giugno 1943, n. 651 ("Della prerogativa Regia e delle distinzioni nobiliari" - XXXII disposizione).

² A. PUBUSA, *Città metropolitana*, in *Enc. dir.*, Aggiornamento, vol. III, Milano, 1999, 360 ss.; F. PINTO, *Città Metropolitana*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. IV Agg., Utet, Torino, 2010, 23 ss.; A. SANDULLI, *Le città metropolitane e la debolezza di Atlante*, in *Munus*, 2013, 3 ss.; A. SCARAMUZZA, *La Città metropolitana tra successione degli interventi normativi, pronunzie della Corte costituzionale e problematiche attuali*, in G. Perulli (a cura di), *La Città metropolitana*, Torino, 2014, 115 ss.; M. BROCCA, *Coesione territoriale e città metropolitana*, in G. De Giorgi Cezzi, P.L. Portaluri (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, 2016, 156 ss.

³ I comuni capoluogo sono stati legittimati a costituire la città metropolitana con i comuni contigui (l. 7 aprile 2014, n. 56, art. 1, co. 6).

popolazione che vi accedono o ne dipartono per le più svariate ragioni. Tale dinamismo concorre a configurare la città come autentico *hub*, “nodo o punto-rete di una pluralità di reti”⁴, che favorisce l’interconnessione e l’accesso a beni e servizi e promuove l’interazione sociale, la specializzazione professionale e l’innovazione.

In tale prospettiva la città si qualifica come un ordinamento di ordinamenti⁵: non un’entità monolitica, ma una struttura complessa che consente a una pluralità di altri ordinamenti – ciascuno espressione di una comunità quindi di una rete di interessi – di coesistere e svilupparsi nella reciprocità delle relazioni.

La città assurge dunque a luogo privilegiato delle libertà e del pluralismo, inteso quest’ultimo non solo soggettivamente, in riferimento a chi la abita o ne fruisce, ma anche oggettivamente, come pluralità di ordinamenti giuridici che in essa trovano spazio di affermazione e di sviluppo.

All’interno di questo paradigma pluralista, l’ordinamento universitario assume un ruolo di prim’ordine.

Le università sono sede primaria di libera ricerca e di libera formazione⁶ (l. 30 dicembre 2010, n. 240, art. 1) e, in qualità di pubbliche amministrazioni⁷, combinano in modo organico ricerca e didattica per il progresso culturale, civile ed economico della Repubblica.

⁴ Sulla città come flusso di popolazioni e come ordinamento di ordinamenti, per tutti: R. CAVALLO PERIN, *L’ordinamento giuridico delle città*, in *Munus*, 2, 2019, spec. 370-372; Id., *Beyond the municipality: the city, its rights and its rites*, in *Italian Journal of Public Law*, 2013, 307 ss. Negli studi di diritto pubblico dedicati alla città, cfr. altresì G.E. FRUG, *The city as a legal concept*, in *Harvard Law Review*, 1980, 1059 ss.; J.B. AUBY, *Droit de la ville*, Paris, 2016; M. ROVERSI MONACO, *Le città nell’ordinamento giuridico*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2016, 975 ss.; F. GIGLIONI, *Le città come ordinamento giuridico*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2018, 29 ss.

⁵ Sull’ordinamento giuridico e sui rapporti tra ordinamenti giuridici, per tutti: S. ROMANO, *L’ordinamento giuridico*, Firenze, 1946.

⁶ Cfr. Carta dei diritti fondamentali dell’UE, art. 13; American Association of University Professors (AAUP), *1915 Declaration of Principles on Academic Freedom and Academic Tenure*, in www.aaup.org. Nello stesso senso l’art. 2 della Magna Charta Universitatum. Sul piano dell’ordinamento dell’Unione, la libertà accademica e il diritto all’istruzione sono enunciati rispettivamente dagli artt. 13 e 14 della Carta dei diritti fondamentali, mentre gli artt. 179 e 180 TFUE pongono a fondamento dell’azione europea la cooperazione scientifica e tecnologica «oltre le frontiere»; sull’evoluzione segnata dalla strategia di Lisbona del marzo 2000, cfr. G. AJANI, R. CAVALLO PERIN, B. GAGLIARDI, *L’Università: un’amministrazione pubblica particolare*, in *federalismi.it*, n. 14, 2017, 4-6.

⁷ Sulla peculiare natura delle università quali pubbliche amministrazioni, cfr. per tutti: A. POGGI, *Le autonomie funzionali tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzon-*

L'università è *hub* che aggrega le diverse comunità scientifiche e luogo d'elezione dell'esercizio individuale e collettivo della libera scienza (art. 33 Cost.)⁸; la città, dal canto suo, è l'ordinamento che accoglie e ordina le istituzioni professionali, le arti e i mestieri, ossia il tessuto connettivo della vita economica, sociale e culturale.

La relazione giuridica tra l'ordinamento universitario e quello delle istituzioni professionali cittadine non è di indifferenza, bensì di reciproca e necessaria interconnessione. Essa è caratterizzata da cooperazione, a partire da quella "genetica" per cui i professionisti che operano nella città sono stati gli studenti di un tempo, realizzandosi così una *translatio* al contempo culturale e istituzionale, che non si esaurisce con il conseguimento del titolo di studio ma evolve in un ciclo continuo di scambio e aggiornamento. La città diviene perciò *hub* di conoscenza e di innovazione, nel quale università ed enti ad essa strumentalmente collegati operano in sinergia per il perseguimento di finalità pubbliche.

Tale paradigma colloca l'università non più come entità isolata, ma come attore strategico immerso nel tessuto socio-economico del territorio. L'architrave del sistema è il principio di autonomia universitaria⁹, che – superando la concezione di mera indipendenza – si configura come responsabilità proattiva: la capacità degli atenei di sperimentare propri modelli funzionali e organizzativi, attraverso accordi di programma e altre forme di collaborazione, li abilita a divenire catalizzatori di progresso. Il quadro è rafforzato dall'istituzione delle città metropolita-

tale, Giuffrè, Milano, 2001. G. AJANI, R. CAVALLO PERIN, B. GAGLIARDI, *L'Università: un'amministrazione pubblica particolare*, cit., 7-8; nella dottrina classica, S. CASSESE, *Storia e prospettive dell'ordinamento universitario*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1989, 821 ss.; F. MERLONI, *Autonomie e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, 'Milano, 1990.

⁸ R. CAVALLO PERIN, *L'università come istituzione di libera scienza*, in *Diritto amministrativo*, n. 3, 2023, 549-590; sulla libertà dell'arte e della scienza e del relativo insegnamento come diritti assoluti, per tutti: U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento istruzione scuola*, in *Giur. cost.*, 1961, 361-466, poi in *Scritti scelti*, Cedam, Padova, 1999, 693 ss.

⁹ Sull'autonomia dell'istituzione universitaria: M.S. GIANNINI, *L'organizzazione della ricerca scientifica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966, 7-18; F. MODUGNO, *Riserva di legge e autonomia universitaria*, in *Dir. e soc.*, 1978, 758 e 762; F. MERLONI, *L'autonomia delle Università e degli enti di ricerca*, in F. Merloni (a cura di), *Il Ministero e l'autonomia delle Università*, Bologna, 1989, 81; W. GASPARRI, *Università degli Studi*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino, 2000, 610 ss.; R. BALDUZZI, *L'autonomia universitaria dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2-3, 2004, 266-269; A. MARRA, *Università e ricerca scientifica*, in *Enc. dir.*, I tematici. Funzioni amministrative, 2022, 1235 ss.

ne come enti con esplicito mandato alla cura dello sviluppo strategico del territorio, il cui assolvimento dipende dalla capacità di orchestrare un ecosistema dell'innovazione.

In questo contesto il principio di leale collaborazione (l. 7 agosto 1990, n. 241, art. 1, co. 2 *bis*) fornisce la cornice metodologica per un'azione sinergica tra i diversi livelli istituzionali, mentre, accanto alle fonti formali, prospera un diritto pubblico informale fatto di prassi e convenzioni che, pur non codificate, acquisiscono forza orientativa: le consultazioni strategiche tra sindaci, rettori e rappresentanti del mondo produttivo e professionale costituiscono veri e propri 'riti di città' – di natura giuridica pubblica, ancorché privi di prescrizioni formali su convocazione, composizione e procedimento – nei quali si manifesta quel coordinamento tra istituzioni assunte fra le 'leggi e gli usi osservati come diritto pubblico'¹⁰, capaci di indirizzare le decisioni formali e di legittimare la cooperazione.

L'efficacia di un ecosistema della conoscenza urbana risiede nell'interazione coordinata di una pluralità di soggetti, ciascuno portatore di un ruolo specifico, la cui sinergia viene formalizzata attraverso un ventaglio di modelli giuridici. Al centro di questa rete si collocano le università che, in quanto enti pubblici dotati di personalità giuridica e piena autonomia, proiettano la propria azione verso la cosiddetta 'terza missione', ossia un dialogo diretto con la società volto a generare crescita economica e impatto sociale. Interlocutori privilegiati sono le istituzioni professionali (ordini e collegi), che agiscono come interpreti della domanda qualificata di conoscenza specialistica; il terminale naturale del processo è il mondo delle imprese e delle associazioni di categoria, principali destinatarie del trasferimento tecnologico. A orchestrare questa complessa sinergia sono infine gli enti locali e metropolitani, che agiscono da registi e facilitatori, creando il contesto politico e amministrativo favorevole alla cooperazione. Obiettivo ultimo di un simile assetto è favorire un processo di 'democratizzazione' della conoscenza, affinché il sapere fluisca liberamente tra l'ambiente accademico e quello professionale, realizzando una città sempre più nell'università e un'università sempre più nella città.

¹⁰ Sulla qualificazione di prassi, usi e consuetudini come fonti del diritto pubblico delle città, e segnatamente sulla nozione di «riti di città», cfr. R. CAVALLO PERIN, *L'ordinamento giuridico delle città*, cit., spec. 374-375.

2. IL DIRITTO ALL'ABITAZIONE STUDENTESCA COME EFFETTIVITÀ DEL DIRITTO ALL'ISTRUZIONE: L'EDILIZIA UNIVERSITARIA QUALE ONERE URBANISTICO DELLA CITTÀ

Tra le forme della *translatio* che lega ordinamento universitario e ordinamento cittadino occupa un posto peculiare il 'passaggio': il momento in cui il discente entra nell'ordinamento della città non come residente né come professionista, ma come studente. Egli appartiene così, in modo paradigmatico, a quella 'popolazione di città' che, diversamente dalla popolazione del Comune, non si definisce per la residenza anagrafica ma per la relazione periodica con il concentrico cittadino, alimentando uno di quei flussi organizzati che disegnano la città quale ordinamento di ordinamenti. Questo passaggio – ad un tempo soggettivo e istituzionale – non si esaurisce nell'iscrizione a un corso di studi, ma si traduce in un fascio di pretese giuridiche che hanno per oggetto l'effettività del diritto all'istruzione universitaria (artt. 33 e 34 Cost.). La principale tra esse, e quella che più direttamente investe l'ordinamento cittadino, è il diritto all'abitazione temporanea per ragioni di studio¹¹, che è stato progressivamente annoverato nell'alveo dei diritti sociali a struttura prestazionale, esigendo dalle pubbliche amministrazioni non già una mera 'facilitazione', ma una garanzia di effettiva fruibilità delle prestazioni necessarie a renderlo concretamente esercitabile¹³.

¹¹ *Ex multis*: U. BRECCIA, *Il diritto all'abitazione*, 'Milano, 1980, 29-30, che richiama G. TARELLO, *La disciplina costituzionale della proprietà. Lezioni introduttive. Corso di diritto civile 1972-1973*, 53-54; D. SORACE, *A proposito di "proprietà dell'abitazione", "diritto d'abitazione" e "proprietà (civilistica) della casa"*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1977, 1175-1179; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'evoluzione della politica della casa in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1, 2010, 164; E. BERGELLI, *Abitazione*, in *Enc. dir.*, Annali VI, 'Milano, 2013, 2.

¹² L. 2 dicembre 1991, n. 390, *Norme sul diritto agli studi universitari*; d.lgs. 29 marzo 2012, n. 68, *Revisione della normativa di principio in materia di diritto allo studio*; sull'abitazione studentesca, l. 14 novembre 2000, n. 338, *Disposizioni in materia di alloggi e residenze per studenti universitari*, che individua nello sviluppo dell'edilizia residenziale universitaria una leva di attuazione del diritto allo studio sancito dall'art. 34, co. 3 e 4, Cost.

¹³ Sull'effettività del diritto allo studio come diritto sociale a struttura prestazionale, cfr. Corte cost., 3 giugno 1987, n. 215, che statuisce il principio per cui la frequenza scolastica deve essere "assicurata", e non semplicemente "facilitata"; per il diritto allo studio universitario: Corte cost., 22 giugno 1992, n. 281; più di recente: Corte cost., 26 aprile 2018, n. 87, in tema di ripartizione delle risorse finanziarie destinate al diritto allo studio universitario fra Stato e Regioni.

Il diritto all'istruzione superiore non è infatti diritto astratto: esso esige che lo studente possa raggiungere la sede universitaria, dimorarvi per tutta la durata del corso e fruire delle infrastrutture cognitive che la città offre (biblioteche, archivi, laboratori, luoghi di aggregazione scientifica). La rimozione degli *ostacoli di ordine economico e sociale* impone che ai capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, sia garantito non solo l'accesso formale all'ateneo, ma anche l'insieme dei beni materiali che rendono quell'accesso effettivo (art. 3, co. 2, e 34, co. 3 e 4, Cost.). La residenzialità studentesca diviene, in questa prospettiva, presupposto di fattibilità del diritto all'istruzione universitaria.

Da qui discende una conseguenza che investe direttamente la disciplina del territorio: l'edilizia universitaria – pubblica o privata – non è un servizio meramente eventuale, ma può assurgere ad 'onere urbanistico' della città che ospiti un ateneo¹⁴. Là dove si insediano comunità scientifiche, l'ordinamento cittadino è chiamato a riservare quote di territorio e di edificato all'abitare studentesco, in misura correlata alla domanda effettiva di formazione superiore.

Si tratta di un onere urbanistico di natura 'relazionale': il suo contenuto non è predeterminato in astratto, ma è funzione della popolazione studentesca presente o programmata, e dunque della capacità ricettiva dell'ateneo. È in questo senso che si può ipotizzare un coefficiente di sviluppo dell'edilizia universitaria, idoneo a correlare il numero massimo di iscritti consentito a ciascun ateneo alla disponibilità di posti-alloggio nel territorio cittadino o metropolitano: un coefficiente che operi come parametro di compatibilità tra programmazione universitaria e pianificazione urbanistica, traducendo in misura quantitativa il vincolo di effettività del diritto allo studio.

Tale onere può essere assolto secondo modalità plurali e tra loro combinabili. Sul versante pubblico, attraverso la realizzazione di residenze universitarie da parte di università, enti regionali per il diritto allo studio e amministrazioni comunali, anche con il concorso di risorse statali destinate e dei fondi del Piano nazionale di ripresa e resilienza dedicati allo *Student Housing*. Sul versante privato, attraverso operatori

¹⁴ Sull'onere urbanistico e sugli standard quali strumenti di conformazione del territorio alle esigenze della popolazione insediata o gravitante, cfr. d.m. 2 aprile 1968, n. 1444, e, per la natura cooperativa della pianificazione urbanistica, P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Giappichelli, Torino, 2025.

che realizzino edilizia residenziale a destinazione studentesca in regime convenzionato, ovvero attraverso il concorso del terzo settore e della cooperazione abitativa.

In entrambi i casi è decisivo il ruolo del Comune e della Città metropolitana come soggetti che possono *incentivare* l'edilizia universitaria attraverso strumenti propri del governo del territorio e della finanza locale. Tra di essi assume particolare rilievo la *leva fiscale*: l'ente locale può modulare l'imposizione tributaria di propria competenza – si pensi all'IMU sugli immobili a destinazione residenziale, alla TARI, agli oneri di urbanizzazione – in funzione della destinazione dell'immobile, prevedendo riduzioni o esenzioni per gli edifici stabilmente adibiti a residenza universitaria pubblica o privata convenzionata, ovvero, specularmente, incrementi a carico di immobili sfitti collocati in aree ad alta tensione abitativa universitaria. Una diversa tassazione, o un suo incremento differenziato, in correlazione con la presenza (o l'assenza) di edilizia universitaria, costituisce un meccanismo di conformazione fiscale del territorio idoneo a incentivare l'assolvimento dell'onere urbanistico di cui si è detto.

Sotto il profilo degli strumenti urbanistici in senso proprio, il P.U.G. (o il P.R.G., dove ancora vigente) può individuare aree a destinazione specifica per residenze universitarie, prevedere indici di edificabilità incentivanti per chi realizzi quote convenzionate di *Student Housing*, e attivare meccanismi di perequazione e compensazione che redistribuiscano carichi e benefici tra proprietari e amministrazione. La convenzione urbanistica¹⁵ diviene così la sede tipica nella quale l'onere di edilizia universitaria si concretizza in obbligazioni puntuali a carico dell'operatore privato, in cambio di benefici edificatori o fiscali. Sotto il profilo della distribuzione spaziale, la pianificazione della residenzialità studentesca offre del resto un'occasione preziosa per rinegoziare la relazione di complementarità tra centro e periferia: la collocazione di

¹⁵ M. NIGRO, *Convenzioni urbanistiche e rapporti con i privati. Problemi generali*, in M. Costantino (a cura di), *Convenzioni urbanistiche e tutela nei rapporti con i privati*, Milano, 1978, 636 ss.; P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI (a cura di), *Amministrazione e privati nella pianificazione urbanistica. Nuovi moduli convenzionali*, Torino, 1995, 55 ss., nelle quali si sottolinea come sia proprio nell'attività amministrativa volta al recupero, al riuso, al risanamento che l'utilizzo di strumenti giuridici consensuali trova il suo terreno privilegiato; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Sul fondamento giuridico degli accordi in materia di fissazione delle prescrizioni urbanistiche*, in F. Pugliese, A. Ferrari (a cura di), *Presente e futuro della pianificazione urbanistica*, Milano, 1999.

Student Housing in aree non centrali – purché ben servite dal trasporto pubblico – può sottrarre la popolazione studentesca alla concorrenza con il turismo *short-term* che asseta i centri storici, e al contempo iniettare nelle periferie quei flussi di popolazione qualificata che ne rivitalizzano il tessuto economico e sociale.

L'insieme di tali strumenti delinea una nuova fisionomia del rapporto tra Città e Università: l'una non si limita a ospitare l'altra, ma assume verso di essa un'obbligazione di 'predisposizione del territorio', in cui il diritto all'abitare per ragioni di studio si configura come diritto a contenuto urbanistico-finanziario, e l'ateneo, a sua volta, vede subordinata la propria capacità di programmazione (*numerus clausus*, apertura di nuovi corsi, attrazione di studenti fuori sede e internazionali) alla disponibilità reale di residenzialità nel contesto cittadino. È in questa interdipendenza che il 'passaggio' dello studente cessa di essere mera circostanza di fatto e si rivela quale 'posizione giuridica differenziata', costituzionalmente fondata: non già trattamento di favore, ma esito doveroso dell'attuazione degli artt. 3, 33 e 34 Cost., che impongono alla Repubblica di approntare le condizioni materiali e organizzative idonee a rendere effettiva la frequenza universitaria di chi vi sia capace e meritevole.

3. I MODELLI GIURIDICI DELLA COOPERAZIONE: DAGLI ACCORDI TRA AMMINISTRAZIONI AGLI STRUMENTI DI VALORIZZAZIONE DELLA RICERCA

Definito il presupposto costituzionale e urbanistico della relazione tra Città e Università, occorre volgere lo sguardo agli strumenti giuridici che traducono tale relazione in cooperazione operativa. L'interazione sinergica tra università, istituzioni professionali ed enti pubblici rappresenta un fattore determinante per lo sviluppo economico, sociale e culturale del territorio; essa è finalizzata a promuovere la partecipazione attiva delle comunità accademiche alla vita civile e a garantire un accesso diffuso alla conoscenza teorica e pratica. È stato osservato in dottrina che l'autonomia amministrativa costituisce presupposto necessario dell'autonomia strategica dell'ateneo: ogni restrizione che incida sulla prima inevitabilmente compromette la seconda, sì che la scelta dei modelli di cooperazione e degli strumenti operativi non rappresenta una mera opzione organizzativa, bensì il banco di prova della stessa effettività dell'autonomia universitaria costituzionalmente garantita (art.

33, ult. co., Cost.). Il diritto amministrativo offre, a tal fine, un ventaglio articolato di modelli, dai più flessibili a quelli più strutturati, il cui impiego deve essere modulato in funzione della stabilità, della complessità e dell'ampiezza dell'iniziativa.

Il modello di cooperazione più agile è rappresentato dagli accordi tra pubbliche amministrazioni (art. 15 l. 7 agosto 1990, n. 241)¹⁶: stipulati tra università, amministrazioni locali o altri enti pubblici, essi si fondano sul principio del coordinamento per il perseguimento di attività di interesse comune. La criticità principale nell'uso di questo strumento risiede nella necessità di tracciare un discrimine netto tra una genuina cooperazione orizzontale e la simulazione di un accordo che, in realtà, mascheri un affidamento diretto di servizi, eludendo le procedure ad evidenza pubblica. Un accordo di cooperazione è legittimo, in altri termini, soltanto ove si fondi su una 'sinergica convergenza' su attività di interesse comune a tutte le amministrazioni stipulanti, pur nella diversità dei fini pubblici specifici perseguiti da ciascuna, sì che l'oggetto dell'accordo deve essere la disciplina di attività comuni e non la mera composizione di interessi contrapposti secondo una logica di scambio¹⁷. Qualora invece il rapporto si risolva in una logica meramente commutativa, in cui un ente pubblico acquisisca da un'università una prestazione astrattamente fungibile e reperibile sul mercato a fronte di un corrispettivo, la fattispecie deve essere ricondotta allo schema dell'appalto di servizi. In tali ipotesi l'università assume la qualifica di 'operatore economico', a prescindere dal perseguimento di uno scopo di lucro, con la conseguente soggezione del contratto oneroso alla disciplina del Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36): la nozione di operatore economico va interpretata in senso ampio, sì da includere ogni ente che offra servizi sul mercato, al fine di garantire la massima apertura alla concorrenza.

¹⁶ G.M. RACCA, *Gli accordi fra amministrazioni pubbliche: cooperazioni nazionali ed europee per l'integrazione organizzativa e l'efficienza funzionale*, in *Dir. Amm.*, n. 1, 2017; F. GIGLIONI, A. NERVI, *Gli accordi delle pubbliche amministrazioni*, Napoli, 2019; D. PALAZZO, *Pubblico e privato nelle attività di interesse generale - Terzo settore e amministrazione condivisa*, Torino, 2022.

¹⁷ Sul *leading case* della cooperazione tra amministrazioni pubbliche nel diritto dell'Unione, CGUE, 9 giugno 2009, causa C-480/06, *Commissione c. Repubblica federale di Germania* (caso Amburgo); principio oggi recepito dall'art. 12, par. 4, della direttiva 2014/24/UE e dal d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, art. 5, co. 6; nella giurisprudenza interna: Cons. Stato, sez. V, 23 giugno 2014, n. 3130, che richiama CGUE, 16 maggio 2013, causa C-564/11.

Un livello superiore di integrazione è rappresentato dalla costituzione di soggetti giuridici autonomi – consorzi, società, fondazioni, associazioni – la cui creazione, dotata di autonomia patrimoniale e gestionale, consente una gestione stabile e strategica di iniziative complesse, come i *competence center* o i poli tecnologici. I consorzi – in particolare quelli interuniversitari e misti, con partecipazione di enti pubblici e privati – rappresentano una modalità consolidata per l'esercizio collaborativo di attività di ricerca e di sviluppo scientifico e tecnologico (d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382, artt. 90-91 *bis*); essi svolgono un ruolo cruciale nella costruzione di reti, nell'accesso a finanziamenti e nella creazione di infrastrutture di ricerca condivise, e la loro natura giuridica, sebbene radicata nel diritto privato, è influenzata dalla rilevanza pubblica delle funzioni svolte, che esclude la finalità di profitto¹⁸. Un'evoluzione di tale modello, particolarmente impiegata nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, è la società consortile a responsabilità limitata (S.c.a.r.l.), prescelta per la costituzione di partenariati estesi (ad esempio, l'*hub* 'Age-It') in virtù della sua attitudine a offrire una struttura stabile e dotata di personalità giuridica, una maggiore celerità costitutiva rispetto al consorzio con attività esterna e le garanzie tipiche delle società di capitali, prima fra tutte la limitazione della responsabilità patrimoniale dei soci¹⁹. La costituzione di tali società, o l'acquisizione di partecipazioni da parte di enti pubblici – università comprese – deve tuttavia rispettare i rigorosi vincoli imposti dal Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica (d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, art. 4, co. 1 e 2). Le fondazioni universitarie (l. 23 dicembre 2000, n. 388, art. 59; d.P.R. 24 maggio 2001, n. 254), enti di diritto privato costituiti da una o più università per lo svolgimento di attività strumentali e di supporto alla didattica e alla ricerca, completano il quadro accanto al modello associativo (artt. 14 ss. cod. civ.), spesso impiegato per la costituzione di *cluster* tecnologici quali aggregazioni organizzate di imprese, università e altre istituzioni pubbliche o private di ricerca.

L'efficacia dei modelli strutturali dipende, infine, dalla loro capacità di attivare strumenti operativi concreti, idonei a tradurre la co-

¹⁸ Corte dei conti, sezioni riunite in sede di controllo, *Referto sul sistema universitario*, 3 maggio 2021.

¹⁹ Corte dei conti, Adunanza del 24 marzo 2025, Alma Mater Studiorum Università degli studi di Bologna, Riconoscizione periodica e razionalizzazione delle partecipazioni societarie al 31 dicembre 2022 (art. 20 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175), deliberazione n. 44/2025/VSGO.

operazione in valore tangibile. La creazione di *spin-off* e *start-up* universitarie (d.lgs. 27 luglio 1999, n. 297, artt. 2 e 3) rappresenta il canale più diretto per la valorizzazione economica dei risultati della ricerca e per il trasferimento tecnologico, e costituisce una delle manifestazioni principali della cosiddetta terza missione universitaria. Tali entità operano a pieno titolo come operatori economici, e la loro natura ibrida – che ammette la possibile partecipazione del personale universitario alla compagine sociale e agli organi di gestione – impone un rigoroso scrutinio dei potenziali conflitti d'interesse, al fine di salvaguardare i canoni di imparzialità e trasparenza dell'azione amministrativa. È stata così censurata la composizione di una commissione di concorso viziata dalla mancata astensione di un commissario portatore di interessi economici in una società *spin-off* i cui membri figuravano fra i candidati: vicenda emblematica del fatto che le norme sull'incompatibilità, pur di stretta interpretazione, sono fondamentali per garantire l'imparzialità²⁰. A un livello più flessibile si collocano strumenti prettamente contrattuali, quali i contratti di programma per la ricerca strategica (d.l. 13 maggio 2011, n. 70, art. 9), le convenzioni quadro e gli accordi specifici, ai quali si aggiunge il vasto catalogo della cooperazione internazionale (scambio di *know-how*, organizzazione di seminari, realizzazione di progetti congiunti, creazione di laboratori condivisi). La cooperazione trova infine un terreno fertile nello sviluppo del capitale umano, attraverso la formazione continua e l'apprendimento permanente (*lifelong learning*), nonché tramite percorsi quali tirocini, apprendistati di alta formazione e dottorati industriali, co-progettati con imprese e pubbliche amministrazioni in modo da garantire un allineamento costante tra le competenze formate e quelle richieste dal mercato del lavoro.

L'analisi di tali quadri normativi, modelli organizzativi e strumenti operativi delinea una complessa dialettica. Da un lato, vi è la spinta verso un'università 'porosa', la cui eccellenza si misura anche sulla capacità osmotica di interagire con il territorio per generare innovazione e sviluppo; dall'altro, emerge l'imprescindibile necessità che tale interazione si conformi ai principi di concorrenza, imparzialità e buon andamento che governano la pubblica amministrazione. La scelta del modello giuridico più appropriato non è dunque mera questione formale, ma decisione strategica che deve bilanciare flessibilità operativa e rigore giuridico. La distinzione tra cooperazione genuina e appalto mascherato,

²⁰ Cons. Stato, sez. V, 21 luglio 2015, n. 3616.

la gestione dei conflitti d'interesse negli *spin-off* e il rispetto dei vincoli sulle partecipazioni societarie pubbliche sono soltanto alcuni degli snodi critici che richiedono un'attenta valutazione *ex ante*. La costruzione di un ecosistema della conoscenza, fondato sulla collaborazione strutturata tra atenei, istituzioni e imprese, è presupposto imprescindibile della competitività del territorio; ma il suo successo dipende dalla capacità di navigare con perizia il delicato equilibrio tra promozione dell'innovazione e tutela dell'interesse pubblico.

4. VERSO UNA CITTÀ-UNIVERSITÀ COME ECOSISTEMA INTEGRATO E INCLUSIVO

L'analisi sin qui condotta rivela un notevole potenziale, fondato su un solido impianto normativo e su prassi amministrative²¹ consolidate. L'ordinamento nazionale e quello sovranazionale offrono una gamma articolata di strumenti per la collaborazione scientifica e tecnologica, finalizzati allo scambio di informazioni, allo sviluppo delle risorse umane e al trasferimento di tecnologia. Istituti come gli accordi di programma, i partenariati, i consorzi – talvolta dotati di autonoma soggettività giuridica – gli *spin-off* e i percorsi di formazione congiunta non costituiscono mere opzioni organizzative, bensì leve strategiche per la costruzione di una moderna società della conoscenza. La loro piena efficacia dipende però dalla capacità della *governance* urbana e universitaria di adottare una visione sistemica e proattiva, orientata a una pianificazione integrata che includa, tra le sue componenti necessarie, la residenzialità studentesca quale infrastruttura del diritto allo studio.

La città – e segnatamente la città metropolitana – è chiamata ad assumere un ruolo di coordinamento dello sviluppo strategico del territorio, promuovendo attivamente le sinergie tra i diversi ordinamenti che la compongono. Dal canto suo, l'università – contribuendo al progresso culturale, civile ed economico della Repubblica – deve interpretare la propria autonomia non come isolamento, ma come capacità di interazione con il territorio e con le sue componenti. La

²¹ A. CARULLO, *La prassi amministrativa*, Cedam, Padova, 1979, 89 ss.; F. PIGA, *Prassi amministrativa*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIV, Giuffrè, Milano, 1985, 845; S. TARULLO, *Buone prassi e continuità dell'amministrazione pubblica. Parte I: la prassi e la pubblica amministrazione*, in *Dir. amm.*, 2012, 718-723.

cooperazione strutturata, formalizzata attraverso protocolli d'intesa e convenzioni, trascende la mera contiguità tra università e professioni per evolvere in una profonda interdipendenza funzionale: il sapere scientifico cessa di essere bene confinato nelle aule accademiche per divenire fattore di innovazione diffusa, mentre la pratica professionale fornisce alla ricerca stimoli e campi di applicazione concreti. Affinché tale sinergia produca un reale impatto socio-economico è però necessario che essa si fondi su strutture organizzative stabili e radicate, evitando soluzioni meramente formali o temporanee, prive di effettivo radicamento territoriale.

In questo contesto emergono sfide di notevole complessità: in primo luogo la *governance* dei dati, ove la collaborazione tra enti genera una mole cospicua di *big data*²², il cui utilizzo come strumento di governo del territorio solleva interrogativi in termini di proprietà, accesso, interoperabilità e tutela della riservatezza, e richiede un quadro normativo all'altezza di tale complessità. In secondo luogo, i modelli di cooperazione devono essere concepiti in modo da non accentuare le disuguaglianze tra centro e periferia, ma al contrario da estendere i benefici della conoscenza anche alle aree urbane marginalizzate, in coerenza con il principio di coesione nazionale e con gli obiettivi di sviluppo sostenibile dei territori²³.

L'obiettivo, in conclusione, è la creazione di un ecosistema dell'innovazione integrato, in cui il confine tra città e università si assottigli sino a dare vita a un *continuum* di apprendimento, ricerca e innovazione: una città sempre più nell'università, perché ne condivide i valori della ricerca e del pensiero critico, e un'università sempre più nella città, perché ne diviene il motore pulsante dello sviluppo. È in questa simbiosi – di cui il diritto all'abitazione studentesca è insieme presupposto e simbolo – che si misura la capacità della Repubblica di affrontare le sfide del proprio tempo e di affermare la conoscenza come valore fondante della convivenza democratica e sostenibile.

²² V. MAYER-SCHÖNBERGER, K. CUKIER, *Big data. Una rivoluzione che trasformerà il nostro modo di vivere e già minaccia la nostra libertà*, trad. it. R. Merlini, Milano, 2013; in ambito pubblico: M. FALCONE, «Big data» e pubbliche amministrazioni: nuove prospettive per la funzione conoscitiva pubblica, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2017, 601 ss.; E. CARLONI, *Qualità dei dati, big data e amministrazione pubblica*, in R. Cavallo Perin (a cura di), *L'amministrazione pubblica con i big data: da Torino un dibattito sull'intelligenza artificiale*, Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino, 20, 2021, 117-130.

²³ Cass. civ., sez. V, 25 novembre 2022, n. 34766.

TOMMASO TORNIELLI*

LA RILEVANZA DELLA TRANSIZIONE ENERGETICA
NELLA PROSPETTIVA DELLA RIGENERAZIONE URBANA.
RIFLESSIONI SULLA DISCIPLINA DEL CONTRATTO
DI PRESTAZIONE ENERGETICA**

SOMMARIO: 1. Premessa. La centralità della componente energetica per le politiche pubbliche di rigenerazione urbana. – 2. Il contratto di prestazione energetica: ambiguità di disciplina e criticità applicative. – 3. Conclusioni. Considerazioni sull'attuale assetto normativo e sulla necessità di potenziare le capacità negoziali della Pubblica Amministrazione.

1. PREMESSA. LA CENTRALITÀ DELLA COMPONENTE ENERGETICA PER LE
POLITICHE PUBBLICHE DI RIGENERAZIONE URBANA

Il concetto di rigenerazione urbana, per sua natura composito e interdisciplinare, si configura quale insieme coordinato di interventi pubblici e privati¹ finalizzati al recupero, alla riqualificazione e al riutilizzo funzionale di ambiti urbani degradati o sottoutilizzati, secondo una logica integrata che coniuga obiettivi di sostenibilità ambientale, quali

* Dottore di ricerca in Diritto Pubblico, Giustizia Penale e Internazionale, Università degli Studi di Pavia.

** Il presente contributo riproduce, con l'aggiunta di talune precisazioni e note, il testo della relazione presentata in occasione del convegno organizzato dal Coordinamento nazionale AIPDA dei dottorandi di diritto amministrativo "Carla Barbati", dal titolo *Le trasformazioni giuridiche della città alla luce delle categorie del diritto amministrativo*, svoltosi a Bari il pomeriggio del 9 ottobre 2025. Una versione ulteriormente ampliata e approfondita della ricerca condotta è pubblicata in *Riv. giur. amb.*, 2025, 1029 ss.

¹ Sul punto, ci si limita in questa sede a segnalare G.F. CARTEI, *Rigenerazione urbana e governo del territorio*, in *Ist. feder.*, 2017, 603; di recente, G. PIPERATA, *Rigenerazione urbana e patrimonio culturale nell'esperienza amministrativa italiana di ripresa e resilienza*, in *Aedon*, 2024, nonché, per quanto riguarda le intersezioni tra vocazione pubblicistica e modelli privatistici, G. AVANZINI, *La rigenerazione urbana a guida privata*, in *Riv. quadr. Dir. amb.*, 2022, 44; A. PISANI TEDESCO, *Tutela ambientale e transizione ecologica: itinerari del diritto privato*, in *Riv. giur. amb.*, 2023, 473 ss.

il contrasto al consumo di suolo² e al cambiamento climatico³, di inclusione sociale⁴ e di efficienza energetica⁵.

Tale concezione supera anche la tradizionale dicotomia tra urbanistica ed edilizia, collocandosi in una dimensione multilivello e inter-settoriale, nella quale assumono rilievo non solo le trasformazioni fisiche del territorio, ma anche i profili economici e gestionali⁶.

In coerenza con gli obiettivi sovranazionali di decarbonizzazione e con i principi di efficientamento energetico sanciti e rafforzati, a più riprese, dalla normativa europea, la transizione energetica riveste un ruolo centrale e qualificante nel più ampio processo della rigenerazione urbana⁷.

² P. STELLA RICHTER, *Relazione generale*, in ID. (a cura di), *Ripensare la città e il suo diritto*, Torino, 2022, 3; G. PAGLIARI, *Governo del territorio e consumo del suolo. Riflessioni sulle prospettive della pianificazione urbanistica*, in *Riv. giur. edil.*, 2020, 340. Secondo A. BARTOLINI, *Urbanistica*, cit., 1295: «non c'è ombra di dubbio che il contributo più importante, dal punto di vista urbanistico, alla transizione ecologica (ed alla connessa decarbonizzazione) sia il contenimento del consumo di suolo». L'Autore nota, tuttavia, che il tema del consumo di suolo «è del tutto assente dall'agenda nazionale, se non a livello di alcune proposte legislative mai tradotte in legge. Il legislatore ha preferito, per ora, agire indirettamente incentivando la rigenerazione urbana e la riqualificazione energetica degli edifici». Per un approfondimento, si veda altresì E. BOSCOLO, *Oltre il territorio: il suolo quale matrice ambientale e bene comune*, in *Urb. app.*, 2014, 135. Più di recente, si segnala inoltre G.A. PRIMERANO, *Consumo di suolo e matrici della rigenerazione*, in *Riv. giur. amb.*, 2023, 529 ss.

³ B. TONOLETTI, *I cambiamenti climatici come problema di diritto pubblico universale*, in *Riv. giur. amb.*, 2021, 37 ss.; si veda inoltre ID., *Da Kyoto a Durban. Il cambiamento climatico nel quadro internazionale*, in G.F. CARTEI (a cura di), *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile, Quaderni Cesfin*, Torino, 2013, 29 ss. Si veda inoltre S. NESPOR, *La lunga marcia per un accordo globale sul clima: dal protocollo di Kyoto all'accordo di Parigi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016, 81 ss.

⁴ M.G. DELLA SCALA, *Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali*, in *Dir. amm.*, 2018, 787.

⁵ F. SANCHINI, *Rigenerazione urbana e Costituzione*, in *www.federalismi.it*, 2024. L'Autore evidenzia in particolare il ruolo della rigenerazione: «nella transizione energetica, potendo assicurare – attraverso una riduzione delle emissioni di gas serra – performance coerenti con gli obiettivi di neutralità climatica e di sviluppo sostenibile fissati a livello europeo». Il superiore criterio direttivo della tutela ambientale diviene quindi il punto di contatto più profondo tra il modo moderno di pensare alla rigenerazione urbana e le istanze di transizione energetica necessarie ad assicurare lo sviluppo sostenibile delle città.

⁶ A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, Napoli, 2018, 17; A. BARTOLINI, *Urbanistica*, in *Enc. dir.*, *I tematici, Le funzioni amministrative*, Milano, 2022, 1292 ss.

⁷ L'Unione europea ha progressivamente configurato la transizione energetica come interesse pubblico prevalente, innalzando il livello di precettività delle proprie

Nel contesto nazionale, la riqualificazione del patrimonio edilizio, pubblico e privato, è orientata in misura crescente verso interventi volti all'efficientamento energetico, all'incremento dell'autoproduzione da fonti rinnovabili e all'adozione di sistemi intelligenti di gestione. Ne consegue che la qualità dei progetti di rigenerazione urbana sia sempre più strettamente correlata alla loro *performance* energetica, che per importanza assume altresì una funzione predittiva sulla complessiva efficacia dell'intervento.

Tuttavia, il nesso tra rigenerazione urbana e transizione energetica non sembra trovare, allo stato, un'esplicita e sistematica valorizzazione nella legislazione nazionale, fatta salva la proliferazione di iniziative legislative, molte delle quali ancora *in itinere*. Esso emerge invece con maggiore evidenza nelle normative regionali, ove la dimensione energetica è

politiche. In questo senso, una tappa importante è stata rappresentata dalla Conferenza europea sulle città sostenibili svoltasi nel 1994 ad Aalborg, a cui ha fatto seguito l'emanazione della Carta delle Città Europee per uno sviluppo durevole e sostenibile (Carta di Aalborg). Il documento, che contiene l'impegno dei firmatari ad attuare, anche a livello di governo locale, uno sviluppo urbano sostenibile, si apre con il riconoscimento del ruolo chiave dell'ambito urbano nel processo riduzione dei consumi. Dall'art. 194 TFUE – che individua tra gli obiettivi dell'azione dell'Unione la promozione del risparmio energetico, dell'efficienza e delle energie rinnovabili – si è così giunti al *Green Deal* europeo (COM (2019) 640) e al pacchetto *Fit for 55* (COM (2021) 550), con l'ambizione di ridurre del 55% le emissioni al 2030. L'urgenza determinata dalla crisi energetica e dal conflitto russo-ucraino ha poi condotto all'adozione del piano *RePowerEU* (COM (2022) 230), che ha imposto agli Stati membri di accelerare la sostituzione dei combustibili fossili con le rinnovabili, anche mediante obblighi giuridicamente vincolanti (es. “*go-to areas*”). In tale cornice si colloca anche la direttiva (UE) 2024/1275 sulla prestazione energetica nell'edilizia (c.d. “*Case Green*”), che individua la riqualificazione energetica del patrimonio edilizio quale pilastro della strategia europea di decarbonizzazione, fissando obiettivi cogenti di riduzione dei consumi e di eliminazione progressiva degli immobili a più basse prestazioni. La recente direttiva (UE) 2023/2413 (RED III) e il regolamento (UE) 2022/2577 hanno ulteriormente rafforzato questo quadro, introducendo una vera e propria presunzione relativa di priorità delle rinnovabili rispetto agli altri interessi sensibili (paesaggio, beni culturali), incidendo direttamente sulla gerarchia decisionale degli Stati membri. Per una panoramica approfondita dell'impatto delle politiche europee di decarbonizzazione sul diritto pubblico dell'economia nazionale, si veda E. BRUTI LIBERATI, *La strategia europea di decarbonizzazione e il nuovo modello di disciplina dei mercati alla prova dell'emergenza ucraina*, in *Riv. reg. mercati*, 2022, 3 ss. Invece, sulla differente accezione della rigenerazione urbana a livello europeo, si segnala L. DI GIOVANNI, *Rigenerazione integrata europea e rigenerazione urbana nazionale: due modi diversi di intendere la trasformazione del territorio?*, in *DPCE online*, 2023, 81 ss.

frequentemente assunta quale parametro qualificante degli interventi di trasformazione urbana⁸.

Tale legame risulta inoltre confermato e avvalorato da uno dei capitoli dedicati al piano *REPowerEU* all'interno del PNRR, denominato "Strumento finanziario per l'efficientamento dell'edilizia pubblica, anche residenziale (ERP)", interamente rivolto al contrasto della povertà energetica mediante istituzione di una dotazione finanziaria per la transizione energetica degli edifici di edilizia residenziale pubblica e sociale⁹.

La misura – cui è stata data attuazione con la Finanziaria 2025 – mostra peraltro di aver recepito l'importanza della componente energetica quale punto di avvio di una politica europea di rilancio delle aree edificate più deteriorate, tra cui spicca l'edilizia residenziale pubblica¹⁰.

⁸ A titolo esemplificativo, la Regione Lombardia ha adottato una normativa ad hoc sulla rigenerazione urbana – la L.R. Lombardia 26 novembre 2019, n. 18 – la quale contiene numerose norme che riflettono il legame inscindibile tra rigenerazione urbana, recupero immobiliare e riqualificazione energetica. Il legame tra rigenerazione urbana e transizione energetica è ancor più chiaro dalla lettura delle modifiche che la citata L.R. n. 18/2019 ha apportato alla L.R. Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, la legge per il governo del territorio lombardo. Una simile impostazione è rinvenibile pure nell'art. 1, comma 2, lett. b), della L.R. Emilia-Romagna 21 dicembre 2017, n. 24, che individua tra gli obiettivi del governo del territorio regionale anche quello di "favorire la rigenerazione dei territori urbanizzati e il miglioramento della qualità urbana ed edilizia, con particolare riferimento all'efficienza nell'uso di energia e risorse fisiche, alla performance ambientale dei manufatti e dei materiali, alla salubrità ed al comfort degli edifici". Si veda al riguardo G. PAGLIARI, *La legge regionale Emilia-Romagna 22 dicembre 2017, n. 24 tra vecchi e nuovi modelli pianificatori: una legge di transizione e per la transizione*, in *Riv. giur. urb.*, 2020, 254 ss. A livello contenutistico, la rilevata sovrapposibilità di contenuti è rinvenibile anche nella L.R. Lazio 18 luglio 2017, n. 7, che indica tra le finalità della "rigenerazione urbana in senso ampio" quelle di «favorire il miglioramento della qualità ambientale e architettonica dello spazio insediato, promuovendo le tecniche di bioedilizia più avanzate, assicurando più elevati livelli di efficienza energetica e lo sviluppo delle fonti rinnovabili nel rispetto della normativa vigente». Si veda inoltre la L.R. Puglia 1° agosto 2008, n. 21, la quale, nel testo recentemente novellato dalla L.R. 31 dicembre 2024, n. 42, identifica quali scopi della rigenerazione urbana a livello regionale il "contrasto al consumo di suolo in un'ottica di transizione ecologica".

⁹ La misura M.7 – I.17 impegna risorse rilevanti – 1.381 milioni di euro (circa 1,38 miliardi) – per l'efficientamento energetico dell'edilizia residenziale pubblica e sociale, fissando obiettivi operativi (incremento minimo delle prestazioni energetiche pari al 30%) e un breve orizzonte attuativo (2025-2026). Due terzi delle risorse stanziare sono destinati alla ristrutturazione energetica dell'edilizia residenziale pubblica e sociale e un terzo alle ristrutturazioni energetiche a beneficio delle famiglie a basso reddito che vivono in condomini.

¹⁰ L'art. 1, commi 513-519, L. 30 dicembre 2024, n. 207, nel recepire la misura

Nell'intento di consentire che le ingenti risorse allocate con la misura si traducessero in interventi effettivi di riqualificazione del patrimonio edilizio pubblico, è stato individuato uno strumento negoziale peculiare: il contratto di prestazione energetica (o contratto di rendimento energetico, *Energy Performance Contract*, EPC).

Esso costituisce l'istituto del "farsi operativo" della rigenerazione urbana nella sua componente energetica, in quanto forma contrattuale funzionale (o, quantomeno, concepita come tale) a favorire interventi di efficientamento energetico sui compendi immobiliari pubblici.

Collocandosi nel punto di snodo in cui le enunciazioni di principio sono chiamate a tradursi in strumenti effettivi di intervento sulla realtà, il contratto di prestazione energetica ben si presta quale istituto d'elezione di questa indagine.

La presente ricerca, sotto il profilo metodologico, si propone infatti di non limitarsi alla ricostruzione dei presupposti teorici e sistematici dell'istituto, ma intende altresì sottoporlo a un'analisi critica, volta a metterne in evidenza criticità e limiti, alla luce delle concrete dinamiche applicative riscontrabili nella prassi.

2. IL CONTRATTO DI PRESTAZIONE ENERGETICA: AMBIGUITÀ DI DISCIPLINA E CRITICITÀ APPLICATIVE

Il contratto di prestazione energetica è stato introdotto nell'ordinamento italiano dal d.lgs. 30 maggio 2008, n. 115, di attuazione della direttiva 2006/32/CE, nell'ambito del progressivo consolidamento, di matrice eurounitaria, delle politiche di efficienza energetica e dei servizi energetici¹¹.

Esso si configura quale accordo tra beneficiario e fornitore – di regola una E.S.Co., società di servizi energetici – avente ad oggetto inter-

in esame, demanda a un decreto interministeriale l'adozione della disciplina di dettaglio al fine di garantire il conseguimento degli obiettivi previsti dalla misura. In data 9 aprile 2025 è stato quindi adottato il decreto del Ministro per gli Affari europei, le Politiche di coesione e il PNRR, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, recante le disposizioni attuative per la Missione 7 I.17 del Capitolo *REPowerEU* del PNRR.

¹¹ Art. 3, comma 1, lett. j), Dir. 2006/32/CE; art. 2, comma 1, lett. l), D.lgs. n. 115/2008. La direttiva 2006/32/CE rappresenta peraltro il primo intervento sistematico dell'Unione europea volto a disciplinare i servizi energetici e a incentivare l'efficienza negli usi finali dell'energia.

venti di efficientamento energetico, la cui remunerazione è direttamente parametrata ai risultati conseguiti.

In particolare, i pagamenti sono effettuati in funzione del livello di miglioramento dell'efficienza energetica stabilito contrattualmente¹².

La caratteristica qualificante del modello risiede nella connessione funzionale, totale o parziale, tra corrispettivo e *performance* energetica, secondo parametri di risultato previamente pattuiti.

In tale prospettiva, il servizio energetico assume la consistenza di prestazione complessa, risultante dall'integrazione di attività materiali e immateriali (energia, tecnologie, gestione, manutenzione e controllo), funzionalmente orientata alla produzione di risparmi energetici misurabili e verificabili¹³.

Il paradigma così delineato è stato successivamente rimodellato dalla direttiva 2012/27/UE, recepita con d.lgs. 4 luglio 2014, n. 102, che ha provveduto a sistematizzare la disciplina dell'efficienza energetica, rafforzandone al contempo la dimensione programmatica.

In tale contesto, assume particolare rilievo il settore edilizio, responsabile di circa il 40% del consumo finale di energia nell'Unione, e dunque ambito privilegiato per il conseguimento di significativi risparmi energetici¹⁴.

La direttiva del 2012 sollecita quindi gli Stati membri all'elaborazione di strategie rigenerative di lungo periodo dirette a mobilitare investimenti nella ristrutturazione del patrimonio edilizio, al fine di migliorarne la prestazione energetica.

Particolare rilievo è attribuito agli edifici pubblici, che, per la loro consistenza patrimoniale e funzione esemplare, sono assoggettati a

¹² Art. 3, comma 1, lett. i), Dir. 2006/32/CE; art. 2, comma 1, lett. i), D.lgs. n. 115/2008. Per un approfondimento sull'introduzione, nel nostro ordinamento, di tale figura societaria, di derivazione anglosassone, si veda E. NATALE, A. DAOLIO, *Le ESCo (Energy Service Company) per l'efficienza energetica. Il risparmio garantito senza rischi per il cliente*, Rimini, 2013.

¹³ Si veda in tal senso C. BENANTI, *Contratti di rendimento energetico o di prestazione energetica*, Napoli, 2018, 80, secondo cui «il contratto di prestazione energetica è bilaterale e ne sono parti la Stazione appaltante/Amministrazione committente, in qualità di beneficiario, e l'Assuntore, in qualità di fornitore». Naturalmente, si fa qui riferimento alla struttura negoziale fondamentale, tralasciando, per ora, il pur rilevante profilo dell'eventuale finanziamento del progetto di riqualificazione energetica ad opera di un terzo.

¹⁴ Si veda al riguardo anche la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni dell'8 marzo 2011, n. 109, riferita al piano di efficienza energetica 2011 (COM (2011) 109).

obblighi di ristrutturazione periodica finalizzati, tra l'altro, al miglioramento dell'efficienza energetica¹⁵.

La successiva direttiva 2023/1791/UE ha ulteriormente inciso sul proposito, riaffermando il principio della "efficienza energetica al primo posto" e delineando un assetto regolatorio maggiormente stringente. Essa risulta tuttavia ancora in fase di recepimento nell'ordinamento nazionale, nonostante le relative scadenze siano imminenti.

Nelle more, la disciplina del contratto EPC continua a rinvenirsi nel d.lgs. n. 102/2014, che ne recepisce la definizione eurounitaria, nonché nel nuovo codice dei contratti pubblici (d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36), il quale qualifica espressamente l'EPC quale forma di partenariato pubblico-privato.

In particolare, l'art. 200 del nuovo codice prevede che i ricavi dell'operatore economico siano commisurati ai livelli di miglioramento dell'efficienza energetica o ad altri parametri prestazionali contrattualmente determinati e misurabili in relazione ai consumi.

Il rapporto vede come parti il beneficiario – oggi qualificato dal codice dei contratti pubblici come "ente concedente", nozione comprensiva delle amministrazioni pubbliche e degli altri soggetti sottoposti alle regole dell'evidenza pubblica – e il fornitore, tipicamente una E.S.Co., cui è affidata la realizzazione degli interventi¹⁶.

L'EPC si configura dunque come contratto a prestazioni corrispettive, normalmente bilaterale, ma suscettibile di articolazione trilate-

¹⁵ Il considerando n. 17 specifica tale affermazione aggiungendo che "gli edifici sono fondamentali per conseguire l'obiettivo dell'Unione di ridurre dell'80-95% le emissioni di gas serra entro il 2050 rispetto al 1990". A ben vedere, la riferita precisazione del considerando n. 17 della Dir. 2012/27/UE rappresenta uno sviluppo di quanto anticipato nel considerando n. 7 della Dir. 2006/32/CE, laddove si affermava che «in ogni Stato membro il settore pubblico dovrebbe quindi dare il buon esempio per quanto riguarda gli investimenti, la manutenzione ed altre spese riguardanti attrezzature che consumano energia, i servizi energetici nonché altre misure di miglioramento dell'efficienza energetica. Il settore pubblico dovrebbe pertanto essere incoraggiato a integrare le considerazioni relative al miglioramento dell'efficienza energetica nei suoi investimenti, ammortamenti fiscali e bilanci di funzionamento».

¹⁶ Si veda in tal senso C. BENANTI, *Contratti di rendimento energetico*, cit., 80, secondo cui «il contratto di prestazione energetica è bilaterale e ne sono parti la Stazione appaltante/Amministrazione committente, in qualità di beneficiario, e l'Assuntore, in qualità di fornitore». Naturalmente, si fa qui riferimento alla struttura negoziale fondamentale, tralasciando, per ora, il pur rilevante profilo dell'eventuale finanziamento del progetto di riqualificazione energetica ad opera di un terzo.

rale in presenza di un soggetto finanziatore terzo (istituti bancari o fondi di investimento)¹⁷.

La prestazione del fornitore si qualifica in termini di obbligazione di risultato, riconducibile allo schema *do ut facias*. Essa si articola in una fase esecutiva (realizzazione degli interventi) e in una fase gestionale, nella quale si generano i risparmi energetici oggetto di remunerazione. È in tale seconda fase che si realizza il recupero dell'investimento e la marginalità economica dell'operatore¹⁸.

Ne deriva la natura di contratto di durata, che richiede la predeterminazione di un orizzonte temporale sufficientemente ampio da consentire il recupero dell'investimento. In ragione della complessità e del valore economico delle prestazioni, tale orizzonte temporale può essere particolarmente esteso, dando luogo a forme di collaborazione continuativa tra soggetto pubblico e operatore privato¹⁹.

Il contratto si configura altresì come oneroso: la cessione dei risparmi energetici da parte del beneficiario costituisce, infatti, un vero e proprio corrispettivo, cui possono aggiungersi ulteriori flussi remune-

¹⁷ Si veda in tal senso M. PROTTO, *Art. 200*, in F. CARINGELLA (a cura di), *Nuovo Codice dei contratti pubblici*, Milano, 2023, 1317, ove si dà atto che «il contratto di EPC si articola, nella prevalenza dei casi, su base trilaterale e coinvolge tre soggetti: il beneficiario, la E.S.Co e un finanziatore». Le possibili modalità di finanziamento tramite terzi potranno trovare opportuna collocazione all'interno dell'offerta tecnica presentata dalla E.S.Co. all'Amministrazione, in sede di gara. Per approfondimenti sullo schema del finanziamento tramite terzi (FTT), oltre che al già citato lavoro di C. BENANTI, *Contratti di rendimento energetico*, cit., 44 ss., si veda pure L. PAROLA, T. AMONI, S. GRANATA, *I contratti di efficienza*, cit., 524-525.

¹⁸ Con una scelta terminologica più vicina a quella della Dir. 2012/27/UE, il Codice del 2023 supera il testo del Codice del 2016 (d. lgs. 18 aprile 2016, n. 50), che contemplava la mera possibilità che i ricavi di gestione del fornitore fossero pagati in funzione del livello di miglioramento dell'efficienza energetica («possono essere»). Oggi, l'art. 200, d.lgs. n. 36, 2023 dispone infatti che il livello del miglioramento energetico sia il parametro obbligatorio ai fini della determinazione e della liquidazione dei ricavi del fornitore.

¹⁹ L'art. 178, d.lgs. n. 36, 2023, dedicato alla durata delle concessioni, ma applicabile a tutti gli istituti di partenariato pubblico-privato, dopo aver premesso, al comma 1, che la durata «è determinata dall'ente concedente in funzione dei lavori o servizi richiesti al concessionario», contiene una disciplina specifica per le concessioni di lunga durata. Il comma 2 prevede infatti che, in caso di contratti che si protraggano oltre cinque anni, la durata comunque non superi «il periodo di tempo in cui si può ragionevolmente prevedere che il concessionario recuperi gli investimenti effettuati», tenuto altresì conto «degli investimenti necessari per conseguire gli obiettivi contrattuali specifici assunti dal concessionario».

rativi derivanti dalla manutenzione degli impianti o dalla fornitura del vettore energetico²⁰.

Il codice dei contratti pubblici introduce inoltre specifici meccanismi di garanzia dell'effettività del risultato. In particolare, esso prevede che il miglioramento dell'efficienza energetica sia misurato secondo le modalità stabilite dalla normativa in materia di attestazione della prestazione energetica (APE) e che i relativi dati siano messi a disposizione dell'ente concedente per l'intera durata del contratto. A ciò si accompagna un obbligo di monitoraggio continuo in capo all'amministrazione, che deve dotarsi di adeguate risorse tecniche e organizzative, con possibili criticità legate all'asimmetria informativa a favore della parte privata.

Ulteriori elementi di disciplina sono contenuti nell'allegato VIII del d.lgs. n. 102/2014, il quale individua i contenuti minimi del contratto EPC: definizione delle misure di efficienza o dei risultati attesi; garanzia dei risparmi; durata; obblighi delle parti; criteri di verifica; ripartizione dei benefici economici; gestione delle modifiche contrattuali e regime sanzionatorio. Tali prescrizioni, come rilevato in dottrina, non introducono rigidità tipologica, ma mirano a garantire la completezza del regolamento contrattuale quale presupposto di effettività degli obiettivi di efficienza energetica e di accesso agli incentivi pubblici²¹.

Nel complesso, l'EPC si configura come figura contrattuale a elevata flessibilità, idonea a ricomprendere prestazioni eterogenee (lavori, servizi, forniture e finanziamento), connotata da marcata atipicità funzionale.

Tale flessibilità, tuttavia, unitamente alla complessità del quadro regolatorio e ai profili d'incertezza nella misurazione delle *performan-*

²⁰ Nel caso in cui il contratto di EPC preveda sia l'esecuzione di opere di efficientamento energetico, corrispondenti ad un anticipo economico del fornitore, sia l'impegno del fornitore a eseguire, successivamente, la manutenzione dell'impianto qualificato, il canone pagato dal beneficiario avrà dunque due componenti: una prima componente, tesa a remunerare l'investimento iniziale compiuto e, una seconda componente, quale corrispettivo di servizi manutentivi.

²¹ Gli "elementi minimi che devono figurare nei contratti di rendimento energetico", sono stati individuati, a livello eurounitario, dall'allegato XIII, dir. 2012/27/UE, riprodotto *sub* allegato XV, dir. 2023/1791/UE, con l'unica aggiunta, all'inizio dell'elenco, del riferimento a «i risultati e le raccomandazioni che figurano nelle analisi e negli audit energetici effettuati prima della conclusione del contratto con riferimento all'uso di energia dell'edificio al fine di attuare misure di miglioramento dell'efficienza energetica».

ce, spiega la persistente cautela delle amministrazioni nell'utilizzo dello strumento.

È infatti soprattutto nel passaggio dal dato normativo alla sua attuazione concreta che il contratto di prestazione energetica manifesta le proprie zone d'ombra, che si estendono agli elementi essenziali del sinallagma, in particolare la causa e l'oggetto contrattuale.

La riqualificazione degli impianti esistenti e la riduzione dei consumi, volta al perseguimento dei più elevati scopi di rigenerazione urbana e di sostenibilità ambientale, rappresenta la causa concreta del contratto, cioè "l'interesse che il contratto stipulato dalle parti è in concreto diretto a realizzare"²².

Si tratta quindi di un interesse che sfugge ad una logica prettamente patrimoniale e che connota la struttura negoziale con un elemento extra-mercantilistico, dando vita a quello che è stato definito in dottrina come un "processo di conformazione 'ecologica' dell'autonomia negoziale", in cui il principio dello sviluppo sostenibile funge da parametro per il giudizio di meritevolezza della causa²³.

Se non v'è dubbio sul fatto che tali finalità "ecologicamente orientate" debbano porsi alla base della scelta della PA di sottoscrivere un contratto di EPC, alcune perplessità potrebbero sorgere, per converso, ove si consideri che un'impresa – anche una E.S.Co. – è per sua natura costretta a rispondere (anche) alle logiche proprie del mercato, tese invece alla massimizzazione del profitto²⁴.

Passando allora per la strettoia che porta dalla causa all'oggetto contrattuale, sorge la domanda se l'attuale conformazione legislativa del contratto di rendimento energetico sia idonea a fronteggiare il riferito rischio di un disallineamento degli scopi (e degli interessi) perseguiti dalle parti del contratto.

Ci si chiede, in altri termini, se la scelta di una fattispecie aperta ed elastica, nella quale il legislatore si limita a definire elementi minimi demandando alla autonomia negoziale la determinazione delle presta-

²² C.M. BIANCA, *Il Contratto*, Milano, 2019, 410.

²³ M. PENNASILICO, *Dal "controllo" alla "conformazione" dei contratti: itinerari della meritevolezza*, in *Contr. e impr.*, 2020, 823 ss., spec. 851 ss.

²⁴ In tal senso, L. FRACARIO, *Uso collettivo di beni deperibili ed esauribili e sostenibilità*, in AA.Vv., *Benessere e regole dei rapporti civili*, Napoli, 2015, 123, il quale nota la rilevante persistenza – anche in seguito alle più moderne tendenze a una valorizzazione della componente ambientale nei rapporti consumeristici – di una "concezione mercantistica che riduce tutto a valori commerciali".

zioni e delle modalità di verifica, rappresenti la tecnica più adeguata al perseguimento degli obiettivi sottesi.

Per rispondere al quesito, conviene osservare la varietà di modelli negoziali diffusi nella prassi, caratterizzati da differenti modalità di finanziamento, allocazione del rischio e disciplina dei risultati²⁵.

Un primo schema è quello del c.d. *first-out* EPC, nel quale la E.S.Co. finanzia integralmente l'intervento – mediante capitale proprio o tramite terzi – e trattiene per sé l'intero risparmio energetico conseguito fino al completo rientro dell'investimento, che si dovrebbe dunque verificare in tempi più rapidi; le opere rimangono di sua proprietà fino alla scadenza, momento in cui passano al beneficiario.

Diversamente, nel modello *shared-saving* EPC, il risparmio ottenuto è ripartito sin da subito tra E.S.Co. e beneficiario, il quale ottiene una quota immediata dei risparmi conseguiti. Il fornitore, dal canto suo, rientra gradualmente dell'investimento in un arco temporale più lungo (tipicamente 5-10 anni). Anche in questo caso, la proprietà delle opere resta alla E.S.Co. fino alla scadenza contrattuale.

Ancora differente è il modello del *four-steps* EPC, articolato, appunto, in quattro passaggi successivi che consentono, per così dire, di “diluire” i costi nel tempo. Infatti, in un primo momento, vengono attuate delle strategie di ottimizzazione dei consumi sugli impianti esistenti, provvedendo solo alla manutenzione ordinaria. I risparmi ottenuti vengono poi investiti (seconda fase) per finanziare le opere di efficientamento meno costose, fino alla terza fase, in cui gli ulteriori risparmi vengono reinvestiti in interventi di riqualificazione più rilevanti. Nell'ultima fase, che segue la stessa logica, i risparmi generatisi nelle fasi precedenti vengono ulteriormente investiti per effettuare interventi di ampia portata.

Un ultimo modello, di derivazione anglosassone, è invece il *guaranteed-saving* EPC, che vede la E.S.Co. assumere l'obbligo di garantire un livello minimo di risparmio energetico, con responsabilità e penali in caso di mancato raggiungimento, mentre la proprietà delle opere è attribuita da subito al beneficiario. Di particolare interesse è il funzionamen-

²⁵ Sulle diverse “varianti” di contratti di EPC che si manifestano nella prassi, si veda P. PISELLI, S. MAZZANTINI, A. STIRPE, *Il contratto di rendimento energetico (energy performance contract)*, in *www.treccani.it*, 2010, § 2. Si vedano inoltre MAUGERI, *Il contratto di rendimento*, cit., 424; L. PAROLA, T. ARNONI, S. GRANATA, *I contratti di efficienza*, cit., 528-530 e, da ultimo, G. VERICO, art. 200, in R. GIOVAGNOLI, G. ROVELLI (a cura di), *Codice dei contratti pubblici*, Milano, 2024, 1763-1765.

to delle clausole penali: in caso di mancato raggiungimento del livello di efficienza pattuito, causato da errori progettuali o difetti esecutivi, il fornitore è tenuto a corrispondere al beneficiario la differenza rispetto al maggior costo sostenuto.

La compresenza di modelli così diversi dimostra come l'elasticità dello strumento – potenzialmente un punto di forza – rischi di tradursi in un fattore di fragilità: l'oggetto del singolo contratto concretamente stipulato appare di fatto variabile e difficilmente prevedibile, con possibili conseguenze sulla certezza dei rapporti e sulla stessa qualificazione giuridica del negozio.

In altri termini, la mancanza di una chiara predeterminazione legale dell'oggetto contrattuale si riverbera sulla struttura economica del negozio. Infatti, a causa della diversità dei modelli in concreto adottabili²⁶, esiste anche una disomogeneità nell'allocazione del rischio, che rappresenta, come noto, una caratteristica indefettibile del partenariato pubblico-privato²⁷.

Proprio riguardo alla distribuzione ponderale del rischio tra le

²⁶ L'ampia varietà di clausole e di modalità di adempimento è sottolineata particolarmente in C. CONTESSA, P. DEL VECCHIO (a cura di), *Codice dei contratti pubblici*, Napoli, 2023, 983.

²⁷ Non sembra fuori luogo richiamare il monito contenuto nel documento Eurostat del settembre 2016 dal titolo *A Guide to the Statistical Treatment of PPPs*: https://www.eib.org/files/publications/thematic/epec_eurostat_statistical_guide_en.pdf, contenente le indicazioni generali sul partenariato pubblico-privato, dove si può leggere che «PPP are complex arrangements. They require institutional and legal frameworks that are clear and conducive to their implementation, as well as high-quality project preparation by public authorities with adequate resources devoted. Clearly, PPPs should be undertaken on the basis of, amongst other things, value for money, an appropriate allocation of risks and operational efficiency, with a particular eye on affordability and long-term fiscal responsibility. Many challenges must be overcome to deliver robust public investment through PPPs». Per un inquadramento generale del partenariato pubblico-privato all'indomani della ricezione della direttiva 2014/23/CE sulle concessioni, con particolare riferimento alle singole figure contrattuali ad esso riconducibili, si veda S. AMOROSINO, *Il partenariato pubblico privato dalle teorie giuridiche alla realtà del codice dei contratti pubblici (e del decreto correttivo, n. 56/2017)*, in *Urb. app.*, 2017, 616. Invece, sul regime legale del partenariato pubblico-privato nel nuovo codice dei contratti pubblici in seguito al correttivo di cui al D.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209, si veda G.F. CARTEI, F. RICCHI, *Il partenariato pubblico privato e la finanza di progetto*, in *Giur.it.*, 2025, 1940 ss. Con specifico riguardo, infine, all'importanza del rischio nei contratti di PPP, si veda M. PIACENTINI, *I servizi energetici*, cit., 352, secondo cui «essenziale è il trasferimento del rischio nella sua triplice articolazione di rischio di costruzione, di disponibilità e di domanda che deve essere correttamente allocato sul partner privato».

parti, è stata osservata una considerevole differenza tra i modelli di EPC che prevedano un esborso iniziale per il fornitore e quelli che, invece, non lo prevedano²⁸.

Com'è emerso dall'analisi svolta, infatti, le prestazioni possono limitarsi al c.d. *energy management*, cioè al mero servizio di conduzione efficiente degli impianti esistenti, o, al contrario, possono comprendere una serie di lavori e forniture che vanno dalla sostituzione di alcune parti degli impianti al completo rifacimento degli stessi o di parti dell'edificio, con evidenti ricadute in termini di costi che il fornitore è chiamato ad anticipare direttamente, o tramite finanziamento di un soggetto terzo.

Il rischio cui si espone il fornitore è naturalmente massimo in corrispondenza di ingenti investimenti iniziali. Infatti, nel caso in cui le spese di riqualificazione degli immobili si rivelino, in corso d'opera, più elevate del previsto, oppure qualora i risparmi successivi non raggiungano la quota garantita, il fornitore rischia non soltanto di non conseguire utili d'impresa, ma anche di non recuperare gli investimenti effettuati.

Diverso è il caso in cui il fornitore non anticipi spese iniziali, oppure l'investimento sia di modesta entità. Perché sussista un rischio effettivo, occorre che si instauri una dipendenza diretta tra l'investimento effettuato (in termini di risparmi energetici) e i ricavi della E.S.Co., cosicché, qualora – appunto – un reale investimento iniziale non vi sia stato, anche l'esposizione dell'operatore economico diminuisce considerevolmente²⁹.

Accanto alle oscillazioni date dalla presenza (e dall'entità) dell'investimento iniziale, un altro elemento in grado di ridurre il rischio per il fornitore è la facoltà di determinare i ricavi in misura fissa, oppure in misura variabile. Infatti, l'all. VIII, d.lgs. n. 102/2014, alla lett. i), nell'individuare quale contenuto minimo del contratto di EPC la «indicazione chiara e trasparente [...] della quota di partecipazione delle due parti ai

²⁸ Sul tema della variabilità di rischio assunto dal fornitore in dipendenza delle prestazioni oggetto del contratto di EPC, si segnala C. BENANTI, *Contratti di rendimento*, cit., 42.

²⁹ Riguardo all'incompatibilità di una minimizzazione del rischio gravante sulla parte privata del rapporto di PPP, si veda G.M. MARSICO, *Il contratto di partenariato pubblico-privato: tra mercato e regolazione*, in *I contratti*, 2025, 179, che nota come «il rischio, se, in linea di principio, può essere quantitativamente ridotto, non può mai affievolire ad un'alea irrisoria o simbolica, pena altrimenti la qualifica del contratto come appalto».

risparmi realizzati», lascia alla libera determinazione delle parti la quota spettante al fornitore. In ultima analisi, la scelta di attribuire al fornitore una quota fissa dei risparmi consente allo stesso di essere meno esposto alle fluttuazioni legate ai consumi energetici.

Non si deve poi dimenticare che la più volte richiamata possibilità di inserire prestazioni ulteriori nel contratto, che si sommano a quella fondamentale dell'efficientamento energetico, come la manutenzione degli impianti, o la fornitura dei vettori (nell'ottica del contratto c.d. "multiservizi"), è in grado di abbattere considerevolmente il rischio che si assume il fornitore, grazie alle compensazioni che si possono instaurare tra le varie voci di remunerazione.

I confini estremamente mobili posti dal legislatore e la possibilità di inserire clausole che, incidendo sulle prestazioni richieste al fornitore, riducano il margine di rischio connesso alla *performance* energetica rappresentano la ragione fondamentale per cui, nei primi anni di vigenza del d.lgs. n. 50/2016, l'EPC è stato spesso inquadrato nello schema del contratto d'appalto³⁰.

³⁰ La qualificazione del contratto di rendimento energetico entro la logica dell'appalto è stata sostenuta, dapprima, nella deliberazione ANAC n. 6/2011, sul presupposto che i lavori di riqualificazione energetica assumessero un ruolo prevalente rispetto alla componente gestionale e, quindi, al profilo legato alla remunerazione dell'investimento iniziale attraverso i risparmi energetici. Alla deliberazione n. 6/2011 ha fatto seguito la deliberazione n. 37/2012, oggetto di analisi approfondita nel dossier pubblicato da ANCE il 15 giugno 2013 intitolato *Riqualificazione energetica di edifici pubblici, uso delle Energy Service Company (ESCO): spunti dalla prima Guida europea in tema*. Successivamente, una compiuta disamina delle varie argomentazioni che consentono, in determinate ipotesi, di qualificare il contratto di EPC come appalto sono riportate nel documento *I contratti di prestazione energetica (EPC). Aspetti giuridici e ipotesi per il superamento dell'incertezza normativa sulla regolamentazione degli elementi essenziali del contratto*, pubblicato da ENEA nel 2017 al collegamento: <https://iris.enea.it/retrieve/dd11e37c-d714-5d97-e053-d805fe0a6f04/RT-2017-39-ENEA.pdf>. In senso critico circa tale interpretazione si veda peraltro M. PROTTO, *Art. 200*, cit., 1317. In giurisprudenza, la riconduzione del contratto di EPC entro la figura dell'appalto è stata affermata da Cons. Stato, Sez. V, 14 ottobre 2014, n. 5079, ove si può leggere che «le prestazioni cui il fornitore del servizio si obbliga ad eseguire sono destinate a produrre utilità materiali che l'amministrazione appaltante è contrattualmente titolata ad acquisire al proprio patrimonio in via definitiva, e che consistono nell'energia termica necessaria a riscaldare i propri immobili e nella connessa riqualificazione impiantistica, oltre che nella gestione e manutenzione di detti impianti. Sotto questo profilo è dunque possibile cogliere la strumentalità del servizio ad esigenze dell'amministrazione [...], vale a dire l'elemento che contraddistingue gli appalti pubblici di servizi dalle concessioni di servizi».

Dietro a una simile qualificazione interpretativa sta, evidentemente, la considerazione per cui l'architettura negoziale del contratto di rendimento energetico, nell'ipotesi in cui non vi siano investimenti iniziali, possa essere tale da non porre un rischio qualificato sul contraente privato, ulteriore rispetto a quello "ordinario" previsto dall'art. 1655 c.c. in capo all'appaltatore.

Inoltre, in nessun caso la E.S.Co. è esposta alle fluttuazioni del mercato sul lato della domanda, poiché la remunerazione avviene unicamente nell'ambito del rapporto con il beneficiario – tramite cessione di risparmio e/o corresponsione del canone – e non, invece, per mezzo di utenti terzi, come nel caso delle concessioni³¹.

L'insieme di tali considerazioni porta a ritenere che, nel caso dell'EPC, il trasferimento in capo al fornitore del rischio connesso alla *performance* energetica sia, nella pratica, più complesso di quanto possa sembrare e, per potersi realizzare, debba essere attentamente disciplinato nel testo contrattuale, pena la prevalenza di dinamiche mercantili sulle finalità ambientali e rigenerative che dovrebbero, invece, connotare lo strumento.

Per questa ragione, con linee guida pubblicate nel 2016, Eurostat ha dettato alcune condizioni in presenza delle quali si possa considerare sufficientemente dimostrata l'allocazione del rischio in capo al fornitore e la conseguente riconducibilità della singola fattispecie negoziale di EPC alla categoria astratta del partenariato pubblico-privato³².

Anzitutto, l'ammontare dell'investimento sostenuto dovrebbe essere pari almeno al 50% del valore dell'immobile in seguito all'intervento; in secondo luogo, il contributo pubblico eventualmente ricevuto dalla E.S.Co. non dovrebbe superare il 50% delle spese sostenute; in terzo luogo, il contratto di EPC dovrebbe prevedere per il fornitore un

³¹ G. CENTI, M.G. LANDI, *EPC: appalto o concessione?*, in *Rivista FIRE Gestione energia*, 2, 2016, 33 ss. Riguardo alla riferita differenza tra EPC e concessione, pur nell'ambito del partenariato pubblico-privato, si veda Cons. Stato, Sez. V, 21 febbraio 2020, n. 1327, secondo cui «l'EPC, pur presentando requisiti propri della concessione di lavori e della concessione di servizi, evidenzia come tratto differenziale e specializzante quello per cui il corrispettivo dell'EPC è parametrato al risparmio energetico conseguito per effetto dell'intervento. Da ciò il corretto riferimento al PPP come strumento di cooperazione tra pubblico e privato».

³² Si tratta delle linee-guida Eurostat del 7 agosto 2016 intitolate *The impact of energy performance contracts on government accounts*. L'iniziativa chiarificatrice di Eurostat era stata ispirata dalla necessità di individuare i casi che in concreto consentano di considerare fuori bilancio le spese legate al contratto di EPC.

sistema di penali crescenti, collegate al ridursi del raggiungimento dei requisiti prestazionali, tali da annullare il canone dovuto in assenza di risparmi energetici.

La descritta difficoltà nell'individuazione della corretta categoria giuridica entro cui far rientrare il contratto di EPC – difficoltà che si percepisce in concreto proprio grazie al tentativo di regolamentazione sostanziale proposto da Eurostat – è stata invece affrontata dal legislatore italiano mediante l'inserimento *tout-court* della norma sull'EPC nel novero del partenariato pubblico-privato³³.

La scelta classificatoria recepita nel Codice dei contratti pubblici del 2023 è indubbiamente volta a fornire un criterio ordinatore capace di superare le incertezze emerse nella prassi; rimane tuttavia da verificare se essa produca effetti sostanziali nell'interpretazione applicativa della norma, o se non si limiti piuttosto a prevedere una cornice formale priva di ricadute realmente risolutive.

Non è al riguardo casuale che, anche in seguito alla netta presa di posizione del legislatore, sopravvivano interpretazioni contrastanti in dottrina, in giurisprudenza e nella prassi.

Secondo una prima impostazione, che premette l'opportunità, in generale, dell'inquadramento dell'EPC entro le figure di partenariato, potrebbero comunque darsi dei casi in cui il contratto sia invece inquadrabile nella "formula dell'appalto". Non si potrebbe infatti escludere che l'EPC venga inteso nella: «accezione di contratto misto con prevalente fornitura di servizi, ma in tal caso la PA deve sostenere tutto il costo dell'investimento, senza finanziamenti da parte del privato [...] e sopportare la maggior parte dei rischi con conseguente registrazione nel proprio bilancio di tutto il costo dell'investimento nella fase della costruzione e dei costi di manutenzione nella fase di gestione»³⁴.

³³ Si tratta dell'art. 8, comma 5, lett. c-*quater*), d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito in L. 11 settembre 2020, n. 120, che ha disposto l'inserimento del secondo comma dell'art. 180, d.lgs. n. 50/2016.

³⁴ Così testualmente la Relazione illustrativa ANAC al contratto tipo di rendimento energetico per edifici pubblici, approvato con Delibera n. 349 del 17 luglio 2024. Si veda inoltre, per un'impostazione simile, la Delibera n. 1134 del 4 dicembre 2019. In dottrina, la tesi affermata da ANAC è stata ripresa da M. V. Sessa, *Art. 200*, cit., secondo cui "se la scelta del legislatore a favore dell'identificazione degli EPC quali contratti di partenariato risponde alla maggiore irrivalenza del PPP rispetto agli strumenti ordinari di affidamento, la posizione di ANAC indica che la questione debba essere risolta alla luce dell'allocation tra le parti dei rischi operativo e di costruzione. Ne consegue che l'individuazione della natura dell'EPC dipende dalle concrete previsioni del singolo

All'estremo opposto si colloca invece la tesi per cui il legislatore, nel normare il contratto di EPC all'interno delle norme sul partenariato, avrebbe codificato un obbligo stringente delle Amministrazioni di mettere a gara e di concludere unicamente contratti che pongano inequivocabilmente il rischio di *performance* energetica sul fornitore.

Tale proposta ermeneutica postula, in altri termini, una restrizione legale implicita dell'oggetto contrattuale. In questa prospettiva, l'elencazione degli elementi minimi contrattuali dettata dall'all. VIII, D.lgs. n. 102/2014 sarebbe in astratto compatibile con singole manifestazioni di EPC non inquadrabili all'interno del partenariato (come sostenuto da ANAC); tuttavia, dal momento che l'art. 174, D.lgs. n. 36/2023 prevede quale requisito indefettibile del PPP l'attribuzione del rischio in capo al privato, tale caratteristica dovrebbe oggi necessariamente operare anche per l'EPC³⁵.

Quest'ultima tesi trova un importante sbocco applicativo nel "kit di affidamento" predisposto dal Gestore dei servizi energetici (GSE) a supporto delle Stazioni appaltanti che intendano bandire procedure di gara per l'affidamento di un contratto di EPC con erogazione di fondi della misura PNRR M7-I.17, comprendente linee-guida per la progettazione, *fac-simile* di disciplinare e capitolato di gara ed anche il modello di contratto³⁶.

contratto". In questo stesso senso, M.G. CAPIELLO, *Contratto di rendimento energetico e tutela dei terzi*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2018, 52-53.

³⁵ Secondo M. PROTTO, *Art. 200*, cit., 1318, "l'inclusione dei contratti EPC nella parte relativa al partenariato pubblico-privato costituisce una precisa scelta del legislatore di esigere che in tali contratti vi sia necessariamente il trasferimento del rischio operativo in capo all'operatore privato che, come si è visto, costituisce un elemento imprescindibile dei contratti di PPP ai sensi dell'art. 174, comma 1, lett. d)". In termini più sfumati ma sovrapponibili, Cons. Stato, Sez. V, 13 aprile 2022, n. 2809, in *Urb. app.*, 2022, 807 ss. con nota di A. LICCI MARINI, *La definizione del rischio nel project financing per l'affidamento dei contratti di rendimento energetico*. La citata pronuncia ha statuito che: «elemento centrale è il rischio che l'operatore economico assume e che penetra nella causa del contratto. Non basta, allora, che le clausole contrattuali in cui si traduce l'operazione economica congegnata dall'amministrazione comportino il trasferimento del rischio economico al gestore del servizio (nel caso di specie, il rischio di disponibilità), di modo che egli non abbia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei servizi, ma è necessario pure che siano specificati tutti gli oneri economici che concorrono a definire il rischio che l'operatore economico è chiamato ad assumere».

³⁶ L'imponente corredo documentale, pubblicato sul sito del GSE nel luglio 2024, è reperibile al collegamento: <https://www.gse.it/servizi-per-te/attuazione-misura-pnrr/efficientamento-edilizia-residenziale/kit-di-affidamento>.

La puntuale architettura negoziale predisposta dal GSE è evidentemente tesa a colmare i vuoti di disciplina primaria che fanno del contratto di prestazione energetica una figura atipica, definendo un modello normale ove il rischio di performance energetica è posto in capo al fornitore³⁷.

Tuttavia, è la stessa intestazione del documento a specificare che trattasi di “documentazione indicativa non obbligatoria sviluppata per agevolare l’accesso alla misura” e che, pertanto, tale impostazione contrattuale – seppure estremamente rilevante sul piano della prassi – non può assumere alcuna valenza interpretativa generale.

La recente giurisprudenza contabile, sostenuta da una parte della dottrina, afferma una tesi per certi versi intermedia, secondo cui non assumerebbe alcuna rilevanza il *nomen iuris* del contratto stipulato di volta in volta tra Amministrazione e operatore economico, in quanto l’unico criterio di cui tenere conto sarebbe l’aspetto sostanziale del negozio giuridico, da ricercare alla luce delle norme codicistiche che dettano le caratteristiche delle varie tipologie di contratti pubblici.

In altri termini: «individuati gli elementi che consentono di qualificare un contratto come di appalto, concessione o partenariato, l’interprete dovrà valutare il contenuto sostanziale della fattispecie adottata dalla Pubblica amministrazione, in quanto, come nel caso dei contratti di rendimento energetico, la forma potrebbe mascherare un diverso tipo di contratto»³⁸.

³⁷ In tal senso, a livello esemplificativo è sufficiente citare l’art. 3, ultimo comma del contratto-tipo di EPC predisposto dal GSE, che prevede “l’Operatore Economico assicura altresì, lungo tutta la vita contrattuale, per ciascun periodo [●], il livello di risparmio garantito in cui viene testata la performance del servizio di prestazione energetica è pari o superiore alla somma dei canoni per il Servizio di Prestazione Energetica che l’Ente concedente prevede di corrispondere all’Operatore Economico medesimo nello stesso periodo”.

³⁸ Corte Conti, Sez. autonomie, 7 giugno 2021, n. 10. Come esempio di contratto di rendimento energetico “mascherato”, la Corte dei Conti porta proprio il caso dell’EPC modello Guaranteed savings “con il quale la ESCo garantisce una riduzione dei consumi energetici”. In una simile ipotesi, “gli oneri finanziari per coprire la spesa dell’intervento sono a carico della stazione appaltante che deve prevedere idoneo stanziamento in bilancio. Qualora poi l’efficientamento energetico non raggiunga il livello promesso, l’ESCo dovrà pagare una somma per i maggiori costi sostenuti dalla Pubblica amministrazione rispetto a quelli attesi. Appare evidente, quindi, che tale contratto, se pur denominato di rendimento energetico, non possa qualificarsi di PPP, assumendo, invece, le caratteristiche di un contratto di appalto disciplinato dalla parte seconda del codice, arricchito dalla previsione

Tale tesi conduce a un risultato sovrapponibile a quello cui giunge ANAC, ma inverte l'ordine delle premesse e delle conclusioni. Non si parte, invero, dalla disciplina dell'EPC per giungere a individuare il tipo di schema contrattuale a cui ricondurre il singolo contratto (appalto, concessione, partenariato), bensì si parte dalle caratteristiche dettate dalla legge per gli schemi contrattuali al fine di escludere dall'applicazione della relativa disciplina eventuali contratti "mascherati".

In tale approdo del ragionamento è dato di cogliere, invece, la similitudine con la teoria che, invece, postula l'obbligatorietà del rischio di gestione affinché il contratto possa anche solo riportare il *nomen iuris* di EPC.

All'esito della disamina svolta, emerge che la perdurante esistenza di oscillazioni di questa portata in dottrina, giurisprudenza e prassi potrebbe essere il sintomo di un difetto della tecnica legislativa con cui sono state recepite le direttive europee in materia di EPC.

Sembra quindi inevitabile che, in questo stato di cose, i dubbi interpretativi si traducano in scogli applicativi, in grado di minare le stesse finalità che stanno alla base dell'introduzione di tale tipologia contrattuale nell'ordinamento eurounitario e nazionale.

3. CONCLUSIONI. CONSIDERAZIONI SULL'ATTUALE ASSETTO NORMATIVO E SULLA NECESSITÀ DI POTENZIARE LE CAPACITÀ NEGOZIALI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Il contratto di prestazione energetica, così come delineato dalle direttive europee e recepito nell'ordinamento interno, si configura quale strumento di primaria rilevanza strategica per l'attuazione delle politiche di efficientamento energetico e, più in generale, per i processi di rigenerazione urbana.

di una clausola assimilabile a quella penale". La peculiarità di tale ricostruzione è spiegata da G. VERICO, *Art. 200*, cit., 1768, che nota come: «in definitiva, per stabilire se un'operazione possa essere ritenuta un effettivo PPP, ciò che rileva è la sostanziale natura del contratto, avendo riguardo agli effetti economico-finanziari ed al soggetto che in concreto ne viene gravato e/o ne risulti beneficiario. La contabilizzazione segue, infatti, il soggetto che in misura prevalente ne sopporta i rischi, e ciò a prescindere dal titolo dell'investimento utilizzato per confezionare contrattualmente l'operazione».

In tale cornice, la pubblica amministrazione è chiamata a svolgere un ruolo potenzialmente propulsivo nei processi di trasformazione e rinnovamento del patrimonio immobiliare pubblico.

Tuttavia, tale funzione può esplicarsi effettivamente solo a condizione che l'azione amministrativa si svolga entro un quadro normativo sufficientemente chiaro e coerente, in grado di orientare con certezza le scelte economiche sottese alla fattispecie contrattuale.

Alla pubblica amministrazione è infatti demandata la costruzione della quasi totalità della disciplina sostanziale del contratto, con evidenti ricadute in termini non solo di verifica del rispetto delle condizioni contrattuali in fase esecutiva³⁹, ma anche di responsabilità dell'amministrazione.

L'esperienza applicativa mostra altresì come la programmazione, progettazione e gestione delle procedure di affidamento degli EPC, che richiedano un elevato grado di discrezionalità tecnico-amministrativa, soprattutto nella definizione dell'assetto dei rischi e nella selezione degli strumenti giuridico-economici, finisca per essere largamente rimessa all'Amministrazione. Con evidenti riflessi sia sul piano dell'esecuzione sia su quello delle correlate responsabilità.

La natura intrinsecamente ambigua dello schema negoziale – oscillante tra una traslazione del rischio di *performance* energetica in capo al privato e la possibilità di una sua sostanziale neutralizzazione attraverso la modulazione delle clausole contrattuali – accentua le incertezze applicative, già emerse con evidenza nelle recenti iniziative di ANAC e GSE volte alla predisposizione di atti-tipo.

Tale incertezza è ulteriormente aggravata dalla posizione di forza spesso detenuta dagli operatori economici, in particolare dalle ESCO, la cui capacità di condizionare la partecipazione al mercato incide significativamente sull'equilibrio negoziale complessivo, inducendo talora un arretramento della parte pubblica fino a forme di sostanziale inerzia⁴⁰.

³⁹ Come testimoniano le direttive europee, la verifica in fase esecutiva è un momento fondamentale e, allo stesso tempo, estremamente delicato a causa della necessità di eseguire puntuali misurazioni sui risparmi effettivamente conseguiti. Simili verifiche, connotate da un elevato livello tecnologico, risultano complesse, onerose e caratterizzate da significative asimmetrie informative a danno delle Amministrazioni, che spesso non dispongono delle competenze tecniche e delle risorse umane necessarie per una verifica efficace dei dati forniti dall'operatore privato.

⁴⁰ Secondo il documento di studio del *Joint Reserch Center* della Commissione Europea, a cura di S. MOLES-GRUESO, P. BERTOLDI e B. BOZAKISS, *Energy Performance Contracting in the Public Sector of the EU - 2020, Publications Office of the European Union*, Luxembourg, 2021, 42, "procurement procedures are problematic due to their

In questo contesto, il possibile recepimento della direttiva 2023/1791/UE rappresenta un'occasione per un ripensamento sistematico della disciplina, orientato a una maggiore chiarezza e tipizzazione delle fattispecie, anche attraverso la selezione normativa delle ipotesi effettivamente riconducibili al partenariato pubblico-privato⁴¹.

Inoltre, accanto all'esigenza di razionalizzazione legislativa, emerge con pari evidenza un profilo di ordine funzionale e organizzativo: il rafforzamento delle capacità negoziali della Pubblica Amministrazione.

Tale rafforzamento può avvenire riconoscendo la necessità di superare una concezione meramente recettiva dell'amministrazione rispetto alle dinamiche del mercato e ai modelli contrattuali elaborati dai soggetti privati. La PA deve cioè essere posta in condizione di assumere un ruolo attivo e consapevole nella costruzione dell'assetto negoziale, non limitandosi ad adattarsi a schemi predefiniti, ma concorrendo alla loro definizione e rimodulazione in funzione dell'interesse pubblico.

A tal fine necessiterebbe, tra l'altro, una maggior attenzione alla valorizzazione e alla formazione professionale del personale della Pubblica Amministrazione, quale condizione necessaria per consentire una gestione efficace, consapevole e tecnicamente adeguata dei contratti EPC.

Il rafforzamento delle competenze negoziali della PA non dovrebbe costituire soltanto un tentativo di risposta organizzativa alle criticità del sistema, ma rappresentare altresì il presupposto per una via di sviluppo "endogeno", capace di trasformare le ambiguità del dato normativo in spazi di innovazione amministrativa.

Fatte salve queste condizioni, l'EPC, pur nella discutibile tecnica legislativa che lo contraddistingue, può essere letto come uno strumento elastico e potenzialmente innovativo, idoneo a sollecitare un'evoluzione dell'azione amministrativa verso modelli partenariali e consensuali.

complexity and time-consuming nature, especially when involving EnPC [...]. Procurement procedures are considered to be overly complex in Austria, Belgium, France, Germany, Greece, Hungary, Italy, and Cyprus. These issues are understood by contributing experts to be related to the inertial activity of administrative bodies and to the interests of the energy and service supply sectors".

⁴¹ Ciò sarebbe possibile, per esempio, recependo le indicazioni puntuali a suo tempo fornite da Eurostat, richiamate nel paragrafo che precede.

OVERTOURISM: TRA SALVAGUARDIA DEL TERRITORIO E SOLUZIONI DAL MONDO DELL'INNOVAZIONE. IL CASO DEL PROGRAMMA SMARTER ITALY

SOMMARIO: 1. La dimensione del fenomeno dell'*overtourism*: cause ed effetti. – 2. La tutela del centro storico come *genius loci*. – 3. Le locazioni brevi nell'epoca della *sharing economy*. – 3.1. La legislazione nazionale. – 3.2. La legislazione regionale. – 3.3. Il caso di Venezia. – 4. L'*overtourism* all'attenzione della giurisprudenza amministrativa. – 5. La sfida dell'*overtourism* tra rischi e opportunità di rinascita dei territori. – 6. Soluzioni dal mondo dell'innovazione. – 7. Il ruolo dell'appalto pre-commerciale nelle politiche di innovazione territoriali. – 8. Il programma *Smarter Italy*. – 9. Conclusioni.

1. LA DIMENSIONE DEL FENOMENO DELL'OVERTOURISM: CAUSE ED EFFETTI

Il definitivo ritorno alla normalità dopo gli anni della pandemia ha comportato la riemersione di un problema sorto già prima dell'inizio del corrente decennio¹, ossia l'iperturismo (più comunemente noto col termine inglese *overtourism*).

* Dottorando di ricerca in Diritto della società digitale e dell'innovazione tecnologica, Università degli Studi "Magna Græcia" di Catanzaro.

** Dottorando di ricerca in Diritto e Impresa, Libera Università Internazionale degli Studi Sociali Guido Carli.

¹ Sebbene il presente lavoro sia il frutto di riflessioni comuni, i paragrafi da 1 a 4 sono attribuibili a Salvatore Catizone; i paragrafi da 5 a 9 ad Adriano Contardi.

La più nota definizione di *overtourism* risale al settembre 2018 ed è contenuta nel rapporto dell'Organizzazione mondiale per il turismo *Overtourism? Understanding and managing urban tourism growth beyond perceptions executive summary*, 4 (<https://www.e-unwto.org/doi/epdf/10.18111/9789284420070>): «L'*overtourism* è l'impatto del turismo su una destinazione, o parti di essa, che influenza eccessivamente e in modo negativo la qualità della vita percepita dei cittadini e/o la qualità delle esperienze dei visitatori».

Dello stesso anno è anche la definizione elaborata nel rapporto P. PEETERS, S. GÖSSLING, J. KLIJS, C. MILANO, M. NOVELLI, C. DIJKMANS, E. EIJGELAAR, S. HARTMAN, J. HESLINGA, R. ISAAC, O. MITAS, S. MORETTI, J. NAWIJN, B. PAPP, A. POSTMA, *Research for TRAN Committee - Overtourism: impact and possible policy responses*, European Parliament - Policy department for structural and cohesion policies, Brussels, ottobre 2018: «L'*overtourism* è il fenomeno per il quale l'impatto del turismo, in un certo momento e in una certa località, eccede la soglia della capacità fisica, ecologica, sociale, economica,

Tuttavia, se prima la pronuncia di tale termine aveva come effetto la comparsa di un'espressione facciale dubitativa sul volto dell'interlocutore, il fenomeno è oggi, a pieno titolo, uno dei principali argomenti del dibattito pubblico², soprattutto a causa delle notizie che quotidianamente, in particolare nei mesi estivi, vengono riportate dai principali mezzi di informazione riguardanti proteste³, pacifiche e non, organizzate dai residenti delle mete turistiche europee, note e meno note⁴, saturi dell'eccessivo affollamento e delle condizioni invivibili delle città.

In Italia il turismo, a partire dal dopoguerra e dal c.d. boom economico, ha costituito in maniera sempre più crescente uno dei settori principali dell'economia del nostro paese⁵, cavalcando un'onda che ha superato persino la sfida costituita da un'epidemia globale. Tuttavia, il turismo, come qualsiasi altra attività economica, produce anche e inevitabilmente delle esternalità negative di cui fino ad oggi erano sta-

psicologica e politica. Ognuna di queste capacità fa riferimento a dei limiti che, per evitare una situazione di *overtourism*, non andrebbero superati: «Capacità fisica»: indica la quantità di persone che uno spazio (come una città, una piazza o una spiaggia) può fisicamente contenere senza provocare ripercussioni negative su chi si trova all'interno di esso. «Capacità ecologica»: determina i flussi che una destinazione può reggere affinché non vi siano danni di tipo ambientale. «Capacità sociale»: denota la quantità massima di turisti tale che non si creino tensioni sociali fra loro e i residenti. «Capacità economica»: individua la soglia di visitatori tale che gli svantaggi economici derivanti dal turismo non superino i benefici. «Capacità psicologica»: si riferisce al numero massimo di turisti e/o residenti presenti in un'area per cui non si creino situazioni di disagio psicologico legate all'affollamento come stress o confusione mentale. «Capacità politica»: riguarda il volume di visitatori che le amministrazioni sono in grado di gestire per far sì che non affiorino le conseguenze negative tipiche dell'*overtourism*.

² Il dibattito sull'*overtourism*, prima confinato alle ricerche di esperti di marketing, economisti e sociologia, ha assunto dimensioni tali da farlo «scendere nelle piazze» (si veda nota 4).

³ B. STANISCIÀ, R. GEORGE, K. LOCHNER, *Overtourism e Turismophobia: Quando la crescita nel turismo non è più sostenibile?*, in *Ambiente, società e territorio*, 1-2, 2020, 3 ss.

⁴ C. BONA, *Overtourism*, in *Foro.it.*, 12, 2024, 625, fa notare come la scritta «*Tourist go home*» sia divenuta una sorta di grido di protesta che compare su un masso nel comune di Auronzo di Cadore, come a Firenze, a Santorini e a Barcellona, i cui residenti, nell'estate del 2024, hanno manifestato il proprio dissenso usando pistole ad acqua sui turisti (www.bbc.com/news/articles/cp8d87l6lp1o).

⁵ Uno studio della Banca d'Italia del luglio 2019 (*Turismo in Italia: numeri e potenziale di sviluppo*, in *Questioni di Economia e Finanza*) stimava che al settore fossero riconducibili oltre il 5% del prodotto interno lordo e oltre il 6% dell'occupazione del Paese, mentre nel PNRR italiano si arriva a quantificare l'incidenza sul PIL al 12%.

ti costantemente ignorati gli effetti⁶, finché all'improvviso la questione del governo del turismo è diventata di competenza anche delle amministrazioni locali, dal momento che l'*overtourism* ha una portata locale di entità variabile (dal singolo quartiere fino all'intera area urbana).

Prima dell'analisi delle misure di contrasto finora adottate, è però necessario capire quali siano le cause e gli effetti dell'*overtourism*.

Le cause, che hanno fatto sì che il turismo si trasformasse in un fenomeno di massa con mete sempre più congestionate da flussi di turisti, ma di fatto incapaci strutturalmente di accoglierli, sono la maggiore facilità ed economicità della mobilità, anche transfrontaliera, soprattutto aerea, dovute al proliferare di compagnie aeree *low-cost*; l'incentivo, per vari attori economici, a inseguire la ricchezza di un mercato estremamente florido con i connessi disincentivi a valutare la sostenibilità delle scelte decisionali (disincentivi che si accompagnano alla naturale difficoltà di rinunciare a benefici immediati per perseguire diverse ottiche di sviluppo a medio-lungo termine); l'aumento esponenziale dell'offerta abitativa in favore dei turisti agevolata da nuovi schemi negoziali (*Airbnb* o *Booking* ad esempio); l'oggettiva difficoltà di gestire i flussi turistici senza cadere nella trappola cognitiva di focalizzarsi più sul numero di arrivi e presenze che sui benefici economici e sociali netti; la difficoltà di coordinamento gestionale tra i vari attori, in particolare tra attori economici e giuridici (particolarmente aggravata dalla peculiare sovrapposizione di competenze tra enti deputati alla gestione del turismo, del territorio, dell'ambiente) e, infine, il ruolo dei *social media*⁷, in grado di ge-

⁶ G. MENEGUS, *Appunti per un governo della città turistica*, in *Italian Papers On Federalism*, 1, 2024, 79: «Quella che fino agli anni Sessanta era apparsa come una *smokeless industry*, un modello di crescita che portava ricchezza senza generare conseguenze dannose, con l'aumento esponenziale dei flussi di viaggiatori globali, si è rivelata anch'essa un'industria pesante».

⁷ Sul punto è emblematico quanto accaduto nel luglio del 2017, quando è stato postato su *Facebook* un video che mostrava le bellezze di un fiume in Val Verzasca (Canton Ticino) le cui acque cristalline e incontaminate ricordavano quelle delle spiagge tropicali, motivo per il quale la località è stata soprannominata «Le Maldive a un'ora da Milano». Il filmato, che ha raggiunto milioni di visualizzazioni in pochissimo tempo, rivelava questo piccolo paradiso completamente sconosciuto ai più. Nel corso dell'estate la località è stata letteralmente presa d'assalto da decine di migliaia di persone che hanno trascorso la giornata cercando refrigerio nel fiume. Per i residenti della valle, non abituati ad un tale turismo di massa, sono emerse tutte le già note problematiche legate all'*overtourism* come l'aumento del traffico, la comparsa di rifiuti e soprattutto la perdita di autenticità del luogo dal momento che, il paradiso incontaminato tanto ricercato, non lo era più.

nerare un vero e proprio effetto *bucket list*⁸. Gli effetti dell'*overtourism* sono invece l'eccessivo consumo di suolo con importanti effetti riflessi (degrado paesaggistico, dissesti idrogeologici, drastica riduzione delle fonti di assorbimento di gas serra); rapidi deterioramenti degli ecosistemi; esaurimento di risorse; compromissione e contaminazione di mete naturalistiche; aumento del livello di inquinamento ambientale⁹, visivo e acustico; *disneyfication*¹⁰ di intere località, con una conversione totale delle attività produttive al turismo, foriera di effetti disastrosi in caso di crollo o difficoltà del comparto; la *gentrification*¹¹, ossia il rimpiazzo della popolazione non più in grado di sostenere i maggiori costi per alloggi o per le spese quotidiane determinati dall'eccessivo successo turistico della località; il *bad crowding*, ossia la tendenza degli stessi turisti ad abbandonare progressivamente località troppo affollate e stressogene¹² che abbiano ormai perso i loro tratti distintivi, accentuando così ancora di più il problema, in quanto gli effetti negativi comunque prodotti non sono compensati dai benefici arrecati¹³ e aumento del tasso criminalità

⁸ Molto significativa è l'espressione usata da J. GAGLIARDI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nella valorizzazione dei beni culturali: una possibile leva nel processo di riqualificazione territoriale*, in *Il diritto amministrativo*, 6 aprile 2022: «Sempre più si delinea un profilo di turismo vissuto come «divoratore incontrollato» di quei paesaggi che sono il suo stesso palcoscenico».

⁹ Si pensi al caso di Venezia, il cui fondo lagunare è seriamente minacciato dalla sedimentazione dei detriti dovuta al dislocamento di enormi quantità di acque generato proprio dal passaggio delle enormi navi da crociera o a quello della famosa spiaggia thailandese *Maya Bay* (resa celebre da un famoso film) che nel giugno 2018 è stata chiusa ai turisti a tempo indeterminato a causa della presenza delle barche dei 5000 visitatori giornalieri che hanno quasi totalmente distrutto l'ecosistema e la barriera corallina presenti sui fondali della spiaggia.

¹⁰ J. GAGLIARDI, *op. cit.*: «I residenti da parte loro vengono progressivamente spinti fuori dai tradizionali luoghi del circuito turistico sempre più orientato verso la creazione di un vero e proprio habitat naturale del turista uno spazio costruito a misura di turista e del tutto inadatto all'uso residenziale». Sul punto si veda anche F. CUSANO, *I rimedi urbanistici alla disneyfication delle città*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2, 2025, 171.

¹¹ Il termine «gentrificazione» è stato coniato nel 1964 dalla sociologa Ruth Glass per descrivere i cambiamenti fisici e sociali di un quartiere di Londra seguiti all'insediamento di un nuovo gruppo sociale di classe media. Oggi indica un processo sociologico di trasformazione di un quartiere urbano da area popolare a zona residenziale per ceti più abbienti. Per approfondire, G. SEMI, *Gentrification*, Bologna, 2015.

¹² Si tratta chiaramente di un meccanismo perverso in cui i turisti sono al contempo e inconsapevolmente carnefici e vittime.

¹³ Parimenti nel caso di c.d. turismo mordi e fuggi. Sul punto S. GAINSFORTH, *Oltre il turismo. Esiste un turismo sostenibile?*, Torino, 2023, 43: «Senza meccanismi

in quanto l'incremento della popolazione in una certa area provoca fisiologicamente un aumento dei reati¹⁴.

Nelle regioni del Mezzogiorno la situazione è aggravata dalla stagionalità, in quanto la capacità attrattiva estiva non riesce a essere compensata negli altri periodi dell'anno, spingendo così i residenti a cercare occupazione spesso lontano da casa con città letteralmente svuotate durante il periodo invernale. Si tratta di un tipico esempio di appiattimento sul turismo dove negli anni la politica non è stata in grado di elaborare strategie adeguate per una differenziazione delle attività che garantisse occupazione anche nei periodi di bassa stagione.

Il quadro fin qui delineato non era però ignoto agli studiosi del turismo, in particolare della sociologia e della psicologia del turismo. Infatti, già nel 1975, il ricercatore canadese George Doxey aveva sviluppato un modello¹⁵ (modello di Doxey o *Irridex*) che descrive le quattro fasi evolutive dell'atteggiamento della comunità locale verso i turisti¹⁶. È evidente come i nostri giorni siano collocati nella quarta fase del suddetto modello, ma non è semplice antagonismo, non è «residenti contro turisti», forse è anche riduttivo parlare solo di contrapposizione tra diverse concezioni politiche, giuridiche ed economiche

di redistribuzione della spesa turistica, i profitti generati vengono privatizzati, mentre i costi, che ricadono sulle città, sono socializzati».

¹⁴ Trattasi soprattutto di episodi di microcriminalità diffusa (come ad esempio il borseggio), di cui il turista diventa vittima privilegiata con il malvivente che si approfitta del loro stato di relax che li induce a cadere più facilmente nel crimine.

¹⁵ G.V. DOXEY, *A causation theory of visitor resident irritants: methodology and research inferences*, in *Sixth annual conference proceedings of the Travel Research Association*, San Diego, 1975.

¹⁶ Nel dettaglio le quattro fasi.

1. Euforia: in questa fase iniziale, l'impatto del turismo è ancora limitato e la comunità accoglie i visitatori con grande entusiasmo, beneficiando delle nuove risorse economiche e sociali.

2. Apatia: il turismo diventa una routine e le reazioni positive della fase precedente si raffreddano, ma i residenti iniziano a sentirsi un po' insoddisfatti, anche se non ancora arrabbiati.

3. Irritazione: con l'aumento del numero di turisti, iniziano i disagi e la percezione negativa del turismo da parte della popolazione locale cresce. Questa fase è caratterizzata da malcontento e problemi, anche se non c'è ancora una forte opposizione organizzata.

4. Antagonismo: questa è la fase finale, dove i residenti si sentono ignorati e svalutati dall'eccessivo sviluppo turistico. Iniziano a emergere comportamenti ostili e proteste contro il turismo e i turisti stessi.

di intendere il rapporto tra turismo di massa e città¹⁷, è piuttosto qualcosa di più, come qualcuno ha opportunamente scritto: «la forza oscura della rivoluzione turistica ha, dunque, la capacità, ormai evidente, di annichilire la creatività dei territori, di espellere gli strati di popolazione più vulnerabili dai propri spazi di vita e spesso di cooptarli nel proprio meccanismo (ad esempio nelle professioni precarie della ristorazione, del settore alberghiero e del loro indotto), relegandoli in posizione di subalternità. In questo senso, il «diritto al turismo» emerge come diretta antitesi del «diritto alla città» [...]. Se Lefebvre¹⁸ si è concentrato sul ruolo dell'industrializzazione nel ledere il «diritto alla città» negli anni Sessanta e Settanta, si potrebbe dire che oggi quel ruolo sia assunto dalla turistificazione»¹⁹.

2. LA TUTELA DEL CENTRO STORICO COME *GENIUS LOCI*

Quasi trent'anni fa Feliciano Benvenuti così si esprimeva sul centro storico: «Il centro storico è molto più di un paesaggio o di un ambiente: esso è il paesaggio dell'uomo o, per usare termini che potrebbero sembrare poetici, l'ambiente dell'anima»²⁰.

La pensava analogamente anche Massimo Severo Giannini qualche decennio prima: «Il carattere del bene culturale è dato dalla sua immaterialità, non essendo, nella sua essenza, un bene materiale, ma immateriale. L'essere testimonianza avente valore di civiltà è entità immateriale, che inerisce ad una o più entità materiali, ma giuridicamente è da queste distinte»²¹.

Queste parole sintetizzano in maniera molto efficace la moderna concezione dei centri storici²², i quali non sono più considerati solo un

¹⁷ D. HARVEY, *Il capitalismo contro il diritto alla città*, Verona, 2016, 37: «Oggi il diritto alla città è confinato in un ambito troppo ristretto, nella maggior parte dei casi nelle mani di una piccola élite politica ed economica che si trova nella posizione di poter modellare la città in base ai propri bisogni e desideri».

¹⁸ H. LEFEBVRE, *Il diritto alla città*, Verona, 2014. Sul diritto alla città e la trasposizione in chiave moderna del pensiero di Lefebvre si veda F. SAITTA, *Il «diritto alla città»: l'attualità di una tesi antica*, in *Dir. soc.*, 3, 2020, 395 ss.

¹⁹ C. RABBIOSI, P. WANNER, *Dal «diritto alla città» al «diritto alla mobilità». Spunti per una critica socio-spaziale della definizione di «turista»*, in *Scritture migranti*, 13, 2019, 134.

²⁰ F. BENVENUTI, *Introduzione*, in *La tutela dei centri storici. Discipline giuridiche*, a cura di G. CAIA, G. GHETTI, Torino, 1997, 2.

²¹ M.S. GIANNINI, *I beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 1976, 24.

²² A. BARTOLINI, *Patrimoni culturali e limitazioni urbanistiche*, in *Dir. Amm.*, 4,

complesso di beni culturali materiali, in quanto, essendo un corpo vivo e vivente, racchiudono anche idealità, esperienze e ricordi che accentuano la sua natura di patrimonio culturale immateriale²³.

Infatti, a partire dalle considerazioni sopra citate, si è progressivamente cercato di liberare dalla prigionia l'immateriale, evidenziando la pari dignità del valore immateriale rispetto a quello materiale del bene culturale e dimostrando che tale immateriale, non essendo imprigionato²⁴ nella dimensione materiale, può persino avere vita propria.

La doppia proiezione del centro storico non fa però venir meno la sua unicità ontologica, cosicché un pregiudizio arrecato alla *pars* immateriale si ripercuote anche sulla *pars* materiale (e viceversa), così come misure di valorizzazione della *pars* immateriale recano benefici anche alla *pars* materiale (e viceversa). È dunque una logica conseguenza che debba essere il *genius loci* ad essere il principale oggetto di politiche urbanistiche finalizzate alla sua tutela e alla sua valorizzazione.

Il centro storico rappresenta infatti un crocevia di interessi pubblici e privati, non necessariamente convergenti e, anzi, potenzialmente in conflitto, e questi ultimi sono diversificati, derivano da bisogni eterogenei e necessitano di azioni mirate e di politiche pubbliche idonee ad offrire loro un equo bilanciamento²⁵. La quasi totalità di queste politiche sono oggi caratterizzate da tre elementi: una natura conservativo/limitativa, l'obiettivo di mantenere una determinata soglia di vivibilità dei centri storici e una forza conformativa che, nel corso del tempo, ha cambiato il suo oggetto, passando dagli elementi materiali

2022, pone l'accento sulla dimensione giuridica proteiforme dei centri storici, in quanto ben tre ordini di disciplina, senza peraltro definirli, li contemplano: concezione paesaggistica, concezione urbanistica e concezione ai sensi della Convenzione UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale del 2003.

²³ *Ex multis*, sul patrimonio culturale immateriale, M. DUGATO, *Strumenti giuridici per la valorizzazione dei beni culturali immateriali*, in *Aedon*, 1/2024 e A. GUALDANI, *I beni culturali immateriali: una categoria in cerca di autonomia*, in *Aedon*, 1, 2019.

²⁴ La similitudine col prigioniero è di A. BARTOLINI, *op. cit.*, 995, mentre G. SEVERINI, *L'immateriale economico nei beni culturali*, in *L'immateriale economico nei beni culturali*, a cura di G. MORBIDELLI, A. BARTOLINI, Torino, 2016, 17, usa la locuzione «immateriale esiliato».

²⁵ L. DI GIOVANNI, *I centri storici quali critici punti d'incontro degli interessi culturali e commerciali*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2018, 161, il quale sottolinea la difficoltà di individuazione dei contorni delle discipline normative applicabili ai centri storici e di gestione della concorrenza di competenze sussistente nelle attività di tutela e valorizzazione dell'interesse culturale.

a quelli immateriali, allo scopo di preservare il ruolo di testimonianza identitaria.

Da questo punto di vista, l'evoluzione delle misure urbanistiche di tutela dei centri storici conferma inequivocabilmente questa sempre più crescente sensibilità e attenzione per la *pars* immateriale.

All'inizio le limitazioni previste di piano regolatore avevano un contenuto, essenzialmente vincolistico, di «*non facere*», come peraltro previsto nella «Carta di Gubbio»²⁶, che parla di vincoli di intangibilità e di non edificazione. Il documento non aveva però solo finalità inibitorie, avendo, invece, anche lo scopo propositivo di migliorare il tessuto urbano e la vivibilità, con prescrizioni conformative dirette a consolidare l'esistente, ad eliminare le superfetazioni, a ricomporre le unità immobiliari per ottenere abitazioni funzionali ed igieniche²⁷. Da questo momento, fu avviato un periodo di recupero dei centri storici, che portò all'adozione della legge sui piani di recupero (artt. 27 ss., l. 5 agosto 1978, n. 457).

Questi strumenti attuativi, volti alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, vennero diretti al recupero dei centri storici e costituirono il paradigma di riferimento anche per la successiva ricostruzione post-sismica e per la ristrutturazione e la rigenerazione urbana.

Sono piani che mirano ad incentivare il recupero del patrimonio esistente, mediante il riconoscimento di contributi e sovvenzioni pub-

²⁶ La Carta di Gubbio è la dichiarazione finale approvata all'unanimità a conclusione del Convegno nazionale per la salvaguardia e il risanamento dei centri storici (Gubbio, 17-18-19 settembre 1960) promosso da un gruppo di architetti, urbanisti, giuristi, studiosi di restauro, e dai rappresentanti dei comuni di Ascoli Piceno, Bergamo, Erice, Ferrara, Genova, Gubbio, Perugia, Venezia. Sulla portata innovativa del documento, si veda A. ANGIULI, *La genesi urbanistica del centro storico: dalla «Carta di Gubbio» alle nuove problematiche del risanamento*, in *I centri storici tra norme e politiche*, a cura di C. LAMBERTI e M.L. CAMPANI, Napoli, 2015, 75, secondo cui le indicazioni ivi contenute segnano il passaggio da una considerazione atomistica dell'oggetto della disciplina (il singolo monumento o edificio) alla concezione secondo la quale «l'intero centro storico è un monumento».

²⁷ E.N. FRAGALE, *Il problema dei centri storici tra le sfide poste dalla sharing economy e le nuove istanze di salvaguardia*, in *Munus*, 3, 2020, 570 ss, delinea il percorso culturale e giuridico che ha consentito di fare acquisire al concetto di centro storico un'autonoma considerazione nell'ordinamento giuridico, ponendo l'attenzione sulla strumentazione tecnica ideata nel corso degli anni Trenta per assicurare il recupero e la manutenzione fisica degli immobili, ma che si era rivelata inadeguata a cogliere la complessità del problema, in quanto aveva ad oggetto esclusivamente la consistenza fisica dell'ambiente fisico «senza però riuscire ad intercettare e a influenzare l'insieme delle dinamiche sociali e comportamentali, i legami relazionali che si sviluppano nel centro storico, definendone l'identità».

bliche, e, per porre rimedio alla carenza di infrastrutture pubbliche nei centri storici, prevedono anche vincoli di carattere ablatorio, al fine di acquisire le necessarie dotazioni territoriali in termini di infrastrutture per la mobilità.

In tempi più recenti, come accennato, le limitazioni di carattere urbanistico o paraurbanistico dal piano materiale si sono spostate a quello immateriale. La tutela del valore culturale dei centri storici si è concentrata sulle sue forme d'uso e sulle attività svolte al suo interno, per garantirne la vivibilità, per tutelarne il decoro e per limitare le esternalità negative derivanti da afflussi non controllati del turismo, specie nelle città d'arte. A queste limitazioni urbanistiche si affiancano anche le limitazioni amministrative costituite, ad esempio, dalle ordinanze di polizia dei sindaci che vietano la vendita di bevande alcoliche e di cibo *fast-food* nelle ore notturne.

Un ambito particolarmente delicato e legato al tema del decoro del centro storico è poi quello del commercio²⁸ che si svolge nelle sue vie. Come noto, nelle più importanti città d'arte, gli interessi commerciali, seguendo le più elementari logiche di mercato, cercano il più possibile di soddisfare la domanda turistica, generando così due rilevanti problemi, ossia la totale subordinazione delle esigenze dei residenti e il proliferare di esercizi commerciali che offrono beni e servizi massificati che minacciano il decoro e la sacralità del centro storico, ed è proprio per questo motivo che negli ultimi anni le città d'arte hanno vietato una serie di attività o imposto lo svolgimento solo di alcune tipologie di attività di alta gamma in determinate zone urbane²⁹.

²⁸ Sul punto G. MENEGUS, *op. cit.*, 92, che rimarca come, pur poggiando su poche e limitate disposizioni di legge, esistano margini non indifferenti per le città turistiche per disciplinare i fenomeni deteriori di turistificazione dei centri storici. In particolare l'art. 52 del d.lgs. n. 42/2004 attribuisce ai comuni, sentito il soprintendente, il potere di individuare le aree pubbliche aventi valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico nelle quali vietare o sottoporre a condizioni particolari l'esercizio del commercio; l'art. 64 del d.lgs. n. 59/2010 prevede la possibilità che i comuni, limitatamente alle zone del territorio da sottoporre a tutela, adottino provvedimenti di programmazione delle aperture degli esercizi, la cui attività è così sottoposta ad autorizzazione e l'art. 1, c. 4, d.lgs. n. 222/2016 stabilisce che il comune, d'intesa con la regione e sentito il soprintendente, possa adottare deliberazioni volte a delimitare, sentite le associazioni di categoria, zone o aree aventi particolare valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico in cui è vietato o subordinato ad autorizzazione l'esercizio di una o più attività in quanto non compatibile con le esigenze di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale.

²⁹ I casi sono quelli di Roma («Regolamento per l'esercizio delle attività commerciali ed artigianali nel territorio della Città Storica» del 2018), Venezia («Regolamento

Chiaramente tali divieti e imposizioni non sfuggono al sindacato giurisdizionale, chiamato a verificare se effettivamente questi possano ritenersi connessi e proporzionati alle esigenze concrete di tutela dell'ambiente urbano e di gestione ordinata dell'assetto del territorio, dovendosi, in caso contrario, reputare che le suddette limitazioni non siano riconducibili a motivi imperativi di interesse generale e siano, pertanto, illegittime³⁰.

Un ulteriore profilo di interesse è quello dei vincoli di destinazione sui centri storici e soprattutto sui locali storici e tradizionali, di cui, secondo l'orientamento tradizionale, potevano essere vincolati solo gli aspetti materiali, mentre la conformazione dell'immateriale, cioè l'attività storica o tradizionale concretamente esercitata, non era ritenuta possibile, in quanto sottoposta al paradigma dell'art. 41 Cost. (iniziativa economica privata) e non dell'art. 42 Cost. (sulla proprietà). Tuttavia, le riflessioni più moderne hanno invece sottolineato come il potere di conformazione della proprietà culturale non riguardi solo gli aspetti materiali, ma anche quelli immateriali, tra cui anche l'attività economica che vivifica il valore culturale del bene³¹.

Questo collegamento tra bene e attività, tra bene ed il suo uso, insito nel concetto di patrimonio, ha permesso ad alcuni di evidenziare come occorra portare l'attenzione al rapporto tra uso e bene, «nel senso

per le attività di somministrazione di alimenti e bevande» del 2018) e Napoli (Delibera della giunta comunale n. 246 del 21 luglio 2023). Il provvedimento del capoluogo campano prevede una disposizione per la via di San Gregorio Armeno (la celebre strada delle botteghe artigiane di presepi), nella quale, oltre all'apertura delle attività di somministrazione e produzione di alimenti e bevande, si vietano anche le ulteriori nuove attività non rientranti tra quelle di produzione e/o vendita richieste da operatori iscritti all'albo artigiani per «lavorazione pastori».

³⁰ Il TAR Campania, Napoli, sez. III, sentenza 25 ottobre 2023, n. 5817, ha respinto le censure di illegittimità della disposizione concernente la via di San Gregorio Armeno, in quanto ritenuta «eccezione del tutto ragionevole e armoniosa nel contesto di una disciplina che risulta, allo stato, del tutto coerente, logica e finalizzata alla tutela di plurimi valori tutelati dalla Costituzione: la tutela dei beni culturali e la tutela delle iniziative imprenditoriali». In senso conforme è anche l'orientamento della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, che ammette la possibilità di introdurre restrizioni all'applicazione del principio di libera concorrenza, purché giustificate da motivi imperativi di interesse generale e proporzionate rispetto all'obiettivo da conseguire, e della Corte costituzionale, che consente di limitare l'attività commerciale nei centri storici purché tale limitazione non escluda del tutto e in maniera assoluta il commercio.

³¹ Per A. BARTOLINI, *op. cit.*, 1019, l'immateriale, liberato dalla prigionia e dotato di un nuovo valore, parificato in dignità a quello materiale, si declina nelle due accezioni di «immateriale funzionale» e di «immateriale economico».

che l'uso è strettamente collegato al bene e viceversa» e di affermare che la vicenda del vincolo sul bene culturale non va ricondotta all'art. 41 Cost., ma all'art. 42, che consente che la proprietà privata sia riconosciuta in base alla legge che ne determina i modi di godimento e i limiti, allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti»³².

Si assiste, dunque, ad una «conformazione per connessione»³³, in quanto la conformazione della proprietà operata dal vincolo non riguarda solo il bene, ma anche l'uso, che, nel caso della proprietà culturale, è intimamente connessa, stante il rapporto biunivoco tra componente materiale ed immateriale³⁴.

Questa disamina mette in evidenza lo spostamento delle limitazioni urbanistiche dal patrimonio urbanistico materiale a quello immateriale e la necessità di tutelare non solo gli aspetti materiali del patrimonio culturale (la *res*, il *corpus mechanicum*) ma anche i valori che esso rappresenta (cioè il *corpus mysticum*³⁵), per cui i valori in gioco non sono solo quelli della conservazione del bene materiale, ma anche la tutela delle sue componenti immateriali, quali «l'ambiente dell'anima», il *genius loci*, il decoro, l'identità sedimentata e storicizzata, la memoria storica, la «grande bellezza»³⁶.

Il potere urbanistico, ed in particolare il potere di conformazione della proprietà, pone, dunque, delle limitazioni che non sono assimilabili a quelle edilizie, queste ultime incentrate sulla gestione dello *ius aedificandi*, sicché la limitazione urbanistica quando si occupa del patri-

³² F. BENVENUTI, *Sull'estensione del vincolo d'uso dei beni notificati*, in *Scritti giuridici*, Milano, 2006, 4365 ss.

³³ A. BARTOLINI, *op. cit.*, 1020.

³⁴ L'Adunanza Plenaria, sentenza 13 febbraio 2023, n. 5, ha chiarito che il vincolo di destinazione d'uso del bene culturale può essere imposto sia quando il provvedimento risulti funzionale alla conservazione della integrità materiale della cosa o dei suoi caratteri storici o artistici, sulla base di una adeguata motivazione da cui risulti l'esigenza di prevenire situazioni di rischio per la conservazione dell'integrità materiale del bene culturale o del valore immateriale nello stesso incorporato che quando sia necessario tutelare che sono espressione di identità culturale collettiva, non solo per disporne la conservazione sotto il profilo materiale, ma anche per consentire che perduri nel tempo la condivisione e la trasmissione della manifestazione culturale immateriale, di cui la cosa contribuisce a costituirne la testimonianza.

³⁵ Per approfondire la distinzione tra *corpus mysticum* e *corpus mechanicum* nei beni culturali, G. MORBIDELLI, *Il valore immateriale dei beni culturali*, in *Aedon*, 1, 2014.

³⁶ A. BARTOLINI, *op. cit.*, 1061.

monio urbanistico va oltre il costruito, occupandosi della sua anima, o del suo decoro od ancora del *genius loci*.

Il potere conformativo si dirige quindi nei confronti delle attività commerciali e, quindi, sulle condizioni di esercizio dell'attività imprenditoriale oppure si preoccupa del decoro, prescrivendo determinati comportamenti oppure obbliga i proprietari al mantenimento di locali tradizionali o alla coltivazione di culture identitarie.

Siamo, pertanto, di fronte ad una proprietà conformata in maniera diversa da quella edilizia, trattandosi di una proprietà culturale, ma questa torsione del potere di conformazione (da proprietà edilizia a proprietà culturale) riflette l'evoluzione del concetto di urbanistica, che non ha più una funzione diretta a regolare lo sviluppo edilizio del territorio, ma una funzione di sviluppo complessivo ed armonico del territorio in tutte le sue componenti, compresa quella paesaggistica e culturale.

Si approda, pertanto, ad un nuovo concetto di urbanistica non legato solo ad una visione strettamente immobiliare, ma aperto a nuove categorie di vincoli non legate direttamente alla proprietà edilizia ed allo *ius aedificandi*, ma anche ad altre tipologie di proprietà, come, nel caso di specie, quella culturale.

Se questa è la direzione dell'urbanistica e della potestà di conformazione del territorio e della proprietà, è ovvio che laddove sia in gioco il patrimonio culturale la sua conformazione va ben al di là delle problematiche connesse agli aspetti edilizi.

3. LE LOCAZIONI BREVI NELL'EPOCA DELLA *SHARING ECONOMY*

Merita specifico approfondimento il tema delle locazioni brevi³⁷, che, come già evidenziato, riveste oggi grande rilevanza grazie alle piattaforme di cd. *sharing economy*³⁸ che consentono agli utenti di affittare³⁹

³⁷ Per una definizione si veda l'art. 4, c. 1, d.l. 24 aprile 2017 n. 50, convertito con modificazioni dalla l. n. 96/2017: «Contratti di locazione di immobili ad uso abitativo di durata non superiore a 30 giorni, ivi inclusi quelli che prevedono la prestazione dei servizi di fornitura di biancheria e di pulizia dei locali, stipulati da persone fisiche, al di fuori dell'esercizio di attività d'impresa, direttamente o tramite soggetti che esercitano attività di intermediazione immobiliare, anche attraverso la gestione di portali online».

³⁸ Sistema economico in cui beni o servizi sono condivisi tra individui privati, gratuitamente o a pagamento, attraverso *Internet*.

³⁹ Sicuramente un importante impulso al settore è poi venuto dalla crisi eco-

abitazioni per periodi brevi, trasformando radicalmente il settore dell'ospitalità⁴⁰ e generando un impatto significativo sui centri storici delle città ad alta attrazione turistica.

I dati a riguardo sono particolarmente eloquenti: dal 2012 al 2022, i centri storici di numerose città europee hanno visto una riduzione del numero di alberghi del 5,7% e un incremento del 90% di altre strutture ricettive, come i *bed & breakfast*⁴¹, ed è stato stimato che al raddoppio degli annunci su Airbnb corrisponda un aumento dei prezzi delle abitazioni compreso tra il 6 e l'11%⁴².

Si assiste così a una gentrificazione digitale, ossia all'alterazione del mercato immobiliare residenziale e, soprattutto, alla perdita delle identità locali.

Il fenomeno ha assunto una portata così significativa che si sono resi necessari interventi normativi volti a regolamentarlo, restando tuttavia sempre acceso il dibattito⁴³ tra i fautori della necessità di limitare la possibilità di offrire sul mercato digitale i servizi di locazione turistica e

nomica, e in particolare della conseguente crisi del mercato immobiliare, poiché molti proprietari hanno visto nella *sharing economy* applicata al settore c.d. extra alberghiero lo strumento per individuare nuove fonti di guadagno e per valorizzare i propri immobili.

⁴⁰ Primo considerando del Regolamento UE 2024/1028, relativo alla raccolta e alla condivisione dei dati riguardanti i servizi di locazione di alloggi a breve termine e che modifica il Regolamento UE 2018/1724: «Con la crescita dell'economia delle piattaforme il volume dei servizi di locazione di alloggi a breve termine sta aumentando notevolmente in tutta l'Unione. Pur creando molte opportunità per gli ospiti, i locatori e l'intero ecosistema del turismo, la rapida crescita di tali servizi ha sollevato preoccupazioni e sfide, in particolare per le comunità locali e le autorità pubbliche, ad esempio il loro contributo a una riduzione della disponibilità di alloggi destinati alla locazione a lungo termine e ad un aumento dei canoni di locazione e dei prezzi delle abitazioni».

⁴¹ Report elaborato dall'ufficio studi di Confcommercio «*Demografia d'impresa nelle città italiane - 9a edizione (marzo 2024)*».

⁴² S. SHEPPARD e A. UDELL, *Do Airbnb properties affect house prices?*, 3, 2016, in *Department of Economics Working Papers*, Department of Economics, Williams College.

⁴³ F. FRACCHIA e P. PANTALONE, *Turismo extra-alberghiero e locazioni brevi ai tempi della sharing economy: la risposta del diritto amministrativo*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, 2, 2022, 655 ss.: «Sullo sfondo si coglie infatti il tradizionale motivo della contrapposizione tra liberismo estremo, che vede nel fallimento del mercato il solo presupposto per un intervento pubblico, e visioni maggiormente favorevoli a una più intensa presenza del pubblico, potendosi poi ulteriormente discutere se l'intervento pubblico debba assumere le forme del tradizionale *command and control* o assestarsi sulla soglia del *market based tools*».

chi si oppone invece a forme di intervento pubblico che limitino questo tipo di attività⁴⁴.

3.1. *La legislazione nazionale*

Nel nostro paese, in materia di classificazione e *standard* delle strutture ricettive, il d.lgs. 23 maggio 2011 n. 79 (c.d. «codice del turismo», emanato in attuazione alla direttiva 2008/122/CE, sulla tutela dei consumatori per quanto riguarda taluni aspetti dei contratti di multiproprietà, dei contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine e dei contratti di rivendita e di scambio), ben prima dell'avvento della *sharing economy*, all'art. 8⁴⁵ distingueva tra strutture ricettive alberghiere e paralberghiere; strutture ricettive extra-alberghiere, come esercizi di affittacamere, le attività ricettive a conduzione familiare (*bed & breakfast*), le case per ferie e le unità abitative ammobiliate ad uso turistico; strutture ricettive all'aperto; strutture ricettive di mero supporto.

Oggi la principale fonte a livello nazionale di regolamentazione delle locazioni brevi è il d.l. n. 50/2017, che si occupa di profili fiscali e amministrativi di base, con una particolare attenzione alla trasparenza e sul controllo delle entrate⁴⁶. Ulteriore obiettivo di tale normativa è il

⁴⁴ Una tesi intermedia è quella sostenuta da M. DI MASI, *Quale sostenibilità per il turismo? Prospettive critiche*, in *Rivista critica del diritto privato*, 2, 2024, 225, il quale evidenzia la necessità di ripensare lo spazio urbano oltre il pubblico e il privato, secondo l'ottica di una dottrina civilistica che qualifica giuridicamente la città come un «bene comune», in quanto esprime utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali e al libero sviluppo della persona. La riconduzione dello spazio urbano sotto la categoria giuridica dei *commons* diventa il presupposto di base di una strategia che si oppone alla sistematica appropriazione, da parte dei privati (e del mercato immobiliare in particolare), del valore prodotto dalla cooperazione sociale, ledendo altresì fondamentali diritti della persona, quale quello all'abitare.

⁴⁵ L'intero articolo è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo per eccesso di delega dalla Corte Costituzionale, sentenza 5 aprile 2012, n. 80.

⁴⁶ L'art. 4 stabilisce che i proprietari (persone fisiche) che affittano immobili per periodi inferiori ai 30 giorni devono dichiarare i proventi, con la possibilità di optare per il regime fiscale di vantaggio della cedolare secca, le cui aliquote sono state di recente ritoccate al rialzo. Le piattaforme devono agire come sostituti d'imposta, raccogliendo le imposte dovute dagli *host* e versandole all'Agenzia delle Entrate. Per E. FURIOSI, *Modelli di disciplina delle locazioni brevi: Venezia, Berlino e alcune ipotesi di intervento in materia*, in *Riv. giur. ed.*, 1, 2025, 20: «Tali disposizioni hanno quale obiettivo principale di garantire la trasparenza fiscale per il settore delle locazioni brevi, un mercato che era caratterizzato da un significativo livello di evasione fiscale. Difatti, l'introduzione della

monitoraggio del mercato delle locazioni brevi, imponendo alle piattaforme digitali e agli intermediari di trasmettere all'Agenzia delle Entrate i dati dei contratti di locazione breve conclusi per loro tramite, permettendo la creazione di un registro nazionale delle locazioni brevi.

In seguito, il d.l. n. 34/2019, noto come «Decreto Crescita», convertito con modificazioni dalla l. n. 58/2019, ha previsto, all'art. 13-*quater*, c. 4, l'istituzione di una banca dati delle strutture ricettive e degli immobili destinati alle locazioni brevi, attribuendo a ciascuna struttura un codice identificativo da utilizzare in ogni comunicazione inerente all'offerta e alla promozione dei servizi all'utenza e consentendo di mappare in modo più efficace il panorama delle locazioni brevi, facilitando il monitoraggio e il controllo da parte delle autorità competenti.

Successivamente, il d.l. n. 145/2023 («Decreto Asset»), convertito con modificazioni dalla l. n. 191/2023, all'art. 13-*ter*⁴⁷, ha introdotto diverse novità nella regolamentazione degli affitti brevi in Italia, quali l'obbligo del Codice Identificativo Nazionale (CIN), che deve essere indicato anche negli annunci pubblicati su piattaforme *online* ed esposto nei locali locati da chiunque svolge l'attività di locazione breve turistica, anche in modo non imprenditoriale.

Inoltre, la stessa norma prevede, anche a carico di chi svolge l'attività in modo non imprenditoriale, il rispetto di requisiti minimi di sicurezza (sensori per la rilevazione di gas combustibili e del monossido di carbonio ed estintori) e l'obbligo di garantire la regolarità degli impianti delle unità abitative locate ed è soggetto alla presentazione di una segnalazione certificata di inizio attività.

Tali disposizioni, come in dottrina è stato criticamente segnalato⁴⁸, hanno il fine di monitorare e regolamentare il fenomeno, piuttosto che limitarlo, mancando le misure che, contenute nelle bozze preliminari,

cedolare secca permette ai locatori non professionisti di dichiarare i redditi in modo semplificato, offrendo un'alternativa rispetto al regime ordinario, facilitando l'adempimento degli obblighi fiscali da parte dei piccoli proprietari e riducendo il rischio di evasione. Inoltre, l'obbligo per le piattaforme digitali e gli intermediari di fungere a sostituto d'imposta pare un meccanismo efficace per garantire il versamento delle imposte, riducendo drasticamente il rischio che i proventi delle locazioni brevi sfuggano al controllo fiscale».

⁴⁷ Lo scopo dichiarato è quello di «assicurare la tutela della concorrenza e della trasparenza del mercato, il coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale e la sicurezza del territorio e per contrastare forme irregolari di ospitalità».

⁴⁸ In particolare, E. FURIOSI, *op. cit.*, 21.

erano finalizzate a porre limiti quantitativi al fenomeno come ad esempio abbassare a due appartamenti per persona fisica la soglia limite per poter accedere al regime di vantaggio della cedolare secca, che rimane fissa a quattro unità immobiliari, prevedere la misura del *minimum stay* di due notti consecutive, che limitava la prenotazione di ogni singola unità per una sola notte, oppure consentire ai comuni ad alta densità turistica di adottare regolamenti comunali volti a bilanciare lo sviluppo turistico con la preservazione del patrimonio storico-artistico e la sostenibilità sociale dell'accoglienza turistica.

A ciò si è aggiunto il d.l. 29 maggio 2024, n. 69 (c.d. Decreto Salva Casa recante «Disposizioni urgenti in materia di semplificazione edilizia e urbanistica»), che, modificando l'art. 23-ter, d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia), recante la disciplina dei mutamenti di destinazione d'uso, ha ulteriormente liberalizzato il settore edilizio.

Nel dettaglio, i commi 1-bis e 1-ter, frutto della novella, prevedono ora rispettivamente che «Il mutamento della destinazione d'uso della singola unità immobiliare all'interno della stessa categoria funzionale è sempre consentito nel rispetto delle normative di settore, ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni» e che «sono, altresì, sempre ammessi il mutamento di destinazione d'uso tra le categorie funzionali di cui al c. 1, lettere a) (residenziale), a-bis) (turistico-ricettiva), b) e c), di una singola unità immobiliare ubicata in immobili ricompresi nelle zone a), b) e c) di cui all'art. 2 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444», venendo così meno la distinzione tra destinazioni d'uso, almeno per quanto concerne le zone residenziali e turistico-ricettive, con indubbi vantaggi per i proprietari immobiliari, che ne ricavano redditi più stabili e decisamente maggiori rispetto a quelli garantiti dalla locazione ordinaria, e con indubbi effetti negativi sulle città (riduzione della disponibilità di residenze in affitto per abitanti, lavoratori e studenti, espulsione e *displacement* dei residenti, nonché la complessiva turistificazione del tessuto economico)⁴⁹.

⁴⁹ Infine, come riportato da F. CUSANO, *op. cit.*, 174, sono stati depositati presso la Camera dei deputati una proposta di legge (n. 1504) in data 20 ottobre 2023 (Modifiche alla legge 9 dicembre 1998, n. 431, e altre disposizioni in materia di disciplina delle locazioni brevi degli immobili nei comuni ad alta tensione abitativa) e presso il Senato della Repubblica un disegno di legge (n. 922) in data 25 ottobre 2023 (Disposizioni in materia di locazioni a breve termine nei comuni ad alta tensione abitativa) di analogo tenore. L'art. 1 prevede di inserire nella l. n. 431/1998 i commi 8-bis

Da ultimo, la legge di bilancio 2025, l. 30 dicembre 2024 n. 207, ha introdotto al c. 78 dell'art. 1 un importante meccanismo di implementazione del codice identificativo nazionale (CIN), attribuendo al direttore dell'Agenzia delle Entrate il potere di definire, mediante propri provvedimenti, le modalità operative attraverso cui il CIN dovrà essere inserito sia nelle dichiarazioni dei redditi che nella certificazione unica e ai Comuni un ruolo di monitoraggio e segnalazione delle irregolarità delle strutture ricettive e delle locazioni brevi.

Il CIN, inizialmente percepito come mero adempimento burocratico, si sta quindi rivelando uno strumento giuridico di fondamentale importanza per l'interconnessione tra diversi sistemi informativi.

3.2. *La legislazione regionale*

In questo scenario, con specifico riferimento all'affitto di alloggi, la normativa di riferimento è oggi costituita dalle fonti regionali⁵⁰.

Di seguito alcuni esempi⁵¹.

(Disciplina amministrativa delle locazioni brevi nei comuni ad alta tensione abitativa) e 8-ter (Vigilanza, controllo e sanzioni amministrative), che prevedono meccanismi di contingentamento degli immobili adibiti a locazioni brevi, valorizzando la leva regolamentare-urbanistica degli enti locali e introducendo un regime autorizzatorio per l'apertura di nuove strutture adibite a locazioni brevi, e il conseguente meccanismo di vigilanza e sanzione. L'art. 2 dispone i requisiti soggettivi inerenti alla figura dell'*host*, indicandosi la pregiudizialità nei confronti di soggetti attinti da interdittive antimafia e soggetti con precedenti espediti criminosi, mentre sarebbe stato più opportuno prevedere una simile pregiudizialità nei confronti di soggetti condannati per reati fiscali e tributari o nei confronti dell'erario pubblico. L'art. 3 sancisce i requisiti degli immobili da destinare a locazione breve, senza tuttavia prevedere la presenza obbligatoria di componenti di mobilio e servizi spesso assenti negli appartamenti locati. L'art. 4 reca obblighi di formazione e informazioni in capo agli *host*, sancendo, in particolare, la debenza nei confronti dei guest circa le necessarie informazioni al momento dell'accettazione, fornendo indicazioni sulle norme di comportamento nell'unità immobiliare locata, nel condominio e nella città e l'esposizione del codice identificativo regionale (CIR) o nazionale (CIN), che, ai sensi dell'art. 5, è assegnato dal Ministero del turismo.

⁵⁰ Sulle difficoltà nello stabilire il perimetro del riparto delle competenze di Stato e regioni nella materia delle locazioni brevi, si veda D. TUMMINELLI, *Le «locazioni brevi» e il (mancato) ruolo svolto da Regioni ed enti locali nella materia del «governo del territorio»*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2023, 248 ss.

⁵¹ Per una più ampia trattazione, si veda F. FRACCHIA e P. PANTALONE, *Salvaguardia delle identità locali, corretto uso del territorio ed esigenze del mercato: il caso delle locazioni brevi ai tempi della sharing economy*, in *Consulta Online*, speciale 1, 2022, La

La l.r. Piemonte 3 agosto 2017, n. 13 (Disciplina delle strutture ricettive extralberghiere), definisce come case e appartamenti vacanze le unità abitative di civile abitazione, arredate e dotate di servizi igienici e di cucina autonoma, date in uso a turisti, senza la somministrazione di alimenti e bevande né l'offerta di servizi centralizzati di tipo alberghiero, prevede il meccanismo della segnalazione certificata di inizio attività e, per le locazioni turistiche, delinea un regime semplificato, basato sulla trasmissione al comune sul cui territorio insiste l'unità abitativa privata di apposito modello informativo sull'unità, imponendo comunque la riscossione dell'imposta di soggiorno, la comunicazione giornaliera degli ospiti e la trasmissione mensile dei dati sul movimento dei flussi turistici.

La l.r. Lombardia 1 ottobre 2015, n. 27 («Politiche regionali in materia di turismo e attrattività del territorio lombardo») classifica le strutture ricettive, contemplando anche quelle non alberghiere (comprese le case per ferie e quelle per vacanze), e prevede che l'attività relativa a case e appartamenti per vacanze possa essere svolta a seguito di preventiva comunicazione al comune competente per territorio, mentre il regime generale per le altre strutture ricettive non alberghiere è quello della Scia. Le strutture sono tenute al rispetto delle vigenti normative in materia fiscale e di sicurezza previste dalla normativa statale vigente, alla comunicazione dei flussi turistici e all'adempimento della denuncia degli ospiti in base alle indicazioni dell'autorità di pubblica sicurezza. Inoltre, al fine di semplificare i controlli, a partire dal 1° settembre 2018, è stato istituito l'obbligo di indicare, nell'ambito dell'attività di promozione con qualunque mezzo dell'offerta delle case e appartamenti per vacanze, il Codice identificativo di riferimento per ogni singola unità ricettiva.

La l.r. Veneto 14 giugno 2013, n. 11 (Sviluppo e sostenibilità del turismo veneto) disciplina le strutture ricettive complementari (strutture ricettive aperte al pubblico, a gestione unitaria, situate in un edificio con spazi e servizi offerti al turista diversi rispetto a quelli delle strutture ricettive alberghiere), riconducendo a questa categoria anche gli alloggi turistici e le case per le vacanze e stabilisce che coloro che intendono locare gli alloggi per finalità turistiche sono tenuti a comunicare telematicamente alla il periodo di locazione, il numero di camere e posti letto

legislazione per i centri storici: atti del seminario organizzato nei giorni 27 ottobre, 3 e 10 novembre 2021, Genova, 120 ss.

dell'alloggio, nonché gli arrivi e le presenze turistiche per provenienza. Come in Lombardia, anche in Veneto è previsto il rilascio di un codice identificativo, da utilizzarsi per pubblicizzare, anche su piattaforme digitali o siti internet di prenotazione ricettiva, l'alloggio oggetto di locazione turistica. L'attività ricettiva è soggetta a Scia.

La l.r. Toscana 20 dicembre 2016 n. 86 (Testo unico del sistema turistico regionale) impone a tutti coloro che affittano immobili per finalità turistiche sul territorio regionale di effettuare una comunicazione telematica al Comune su cui insiste l'unità abitativa che deve includere dettagli sull'attività svolta, come il periodo di locazione e le informazioni sui posti letto disponibili, specificando se l'attività è condotta in forma imprenditoriale.

3.3. *Il caso di Venezia*

Tra le città italiane maggiormente afflitte dal fenomeno delle locazioni brevi vi è sicuramente Venezia⁵², il cui Comune, come noto, ha istituito⁵³ in via sperimentale il c.d. «contributo di accesso alla Città antica del Comune di Venezia e alle altre isole minori della laguna»⁵⁴.

Oltre a questo provvedimento che ha avuto forte risalto mediatico, quanto agli affitti brevi, alla legislazione regionale sopra menzionata si sono affiancati alcuni provvedimenti di carattere locale come la delibera 12 aprile 2018 n. 11, con cui si è inteso bloccare l'insediamento di nuove strutture ricettive alberghiere e complementari con semplice cambio di destinazione d'uso, subordinando qualsiasi intervento alla preventiva valutazione della sussistenza di un effettivo interesse pubblico da parte del Consiglio Comunale.

⁵² In ottica comparatistica, si vedano F. CUSANO, *op. cit.*, 175 ss., per Barcellona e New York ed E. FURIOSI, *op. cit.*, 27 ss., per Berlino.

⁵³ Il contributo di accesso alla città (nei fine settimana e nei ponti del periodo che va dal 25 aprile al 24 luglio 2024, dalle ore 8:30 alle ore 16:00) è stato istituito con Delibera di consiglio comunale n. 51 del 12 settembre 2023. Si tratta di un contributo istituito ai sensi dell'art. 52 d. lgs. n. 446/1997 e dell'art. 4, c. 3-bis, d.lgs. 23/2011. Sull'argomento, G. MENEGUS, *op. cit.*, 101, afferma che il momento del coinvolgimento nelle scelte degli abitanti è risultato meramente «di facciata» e lontano dagli insegnamenti di decenni di teoria e prassi della partecipazione civica.

⁵⁴ L. TOSI, E.M. BAGAROTTO, *La tassazione delle città d'arte ed il contributo di accesso alla città di Venezia*, in *Riv. trim. dir. trib.*, 1, 2021, 97 ss.; S. GIORGI, *Il contributo di accesso veneziano e l'insostenibile overtourism: natura giuridica e prospettive di implementazione*, in *Riv. telem. dir. trib.*, 2, 2024.

Al Comune di Venezia, in virtù dell'art. 37-*bis* del d.l. n. 50 del 17 maggio 2022, è stato conferito il potere di intervenire per favorire l'incremento dell'offerta di alloggi in locazione per uso residenziale di lunga durata e la residenzialità nel centro storico, nonché per tutelare il patrimonio storico-artistico e ambientale di rilevanza mondiale, tramite l'integrazione dei propri strumenti urbanistici e l'adozione di specifiche disposizioni regolamentari finalizzate a disciplinare l'uso degli immobili residenziali per la locazione breve a fini turistici.

In particolare, con una variante urbanistica che integra le norme di attuazione della variante al piano regolatore generale per la Città Antica, è stato stabilito che l'attività di locazione per finalità turistiche, per un periodo superiore a 120 giorni anche non consecutivi ad anno solare, sia consentita unicamente alle unità immobiliari che rispettano le disposizioni previste da apposito regolamento, il quale richiede la presentazione di una Scia al Comune, che deve includere il codice identificativo dell'immobile, rilasciato in seguito alla registrazione all'anagrafe delle locazioni turistiche, e i dettagli dell'attività, accompagnata da un atto che impegna il locatore a rispettare le prescrizioni del regolamento.

Queste impongono l'obbligo di accogliere gli ospiti esclusivamente di persona ed *in loco* a cura di un soggetto a ciò incaricato con atto scritto comunicato all'amministrazione comunale, così da garantire l'identificazione *de visu* degli ospiti e l'effettiva corrispondenza con i soggetti realmente occupanti l'immobile, e obbligano il gestore dell'unità abitativa a fornire i sacchetti per la raccolta differenziata, di esporre i numeri di emergenza, incluso il proprio, dovendo garantire la reperibilità in caso di emergenza e che deve essere comunicato anche all'amministratore del condominio in cui insiste l'unità abitativa.

Il Comune ha il compito di vigilare sull'osservanza del regolamento, anche mediante l'accesso nell'unità immobiliare del personale preposto ai controlli o di altri operatori delle forze dell'ordine e, in caso di violazioni, sono previste sanzioni fino all'inibizione all'utilizzo dell'unità abitativa a fini di locazione esclusivamente per finalità turistiche.

4. L'OVERTOURISM ALL'ATTENZIONE DELLA GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA

Inevitabilmente il tema dell'*overtourism* è stato anche oggetto di alcune controversie innanzi al giudice amministrativo.

Recentemente ha infatti avuto notevole risalto la sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, 15 aprile 2025, n. 3258⁵⁵, nella quale sono state tracciate importanti coordinate metodologiche e assiologiche per affrontare la sfida dell'*overtourism*.

La vicenda in oggetto trae origine da due delibere della giunta comunale di Pisa adottate nel febbraio del 2010 con cui erano stati approvati rispettivamente i progetti definitivi per il restauro e la valorizzazione del sistema fortificato e per la valorizzazione della *promenade architecturale* (camminamenti sulle antiche mura cittadine). Le due delibere erano state impugnate da una fondazione proprietaria di un immobile confinante in parte con le antiche mura cittadine, lamentando che le opere con ripristino del camminamento in quota lungo la cinta muraria non prevedessero misure per impedire affacci e vedute sugli immobili, a tutela della quiete e della sfera di riservatezza.

Il ricorso era stato accolto sul presupposto dell'assenza di valutazione circa le misure più idonee da adottare per limitare l'impatto dell'accesso della collettività alle mura sulla proprietà privata confinante, in termini di quiete e riservatezza, non essendo stato conseguito un ragionevole punto di equilibrio tra i contrapposti interessi, pubblico (valorizzazione del sito turistico) e privato (tutela della riservatezza), in gioco e il Comune di Pisa era stato chiamato a rivedere le proprie determinazioni.

Successivamente, in sede di ottemperanza, la fondazione aveva evidenziato che solo lungo una breve parte del percorso confinante con il giardino della stessa sarebbero state collocate balaustre metalliche, oltretutto a maglie larghe e corrispondenti a quelle previste dal progetto originario, e che l'inferriata non avrebbe impedito a chi avesse percorso il tratto di mura l'affaccio e la veduta sulla confinante parte di giardino.

Il Comune aveva replicato rimarcando che, oltre all'installazione delle suddette balaustre, erano state anche previsti limiti agli orari e ai

⁵⁵ La decisione è stata segnalata da C. CONTESSA, *Recentissime dal Consiglio di Stato: Attività amministrativa e limitazione del fenomeno del c.d. overtourism*, in *Giur.it.*, 7, 2025, 1497, nonché commentata da C. VIDETTA, *Il giudice amministrativo e l'overtourism. Una nuova prospettiva culturale?*, in *Aedon*, 3, 2025.

giorni di apertura al pubblico e il divieto di effettuare fotografie e riprese video nei tratti del camminamento indicati con apposito cartello.

La sentenza aveva rigettato il ricorso della fondazione ritenendo che l'amministrazione, nel godere di un ampio margine di discrezionalità, non avesse riprodotto invariati i medesimi vizi di legittimità già definitivamente accertati nel pregresso giudizio e che dunque non avesse violato il giudicato.

Nel giudizio d'appello esitato nella sentenza in commento, il Consiglio di Stato ha invece accolto le argomentazioni della fondazione, dal momento che l'esecuzione del giudicato avrebbe dovuto comportare una particolare attenzione alla capacità non astratta, ma effettiva, delle misure adottate di evitare il sovraffollamento del camminamento murario, nonché di nascondere, nei limiti di quanto sia confacente all'attrattiva del sito turistico e all'estetica dei luoghi, la visuale sulle proprietà private sottostanti, conseguendo così il risultato di proteggere la quiete e riservatezza degli interessati.

Secondo il collegio, le inferriate metalliche apposte sul camminamento murario, interessando solo un ridotto segmento dell'ampio confine del fondo della fondazione, non sono in grado di schermare questo dallo sguardo dei visitatori.

La pronuncia è particolarmente rilevante nella parte in cui valorizza il principio di ragionevolezza, considerato base sia per l'esercizio della discrezionalità amministrativa che per la ricerca di un punto di equilibrio fra i contrapposti interessi, cioè quello del Comune a valorizzare il proprio patrimonio culturale ed espandere l'offerta turistica della città e quello proprietario del fondo attiguo al camminamento al pacifico e riservato godimento del bene.

Tale principio viene opportunamente attualizzato, riconoscendo che l'individuazione delle soluzioni progettuali idonee a bilanciare i suddetti interessi deve tener conto dell'odierno contesto economico e socio-culturale, globale e locale, sempre più colpito da fenomeni di *overtourism* e dei disagi che il massiccio afflusso turistico arreca ai residenti.

In particolare, la tendenziale libertà di accesso alle risorse culturali e naturalistiche di rilievo turistico e il connesso e attuale interesse pubblico alla massima fruizione delle medesime devono, ora, tener conto dell'afflusso, spesso incontrollato di turisti, che sempre più frequentemente supera la capacità fisica o ecologica di accoglienza in un determinato territorio e di fruizione della stessa risorsa turistica.

Di fronte a tale fenomeno, ormai endemico e fisiologico, emerge la necessità per l'amministrazione di un bilanciamento degli interessi di tipo nuovo, venendo in maggiore rilievo, rispetto al passato, almeno tre profili: quello della conservazione del bene-risorsa turistica; quello della tutela dei cittadini e delle imprese residenti nelle aree oggetto di attrazione turistica (è il caso oggetto della fattispecie in esame); quello più ampio del macro-impatto sul territorio (ad esempio, l'emergenza abitativa conseguente alla prevalente destinazione degli immobili ad affitti a breve termine per i turisti, con sacrificio della precedente offerta abitativa verso cittadini e studenti).

I principi contenuti in questa decisione hanno trovato una vera e propria attuazione in due successive sentenze.

Con la prima, il Tar Lazio, Roma, sez. I-ter, 27 maggio 2025, n. 10210⁵⁶, ha annullato, in accoglimento del ricorso presentato dalla Federazione Associazioni Ricettività Extralberghiera, la circolare adottata del Ministero dell'Interno (prot. 38138 dell'11 novembre 2024), rinominata «circolare anti-keybox»⁵⁷, volta ad introdurre l'obbligo a carico dei gestori di strutture ricettive di identificare *de visu* gli ospiti, che aveva ritenuto le procedure di *check-in* da remoto contrarie all'art. 109 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (TULPS)⁵⁸ e potenzialmente pregiudizievoli per la sicurezza della collettività.

⁵⁶ Tra i primi commenti alla pronuncia si segnala quello di P.M. VIAPIANA, *Riflessioni su profili giuridici in tema di overtourism*, in AA.VV., *Overtourism e nuovi equilibri del turismo contemporaneo. Una prospettiva multidisciplinare*, a cura di R. SPINELLI e A. ZANINI, Milano, 2025, 71 ss.

⁵⁷ Quiconsultabile: www.indicenormativa.it/sites/default/files/2024-12/2024_38138_Nota_Min_Interno.pdf.

⁵⁸ Si riporta integralmente il testo della norma: «I gestori di esercizi alberghieri e di altre strutture ricettive, comprese quelle che forniscono alloggio in tende, roulotte, nonché i proprietari o gestori di case e di appartamenti per vacanze e gli affittacamere, ivi compresi i gestori di strutture di accoglienza non convenzionali, ad eccezione dei rifugi alpini inclusi in apposito elenco istituito dalla regione o dalla provincia autonoma, possono dare alloggio esclusivamente a persone munite della carta d'identità o di altro documento idoneo ad attestarne l'identità secondo le norme vigenti. Per gli stranieri extracomunitari è sufficiente l'esibizione del passaporto o di altro documento che sia considerato ad esso equivalente in forza di accordi internazionali, purché munito della fotografia del titolare. Entro le ventiquattr'ore successive all'arrivo, i soggetti di cui al comma 1 comunicano alle questure territorialmente competenti, avvalendosi di mezzi informatici o telematici o mediante fax, le generalità delle persone alloggiate, secondo modalità stabilite con decreto del Ministro dell'interno, sentito il Garante per la protezione dei dati personali».

Il collegio ha ritenuto viziata la circolare per violazione dell'art. 109 TULPS, del principio di proporzionalità e per eccesso di potere collegato ad una carenza di istruttoria con le seguenti motivazioni.

Innanzitutto, l'obbligo dell'identificazione *de visu* è stato considerato in contrasto con la riduzione degli adempimenti amministrativi disposta con il d.l. n. 201/2011 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), il cui art. 40 (Riduzione degli adempimenti amministrativi per le imprese), finalizzato a eliminare degli oneri non indispensabili ai fini del rispetto della normativa dettata dal TULPS, ha modificato il c. 3 dell'art. 109 TULPS⁵⁹.

La circolare non risulta quindi aver tenuto conto della modifica legislativa, avendo, di fatto, ripristinato quanto richiesto in passato, reintroducendo l'obbligo di identificazione *de visu* a carico dei gestori di strutture ricettive. Inoltre, l'identificazione *de visu*, secondo i giudici, non risulta di per sé in grado di garantire l'ordine e la sicurezza pubblica, cui mira esplicitamente il provvedimento, in funzione anche della *ratio* dell'art. 109 TULPS, poiché non fa venire meno il rischio che l'alloggio possa essere, comunque, utilizzato anche da soggetti non identificati dal gestore/proprietario dell'immobile locato.

D'altro lato, non è specificato per quale ragione strumenti diversi, come la verifica dell'identità da remoto, non siano sufficienti a raggiungere il medesimo obiettivo con minor pregiudizio sui destinatari dell'atto impugnato, in linea col principio di proporzionalità.

Infine, la circolare non contiene giustificazioni adeguate rispetto all'obbligo imposto, poiché genericamente viene fatto riferimento ad una intensificazione delle c.d. locazioni brevi su tutto il territorio na-

⁵⁹ La norma, prima dell'intervento modificativo, era così formulata: «I soggetti di cui al comma 1, anche tramite i propri collaboratori, sono tenuti a consegnare ai clienti una scheda di dichiarazione delle generalità conforme al modello approvato dal Ministero dell'interno. Tale scheda, anche se compilata a cura del gestore, deve essere sottoscritta dal cliente. Per i nuclei familiari e per i gruppi guidati la sottoscrizione può essere effettuata da uno dei coniugi anche per gli altri familiari, e dal capogruppo anche per i componenti del gruppo. I soggetti di cui al comma 1 sono altresì tenuti a comunicare all'autorità locale di pubblica sicurezza le generalità delle persone alloggiate, mediante consegna di copia della scheda, entro le ventiquattro ore successive al loro arrivo. In alternativa, il gestore può scegliere di effettuare tale comunicazione inviando, entro lo stesso termine, alle questure territorialmente competenti i dati nominativi delle predette schede con mezzi informatici o telematici o mediante fax secondo le modalità stabilite con decreto del Ministro dell'interno».

zionale, in ragione anche del Giubileo della Chiesa cattolica, nonché ad una difficile evoluzione della situazione internazionale, ma tali affermazioni non sono supportate da alcun dato teso a dimostrare la proporzionalità della misura adottata⁶⁰.

Con la seconda, il Consiglio di Stato, sez. VII, 23 giugno 2025, n. 5428, ha riconosciuto la legittimità, la ragionevolezza e la natura non discriminatoria del divieto disposto dal Comune di Amalfi di apertura di determinate attività (ad esempio somministrazione di cibo e bevande o vendita di *souvenirs*) in un immobile del centro storico e appartenente al patrimonio disponibile dell'ente, oggetto di procedura aperta per la locazione, in quanto rispondente all'esigenza di evitare che la eccessiva concentrazione delle suddette attività sia foriera di situazioni di disturbo non soltanto per i residenti, ma anche per le altre attività economiche, nonché di arginare il forte degrado e abbandono di rifiuti senza attenzione al decoro urbano, con conseguenze anche di natura igienico-sanitaria (connesse ad esempio al proliferare di animali attirati dai residui di cibo), tali da compromettere la tutela e la salvaguardia patrimonio storico, culturale, artistico e architettonico del centro storico della città.

Infatti, secondo i giudici di Palazzo Spada, una simile misura risponde ad un apprezzabile e non palesemente irragionevole interesse pubblico dell'ente nella gestione e nell'uso dei propri beni, peraltro con la funzione di ricalibrare l'esercizio delle attività economiche nei centri storici in modo tale da evitare la proliferazione incontrollata di attività, pur attraenti per gli operatori economici per la loro collocazione, che però potrebbero, in limiti ambiti spaziali, di enorme pregio culturale e artistico, cagionare rilevanti fenomeni di degrado urbano e persino di rischio per la salute pubblica, a fronte del sempre più marcato e invasivo fenomeno dell'*overtourism* in Italia come in altri Stati considerati e frequentati come ambite mete turistiche.

⁶⁰ Successivamente, il Consiglio di Stato, sez. III, 21 novembre 2025, n. 9101, in accoglimento dell'appello proposto dal Ministero dell'Interno, ha ritenuto immune da vizi la circolare impugnata, rimarcando l'obbligo del gestore di strutture ricettive di verificare *de visu* la corrispondenza delle generalità delle persone alloggiate con quelle attestate nei documenti di identità, quantomeno con riguardo alla fotografia effigiata nel documento, precisando che tale identificazione può essere effettuata mediante dispositivi di video-collegamento predisposti dal gestore all'ingresso della struttura purché idonei ad accertare, *hic et nunc*, l'effettiva corrispondenza tra ospite e titolare del documento di identità, esibito o trasmesso all'accesso alla struttura.

Analoghe misure, giustificatamente adottate a tutela di beni come la salute pubblica, la civile convivenza, il decoro urbano, il paesaggio urbano storico, l'identità culturale e storico-architettonica di un centro abitato a vocazione elettivamente turistica, sono state adattate in molti regolamenti di altri comuni italiani, con previsioni già valutate come non irragionevoli né sproporzionate nel bilanciamento tra gli opposti interessi in gioco, cioè quello alla liberalizzazione delle attività economiche e all'apertura di nuovi esercizi commerciali che somministrano cibi e bevande da un lato e la tutela dell'enorme patrimonio storico, culturale, artistico e architettonico di molti importanti centri storici in Italia dall'altro, che non può essere abbandonato ad una sorta di anarchia turistica, col risultato, pericoloso persino sul piano igienico-sanitario, di un possibile e accentuato degrado.

5. LA SFIDA DELL'*OVERTOURISM* TRA RISCHI E OPPORTUNITÀ DI RINASCITA DEI TERRITORI

Il fenomeno dell'*overtourism* sembrava aver avuto una battuta d'arresto nella fase più acuta della pandemia da Covid-19. Di fatto non è stato così in quanto, con la graduale ripresa delle consuete attività umane, protetti grazie agli effetti della serrata campagna vaccinale, il suddetto fenomeno si è ripresentato in maniera ancora più accentuata, con le ben note conseguenze in termini di vivibilità dei grandi centri urbani.

In ogni caso, tra i lasciti della pandemia, vi è stata certamente la riscoperta dei borghi e dei piccoli centri come luoghi di aggregazione, tanto per svolgere attività ricreative quanto per lavorare da remoto, conseguenza questa di una nuova organizzazione del lavoro dettata dalla pandemia.

Più in generale, si è assistito alla riscoperta di una modalità di vita più lenta e maggiormente a contatto con la cultura della prossimità, diametralmente opposta ai ritmi frenetici imposti nelle grandi città⁶¹. La chiusura forzata dei grandi luoghi di aggregazione e la paura del contagio hanno offerto a molti la possibilità di ripopolare piccoli centri urbani per ricercare un diverso stile di vita. Ciò, in parte, ha contribuito

⁶¹ M. R. SPASIANO, *Riflessioni in tema di rigenerazione urbana*, in *Riv. Giur. Urb.*, 2, 2022, 398.

alla rivitalizzazione di luoghi prima distanti dalle attenzioni del grande pubblico, accentuando una sfida ben nota all'amministrazione, vale a dire il contrasto ai processi di spopolamento delle aree interne⁶².

Inevitabilmente, questa missione si intreccia con il fenomeno dell'*overtourism*. La capacità di indirizzare flussi turistici verso questi luoghi, nel rispetto delle identità locali, potrebbe rappresentare un'occasione di rinascita dei territori, evidenziando le connessioni, ampiamente discusse in dottrina⁶³, tra turismo e sviluppo economico locale, oltre ad accentuare la dimensione locale e globale di questi luoghi⁶⁴.

Come analizzato, gli enti locali hanno adottato differenti strategie per governare il fenomeno dell'*overtourism* e preservare il tessuto urbano e sociale delle città. Tra le principali strategie analizzate vi sono state le varianti al regolamento urbanistico per limitare nuovi insediamenti turistici in aree tutelate, come i centri storici (tutela dell'identità culturale); l'introduzione di contributi d'accesso nei centri urbani ad alta densità turistica (leva fiscale); la previsione di superfici minime e requisiti igienico-sanitari specifici per le attività di locazione breve (leva urbanistica).

Tali strategie sono state certamente accomunate dalla volontà di arginare l'ingresso di imponenti flussi di persone nelle grandi città, già da molti anni sotto pressione a causa di simili fenomeni. Se, da un lato, tali misure si sono rivelate più o meno efficaci per contrastare questa tendenza, dall'altro lato si è reso evidente come il desiderio di mobilità delle persone non dovesse essere tanto arginato quanto più indirizzato verso nuovi siti. In altre parole, accanto alle pur necessarie misure di contrasto agli effetti negativi dell'*overtourism*, alcune città hanno compreso come questo problema potesse trasformarsi in un'opportunità per valorizzare itinerari turistici meno noti⁶⁵, far rinascere luoghi della cul-

⁶² Per un approfondimento sulla relazione tra patrimonio culturale e aree interne si rimanda a C. VITALE, *Riuso e valorizzazione del patrimonio culturale nelle aree interne*, Torino, 2024.

⁶³ *Ex multis* L. GIANI (a cura di) *Turismo e territori. Problemi e prospettive per lo sviluppo sostenibile*, Napoli, 2024.

⁶⁴ M. D'ORSOGNA, *Turismo culturale e sviluppo sostenibile*, in L. GIANI (a cura di), *Turismo e territori*, cit., 176.

⁶⁵ Cfr. In questo senso, la Rete delle Grandi Destinazioni Italiane per il Turismo Sostenibile, che include Firenze, Milano, Napoli, Roma, e Venezia ha lavorato in collaborazione con il Ministero del Turismo, promuovendo luoghi e itinerari «ecoconsapevoli». L'esperienza di Roma Capitale è disponibile qui: <https://unexpecteditineraries.turismoroma.it/>.

tura abbandonati e, per l'effetto, favorire la crescita occupazionale ed economica dei territori interessati⁶⁶.

È infatti anche grazie all'integrazione del turismo e dello sviluppo economico locale che si comprende la definizione di turismo sostenibile⁶⁷.

Al fine di realizzare quest'obiettivo, nell'ambito di uno specifico programma che verrà analizzato nei paragrafi che seguono, si segnala l'interesse crescente dell'utilizzo dei contratti pubblici innovativi quale strumento di promozione dell'innovazione sostenibile nel territorio. In questo settore, lo Stato sta dimostrando di poter agire come un innovatore aperto⁶⁸, capace di negoziare con gli operatori privati e condividere con loro il rischio legato al successo delle operazioni da realizzare attraverso nuovi modelli organizzativi partenariali.

Infatti, tra la nozione di Stato imprenditore e quella di Stato regolatore⁶⁹, si sta delineando una terza via per lo Stato che può agire come

⁶⁶ Tale strategia è altresì alla base della M1C3.4 del PNRR denominata TURI-SMO 4.0. Tra gli obiettivi dichiarati vi è quello di «sfruttare appieno le potenzialità dei grandi eventi che riguarderanno il Paese tra i quali la Ryder Cup del 2022 e il Giubileo del 2025, cercando di ridurre gli effetti dell'«overtourism» creando percorsi alternativi e integrati verso tutte le Regioni del Paese». Nella descrizione dell'investimento 4.3: Caput Mundi-Next Generation EU per grandi eventi turistici si legge in particolare che l'intento è quello «di alleviare la congestione delle grandi attrazioni culturali («overtourism»), dei principali siti archeologici e musei, ma anche delle chiese dei centri storici. Inoltre, sarà sviluppata una app turistica dedicata a tutte le azioni svolte, quale contenitore di informazioni turistiche, culturali e logistiche». Si intendono quindi revitalizzare i territori dei piccoli centri non tanto per sfruttarne le potenzialità e contrastare i fenomeni dello spopolamento quanto più per l'obiettivo di sollevare i grandi centri dalla pressione turistica di cui sono investiti Così, C. VIDETTA, *I borghi tra PNRR e sostenibilità*, in *Riv. Giur. Urb.*, 1/2025, 61. L'autrice indaga in questo senso le differenze tra l'approccio del PNRR e quello precedentemente adottato dalla legge 6 ottobre 2017, n. 158 (c.d. legge salva borghi). Analogo approccio sembra essere alla base della M1C3.2 «rigenerazione di piccoli siti culturali, patrimonio culturale, religioso e rurali», con l'esplicito riferimento all'impoverimento nel lungo periodo dei luoghi culturali più visitati.

⁶⁷ La connessione tra turismo e contributo positivo allo sviluppo economico locale, nell'ottica di perseguire obiettivi di sviluppo sostenibile, è alla base della c.d. Carta di Lanzarote, formulata in seno alla Conferenza Mondiale sul Turismo Sostenibile, tenutasi a Lanzarote, Isole Canarie, Spagna, il 27-28 aprile 1995; per un'analisi trasversale del turismo rispetto agli obiettivi dell'Agenda 2030 si veda L. GIANI, *Turismo e sviluppo territoriale. Spunti di riflessione*, in L. GIANI (a cura di) *Turismo e territori*, cit., 33 ss.

⁶⁸ Si veda M. MAZZUCCATO, *Lo Stato innovatore*, Roma, 2013.

⁶⁹ Il passaggio dalla nozione di Stato imprenditore a quella di Stato regola-

un vero e proprio innovatore aperto per regolare fenomeni nuovi attraverso la cooperazione con differenti attori.

In questo senso, verrà analizzata l'esperienza del programma *Smarter Italy*, coordinato dall'Agenzia per l'Italia Digitale, con particolare attenzione all'utilizzo dello strumento dell'appalto pre-commerciale⁷⁰ (art. 135, c. 2, Codice dei Contratti Pubblici) avente ad oggetto, tra le differenti sfide previste dal programma, la ricerca di soluzioni innovative per lo sviluppo socio-economico delle comunità territoriali periferiche attraverso la creazione e la valorizzazione delle destinazioni del turismo culturale⁷¹. Come si vedrà, è possibile puntare su soluzioni innovative per trovare risposte concrete a problemi complessi.

L'innovazione che si cerca di realizzare non riguarda esclusivamente l'aspetto economico e il profitto connesso alla rinascita di luoghi abbandonati, ma la necessità di misurare il valore prodotto sotto molteplici dimensioni di impatto. Oltre al valore sociale e ambientale, ad

tore è stato contrassegnato dall'avvento di una nuova Costituzione economica. La progressiva riduzione delle funzioni dello Stato a mero garante del funzionamento della concorrenza, con possibilità di intervento diretto nell'economia solo in presenza di fallimenti di mercato in settori strategici, ha richiesto l'istituzione di soggetti altamente qualificati e imparziali capaci di regolare settori dall'elevato contenuto tecnico. Sono nate così le Autorità amministrative indipendenti, soggetti indipendenti tanto dall'indirizzo politico quanto dagli interessi degli stessi operatori economici assoggettati alla loro regolazione. Per un approfondimento *ex multis* M. CLARICH, *Autorità indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello*, Bologna, 2005; A. LA SPINA, S. CAVATORTO, *Le Autorità indipendenti*, Bologna, 2008. Come si sosterrà nel corso del presente lavoro, tra le caratteristiche dello Stato Innovatore non vi è la necessità di costituire nuovi soggetti quanto più di instaurare nuovi partenariati e alleanze strategiche per agire in maniera innovativa, ancora prima cioè di indirizzare la propria spesa verso acquisti "intelligenti". Tali partenariati innovativi sono alla base della creazione degli ecosistemi locali dell'innovazione, infrastrutture fisiche e istituzionali deputate alla co-creazione di soluzioni che supportino la transizione verso lo sviluppo sostenibile. C. IAIONE, *Just Sustainable Innovation: Shared Systemic Stewardship as Governance Impact of Sustainable Investment?* in *Munus*, 1/2024, 39. Anche il settore spaziale, dalle indubbie potenzialità innovative, può essere utilizzato per rafforzare il sistema produttivo nel suo complesso, influenzando la filiera industriale e delle PMI, ma anche la società, con lo sviluppo di tecnologie capaci di migliorare il benessere e la qualità della vita dei cittadini. Così, E. TATI, *L'Innovation procurement nel settore spaziale: l'outer space law alla prova della new space economy*, in *Munus*, 1, 2024, 55.

⁷⁰ G. FIDONE, *L'innovazione attraverso i Contratti Pubblici: Il c.d. Innovation Procurement*, in *Munus*, 3, 2023, 731.

⁷¹ Per una delimitazione della nozione di turismo culturale si rinvia a A. SAU, *Le frontiere del turismo culturale*, in *Aedon*, 1, 2020.

esempio, formule partenariali atipiche previste dal Codice dei Contratti Pubblici possono avere un impatto sulle nuove generazioni⁷² o sulla *governance* del territorio⁷³. Tra queste, ad esempio, il partenariato speciale per la valorizzazione dei beni culturali di cui all'art. 134, c. 2, Codice dei Contratti Pubblici, potrebbe rappresentare un ulteriore strumento virtuoso ed essere utilizzato per sviluppare collaborazioni avviate in via sperimentale nell'ambito di progetti di ricerca e sviluppo, pur nel rispetto dei principi di parità di trattamento, concorrenza, accesso al mercato di tutti gli operatori economici interessati⁷⁴.

Obiettivo del presente lavoro, in ogni caso, è dimostrare la centralità di nuove formule partenariali innovative che si possano affiancare alla leva regolatoria per la soluzione di problemi complessi.

6. SOLUZIONI DAL MONDO DELL'INNOVAZIONE

Non sempre è possibile regolare nuovi fenomeni con soluzioni note. In alcune circostanze, lo Stato è chiamato ad agire come un vero e proprio innovatore aperto confrontandosi con gli operatori specializzati del settore al fine di trovare le soluzioni più adatte alle sfide presenti. Accanto ai tradizionali strumenti che fanno leva sugli investimenti in

⁷² R. BIFULCO, *La legge costituzionale 1, 2022: problemi e prospettive*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 1, 2022, 7 ss.; M. CECCHETTI, *La revisione degli artt. 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum quad. cost.*, 3, 2021, 285 ss.

⁷³ C. IAIONE: *Il diritto all'innovazione sostenibile per l'investimento nelle infrastrutture sociali. Un'analisi empirica*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2021, 301.

⁷⁴ Tra le novità previste nella nuova disciplina del partenariato speciale per la valorizzazione dei beni culturali ex art. 134, c. 2., Codice dei Contratti Pubblici, oltre alla possibilità di attivare forme speciali di partenariato anche per i beni culturali mobili e non più solo immobili, si segnala altresì la possibilità di ricorrere a tale istituto per favorire la ricerca scientifica applicata alla valorizzazione e non solo alla tutela dei beni culturali. Nell'ambito di questo istituto, pertanto, si potrebbero intrecciare progetti che sviluppino la valorizzazione dei beni culturali e la ricerca scientifica. Cfr., G. SCIULLO, *Il partenariato pubblico-privato in tema di patrimonio culturale dopo il Codice dei contratti*, in *Aedon*, 3, 2021; M. D'ISANTO, *Il partenariato speciale pubblico-privato nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Aedon*, 2, 2023; A. CONTARDI, *Innovazione e sostenibilità nel settore culturale: i partenariati come strumento di innovazione sociale*, in *Munus*, 1, 2024, 255.

ricerca e innovazione⁷⁵, sugli incentivi fiscali⁷⁶ o sull'intervento sui mercati di capitali, è possibile ricorrere ad un approccio collaborativo per promuovere l'innovazione e favorire la condivisione e la moltiplicazione di risorse e conoscenze.

Prima di analizzare gli strumenti giuridici nell'ambito della contrattualistica pubblica a disposizione dell'amministrazione per acquistare o contribuire alla produzione dei risultati dell'innovazione, è bene riflettere sul concetto stesso di innovazione.

A differenza del passato⁷⁷, l'attuale versione del Codice dei Contratti Pubblici non contempla una definizione di innovazione. Tale circostanza non deve preoccupare. È plausibile, infatti, che il legislatore nazionale abbia voluto far riferimento alla definizione contenuta nell'art. 2, par. 22, dir. 2014/24/UE. Tale definizione stabilisce che per innovazione si deve intendere «l'attuazione di un prodotto, servizio o processo nuovo o significativamente migliorato, tra cui, ma non solo, i processi di produzione, di edificazione o di costruzione, un nuovo metodo di commercializzazione o organizzativo nelle prassi commerciali, nell'organizzazione del posto di lavoro o nelle relazioni esterne, tra l'altro allo scopo di contribuire ad affrontare le sfide per la società o a sostenere la strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva».

Oltre a distinguere l'innovazione di prodotto, che prevede l'acquisto di lavori, servizi o beni innovativi, dall'innovazione di processo, in base alla quale vengono valorizzati nuovi processi di produzione o di organizzazione del lavoro, la direttiva sugli appalti pubblici riconosce espressamente il legame tra l'attività di ricerca (pur sempre libera nelle finalità) e le sfide che l'Unione europea è chiamata ad affrontare per una crescita sostenibile. È questo il punto centrale della formula *Mission-O-*

⁷⁵ Le politiche pubbliche per l'innovazione tecnologica, a cura di A. AVERARDI, A. NATALINI, in *Lo Stato promotore*, a cura di F. BASSANINI, G. NAPOLITANO, L. TORCHIA, Bologna, 2021, 231.

⁷⁶ Sui benefici tributari previsti dal Piano nazionale Impresa 4.0 si veda V. BONTEMPI, *Gli strumenti di ausilio pubblico all'innovazione e alla ricerca*, in *Le politiche pubbliche per l'innovazione tecnologica*, cit., 250 ss.

⁷⁷ Art. 3, c. 1, lett. *nnnn*), d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50: «“innovazione”, l'attuazione di un prodotto, servizio o processo nuovo o che ha subito significativi miglioramenti tra cui quelli relativi ai processi di produzione, di edificazione o di costruzione o quelli che riguardano un nuovo metodo di commercializzazione o organizzativo nelle prassi commerciali, nell'organizzazione del posto di lavoro o nelle relazioni esterne».

*oriented Innovation*⁷⁸ coniata dell'economista Mariana Mazzucato che ha influenzato, *ex multis*, i contenuti del programma *Horizon Europe*. In altre parole, l'attività di ricerca può essere stimolata a trovare soluzioni alle sfide che la (continua) transizione in atto pone nei confronti del decisore pubblico.

L'amministrazione, pertanto, può acquistare direttamente i risultati dell'innovazione o contribuire alla loro creazione condividendo i rischi connessi all'attività di ricerca con gli operatori economici coinvolti. Anche se in questo senso l'amministrazione opera in una logica partenariale, la famiglia di strumenti giuridici con la quale essa opera nel campo dell'innovazione è denominata appalti per l'innovazione (*Innovation Procurement*⁷⁹). A questi contratti è riconosciuta un'importanza strategica per il perseguimento degli obiettivi di politica pubblica, in considerazione del ruolo che da sempre la spesa pubblica occupa nell'economia⁸⁰. Storicamente, infatti, dietro le innovazioni prodotte dal mondo privato, vi è stato sempre un grande investimento pubblico⁸¹.

⁷⁸ Cfr. *European Commission: Directorate-General for Research and Innovation and Mazzucato, M., Mission-oriented research & innovation in the European Union - A problem-solving approach to fuel innovation-led growth, Publications Office, 2018, <https://data.europa.eu/doi/10.2777/360325>*.

⁷⁹ Cfr. COM/2021/245, *Implementation and best practices of national procurement policies in the Internal Market*. Tra gli ostacoli più rilevanti allo sviluppo degli appalti per l'innovazione si segnalano «*the lack of awareness; insufficient methodological competence of public buyers; low risk tolerance in public spending; scarce or lack of funding dedicated to innovation in public bodies; resistance to change stemming from the organisational culture*». L'istituzione di centri di competenza in materia di appalti per l'innovazione è invece individuata come una buona prassi.

⁸⁰ In particolare, il Considerando 47 della direttiva 2014/24/UE stabilisce che: «La ricerca e l'innovazione, comprese l'ecoinnovazione e l'innovazione sociale, sono uno dei principali motori della crescita futura e sono state poste al centro della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Le autorità pubbliche dovrebbero utilizzare gli appalti pubblici strategicamente nel miglior modo possibile per stimolare l'innovazione. L'acquisto di prodotti, lavori e servizi innovativi svolge un ruolo fondamentale per migliorare l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici e nello stesso tempo affrontare le principali sfide a valenza sociale. Ciò contribuisce a ottenere un rapporto più vantaggioso qualità/prezzo nonché maggiori benefici economici, ambientali e per la società attraverso la generazione di nuove idee e la loro traduzione in prodotti e servizi innovativi, promuovendo in tal modo una crescita economica sostenibile».

⁸¹ Si pensi alle innovazioni nate nell'ambito del settore della difesa, dove è tradizionalmente alta la percentuale di investimenti in soluzioni innovative. *European Commission, The strategic use of public procurement for innovation in the digital economy, Final Report, 2016, 4*.

In ogni caso, la matrice comune a questi strumenti è rappresentata dalla necessità di trovare una risposta ad esigenze che non possono essere soddisfatte dalle soluzioni già disponibili sul mercato, che altrimenti l'amministrazione acquisterebbe con ordinarie procedure di gara.

Così, un fondamentale strumento a disposizione dell'amministrazione per predisporre gli atti di gara ed eventualmente scegliere di intraprendere la procedura di un appalto innovativo è rappresentato dalle Consultazioni preliminari di mercato (art. 77, Codice dei Contratti Pubblici).

Come chiarito dalla giurisprudenza amministrativa, tale istituto rappresenta uno «strumento a disposizione della stazione appaltante con cui è possibile avviare una interlocuzione con gli operatori economici e/o con soggetti comunque esperti dello specifico settore di mercato, onde acquisire quelle notizie di cui è carente per giungere ad una migliore consapevolezza relativamente alle disponibilità e conoscenze degli operatori economici rispetto a determinati beni o servizi» (Cons. St., sez. V, sent. 11 ottobre 2022, n. 8687). Le consultazioni non sono pertanto finalizzate all'aggiudicazione di alcun contratto e non possono avere l'effetto di falsare il gioco della concorrenza.

L'art. 78 del Codice dei Contratti Pubblici dispone infatti che qualora un candidato abbia partecipato alle Consultazioni fornendo documentazione rilevante, «la stazione appaltante adotta misure adeguate per garantire la trasparenza e che la concorrenza non sia falsata dalla partecipazione del candidato o dell'offerente stesso». In ogni caso, al termine delle Consultazioni, l'amministrazione sarà sempre libera di utilizzare o non utilizzare le informazioni ottenute, potendo decidere di non innovare sostituendo, ad esempio, beni obsoleti con altri della medesima natura.

Scegliere di intraprendere una procedura innovativa può significare stimolare la cooperazione tra gli attori specializzati di un determinato territorio, creare nuovi posti di lavoro altamente specializzati, aumentare la produttività e, in ultima analisi, favorire la ripresa economica dei territori. In questo senso, in una apposita Comunicazione del 2021⁸², la Commissione Europea indicava l'utilizzo degli appalti per l'innovazione quale strada per la ripresa economica dell'UE dopo la crisi pandemica da Covid-19.

⁸² *Comunicazione della Commissione Europea, Orientamenti in materia di appalti per l'innovazione* (2021/C 267/01).

7. IL RUOLO DELL'APPALTO PRE-COMMERCIALE NELLE POLITICHE DI INNOVAZIONE TERRITORIALI

Il principale strumento che verrà qui di seguito analizzato è l'appalto pre-commerciale, evidenziando altresì punti di contatto e di differenze con altri strumenti contrattuali che perseguono una medesima finalità d'innovazione.

Il contratto di appalto pre-commerciale è contemplato dal comma 2 dell'art. 135 del Codice dei Contratti Pubblici⁸³. Al comma 1 dello stesso articolo sono disciplinati invece i contratti di ricerca e sviluppo, *genus* di cui pertanto l'appalto pre-commerciale rappresenta una *species*.

La differenza principale tra le due tipologie di contratto risiede nel fatto che nei contratti di ricerca e sviluppo la stazione appaltante retribuisce per intero la prestazione del servizio (e pertanto i risultati le appartengono in via esclusiva), mentre nell'appalto pre-commerciale vi è un coinvestimento delle imprese aggiudicatarie che determina la condivisione della proprietà dei risultati ottenuti, che l'amministrazione dovrà necessariamente utilizzare nell'esercizio delle proprie attività.

In altre parole, nel primo caso l'amministrazione acquista l'attività di ricerca che viene svolta da un operatore economico mentre nel secondo caso vi è una intrinseca logica di coinvestimento al fine di condividere benefici e rischi connessi allo svolgimento dell'attività di ricerca.

L'attività oggetto del contratto, che non necessariamente porterà a dei risultati soddisfacenti, in quanto si opera nell'ambito dello sviluppo di soluzioni non già disponibili sul mercato⁸⁴, potrà rappresentare il presupposto di futuri acquisti da parte dell'amministrazione. Per questa ragione tale contratto è definito pre-commerciale, in quanto si colloca a monte di un eventuale processo di commercializzazione delle soluzioni individuate.

⁸³ Nella precedente versione del Codice tale contratto era disciplinato dall'art. 158, c. 2. Tale disposizione conteneva un richiamo specifico alla comunicazione della Commissione europea COM 799 (2007) del 14 dicembre 2007, che a sua volta indicava una serie di esempi di soluzioni innovative emerse da tale categoria di appalti.

⁸⁴ Proprio per questa ragione l'appalto pre-commerciale rientra nell'ambito dei contratti esclusi dall'applicazione della disciplina codicistica se non per il fatto che, per espressa menzione dell'art. 135, c. 2., Codice dei Contratti Pubblici, dovranno essere necessariamente rispettati i principi di cui agli articoli 1, 2 e 3 del codice, ovvero i noti principi di risultato, fiducia e accesso al mercato.

Ad esempio, l'amministrazione potrà dare seguito ai risultati ottenuti aprendo una nuova procedura di gara attraverso il partenariato per l'innovazione (art. 75 del Codice dei Contratti Pubblici), che si distingue proprio per il fatto di essere strutturato in fasi successive che accompagnano il processo di ricerca e innovazione⁸⁵. Nel corso di queste fasi l'amministrazione può prevedere il pagamento di congrue rate agli operatori coinvolti, nel caso in cui vengano raggiunti gli obiettivi intermedi prefissati, o interrompere la collaborazione per l'aumento eccessivo dei costi o il mancato conseguimento dei risultati sperati⁸⁶. In ogni caso, se attraverso l'appalto pre-commerciale l'amministrazione stimola un'attività di ricerca e sviluppo con l'auspicio di pervenire a risultati innovativi, nel partenariato per l'innovazione si prevede fin dall'inizio la successione di fasi di sviluppo di un prodotto o servizio innovativo che abbia una ragionevole possibilità di commercializzazione⁸⁷, con una probabilità (minore rispetto all'appalto pre-commerciale) di interruzione anticipata del partenariato in caso di mancato soddisfacimento dei requisiti tecnici o economici⁸⁸.

È possibile altresì che la procedura di appalto pre-commerciale si intrecci con l'espletamento di una procedura negoziata senza pubblica-

⁸⁵ Si distinguono la fase della selezione, della ricerca e sviluppo, della commercializzazione. Per un approfondimento si veda G. FIDONE, *L'innovazione attraverso i Contratti Pubblici*, cit., 760.

⁸⁶ Cfr. Comunicazione della Commissione UE C(2018) 3051 *final* del 15 maggio 2018 «Orientamenti in materia di appalti per l'innovazione» che stabilisce che è importante che «...le clausole di esecuzione di un appalto che permetteranno all'amministrazione aggiudicatrice di o controllare la qualità delle prestazioni tramite indicatori in grado di misurare il livello di conformità; o recedere dal contratto se gli obiettivi di prestazione tecnica, operativa o economica non vengono raggiunti; o recedere dal contratto se il mercato fornisce una soluzione alternativa e il partenariato per l'innovazione diventa superfluo (secondo condizioni eque per il fornitore)...».

⁸⁷ Proprio per il fatto che dalla struttura di tale procedura sembra che vengano posti a carico del partner privato solo i rischi di costruzione e non quelli di domanda, questa tipologia contrattuale sembra più assimilabile ad un contratto di appalto. In questo senso M. COMBA, *Appalti pubblici per l'innovazione*, in *Il diritto dell'economia*, 1, 2020, 198. In altre parole, sembra si sia verificata una inversione terminologica rispetto alla nomenclatura impiegata per descrivere la procedura dell'appalto pre-commerciale. Infatti, a dispetto della denominazione «appalto», la condivisione del rischio (e le possibilità di insuccesso) sono condivise con l'operatore privato, secondo la logica tipica delle concessioni.

⁸⁸ G. PENNETTA, *Il nuovo ruolo dello Stato nell'economia: innovazione e infrastrutture sociali*, in *L'emergenza pandemica e l'impatto sul diritto pubblico: innovazione e prospettive future*, a cura di D. MORANA e S. MABELLINI, Padova, 2022, 274.

zione di un bando (art. 76, Codice dei Contratti Pubblici), grazie alla quale potrebbe essere possibile acquistare quanto prodotto sotto forma di prototipo nel corso dell'appalto pre-commerciale⁸⁹. La procedura di cui all'art. 76 può essere avviata solo nei casi espressamente previsti dalla legge (quando, ad esempio, si è in presenza di un unico fornitore per motivi tecnici o diritti esclusivi o vi sia una estrema urgenza di procedere all'acquisto a causa di eventi imprevedibili). L'amministrazione dovrà pertanto motivare attentamente tale scelta per evitare di incorrere in censure connesse alla violazione dei principi di trasparenza e all'alterazione del gioco della concorrenza.

Ulteriori procedure che costituiscono un approccio innovativo da parte dell'amministrazione sono rappresentate dalla Procedura competitiva con negoziazione (art. 73, Codice dei Contratti Pubblici) e dal Dialogo competitivo (art. 74, Codice dei Contratti Pubblici)⁹⁰.

Un punto molto rilevante della disciplina degli appalti pre-commerciali è rappresentato dalla distribuzione dei diritti di proprietà intellettuale connessi alla commercializzazione dei prodotti sviluppati⁹¹. Infatti, la possibilità di sfruttare economicamente tali diritti può rappresentare un incentivo o un disincentivo per le imprese ad assumersi i costi connessi all'attività di ricerca e sviluppo. Se non adeguatamente remunerata attraverso la possibilità di trarre benefici dalla futura commercializzazione dei prodotti sviluppati, l'attività di ricerca potrebbe venire frustrata fin dall'inizio e gli operatori economici coinvolti potrebbero essere disincentivati dall'investire ingenti risorse in questi processi.

Già la Commissione europea nella Comunicazione del 2007, richiamata nella precedente formulazione della disposizione codicistica riguardante gli appalti pubblici pre-commerciali (art. 158, c. 2, d. lgs. 18 aprile 2016, n. 50), aveva sottolineato gli effetti negativi della tendenza delle amministrazioni a prevedere nei contratti di ricerca e sviluppo una clausola di riserva di uso esclusivo dei benefici dell'attività svolta. Tale preclusione, giustificata solo in determinati settori a causa di preminenti interessi dello Stato⁹², veniva condannata poiché comportava una mino-

⁸⁹ G. FIDONE, *L'innovazione attraverso i Contratti Pubblici: Il c.d. Innovation Procurement*, cit., 770.

⁹⁰ Per un approfondimento sulle procedure innovative cfr., S. ROSSA, *Sviluppo sostenibile e appalti pubblici. Sul ruolo degli appalti innovativi come strumento di sostenibilità*, in CERIDAP, 4, 2022, 73.

⁹¹ M. COMBA, *Appalti pubblici per l'innovazione*, cit., 196.

⁹² Discorso a parte per il settore della difesa in cui, a causa degli interessi in gio-

re diffusione delle conoscenze e maggiori oneri a carico delle finanze pubbliche.

Ferma dunque l'importanza strategica connessa alla gestione dei diritti di proprietà intellettuale, è opportuno sottolineare come la legge non impone una soluzione predeterminata. Le stazioni appaltanti, pertanto, sono chiamate ad articolare nel bando di gara la disciplina applicabile favorendo la più ampia circolazione delle conoscenze e le modalità di sfruttamento commerciale della soluzione innovativa sviluppata⁹³. Il contratto di appalto potrà prevedere, ad esempio, che la stazione appaltante obblighi l'appaltatrice a concedere in licenza a terzi, a condizioni di mercato ragionevoli, i diritti di proprietà intellettuale per replicare la soluzione sviluppata al fine di garantire un'offerta più ampia in un determinato settore.

In ogni caso, ciascuna opzione adottata sarà il frutto in concreto di una operazione di bilanciamento tra le esigenze commerciali che hanno giustificato il coinvestimento iniziale e la circolazione della conoscenza, anche al fine di stabilire in concreto il valore delle *royalties* che l'utilizzatore dovrà corrispondere al titolare del brevetto. Ad esempio, nella creazione di un prodotto innovativo ad alto valore sociale potrebbero prevalere considerazioni legate alla più ampia circolazione del risultato più che alla remunerazione degli inventori.

Infine, è opportuno effettuare una menzione riguardo la compatibilità della disciplina europea sugli aiuti di Stato, ispirata da una logica di prevenzione e correzione dei possibili fallimenti di mercato, con quella sugli appalti pre-commerciali, fondata in ultima istanza sulla promozione di un approccio collaborativo e di condivisione dei benefici e dei rischi per la promozione dell'innovazione.

La Comunicazione della Commissione «Disciplina degli aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione» (2014/C 198/01) fissa dei criteri per distinguere gli aiuti di Stato dalle procedure di appalto pre-commerciali, in ragione del fatto che queste ultime sono esenti dalle disposizioni contenute nella direttiva 2014/24/UE. In via di principio,

co, esigenze di riservatezza giustificano il diritto di uso esclusivo dei risultati dell'attività svolta in capo al committente pubblico.

⁹³ Sulla necessità di disporre di personale specializzato nella pubblica amministrazione, idoneo alla gestione e alla predisposizione di atti di gara complessi, anche avvalendosi di *Authorities* tecniche a tal fine istituite, si veda P. CERQUEIRA GOMES, *EU Public Procurement and Innovation: The Innovation Partnership Procedure and Harmonization Challenges*, Cheltenham, 2021.

la Commissione riterrà che non sia stato concesso alcun aiuto di Stato alle imprese quando il prezzo pagato per i servizi in questione riflette pienamente il valore di mercato dei benefici ottenuti dall'acquirente pubblico e i rischi assunti dal fornitore partecipante.

Ciò avviene quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni: «a) la procedura di selezione è aperta, trasparente e non discriminatoria, e si basa su criteri di selezione e di aggiudicazione oggettivi e predefiniti, b) gli accordi contrattuali previsti che descrivono tutti i diritti e gli obblighi delle parti, anche per quanto riguarda i diritti di proprietà intellettuale, sono messi a disposizione di tutti gli offerenti interessati prima della procedura di gara, c) l'appalto non conferisce ad alcuno dei fornitori partecipanti un trattamento preferenziale nell'offerta di quantità commerciali dei prodotti o servizi finali ad un acquirente pubblico nello Stato membro interessato, e d) è soddisfatta una delle seguenti condizioni: – tutti i risultati che non danno luogo a diritti di proprietà intellettuale possono avere larga diffusione, ad esempio mediante pubblicazione, insegnamento o contributo agli organismi di standardizzazione, in modo tale da consentire ad altre imprese di riprodurli, e gli eventuali diritti di proprietà intellettuale sono integralmente attribuiti all'acquirente pubblico, oppure – un prestatore di servizi al quale sono attribuiti i risultati che danno luogo ai diritti di proprietà intellettuale è tenuto a concedere all'acquirente pubblico un accesso illimitato e gratuito a tali risultati e a concedere l'accesso a terzi, per esempio mediante licenze non esclusive, alle condizioni di mercato».

Le caratteristiche principali dell'appalto pre-commerciale, analizzate in questo paragrafo, lo rendono uno strumento adatto alla ricerca di modalità alternative ed innovative per combattere gli effetti negativi dell'*overtourism*, anche alla luce dell'esperienza applicativa che verrà analizzata nel paragrafo che segue.

8. IL PROGRAMMA *SMARTER ITALY*

Smarter Italy è un programma di valorizzazione di tutte le potenziali iniziative di *Innovation Procurement* intraprese dalle pubbliche amministrazioni italiane. Nato con il decreto 31 gennaio 2019 del Ministero dello Sviluppo Economico «Assegnazione di risorse del Fondo per la crescita sostenibile per l'attuazione di bandi di domanda pubblica intelligente», il programma mirava inizialmente a realizzare ap-

palti innovativi finanziati dal Ministero dello Sviluppo Economico (ora Ministero delle Imprese e del *Made in Italy*, MIMIT) e dal Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR), diventando poi un programma di valorizzazione di tutte le potenziali iniziative di *Innovation Procurement* intraprese dalle pubbliche amministrazioni italiane⁹⁴. Il Dipartimento per la Trasformazione Digitale del Consiglio dei Ministri e l'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) hanno inteso così mettere a disposizione delle amministrazioni interessate strumenti e professionalità per sostenere le iniziative di appalti innovativi⁹⁵. In particolare, AgID può altresì svolgere il ruolo di stazione di committenza ausiliaria per l'esecuzione di appalti di innovazione.

L'apertura di tali procedure di gara e imprese, *start-up*, università, centri di ricerca, enti del terzo settore e liberi professionisti riflette il differente grado di propensione allo sviluppo di soluzioni innovative da parte di soggetti di diverse dimensioni. Spesso, infatti, le grandi imprese adottano soluzioni tecniche consolidate e sono poco permeabili all'innovazione.

Tra le sfide lanciate nell'ambito del suddetto programma, anche al fine di contrastare l'*overtourism*, è stata prevista la realizzazione di un programma per lo sviluppo di «Soluzioni e servizi digitali per lo sviluppo socio-economico delle comunità territoriali attraverso la creazione e la valorizzazione delle destinazioni del turismo culturale». AgID ha

⁹⁴ Sul coordinamento delle esigenze e il raggruppamento della domanda delle amministrazioni anche di piccole dimensioni al fine di incentivare l'uso degli appalti innovativi si veda M. DELSIGNORE, M. RAMAJOLI, *Gli appalti pubblici pre-commerciali*, in *Il procurement delle pubbliche amministrazioni: tra novità e sostenibilità*, a cura di L. FIORENTINO, A. LA CHIMIA, Bologna, 2021, 369. Da ultimo, sono state individuate le seguenti direttrici di azione amministrativa per vincere la sfida della complessità negli appalti di ricerca: 1) Accorpate le stazioni appaltanti; 2) Adottare modelli di semplificazione digitale che evitino rigidità; 3) Fissare con atti di indirizzo politico o di regolazione i principi dei regolamenti di contabilità degli enti di ricerca in modo da semplificare l'uso del sottosoglia specie nei contratti di fornitura dei reagenti; 4) Diffondere una cultura amministrativa della condivisione fra pubblico-privato dei saperi. 5) Evitare formalismi; 6) Rispettare i principi di rotazione; 7) Mettere al centro la libertà della ricerca. Così G. MONTEODORO, *Appalti e ricerca scientifica*, 2025, disponibile <https://www.giustizia-amministrativa.it>.

⁹⁵ I settori in cui si può ricorrere allo strumento dell'appalto pre-commerciale sono indicati dall'art. 19 del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134.

ricevuto 52 proposte progettuali, per un totale di oltre 160 operatori economici coinvolti⁹⁶.

Tra gli impatti attesi dell'iniziativa, infatti, si auspica che la «diffusione delle soluzioni sviluppate potrà concorrere allo sviluppo di un sistema turistico nazionale più equilibrato, in grado di intercettare i grandi flussi, integrandoli al meglio con le caratteristiche di tutte le destinazioni, favorendo la crescita sociale ed economica delle comunità del territorio anche attraverso lo sviluppo di nuove professionalità e la creazione di nuovi posti di lavoro».

L'attenzione alla creazione di un sistema turistico nazionale più equilibrato sembra quindi essere alla base dell'attività di cooperazione con i diversi attori del mercato, con l'esplicito obiettivo di favorire il benessere dei territori.

Come noto, l'Italia conta sul proprio territorio un vastissimo patrimonio culturale, da cui la celebre espressione «museo a cielo aperto»⁹⁷, che risulta essere però scarsamente valorizzato. L'innovazione, in questo senso, può rinsaldare il tormentato legame tra sviluppo economico e cultura⁹⁸, con particolare riguardo ai siti scarsamente visitati o lontani dai centri urbani, conciliando le esigenze di tutela e valorizzazione di tutto il patrimonio culturale nazionale. Storicamente, infatti, c'è sempre stato un problema di attrattività del patrimonio culturale nazionale lontano dalle grandi città d'arte o dagli itinerari turistici più celebri.

Così i contratti pubblici innovativi rappresentano un'opportunità per rinsaldare modelli organizzativi cooperativi tanto in senso verticale, nell'ambito del governo multilivello del patrimonio culturale⁹⁹, che

⁹⁶ L'elenco delle offerte presentate attraverso la piattaforma di approvvigionamento digitale AcquistiInRetePA è disponibile qui: <https://trasparenza.agid.gov.it/download/9627.html>.

⁹⁷ Tale espressione è stata altresì criticata perché rischia di descrivere il territorio come uno spazio separato, al di fuori della realtà, imbalsamato per alcuni versi proprio come le collezioni di un museo, che quindi non risponde alle esigenze di un Paese vivo, produttivo, volto alla crescita. Cfr., S. SETTIS, *Italia SPA. Assalto al patrimonio culturale*, Torino 2007.

⁹⁸ Sul legame tra sviluppo economico e cultura, anche in considerazione delle molteplici funzioni che si possono attribuire alla valorizzazione del patrimonio culturale non solo per una migliore fruizione del patrimonio stesso ma anche come fattore di sviluppo verso l'esterno, si veda G. PIPERATA, *Cultura, sviluppo economico e... di come addomesticare gli scoiattoli*, in *Aedon*, 3, 2018.

⁹⁹ P. CHIRULLI, *Il governo multilivello del patrimonio culturale*, in *Diritto amministrativo*, 4, 2019, 698 ss.

orizzontale, gettando le basi per nuove tipologie di partenariati multiatatoriali¹⁰⁰.

Il successo di esperienze di innovazione collaborativa come *Smarter Italy*, infatti, dimostra come una migliore valorizzazione di tutto il ricchissimo patrimonio culturale nazionale può rappresentare un'occasione di rinascita dei territori e, al tempo stesso, alleggerire le grandi città d'arte dalla pressione che subiscono a causa degli imponenti flussi di turisti che si riversano nei loro centri.

Come anticipato, tra i punti più rilevanti della disciplina degli appalti pre-commerciali vi è certamente il tema della distribuzione dei diritti di proprietà intellettuale connessi allo sviluppo delle attività disciplinate dal contratto¹⁰¹. È necessario verificare in concreto la scelta adottata dalla stazione appaltante.

Nel caso di specie i diritti di proprietà intellettuale sono disciplinati all'art. 24 («Diritti di proprietà intellettuale») dello Schema di Accordo Quadro allegato agli atti di gara.

Il comma 4 prevede in particolare che «I diritti di proprietà industriale e/o intellettuale e i conseguenti diritti di utilizzazione economica sono attribuiti in via esclusiva al Prestatore che ha generato tali conoscenze acquisite».

Al contempo, il successivo comma 5 ha previsto che «Il diritto di utilizzo dei risultati oggetto di attività di ricerca e sviluppo del presente Accordo spetta alla Stazione appaltante e al Ministero della Università e della Ricerca, nei termini e limiti indicati nel presente articolo». In particolare, il successivo comma 9 del medesimo articolo prevede che «Qualora il Prestatore non provveda alla tutela giuridica dei Risultati entro il termine massimo di cinque (5) mesi, il Ministero della Università e della Ricerca e la Stazione appaltante hanno facoltà di acquisire in proprio tali diritti a titolo gratuito e provvedere alla valorizzazione degli stessi...». Pertanto, solo in caso di inerzia del prestatore che ha generato le conoscenze innovative, il Ministero può acquisire gratuitamente i diritti di proprietà intellettuale decidendo se e come valorizzarli. Tale volontà

¹⁰⁰ C. IAIONE, *Urban Sustainable Development And Innovation Partnerships*, in *IJPL*, 2, 2022, 521 ss.

¹⁰¹ L'analisi di alcuni disciplinari di gara dimostra la tendenza di riconoscere alla stazione appaltante la licenza d'uso a fronte del mantenimento dei diritti di proprietà intellettuale in capo all'impresa. In questo senso, B. BALDINI, *La disciplina della proprietà intellettuale nell'ambito degli appalti innovativi: i criteri guida per le amministrazioni pubbliche*, in *Il Diritto industriale*, 6, 2023, 581.

deve essere preventivamente comunicata al prestatore che può, entro quindici giorni dal ricevimento della suddetta dichiarazione, opporre l'esistenza di giustificati motivi oggettivi che ostano al conseguimento della piena tutela giuridica dei risultati. In questo caso il Ministero dell'Università e della Ricerca e la Stazione appaltante, preso atto della dichiarazione, potranno decidere di procedere o meno. Le ulteriori modalità di acquisto a titolo gratuito dei diritti di proprietà intellettuale da parte della Stazione appaltante sono menzionate nel prosieguo dello stesso art. 24.

In ogni caso, il meccanismo previsto dallo Schema di Accordo Quadro allegato agli atti di gara sembra propendere a vantaggio dello sfruttamento dei diritti di proprietà intellettuale in favore del committente in caso di inerzia dell'impresa.

9. CONCLUSIONI

L'overtourism sta mettendo alla prova la tenuta sociale dei centri urbani, siano essi più o meno grandi. Le strategie adottate dalle città per attenuare gli effetti negativi di questo fenomeno solo in parte stanno perseguendo l'effetto desiderato dal decisore pubblico. Accanto a tali misure è necessario utilizzare la leva dell'innovazione per valorizzare l'attrattività di siti meno noti, ivi indirizzando i flussi turistici e contrastando altresì il fenomeno dello spopolamento delle aree interne.

Del resto, come evidenziato dalla dottrina, la valorizzazione dei siti culturali meno visitati non ha come unico effetto possibile l'incremento del turismo culturale¹⁰². Il valore intrinseco dei beni culturali risiede nel fatto che il valore prodotto non rimane all'interno del circuito della cultura ma si riversa su tutto il territorio di riferimento¹⁰³. In altre parole, non è necessario solamente insistere sulla valorizzazione dei beni culturali meno noti per trarre le necessarie risorse per alimentare il circuito culturale stesso, ma per accrescere altresì direttamente il valore socioeconomico del territorio di riferimento. La valorizzazione dei beni culturali rappresenta un volano per la rinascita e la crescita dell'intero territorio su cui il bene culturale si trova.

¹⁰² E. GUARNIERI, *Ripresa e resilienza tra le vie dei borghi storici*, in *Aedon*, 3, 2022.

¹⁰³ G. SCIULLO, *I beni culturali quali risorsa collettiva da tutelare - una spesa, un investimento*, in *Aedon*, 3, 2017.

L'attenzione ricevuta dal programma *Smarter Italy* sta dando prova concreta di ciò. Alla sfida lanciata, infatti, il mercato sta rispondendo con vivo interesse con molteplici proposte presentate, a conferma dell'importanza della strategicità dell'utilizzo della domanda pubblica quale strumento di indirizzo e promozione dell'innovazione, anche in cooperazione con il mondo privato.

Per affrontare la complessità delle sfide del mondo odierno, è necessario far confluire e indirizzare gli sforzi del settore pubblico, del settore privato, del mondo della ricerca e della società civile nella medesima direzione¹⁰⁴. L'efficacia e l'effettività dell'esperienza del programma *Smarter Italy* dipenderanno pertanto dalla sua capacità di rafforzare la coesione sociale nei territori di riferimento nell'ambito di tale esperienza di innovazione multiattoriale. Lo Stato deve infatti limitarsi ad abilitare processi di innovazione territoriale di cui la comunità locale possa realmente essere beneficiaria, per evitare di incorrere nei noti fenomeni di gentrificazione o, nel caso dei piccoli centri storici, del borgo bomboniera¹⁰⁵. Esempi virtuosi di tale modello di innovazione multiattoriale si stanno diffondendo anche nel settore delle infrastrutture¹⁰⁶.

Prospettive future di ricerca su questo tema si dovranno concentrare sulle modalità di misurazione dell'impatto prodotto dall'innovazione nel settore culturale, proprio a partire dalla necessità di innestare il bisogno di produrre un impatto positivo sul territorio nella domanda stessa d'innovazione da parte della pubblica amministrazione. Se è vero, infatti, che la valorizzazione dei beni culturali produce un effetto al di là del mero orientamento dei flussi turistici, dall'altro lato poco indagate sono le molteplici dimensioni di impatto prodotte e, soprattutto, le modalità di misurazione del valore. La modifica all'art. 9 della Costituzione, ad esempio, ha posto rilevanza sulla dimensione di impatto generazionale delle politiche pubbliche¹⁰⁷. Come sopra detto, però, la

¹⁰⁴ L'interazione tra gli attori menzionati è stata approfondita dagli studi sul modello di innovazione a quintupla elica adattata al contesto urbano. Cfr. S.R. FOSTER, C. IAIONE, *Co-Cities. Innovative Transitions toward Just and Self-Sustaining Communities*, Cambridge MA, 2022.

¹⁰⁵ C. VIDETTA, *I borghi tra PNRR e sostenibilità*, cit., 80.

¹⁰⁶ Si pensi alla diffusione delle Comunità energetiche rinnovabili solidali C. IAIONE, A. AQUILI, *Le comunità energetiche rinnovabili solidali per una transizione giusta e democratica*, in *Dir. Soc.*, 4, 2024, 727.

¹⁰⁷ R. BIFULCO, *La legge costituzionale 1, 2022: problemi e prospettive*, cit., 10.

valorizzazione dei beni culturali potrebbe avere ad esempio un impatto sul territorio o sulla sua *governance*.

Peraltro, il prototipo ottenuto all'esito della fase di ricerca, prima dell'avvio della fase di commercializzazione, potrà essere ulteriormente migliorato anche a partire dalle prime risultanze emerse in sede di analisi di impatto all'interno dei *pilots* di riferimento¹⁰⁸. In altre parole, prima della fase di commercializzazione e sviluppo ulteriore dei risultati ottenuti, l'analisi di impatto potrebbe permettere di comprendere gli effettivi benefici generati. In tal modo, si potrebbe anche raggiungere un bilanciamento tra la necessità di standardizzare quanto più possibile la soluzione proposta, al fine di favorire la sua replicabilità, e quella di adottare un approccio sartoriale rispettoso delle specificità dei contesti su cui si va ad operare.

La nuova stagione inaugurata dalla consacrazione del risultato come principio cardine dell'azione della pubblica amministrazione, non più solo come forma di espressione del buon andamento¹⁰⁹, potrebbe essere interpretata proprio nel senso di dover raggiungere un risultato multidimensionale da parte dell'amministrazione¹¹⁰. Il tema della soste-

¹⁰⁸ Al paragrafo n. 7 «Casi Applicativi» delle specifiche della Soluzione e dei servizi di ricerca e sviluppo concernente «soluzioni e servizi digitali per lo sviluppo socio-economico delle comunità territoriali periferiche attraverso la creazione e la valorizzazione delle destinazioni del turismo culturale» si individuano ad esempio alcuni potenziali casi di applicazione delle soluzioni che oggetto dell'appalto.

¹⁰⁹ «In altri termini il risultato è la capacità degli enti di soddisfare le esigenze in vista della cui tutela essi sono stati istituiti: insomma è una forma di espressione del buon andamento di cui all'art. 97 Cost.», così M.R. SPASIANO, *Il principio di buon andamento*, in M. RENNA, F. SAIITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, 134. Per un approfondimento sul riferimento alle esternalità prodotte dall'azione della pubblica amministrazione e i possibili collegamenti con il principio di risultato E. GUARNIERI, *Il principio di risultato nei contratti pubblici: alcune possibili applicazioni, tra continuità e innovazioni*, in *Diritto Amministrativo*, 4, 2023, 830 ss.

¹¹⁰ Si segnala in particolare l'esperienza del Comune di Reggio Emilia che attraverso l'istituto del Bilancio di Comunità punta a misurare e valutare l'impatto prodotto nell'ambito dei partenariati sperimentati sul suo territorio. Sono state così isolate nove dimensioni di impatto rilevante per catturare il valore prodotto tra cui: a) l'impatto sul territorio e sul contesto locale e urbano; b) l'impatto ambientale; c) l'impatto economico; d) l'impatto sociosanitario; e) l'impatto educativo, culturale e cognitivo; f) l'impatto sui diritti civili e sociali; g) l'impatto tecnologico e digitale; h) l'impatto istituzionale; i) l'impatto generazionale. Si veda in questo senso l'art. 80, c. 6., del Regolamento sulla democrazia e la giustizia urbana e climatica di Reggio Emilia disponibile a <https://www.comune.reggioemilia.it/amministrazione/documenti-e-dati/attinormativi/regolamenti/regolamento-sulla-democrazia-e-la-giustizia-urbana-e-climatica-reggio-emilia>. Per un

nibilità, infatti, anche con riferimento ai punti di contatto con il turismo, è troppo spesso affrontato nell'ambito di una singola dimensione di impatto focalizzandosi, ad esempio, sulla necessità di concentrarsi sullo sviluppo economico locale o sulla salvaguardia dell'identità culturale delle popolazioni coinvolte. In realtà, le riflessioni più recenti sul tema evidenziano l'opportunità di adottare un approccio multidimensionale in grado di contemperare tutte le dimensioni della sostenibilità¹¹¹. Con riferimento al tema delle aree interne, ad esempio, potrebbero essere approfondite altresì le connessioni con il mondo della sanità, in quanto i piccoli centri urbani potrebbero rappresentare straordinari luoghi di sperimentazione per implementare l'approccio integrato «*One-health*» nella sua evoluzione «*Planetary health*»¹¹².

Lo sviluppo sostenibile, in ultima analisi, rappresenta un processo virtuoso in grado di contemperare sviluppo economico, coesione sociale, protezione ambientale. Come cercato di dimostrare, il mondo dell'innovazione può lavorare su soluzioni concrete per implementare questo approccio e offrire occasione di rinascita per i territori.

approfondimento sulla genesi del Regolamento si rimanda a C. IAIONE, *Just Sustainable Innovation*, cit., 7.

¹¹¹ Così L. GIANI, A. IACOPINO, V. CASTELLO, *Dal turismo culturale al turismo dell'heritage. I driver chiave dello sviluppo sostenibile dei territori in una prospettiva multidimensionale*, in L. GIANI (a cura di) *Turismo e territori*, cit., 153.

¹¹² Tale approccio è stato riconosciuto nel nostro ordinamento dall'art. 27, c. 2 del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, convertito dalla legge 29 giugno 2022, n. 79, che ha istituito il Sistema nazionale prevenzione salute dai rischi ambientali e climatici allo scopo di migliorare e armonizzare le politiche e le strategie messe in atto dal Servizio sanitario nazionale per la prevenzione, il controllo e la cura delle malattie acute e croniche, trasmissibili e non trasmissibili, associate a rischi ambientali e climatici, «mediante l'applicazione dell'approccio integrato «*one-health*» nella sua evoluzione «*planetary health*». Per un approfondimento in dottrina si rimanda a M.A. SANDULLI, *Introduzione: riflessioni sull'approccio One Health alla luce delle recenti modifiche al dettato costituzionale*, in F. APERIO BELLA (a cura di), *One health: la tutela della salute oltre i confini nazionali e disciplinari*, Napoli, 2022.

CONCLUSIONI I SESSIONE

Com'è noto, l'esperienza della pandemia ha accentuato l'esigenza di ancorare saldamente il benessere collettivo al territorio e ai centri urbani, valorizzando il ruolo della città come centro vitale che deve essere in grado di offrire al cittadino servizi fondamentali per il suo pieno sviluppo e per la sua salute.

Ciò ha portato a investire la funzione urbanistica, e in particolare la pianificazione urbana, di compiti sempre più delicati, che non possono prescindere da un coinvolgimento attivo delle collettività territoriali e dall'utilizzo di tecniche di amministrazione condivisa.

In questo contesto si collocano, con sfumature diverse, i saggi della prima sessione, dedicata al diritto alla città alla prova della pianificazione territoriale: dall'urbanistica alla salute. I contributi del panel hanno in comune l'approfondimento, sotto diversi profili, del rapporto tra governo del territorio e ruolo attivo delle comunità, nel prisma delle nuove connessioni tra urbanistica e salute.

Il saggio di Giulia Fantoni muove dalla centralità della partecipazione nel processo di pianificazione urbanistica e indaga la possibile applicazione in questo ambito dell'intelligenza artificiale generativa.

Sullo sfondo c'è l'idea di poter sperimentare forme di partecipazione che possano evolvere in esempi di demarchia, muovendo dal coinvolgimento dei cittadini in una fase molto anticipata del processo di pianificazione, nel momento di raccolta dei bisogni, per poi canalizzarli all'interno delle scelte pubbliche.

Il tema non è certamente nuovo, ma originale è il metodo, che si avvale della comparazione con altri ordinamenti e di indagini sul campo.

L'A. illustra un *case study* basato sull'esperienza di pianificazione in Estonia, paese in cui com'è noto l'applicazione della tecnologia all'attività amministrativa viene da tempo utilizzata, e in cui la partecipazione dei cittadini alle scelte pubbliche rappresenta un valore insopprimibile.

Il contributo si avvale anche di una ricerca di tipo empirico, basata su interviste, anche se limitate a un gruppo di esperti.

* Professore ordinario di diritto amministrativo, Sapienza Università di Roma.

L'indagine svolta consente all'A. di individuare nei progetti di micro-rigenerazione urbana il terreno che allo stato si manifesta più fertile rispetto all'utilizzazione dell'intelligenza artificiale, in un approccio realista e consapevole delle criticità che caratterizzano modelli innovativi, ma che presentano numerose sfide sul piano della concreta realizzabilità.

Sotto diverso ma connesso profilo, l'analisi di Anna Maria Liscio offre interessanti spunti di riflessione sul coinvolgimento dei cittadini attivi nella sicurezza urbana, intesa innanzitutto come adozione di misure preventive di riqualificazione del tessuto urbano e di lotta al degrado.

L'A. non manca di osservare come tale finalità si scontri con la prevalenza di logiche di tipo reattivo-repressivo, come le iniziative di vigilanza volontaria e di sicurezza partecipata, che sono espressione di moduli di sussidiarietà e che tuttavia non sono suscettibili di offrire un valore aggiunto in termini di prevenzione del degrado urbano.

Il contributo individua nel *welfare* di comunità una forma di amministrazione condivisa e di promozione dell'inclusione sociale che trova nei patti di collaborazione pubblico-privato un possibile strumento per la gestione di servizi alla persona, discutendo il ruolo attivo del comune nell'ideazione di una nuova forma di *welfare* cittadino.

Anche su questo fronte, è opportuno proseguire le ricerche su modelli, come i patti di collaborazione, che tuttavia nelle prime applicazioni non hanno mancato di mostrare debolezze e criticità. Gli strumenti dell'amministrazione condivisa possono svolgere un ruolo importante, che tuttavia non può prescindere da una forte regia pubblica e dunque sul punto le conclusioni dell'autrice sono in gran parte condivisibili.

Su un tema apparentemente più classico è la riflessione sviluppata da Vincenzo Romolo, che vede nella valorizzazione della riserva di procedimento uno degli aspetti di maggior rilievo dell'attuale fase di evoluzione del diritto urbanistico.

L'A. muove dalla profonda trasformazione dell'urbanistica, nella quale la necessità di comporre interessi sempre più eterogenei richiede nuove forme di collaborazione tra i diversi livelli istituzionali coinvolti nel governo del territorio, come conferenze di pianificazione e altri istituti di raccordo istituzionale, ma può spesso portare all'allontanamento delle scelte dalla sede più appropriata, ossia quella più vicina agli interessi delle comunità locali.

Il saggio sottolinea l'importanza che – in un momento di “fuga” dalla pianificazione – un ruolo centrale venga assicurato al comune, le cui prerogative in materia di pianificazione sono state più volte ribadite

dalla corte costituzionale nelle pronunce che si sono soffermate sulla c.d. riserva di procedimento.

Le conclusioni cui approda il lavoro sono interessanti in quanto cercano un punto di incontro tra la necessità di far convergere sulla pianificazione urbanistica la rappresentazione di interessi eterogenei che coinvolgono amministrazioni diverse, mantenendo tuttavia una primazia in capo al comune, che è l'ente esponenziale delle collettività locali, e che a queste risponde per le scelte cristallizzate negli strumenti urbanistici.

La sessione si completa con il saggio di Giovanna Tuccillo sulla città della salute, che approfondisce il nesso tra governo del territorio e sanità territoriale, offrendo una riflessione sulla necessità di integrare la salute nelle politiche urbane e sulla dimensione spaziale del diritto alla salute.

L'A. propone un percorso di integrazione tra gli strumenti urbanistici e sanitari, tradizionalmente ispirati a una logica di separazione, analizzando alcuni istituti, come la valutazione di impatto sulla salute, che possono contribuire a utilizzare la pianificazione urbanistica anche per superare le disuguaglianze nell'accesso alle cure e alle strutture sanitarie.

L'indagine non trascura le criticità emerse da esperimenti come quelli delle case della comunità e degli ospedali di comunità, e sottolinea la centralità della pianificazione urbanistica nel disegno di spazi urbani che includano anche servizi sanitari indispensabili per assicurare una maggiore coesione sociale.

GIUSEPPE PIPERATA*

CONCLUSIONI II SESSIONE

CITTÀ E DIRITTO AMMINISTRATIVO: UN RAPPORTO ANCORA DA COSTRUIRE

1. La città – ci ha insegnato Edoardo Salzano, spiegandoci quali sono i fondamenti dell'urbanistica – non è semplicemente un insieme di case, ma è la casa di una comunità, un luogo che le persone creano quando decidono di vivere insieme per svolgere funzioni che altrimenti non avrebbero potuto svolgere individualmente. Intesa in questa accezione, la città è, oggi, attraversata da spinte di trasformazione che investono la sua vocazione, i suoi spazi, le sue funzioni. Tutte le relazioni e gli interventi di questa giornata di studi hanno provato a dare conto di tali trasformazioni. Le ultime, su cui mi soffermerò più nel dettaglio, hanno in particolare evidenziato i mutamenti che attengono a tre ambiti dell'azione urbana: la produzione e la circolazione del sapere, la transizione energetica del patrimonio costruito e la gestione dei flussi turistici; tre contesti, tra l'altro, rispetto ai quali è possibile anche misurare la capacità delle istituzioni rappresentative delle città, ossia gli enti locali, di adeguare i propri strumenti giuridici ai cambiamenti in corso.

A ben vedere, infatti, i tre fenomeni ricordati, pur nella loro eterogeneità, condividono un tratto comune: essi mettono alla prova le categorie tradizionali del diritto amministrativo, sollecitando l'elaborazione di soluzioni da proporre non tanto come rigidi modelli uniformanti, quanto piuttosto come possibili strategie da affidare a processi di sperimentalismo urbano, aperti alla collaborazione con soggetti pubblici e privati e in grado di adattarsi a contesti territoriali e dimensionali fortemente differenziati.

Questo filo rosso è presente, con angolazioni diverse ma convergenti, nei tre saggi della seconda sessione, saggi che approfondiscono i rapporti della città con i tre diversi fattori di cambiamento: il sapere accademico, la transizione energetica ed il turismo.

Cercherò di condividere le riflessioni che la lettura e l'ascolto delle tre relazioni mi hanno suggerito, provando poi a formulare qualche con-

* Professore ordinario di diritto amministrativo, Università Iuav di Venezia.

clusione di carattere più generale sul concetto di città nella prospettiva del diritto amministrativo.

2. Partirei per prima cosa dal saggio di Emma Scapino, che, muovendo da una lettura della città come ordinamento di ordinamenti, prova ad evidenziare il ruolo urbano dell'università quale *hub* di conoscenza e di innovazione, in dialogo costante con le istituzioni professionali e con il tessuto economico del territorio.

Il tema del rapporto tra città, territorio e università è stato un tema molto caro a Carla Barbati, il cui impegno come presidente Aipda ha reso possibile l'istituzionalizzazione del coordinamento dei dottorandi di diritto amministrativo.

Ancora oggi, a rendere molto interessante tale rapporto sono due profili che meritano di essere qui richiamati. Innanzitutto, la presenza di un'università tradizionale nel contesto urbano della città permette di qualificare quest'ultima come città universitaria, una delle possibili categorie utilizzabili per rappresentare un modello di città. In secondo luogo, città e università condividono lo status, anche di rilievo costituzionale, di autonomie: condizione idonea a rendere molto peculiari tali istituzioni, le quali, proprio per la comune caratteristica, tendono a cercarsi.

Nella sua relazione, la Scarpino ha ricostruito puntualmente le diverse forme della cooperazione tra città e università – dagli accordi tra pubbliche amministrazioni ai consorzi, dalle società consortili alle fondazioni universitarie e agli *spin-off* –, interrogandosi sulla linea di confine, spesso incerta, tra genuina collaborazione istituzionale e affidamento mascherato di servizi, con le conseguenti ricadute in tema di applicazione del Codice dei contratti pubblici.

Di sicuro interesse è la lettura del diritto all'abitazione studentesca come condizione di effettività del diritto all'istruzione, che l'A. propone di tradurre in un vero e proprio onere urbanistico a carico della città che ospiti un ateneo, ipotizzando un coefficiente di sviluppo capace di correlare la capacità ricettiva delle università alla disponibilità di alloggi nel territorio.

Si tratta di una proposta che merita attenzione, soprattutto perché prova ad offrire una soluzione ad un problema reale che sembra interessare la popolazione studentesca di molte università italiane e che è alla base, forse, anche del recente successo delle università telematiche.

In ogni caso, la soluzione proposta non è irrealistica, ma la sua effettiva realizzazione dipende in larga misura dalla capacità della *governance* urbana e universitaria di operare in modo sistemico, coltivando strategie condivise ed evitando soluzioni meramente formali e prive di reale radicamento territoriale.

Di segno diverso, ma non meno attuale, è il tema affrontato da Tommaso Tornielli, che analizza il contratto di prestazione energetica quale strumento di primaria rilevanza nella prospettiva della rigenerazione urbana e della transizione energetica del patrimonio edilizio, pubblico in particolare.

L'A. ricostruisce l'evoluzione della disciplina eurounitaria e nazionale dell'istituto, evidenziando come la connessione tra corrispettivo e *performance* energetica, pur costituendo il tratto qualificante del modello, si presti a incertezze applicative non trascurabili, che investono la stessa qualificazione del contratto in termini di partenariato pubblico-privato e si ripercuotono sulla fase esecutiva del rapporto. Interessante è anche il collegamento - che viene offerto come sfondo delle riflessioni proposte - tra rigenerazione urbana, sviluppo sostenibile e transizione energetica: fenomeni, oggi, accomunati dalla possibile dimensione urbana del fenomeno e dalla sua rilevanza per le strategie della città.

Le conclusioni cui approda il lavoro sono condivisibili laddove sottolineano che l'efficacia dello strumento contrattuale non dipende soltanto da un auspicabile intervento di razionalizzazione normativa, quanto piuttosto dal rafforzamento delle capacità negoziali della pubblica amministrazione, chiamata a un ruolo sempre meno recettivo rispetto ai modelli predisposti dal mercato e sempre più attivo nella costruzione di una strategia amministrativa. Questo ultimo aspetto chiama in causa il tema dell'innovazione, senza il quale il concetto stesso di città non può essere neanche immaginato. Per i sociologi non esiste la città, ma tanti modelli di città, nel senso che ogni città è diversa dalle altre per vocazione, per dimensione, per caratteristiche territoriali o culturali o sociali, ma soprattutto per la capacità di sperimentare anche soluzioni innovative ai problemi della collettività di riferimento. E l'innovazione richiede anche competenza, coraggio e creatività.

Il tema dell'innovazione torna anche nell'ultima relazione, quella a quattro mani di Salvatore Catizone e Adriano Contardi, dedicata al fenomeno dell'*overtourism*, relazione che guarda proprio alle soluzioni offerte dal mondo dell'innovazione tecnologica, con particolare riguar-

do al caso del programma *Smarter Italy*, a conferma di quanto recentemente sostenuto da Antonio Bartolini sulla necessità che gli amministrativisti guardino con interesse e attenzione a tale contesto di trasformazione per le pubbliche amministrazioni.

Gli Autori muovono da un'attenta ricostruzione del fenomeno, nella sua dimensione fattuale e giuridica, per poi soffermarsi sulla tutela del centro storico quale *genius loci* e sulla disciplina, ancora incerta e frammentata, delle locazioni brevi nell'epoca della *sharing economy*, dando conto altresì della più recente giurisprudenza amministrativa, chiamata a bilanciare la valorizzazione turistica dei siti storici con la tutela della quiete e della riservatezza dei residenti e dei proprietari confinanti.

Il contributo si segnala per l'approccio non di chiusura al fenomeno, che individua nell'appalto pre-commerciale e nelle esperienze del programma *Smarter Italy* uno strumento capace di trasformare la sfida dell'*overtourism* in un'opportunità di rinascita per i borghi e le aree interne, orientando i flussi turistici verso mete meno note e contrastando, al tempo stesso, i fenomeni di spopolamento che le affliggono.

Gli autori, tuttavia, sanno che il successo della soluzione proposta dipende anche dall'impegno di altri livelli di governo, in primo luogo lo Stato, dal quale ci si aspettano politiche legislative e di intervento concreto dirette ad evitare che la valorizzazione dei siti minori si traduca, paradossalmente, in nuove forme di gentrificazione.

3. E vengo alle considerazioni finali di carattere più generale.

Complessivamente, mi pare che le relazioni di oggi provino a rispondere efficacemente all'invito formulato dall'Aipda nell'organizzare questo confronto tra dottorandi e ad interpretare alcune delle più interessanti trasformazioni che stanno riguardando la città nel prisma categoriale del diritto amministrativo. In particolare, le relazioni ascoltate concordano nell'individuare la risposta da parte del sistema amministrativo italiano ai fenomeni di trasformazione denunciati, non tanto in una reazione affidata ad un mutamento profondo dei concetti tradizionali o della legislazione di riferimento, né tantomeno ad un rapido adattamento di questi alle novità riscontrate, quanto piuttosto nella capacità delle pubbliche amministrazioni di innovare attraverso la sperimentazione di nuovi moduli di azione. In tale prospettiva, l'innovazione – che sia essa scientifica, energetica o tecnologica – si conferma strumento prezioso di

trasformazione e rigenerazione delle città, ovviamente a condizione che l'amministrazione sappia orientarla, con rinnovata consapevolezza delle proprie capacità, soprattutto negoziali e organizzative, al perseguimento dell'interesse pubblico e al migliore esercizio di quelle funzioni per la collettività, le quali – come già detto – sono alla base della nozione stessa di città.

E a proposito del concetto di città, mi pare che in tutte le relazioni ascoltate tale nozione venga data per scontata e la corrispondente categoria data per oramai acquisita da parte della scienza giuridica. Nelle relazioni qui presentate, gli Autori, più che sforzarsi per contribuire alla definizione della città e del suo diritto, mi pare abbiano utilizzato tale (non meglio definito) concetto per parlare di altro (i contratti energetici, l'autonomia locale, l'*overturism*, ecc.). Le cose, però, non stanno esattamente così. Per l'ordinamento giuridico, come noto, la città non esiste (se non intesa come titolo onorifico, che l'art. 18 del TUEL consente al Presidente della Repubblica di concedere a comuni particolarmente importanti, oppure come denominazione di una tipologia di ente locale, la Città metropolitana, appunto). Allo stesso tempo, è vero anche che parte della dottrina da tempo si stia sforzando di costruire una nozione di città e di definirne i caratteri come categoria del diritto amministrativo. Si stanno moltiplicando, inoltre, (e questo incontro ne è conferma) le occasioni in cui si discute dei risultati di tale sforzo o si utilizza il concetto di città come paradigma di riferimento. Penso che i tempi siano ancora non maturi per riconoscere piena cittadinanza giuridica all'idea di città: da un lato, prevalgono ancora le costruzioni sociologiche o urbanistiche del fenomeno, mentre, dall'altro, continua a spaventare il rischio che, aprendo giuridicamente all'idea di città, la coerente differenziazione che la sua affermazione determinerà potrà rendere instabile e fortemente disomogeneo il sistema locale, in particolare, e l'intero sistema istituzionale italiano. Insomma, io penso che ci sia ancora molto da fare prima di poter parlare di città nella prospettiva giuridica.

Ritengo, tuttavia, anche che sia necessario non arrendersi e continuare ancora a cercare di rendere la città una categoria del nostro diritto amministrativo. Penso, infatti, che abbia senso procedere in questa direzione, provando anche a elaborare l'idea di un diritto o di uno statuto speciale di città.

Il fatto che oggi abbiamo i comuni, le province e le regioni, oltre allo Stato, non significa che domani non potremmo avere altri livelli istituzionali. Ha scritto recentemente Pier Paolo Portinaro che «le forme

politiche, come quelle economiche, sono soggette al flusso delle metamorfosi». Un tempo, c'erano gli imperi, falliti i quali abbiamo avuto gli Stati. Davanti al crollo dell'ordine politico internazionale vigente fino ad oggi, come ha scritto Angelo Panebianco, il mondo cerca nuovi assetti, combinando continuità e discontinuità. È una ricerca che non può beneficiare di soluzioni precostituite e riguarda sia la dimensione globale, sia quella domestica. In tale prospettiva, qualcuno si chiede: stiamo tornando agli imperi? Forse. C'è un ritorno all'idea più tradizionale di Stato? Le nuove modalità di intervento pubblico dello Stato in economia sono sotto gli occhi di tutti. Se così è, può apparire troppo azzardato immaginare anche una differenziazione tra le categorie degli enti locali per far spazio anche ad una forma differenziata di comune chiamato città? Penso di no.

Forse è sul piano delle funzioni che tale prospettiva può trovare una nuova giustificazione. Stato, regioni, comuni sono istituzioni, forme della politica e modelli di organizzazione dei pubblici poteri. La città, invece, come abbiamo visto, è la forma della comunità per stare insieme e per poter meglio esercitare le funzioni che servono a tutti. Se guardo al presente, caratterizzato da emergenze e crisi di tutti i tipi, ho l'impressione che lo Stato si stia caratterizzando come il potere pubblico sempre più concentrato (e di conseguenza legittimato) nell'esercizio delle funzioni di ordine, di sicurezza, dei compiti più autoritativi e centralizzati del sistema istituzionale, mentre il contesto locale è sempre più chiamato ad esercitare compiti ordinari di prossimità, a garantire i servizi diretti a soddisfare i bisogni quotidiani dei cittadini, ad amministrare interventi parametrati a specifici territori, ai contesti sociali e alle comunità di riferimento. Forse un domani il nostro sistema – ovviamente nel rispetto dei principi costituzionali che impongono l'unità della nostra Repubblica – si biforcherà su due livelli: quello statale orientato verso le funzioni e quello regionale e locale specializzato per i servizi? E' uno scenario ipotetico, forse irrealistico, mi rendo conto. Ma penso che in uno scenario futuristico di questo tipo anche un contenitore di compiti pubblici chiamato città, con uno statuto rafforzato di autonomia ancora tutto da costruire, potrebbe essere utile.

Nota bibliografica

- BARTOLINI A., *Diritto amministrativo dell'innovazione tecnologica*, Giappichelli, Torino, 2025.
- CAMMELLI M., *Il centro e la periferia*, in *Una città*, n. 275, 2021, p. 12 ss.
- CAVALLO PERIN R., *L'ordinamento giuridico della città*, in *Munus*, n. 2, 2019, p. 365 ss.
- PANEBIANCO A., *Ordine e disordine nella politica internazionale*, il Mulino, Bologna, 2026.
- PIPERATA G., *La città oltre il comune: nuovi scenari per l'autonomia locale*, in *Ist. fed.*, nr. 1, 2018, p. 135 ss.
- PORTINARO P.P., *Le metamorfosi degli imperi. Nuove guerre e catastrofe del diritto*, Milano, Solferino, 2025.
- SALZANO E., *Fondamenti di urbanistica*, Roma-Bari, Laterza, 2003
- SANDULLI A., CORTESE F., DUGATO M., PIPERATA G., SALTARI L., *L'intervento pubblico in economia ai tempi del PNRR*, in *Munus*, nr. 5, 2025.