



6 NOVEMBRE 2024

# La capacità generativa della comunità nel rinnovamento urbano

di Debora Caldirola

Professoressa aggregata di Istituzioni di diritto pubblico  
Università Cattolica del Sacro Cuore



# La capacità generativa della comunità nel rinnovamento urbano\*

di **Debora Caldirola**

Professoressa aggregata di Istituzioni di diritto pubblico  
Università Cattolica del Sacro Cuore

**Abstract [It]:** Il contributo prende le mosse dai principi costituzionali di uguaglianza, solidarietà e sussidiarietà, come chiave di lettura per ripensare le città. Esamina gli strumenti che l'ordinamento mette a disposizione per rendere effettiva la partecipazione dei cittadini ai processi di rinnovamento del tessuto urbano. L'azione congiunta tra soggetti pubblici e privati, profit e non profit, delineata dalla normativa, secondo il modello dell'amministrazione condivisa, parrebbe suggerire l'opportunità di acquisire una visione organica dei diversi strumenti, al fine di non disperdere le risorse e potenziarne l'efficacia.

**Title:** The generative capacity of the community in urban renewal

**Abstract [En]:** Based on the idea that the constitutional principles of equality, solidarity and subsidiarity can act as main driver in the process of rethinking modern cities, the contribution provides a thorough analysis of the tools of shared administration set by the Italian lawmaker for promoting the joint action of public and private actors in the context of urban regeneration initiatives. The outcome of such analysis reveals a lack of organicity of the current legislative framework on urban regeneration that hinders its effectiveness and the adequate use of the economic resources available for this purpose.

**Parole chiave:** principio di uguaglianza, sussidiarietà, rigenerazione urbana, politiche pubbliche, amministrazione condivisa

**Keywords:** equality, subsidiarity, urban regeneration, public policies, shared administration

**Sommario:** 1. Principi costituzionali e approccio integrato nella rigenerazione urbana. 2. La pluridimensionalità della rigenerazione urbana. 3. Gli strumenti di rigenerazione urbana oltre l'urbanistica e l'edilizia: il ruolo del Terzo settore. 4. Segue: La partecipazione della comunità alla rigenerazione urbana nel Codice dei contratti pubblici e la gestione dei beni comuni. 5. Osservazioni conclusive.

## 1. Principi costituzionali e approccio integrato nella rigenerazione urbana

La rigenerazione urbana sta assumendo connotati che si distanziano sempre più dal binomio urbanistica-edilizia inteso in senso tradizionale, acquisendo una dimensione che va ben al di là del governo del territorio e dell'ordinato assetto delle città. Nata dall'idea di recuperare e riqualificare lo spazio urbano esistente e dalla necessità, emersa più recentemente, di contenere il consumo del suolo<sup>1</sup>, sta diventando

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Gli obiettivi di progressiva riduzione del consumo di suolo si inseriscono nella previsione di azzeramento entro il 2050 stabilita dalla Comunicazione della Commissione COM/2011/0571, confermata nella decisione n. 1386/2013/ UE del Parlamento europeo e del Consiglio e nel *Green Deal Europeo*. Il 5 luglio 2023 la Commissione Europea ha pubblicato il testo della proposta di Direttiva per il monitoraggio e la resilienza del suolo (Soil Monitoring Law). La riduzione del consumo di suolo fa parte anche degli obiettivi dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile dell'ONU, sottoscritta nel settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri. Nell'Agenda sono previsti 17 obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile (Sustainable Development Goals, SDGs) all'interno di un programma d'azione che indica 169 'target'. Sulla problematica dell'espansione urbana come emergenza si veda P. BONORA, *Fermiamo il consumo di suolo. Il territorio tra speculazione, incuria*

progressivamente il sostrato per attivare politiche di benessere<sup>2</sup>, forse a causa o in conseguenza delle crisi succedutesi in questi anni, a partire da quella economico-finanziaria del 2008, per arrivare alla guerra Russo-Ucraina, passando per la crisi climatica (sempre più degenerativa e causa di dissesti idrogeologici) e sanitaria dovuta alla pandemia Covid-19<sup>3</sup>. Nell'attuale prospettiva rigenerare la città significa adottare interventi di trasformazione fisica del tessuto urbano, unitamente ad azioni di carattere ambientale, culturale e sociale, volte a rimuovere le situazioni di bisogno e a migliorare la qualità della vita, al fine di rendere effettivi i principi di sostenibilità, inclusione e partecipazione<sup>4</sup>. In questo senso si è espressa anche la Corte costituzionale nella sentenza 23 maggio 2019, n. 179. Secondo la Consulta il territorio, nella recente legislazione urbanistica, non è più considerato «solo come uno spazio topografico suscettibile di occupazione edificatoria ma rivalutato come una risorsa complessa che incarna molteplici vocazioni (ambientali, culturali, produttive, storiche)»; oltre al fatto che «il consumo di suolo rappresenta una delle variabili più gravi del problema della pressione antropica sulle risorse naturali»<sup>5</sup>. Lo spazio urbano viene concepito come un luogo di affermazione dei diritti di cittadinanza, la cui effettività dipende dall'inveramento di due dei capisaldi su cui poggia la Costituzione. Il riferimento è agli articoli 2 e 3 della Carta costituzionale, nella misura in cui il primo riconosce a ciascuno il diritto di sviluppare la propria personalità, sia individualmente sia all'interno delle formazioni sociali, mentre il secondo afferma il diritto al rispetto della dignità umana. Da ciò ne consegue, come recitano i citati articoli, il dovere della Repubblica, che non è solo Stato-apparato ed enti pubblici territoriali (Regioni, Province, Città

---

*e degrado*, Il Mulino, Bologna, 2015; P. STELLA RICHTER (a cura di), *La generazione dei piani senza espansione*, Atti del XVII Convegno dell'AIDU (Associazione Italiana di Diritto Urbanistico), 26-27 settembre 2014, Giuffrè, Milano, 2015; E. BOSCOLO, *Beni comuni e consumo di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa*, in P. Urbani (a cura di), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 69 ss.

<sup>2</sup> È bene precisare che il riferimento concerne i profili della rigenerazione urbana oggetto della più recente elaborazione. Come è stato osservato da molti, si collocano nella rigenerazione urbana pratiche urbanistiche risalenti nel tempo, tra queste possono menzionarsi i piani di recupero introdotti nel 1978 e i contratti di quartiere previsti dalla legge 662/96 (art. 2 comma 63 lett. b). I primi erano destinati a superare il degrado urbano attraverso il recupero del «patrimonio edilizio ed urbanistico esistente mediante interventi rivolti alla conservazione, al risanamento, alla ricostruzione e alla migliore utilizzazione del patrimonio» (art. 27, c. 1); i secondi promuovevano interventi di recupero delle periferie degradate, al fine di migliorare la qualità insediativa sotto il profilo economico e sociale, incrementando in particolare la dotazione dei servizi anche a fini di sviluppo dell'occupazione. In tema A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, p. 17 ss.

<sup>3</sup> Sottolinea l'incidenza del Covid-19 ponendo in luce come la rigenerazione urbana debba andare oltre ad un approccio urbanistico-edilizio M.R. SPASIANO, *Riflessioni in tema di rigenerazione urbana*, in *Riv. giur. urbanistica*, n. 2, 2022, p. 394 ss.

<sup>4</sup> Per un glossario della rigenerazione urbana si rinvia a G. LUPATELLI, A. DE ROSSI (a cura di), *Rigenerazione urbana. Un glossario*, Donzelli, Roma, 2022.

<sup>5</sup> La decisione aveva ad oggetto l'ultimo periodo dell'art. 5, comma 4, della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014. Usando le parole della Corte costituzionale la legge «persegue innovative finalità generali, consistenti nell'orientare gli interventi edilizi prioritariamente verso aree già urbanizzate, degradate o dismesse e nel prevedere consumo di suolo esclusivamente se la riqualificazione e la rigenerazione di aree già edificate si dimostri tecnicamente ed economicamente insostenibile (art. 1)». Sicché la «legge regionale si distingue per aver definito il suolo come bene comune di fondamentale importanza per l'equilibrio ambientale, la salvaguardia della salute, la produzione agricola finalizzata alla alimentazione umana e/o animale, la tutela degli ecosistemi naturali e la difesa dal dissesto idrogeologico» (art. 1, comma 2).

metropolitane e Comuni) e funzionali, ma anche e forse in primis i cittadini, di operare ed agire (ciascuno secondo le proprie sfere di competenza e capacità) per tutelare i diritti inviolabili dell'uomo e per rimuovere le disuguaglianze di ordine economico e sociale che limitano l'esercizio delle libertà e impediscono «il pieno sviluppo della persona umana».

La città è il luogo, lo spazio fisico, nel quale, seguendo quanto dispone l'art. 3 della Costituzione, deve essere garantita l'effettiva partecipazione di «tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

Ed ecco che la città, se considerata sotto il profilo dell'organizzazione politica, rimanda e non potrebbe essere diversamente, ai Comuni come enti a cui primariamente sono affidate le funzioni amministrative in base al principio di sussidiarietà verticale (art. 118 Cost.)<sup>6</sup>.

Il profilo, invece, della partecipazione all'organizzazione economica e sociale, sembra rinviare al ruolo riconosciuto ai cittadini nel costruire insieme la città e nel concorrere alla realizzazione dell'interesse generale, secondo il principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118, c. 4).

Ma deve darsi rilievo alla circostanza che le dimensioni della sussidiarietà, pocanzi richiamate, sono strettamente legate tra di loro, si è parlato infatti di sussidiarietà circolare<sup>7</sup>. Quasi che l'uno e l'altro aspetto della sussidiarietà si alimentino reciprocamente, tanto da rimanere ciascuno incompiuto senza l'altro. Ciò emerge, oltre che dal dettato costituzionale o meglio dal combinato disposto di diversi articoli della Costituzione (artt. 2, 5 e 118), dal T.U. degli Enti Locali. L'art. 3, del d.lgs. n. 267 del 2000, dispone che le comunità locali sono ordinate in Comuni e Province (comma 1), sancendo altresì che il Comune e la Provincia rappresentano la propria comunità, ne curano gli interessi e ne promuovono lo sviluppo. Gli enti territoriali, come soggetti esponenziali della comunità, sono inevitabilmente i referenti di tutti gli interessi della collettività che rappresentano.

In questo contesto parrebbe debba essere letta l'odierna configurazione della rigenerazione urbana, la quale è diretta alla «tutela non solo del suolo ma anche del tessuto sociale»<sup>8</sup>. Dunque la riqualificazione, il riuso e il recupero del patrimonio edilizio deve essere funzionale ad un modello di città che pone al centro la pari dignità dei cittadini e l'uguaglianza sostanziale.

---

<sup>6</sup> Il processo di rigenerazione urbana è stato letto anche sotto il profilo delle diverse dimensioni in cui il concetto di democrazia può essere declinato (democrazia rappresentativa, deliberativa, partecipativa, associativa, diretta e di prossimità). In questa prospettiva sono stati interpretati i patti di collaborazione per la cura dei beni comuni urbani da M.V. FERRONI, *Le forme di collaborazione per la rigenerazione di beni e spazi urbani*, in *Nomos*, n. 3, 2017.

<sup>7</sup> Sulla sussidiarietà circolare si veda G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 u.c. della Costituzione*, in *Studi in onore di Giorgio Berté*, Jovene, Napoli, 2005, p. 194, nonché S. ZAMAGNI, *Mercato, Stato, Società Civile*, in *Riv. teol. mor.*, n. 22, 1991, p. 301 ss.

<sup>8</sup> Così, P. GALEONE, *Prefazione*, in *Riprendiamoci la città*, IFEL, Fondazione Anci, 2023. Il volume è liberamente scaricabile nei formati digitali dal portale IFEL, Documenti e Pubblicazioni, p. 8.

Non è un caso che sia stata affermata l'esistenza di un diritto alla città «come forma superiore dei diritti, come diritto alla libertà, all'individualizzazione nella socializzazione, all'habitat e all'abitare», con la conseguenza che «il diritto all'opera (all'attività partecipante) e il diritto alla fruizione (ben diverso dal diritto alla proprietà) sono impliciti nel diritto alla città»<sup>9</sup>.

Del resto la collocazione della rigenerazione nell'area del *welfare* trova riscontro nelle diverse iniziative poste in essere dall'Unione europea, a partire dal Libro Verde sull'ambiente urbano, adottato dalla Commissione nel 1990<sup>10</sup>, a cui hanno fatto seguito la Carta di Aalborg del 1994, la Carta di Lipsia del 2007, la Carta urbana europea del 2008 e la Dichiarazione di Toledo del 2010. La politica eurounitaria è volta a promuovere una visione integrata delle problematiche urbane, anche al fine di costruire e diffondere conoscenze che mettano in luce le qualità culturali, architettoniche ed identitarie delle città europee, qualità sulle quali può farsi leva per superare le ineguaglianze sociali, a partire dalle periferie. La recente modifica della Carta di Lipsia (New Leipzig Charter-The transformative power of cities for the common good)<sup>11</sup>, adottata durante le riunioni informali dei Ministri per le politiche urbane il 30 novembre 2020, indica come obiettivi la realizzazione di città: «giuste, verdi e produttive». Il quadro di azione è stato portato avanti attraverso la definizione dell'Agenda Urbana Europea, frutto del Patto di Amsterdam sottoscritto nel 2016, rivisto con l'Accordo di Lubiana del 26 novembre 2021. L'Agenda Urbana ha

---

<sup>9</sup> H. LEFEBVRE, *Le droit à la ville*, Anthropos, Parigi, 1968 (ed. italiana, *Il diritto alla città*, trad. G. MOROSATO, Ombre Corte, Verona, 2014, p. 153. Secondo J.B. AUBY, *Droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit de la Ville*, LexisNexis, Parigi, 2016, p. 272 il diritto alla città è «droit à un accès minimal aux services reandus par les villes, qu'il s'agisse des prestations qu'elles offrent ou des protections qu'elles assurent». Si veda, inoltre, senza intenti esaustivi L. VANDELLI, *Qualche appunto sulle tendenze delle istituzioni territoriali*, in *Le Regioni*, n. 1, 2018, p. 85 ss.; M. WEBER, *Economia e società. La città*, in W. NIPPEL (a cura di), ed. italiana M. PALMA (a cura di), Donzelli, Roma, 2016, p. 3 ss.; J. B. AUBY, *Per lo studio del diritto alla città*, in G. DELLA CANANEA, M. P. CHITI (a cura di), *Il diritto che cambia*, Jovene, Napoli, 2016, p. 205 ss.; R. CAVALLO PERIN, *Beyond the Municipality: the city, its Rights and its Rities*, in *Italian Journal of Public Law*, n. 2, 2013, p. 226 ss.; F. SAITTA, *Il «diritto alla città»: l'attualità di una tesi antica*, in *Diritto e società*, n. 3, 2020, p. 395 ss.; M.V. FERRONI, G. RUOCCO (a cura di) *La città informale*, Castelvechi, Roma, 2021; G. ALLEGRI, L. FROSINA, A. GUERRA, A. LONGO (a cura di), *La città come istituzione, entro e oltre lo Stato*, Convegni (Diritto, Politica, Economia), La Sapienza, Roma, 2023; G. MANFREDI, *Rigenerazione urbana e beni culturali*, in *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, (a cura di) F. DI LASCIO, F. GIGLIONI, Bologna, Il Mulino, 2017, p. 280 ss.; F. GIGLIONI, *Nuovi orizzonti negli studi giuridici delle città*, in B. BISCOTTI, R. CORNELLI, P. RONDINI, C. RUGA RIVA, A. SQUAZZONI (a cura di), *Città, cittadini, conflitti Il diritto alla prova della dimensione urbana*, Torino, Giappichelli, p. 1 ss.; G.M. LABRIOLA, *Città e diritto. Brevi note su un tema complesso*, in *Ist. fed.*, n. 1, 2018, p. 6-21, che ricostruisce il passaggio «dal diritto della città al diritto alla città». Secondo il citato Autore il diritto alla città «Descrive... un complesso teorico, ancora in fase di definizione, che allo stesso tempo contiene in una dimensione unitaria i diritti di stampo tradizionale che vengono agiti nel contesto urbano e ne forgia di nuovi (esclusivi di quel contesto), attraverso lo sviluppo di nuove pratiche deliberative». Indaga il rapporto città-diritti e democrazia F. PIZZOLATO, *Città e diritti fondamentali: le ambivalenze della politicità dei diritti*, in *Ist. fed.*, n. 1, 2022, p. 155 ss.

<sup>10</sup> Commissione CEE, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento – Libro Verde sull'ambiente urbano, COM(90) 218 final, Bruxelles, 27 giugno 1990. Per un'analisi critica sui profili del Libro Verde si veda G. BELTRAME, *Una critica al "Libro Verde"*, in E. Salzano (a cura di), *La città sostenibile*, Edizioni delle Autonomie, Roma, 1992, p. 141 ss.

<sup>11</sup> La prima Carta di Lipsia è stata adottata in occasione della riunione informale dei ministri per lo Sviluppo urbano e la coesione territoriale tenutasi a Lipsia il 24 e 25 maggio 2007.

costruito un sistema di cooperazione che coinvolge gli Stati membri, le città, la Commissione europea ed altri soggetti interessati. Questa indica tre pilastri su cui deve svilupparsi la politica e l'attività dell'Unione: migliore regolamentazione, migliori finanziamenti, migliore conoscenza; mentre gli obiettivi sono indicati nel potenziamento delle aree urbane e nella realizzazione della coesione territoriale attraverso un approccio integrato<sup>12</sup>.

Secondo la Dichiarazione di Toledo del 2010 l'approccio integrato consiste in una tipologia di rigenerazione che deve prendere in considerazione sia l'aspetto ambientale (c.d. rigenerazione verde) sia le questioni sociali (c.d. rigenerazione sociale), nonché i problemi economici (c.d. rigenerazione economica) delle città, al fine di conseguire una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva<sup>13</sup>. Da un punto di vista sociale la rigenerazione dovrebbe garantire una più penetrante inclusione e coesione delle collettività locali, considerando l'integrazione degli immigrati, la disoccupazione, l'istruzione e la povertà, al fine di prevenire fratture sociali. La dichiarazione di Toledo delinea un sistema di condivisione delle scelte rigenerative affinché nel processo di "city-building" vengano coinvolti tutti i soggetti interessati. L'intendimento è quello di creare una «una nuova alleanza urbana» basata sulla consensualità delle scelte e legittimata da «nuove forme di governance», nelle quali «le reti sociali e i cittadini giocano un ruolo di primo piano» per rivalutare e reinventare la città esistente<sup>14</sup>.

## 2. La pluridimensionalità della rigenerazione urbana

Il termine rigenerazione urbana viene sovente utilizzato in una accezione limitata, nel senso che nelle maglie della normazione spesso non viene rappresentato nella necessaria complessità che lo caratterizza. Se si guarda alla legislazione statale la rigenerazione compare perlopiù come finalità a cui devono essere

---

<sup>12</sup> Nell'Agenda Urbana per l'Unione Europea sono confluiti gli obiettivi delineati nell'Agenda globale per lo sviluppo sostenibile, Agenda 2030, approvata dalle Nazioni Unite il 15 settembre 2015, per la realizzazione di città ed insediamenti umani «inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili» (obiettivo 11). Detti obiettivi hanno preso forma nella New Urban Agenda delle Nazioni Unite, a seguito dei principi emersi nella Conferenza internazionale Habitat III, tenutasi a Quito nel mese di ottobre 2016. Secondo G. GARDINI, *Alla ricerca della "città giusta". La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, in *Federalismi.it*, n. 24, 2020, p. 45, nella New Urban Agenda delle Nazioni Unite «si ritrova una "visione condivisa" ("shared vision") della "città per tutti". Questa visione è espressione del cd. "diritto alla città", che nel documento di Quito assume i contorni di un nuovo paradigma urbanistico posto al cuore dell'ordine urbano, e si propone come modello alternativo per ripensare le città e l'urbanizzazione».

<sup>13</sup> La Dichiarazione di Toledo, al punto A.2, parla di un approccio olistico per affrontare in modo integrato il rinnovamento urbano. L'approccio olistico consiste nel «lavorare al tempo stesso su tutte e tre le dimensioni della sostenibilità - economica, sociale e ambientale -, in modo tale che le azioni intraprese per ciascuna di esse abbiano un effetto positivo sulle altre, o almeno per evitare che si contraddicano le une con le altre o che abbiano un effetto negativo sulle altre. La principale sfida futura per le politiche urbane è quella di essere in grado di dare risposte convergenti, garantendo un pari livello di efficienza alle questioni ambientali, sociali ed economiche che nascono nelle nostre città» (p. 6).

<sup>14</sup> In questo senso L. DI GIOVANNI, *Rigenerazione integrata europea e rigenerazione urbana nazionale: due modi diversi di intendere la trasformazione del territorio?*, in *DPCE online*, n. 1, 2023, p. 89, che rinvia alla Dichiarazione di Toledo, punto A.4. *Il bisogno di configurare una nuova alleanza urbana per mettere in pratica l'impegno strategico verso la rigenerazione urbana integrata*, p. 9.

improntati alcuni interventi edilizi, oppure viene richiamata come contesto per poter usufruire di particolari agevolazioni fiscali<sup>15</sup>. Anche il recente intervento sul Testo Unico dell’edilizia operato attraverso il c.d. “decreto salva casa” non si discosta da un approccio parziale al tema. La legge di conversione 105/2024 del d.l. 69/2024, art. 1, comma 2, prevede che le entrate derivanti dall’applicazione di alcune previsioni del TUE, destinate per lo più a sanare le opere edilizie, siano utilizzate, in misura pari ad un terzo, per la realizzazione di interventi di rigenerazione urbana. Si tratta di un semplice sostegno economico finalizzato ad incrementare l’offerta abitativa, riqualificazione di aree urbane degradate, recuperare e valorizzare immobili e spazi urbani dismessi o in via di dismissione, consolidare gli immobili, prevenire il rischio idrogeologico nonché a sostenere iniziative economiche, sociali, culturali o di recupero ambientale.

La prospettiva pare quella di privilegiare interventi puntuali e spesso a carattere eccezionale e temporaneo. La legislazione regionale, invece, pur prevedendo effetti premiali per le trasformazioni urbanistico-edilizie, come spesso si riscontra in ambito nazionale, sembra proiettata al miglioramento qualitativo dell’abitare in un’ottica di condivisione degli interessi da soddisfare, che prende forma nella partecipazione dei cittadini alle iniziative e sfocia, non raramente, nell’assegnazione di beni per lo svolgimento di attività di interesse generale<sup>16</sup>. Si pone in una logica diversa, rispetto a quanto sopra, il

---

<sup>15</sup> In questa dimensione si collocano ad esempio il decreto c.d. sblocca cantieri del 2019 (d.l. 32/2019 convertito nella l. 55/2019) e il d.l. 76/2020, convertito nella legge 11 settembre 2020, n. 120, con le modifiche apportate al D.p.r. 380/2001, in particolare all’art. 3, per quanto concerne la manutenzione straordinaria e la ristrutturazione edilizia, nonché all’art. 17, comma 4 *bis*, ai sensi del quale si applica una riduzione del contributo di costruzione, in misura non inferiore al 20 per cento (con la possibilità per i Comuni di incrementare tale riduzione), per interventi di rigenerazione urbana. Ed ancora, per quanto attiene ai benefici fiscali, è da annoverare il Superbonus 110%, introdotto dal Decreto Rilancio del maggio 2020 (d.l. 34/2020), il bonus facciate (l. 160/2019, legge di bilancio 2020) e l’ecobonus, ex art. 14 d.l. 63/2013. Si veda A. GIUSTI, *Cos’è la rigenerazione urbana*, in *Riprendiamoci la città*, IFEL, Fondazione Anci, 2023, Il volume è liberamente scaricabile nei formati digitali dal portale IFEL, Documenti e Pubblicazioni, p. 24 – 25. In merito occorre evidenziare che anche le misure relative al recupero e alla riqualificazione energetica del patrimonio edilizio esistente sono fatte rientrare tra gli interventi di rigenerazione urbana. Si veda *Le politiche di rigenerazione urbana*, Servizio Studi – Dipartimento Ambiente – Camera dei deputati, 32/2 – Giugno 2022.

<sup>16</sup> Si ricordano in particolare: l.r. Puglia 21/2008; la l.r. Toscana 65/2014; la l.r. Emilia-Romagna 24/2017; la l.r. Lombardia 31/2014 sul consumo del suolo, integrata successivamente dalla l. 18/2019, dedicata più in dettaglio alla rigenerazione urbana; la l.r. Lazio 7/2017; la l.r. Veneto 14/2017; la l.r. Liguria 23/2018; la l.r. Piemonte 16/2018; la l.r. Campania 19/2019; la l.r. Marche 14/2021; l.r. Friuli Venezia Giulia, n. 1/2016, art. 10; l.r. Calabria 25/2022 e l.r. Marche n. 22/ 2011. In tema R. TONANZI, *La rigenerazione urbana alla luce di alcune recenti normative regionali*, in *Le Regioni*, 5-6/2018, p. 947 ss.; R. DIPACE, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, in *Ist. fed.*, 3/2017, p. 625 ss.

PNRR<sup>17</sup>, laddove “rigenerazione urbana e housing sociale”, previsti nella componente 2.2<sup>18</sup>, costituiscono strumento per realizzare gli obiettivi della Missione n. 5, dedicata a “coesione e inclusione”<sup>19</sup>.

In questo caso le trasformazioni fisiche ed urbanistiche sono improntate non tanto alla riqualificazione, il riuso e il recupero, quanto piuttosto a fungere da collante sociale, poiché volte a ridurre i divari di cittadinanza e generazionali. I Piani Urbani Integrati, che rappresentano la tipologia più affine agli strumenti di pianificazione tradizionale, secondo quanto dispone l’art. 21 del d.l. 152/2021, conv. in l. 233/2021, hanno come elemento costitutivo «il miglioramento della qualità ... del tessuto sociale e ambientale», operato attraverso lo sviluppo ed il potenziamento dei servizi sociali e culturali e la promozione delle attività culturali e sportive (comma 6). I PUI riguardano le periferie delle Città Metropolitane e hanno l’obiettivo di dare vita ad una pianificazione urbanistica partecipata, trasformando territori vulnerabili in città *smart* e sostenibili. Con la revisione del PNRR, approvata in sede europea nel dicembre 2023, sono stati ridotti gli stanziamenti originariamente previsti per la rigenerazione urbana, pur mantenendosi la cornice di riferimento<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> Il PNRR è stato approvato il 29 aprile 2021 dal Consiglio dei Ministri e rappresenta il programma di investimenti che l’Italia ha presentato alla Commissione europea nell’ambito del *Next Generation EU*. È stato successivamente oggetto di revisione al fine di introdurre un nuovo capitolo dedicato *REPowerEU*, il piano dell’Unione europea adottato per ridurre la dipendenza energetica dalla Russia e accelerare la transizione verde. La proposta, presentata il 7 agosto 2023, è stata approvata l’8 dicembre 2023 dal Consiglio ECOFIN. Il 4 marzo 2024 è stata presentata una ulteriore revisione. Le ultime modifiche, di natura tecnica, sono state approvate dal Consiglio ECOFIN del 14 maggio 2024.

<sup>18</sup> La Componente 2 della Missione 5, descritta nel PNRR originale e mantenuta a seguito delle revisioni, prevede le seguenti linee di intervento: “Progetti di rigenerazione urbana, per la riduzione di situazioni di emarginazione e degrado sociale” (M5C2- 2.1 dopo le revisioni investimento 4). La misura mira a sostenere «il riutilizzo e la rifunzionalizzazione di aree pubbliche e strutture edilizie pubbliche esistenti a fini di pubblico interesse e a migliorare il decoro urbano attraverso la ristrutturazione degli edifici pubblici, con particolare riferimento allo sviluppo di servizi sociali e culturali, educativi e didattici, comprese le attività sportive» (p. 213 PNRR). “Piani Urbani Integrati” (M5C2-2.2 in origine). Dopo le revisioni le linee di investimento sono state accorpate nell’investimento 5, che ha come «obiettivo quello di rigenerare, rivitalizzare e migliorare le grandi aree urbane degradate, con particolare attenzione alla creazione di nuovi servizi per la persona e la riqualificazione dell’accessibilità e delle infrastrutture intermodali allo scopo di trasformare territori metropolitani vulnerabili in città intelligenti e sostenibili. Tale investimento comprende due interventi: i) sostegno a progetti generali per la realizzazione e l’attuazione di piani urbani integrati, quali la manutenzione e il riutilizzo di aree ed edifici pubblici, la rigenerazione e la valorizzazione delle aree urbane sottoutilizzate o inutilizzate, ecc.; ii) progetti specifici per il superamento degli insediamenti abusivi nel settore agricolo» (allegato alla decisione di esecuzione ECOFIN del 14 maggio 2024, p. 387). “Programma innovativo della qualità dell’abitare (PINQuA) (M5C2-2.3 – investimento 6, dopo le revisioni)”. «L’investimento deve fornire un sostegno per: i) riqualificare, riorganizzare e aumentare l’offerta di housing sociale (edilizia residenziale pubblica); ii) rigenerare aree, spazi e proprietà pubblici e privati; iii) migliorare l’accessibilità e la sicurezza delle aree urbane e 388 mettere a disposizione servizi; iv) sviluppare modelli di gestione partecipativi e innovativi a sostegno del benessere sociale e urbano» (allegato alla decisione di esecuzione ECOFIN del 14 maggio 2024, pp. 387 – 388).

<sup>19</sup> A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana come strategia di ripresa e resilienza*, in *Munus*, n. 2, 2021, p. 329 ss.

<sup>20</sup> Il PNRR originario prevedeva risorse per i Piani Urbani Integrati risorse complessivi 2.493,8, a seguito della decisione Consiglio ECOFIN dell’8 dicembre 2023 gli stanziamenti sono stati ridotti a 900 milioni, poi rifinanziati per 1.593,8 milioni (art. 34, commi 1 e 2, e art. 1, comma 5, del D.L. 19/2024), a cui si aggiungono azioni per il superamento degli insediamenti abusivi per combattere lo sfruttamento dei lavoratori in agricoltura per ulteriori 200 milioni di prestiti e le risorse del fondo tematico dedicato al settore della rigenerazione urbana, da costituire nell’ambito del Fondo di fondi gestito dalla Banca europea per gli investimenti (BEI), per ulteriori 272 milioni di euro di prestiti. Per quanto riguarda il programma innovativo della qualità dell’abitare, la dotazione prevista in origine pari a 853,81 milioni di euro (legge 160/2019, c. 443) è stata ridotta di 20 milioni per ciascuno degli anni 2027 e 2028 (art. 1, comma 8, lett. t) del D.L.



Occorre peraltro constatare che alla locuzione “rigenerazione urbana” non corrisponde un significato univoco. Nel nostro ordinamento, almeno ad oggi, non esiste una compiuta definizione a livello statale, mentre in ambito regionale non si ritrovano indicazioni convergenti. Diversi sono stati i tentativi volti a definire una disciplina a livello nazionale, tra questi si ricorda il testo base adottato dalla 13° Commissione (Territorio, ambiente, beni ambientali) del Senato nella seduta del 9 novembre 2021, bloccato dalla ragioneria dello Stato<sup>21</sup>. Tutt’oggi sono numerosi i disegni di legge all’esame del parlamento<sup>22</sup>, anche in considerazione del fatto l’intervento legislativo sul tema è previsto come riforma di accompagnamento dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). Dalla lettura dei testi proposti non si rinviene un contenuto unitario degli elementi costitutivi che dovrebbero qualificare la rigenerazione urbana e neppure vi è coincidenza degli obiettivi che dovrebbe realizzare, fatta eccezione dell’azzeramento del consumo del suolo e la sostenibilità ambientale.

Per quanto attiene agli studi scientifico-accademici, i punti di vista sembrano collocarsi - con tutti i distinguo e le significative sfumature ricostruttive - su due versanti: uno esamina la rigenerazione urbana ponendo l’accento sugli strumenti di pianificazione e di trasformazione edilizia, l’altro, invece, allarga lo sguardo alle pratiche spontanee che hanno origine dalla base, nonché ai fenomeni di auto-organizzazione e auto-regolazione sociale ed economica<sup>23</sup>. Sicchè è stata proposta la distinzione tra macrogenerazione,

---

19/2024, convertito con l. 56/2024). Per quanto riguarda l’utilizzo delle risorse messe a disposizione con il Fondo nazionale complementare al PNRR (artt. 1 e 2 del D.L. 59/2021) l’art. 1, comma 10, lett. a), del D.L. 19/2024 ha disposto l’abrogazione del finanziamento previsto per gli Interventi per il risanamento urbano in favore dei comuni con popolazione tra 50.000 e 250.000 abitanti e dei capoluoghi di provincia con meno di 50.000 abitanti. Si veda Urbanistica e rigenerazione urbana, Servizio Studi, Camera dei deputati, 3 luglio 2024.

<sup>21</sup> Parere n. 18744/2022. L’art. 2 del citato DDL definisce la rigenerazione urbana come un insieme di «azioni di trasformazione urbana ed edilizia in ambiti urbani su aree e complessi edilizi, prioritariamente su quelli caratterizzati da degrado urbanistico, edilizio, ambientale o socio-economico, che non determinino consumo di suolo o, comunque, secondo criteri che utilizzino metodologie e tecniche relative alla sostenibilità ambientale, determinino un «saldo zero» di consumo di suolo anche mediante azioni di rinaturalizzazione dei suoli consumati in modo reversibile, con il recupero dei servizi ecosistemici persi, tramite la de-impermeabilizzazione, la bonifica, nonché l’innalzamento del potenziale ecologico-ambientale e della biodiversità urbana».

<sup>22</sup> S.1131 - Sen. Mariastella Gelmini (Misto, Azione-Renew Europe); S.1122- Sen. Andrea De Priamo (FdI) e altri; S. 1028 - Sen. Elena Sironi (M5S) e altri; S.903 -Sen. Marco Dreosto (LSP-PSd’Az); S. 863 - Sen. Mario Occhiuto (FI-BP-PPE) e altri; S. 761 - Sen. Maurizio Gasparri (FI-BP-PPE) e altri; C. 1179 - On. Chiara Braga (PD-IDP) e altri; S. 29 - Sen. Franco Mirabelli (PD-IDP) e altri; S. 42 - Sen. Anna Rossomando (PD-IDP) e altri; C. 1987 - On. Aldo Mattia (FDI) e altri.

<sup>23</sup> Senza intenti esaustivi si vedano F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani...*, cit.; M. PASSALACQUA, A. FIORITTO, S. RUSCI (a cura di), *Ri-conoscere la rigenerazione*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2018; G. AVANZINI, *La rigenerazione urbana a guida privata*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell’ambiente*, n. 2, 2022, p. 43 ss.; nello stesso numero della rivista si vedano tutti i contributi e in particolare R. DIPACE, *La rigenerazione urbana a guida pubblica*, p. 27 ss. e F. DI LASCIO, *Governare la rigenerazione urbana*, p. 88 ss; G.A. PRIMERANO, *Il consumo di suolo e la rigenerazione urbana*, Napoli, Editoriale scientifica, 2022; L. GIANI, M. D’ORSOGNA, *Diritto alla città e rigenerazione urbana. Esperimenti di resilienza*, in *Scritti in onore di Eugenio Picozza, III*, Napoli, Editoriale scientifica, 2019, p. 2005 ss.; M.R. SPASIANO, *Riflessioni in tema di rigenerazione urbana*, *Riv. giur. di urb.*, n. 2, 2022, p. 394 ss.; P. URBANI, *Alla ricerca della città pubblica*, in *Riv. giur. edil.*, n. 1, 2023, pp. 3 - 9; G.M. MARENGHI, *La città nuova nel nuovo diritto. Rigenerazione urbana e destinazione urbanistica*, *Dir. e proc. amm.*, *Quaderni* n. 42, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024.

nella quale la pianificazione svolge un ruolo di assoluto rilievo, e microgenerazione dove emergono istituti di collaborazione fra la pubblica amministrazione e la cittadinanza<sup>24</sup>.

La valorizzazione di quest'ultima dimensione della rigenerazione urbana, peraltro, è avvenuta anche a livello di legislazione statale.

L'art. 10, comma 1 lettera m-bis) del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, introducendo l'art. 23 *quater*, al DPR 380/2001, ha disposto che la rigenerazione urbana possa essere favorita attraverso l'utilizzo temporaneo «di edifici ed aree per usi diversi da quelli previsti dal vigente strumento urbanistico», in particolare anche al fine di attivare processi «di riqualificazione di aree urbane degradate, di recupero e valorizzazione di immobili e spazi urbani dismessi o in via di dismissione e favorire, nel contempo, lo sviluppo di iniziative economiche, sociali, culturali o di recupero ambientale»<sup>25</sup>.

Vero è che la rigenerazione urbana, come è stato affermato, costituisce una macrocategoria «finalisticamente orientata a riassemble territorio, popolo e istituzioni attorno al valore della qualità urbana della relazione (giuridica, economica, sociale, ambientale, culturale) tra la città ed i suoi abitanti»<sup>26</sup>,

---

<sup>24</sup> La distinzione in dottrina è stata fatta R. DIPACE, *Le politiche... , cit.*, p. 631, secondo il quale «il tema della rigenerazione si suddivide in due differenti dimensioni: quella strategica nella quale svolge un ruolo di assoluto rilievo la pianificazione di natura complessa, si tratta di una dimensione che potrebbe definirsi di “macrorigenerazione” e una dimensione nella quale la pianificazione svolge un ruolo minore e dove, invece emergono istituti propri del partenariato sociale volti a incentivare forme di collaborazione fra la pubblica amministrazione e la cittadinanza attraverso la realizzazione di interventi di riqualificazione di spazi urbani. In questo caso, viene in rilievo una “microrigenerazione” che potrebbe configurarsi sia come attività esecutiva della pianificazione complessa sia attività slegata dal contesto pianificatorio». Si veda anche C. MARI, *Rigenerazione urbana e città informale nel contesto europeo: profili evolutivi, vantaggi e criticità*, in *Federalismi.it*, n. 27, 2021, p. 56 il quale distingue tra pratiche formali, in cui l'attività di trasformazione è promossa dal decisore politico e quelle informali che hanno origine dall'iniziativa dei cittadini e si discostano dall'urbanistica formale in quanto «fondate sulla partecipazione, la solidarietà, la gratuità e la reciprocità».

<sup>25</sup> L'articolo citato, a grandi linee, definisce anche le modalità di attuazione, lasciando libere le Regioni di dettare una disciplina più completa. Prevede, infatti, ai commi successivi al primo, quanto segue: «2. L'uso temporaneo può riguardare immobili legittimamente esistenti ed aree sia di proprietà privata che di proprietà pubblica, purché si tratti di iniziative di rilevante interesse pubblico o generale correlate agli obiettivi urbanistici, socio-economici ed ambientali indicati al comma 1.

3. L'uso temporaneo è disciplinato da un'apposita convenzione che regola:

- a) la durata dell'uso temporaneo e le eventuali modalità di proroga;
- b) le modalità di utilizzo temporaneo degli immobili e delle aree;
- c) le modalità, i costi, gli oneri e le tempistiche per il ripristino una volta giunti alla scadenza della convenzione;
- d) le garanzie e le penali per eventuali inadempimenti agli obblighi convenzionali.

4. La stipula della convenzione costituisce titolo per l'uso temporaneo e per l'esecuzione di eventuali interventi di adeguamento che si rendano necessari per esigenze di accessibilità, di sicurezza negli ambienti di lavoro e di tutela della salute, da attuare comunque con modalità reversibili, secondo quanto stabilito dalla convenzione medesima.

5. L'uso temporaneo non comporta il mutamento della destinazione d'uso dei suoli e delle unità immobiliari interessate.

6. Laddove si tratti di immobili o aree di proprietà pubblica il soggetto gestore è individuato mediante procedure di evidenza pubblica; in tali casi la convenzione specifica le cause di decadenza dall'assegnazione per gravi motivi.

7. Il consiglio comunale individua i criteri e gli indirizzi per l'attuazione delle disposizioni del presente articolo da parte della giunta comunale. In assenza di tale atto consiliare lo schema di convenzione che regola l'uso temporaneo è approvato con deliberazione del consiglio comunale.

8. Le leggi regionali possono dettare disposizioni di maggior dettaglio, anche in ragione di specificità territoriali o di esigenze contingenti a livello locale».

<sup>26</sup> Così C. VENTIMIGLIA, *Territorio e comunità nel prisma della rigenerazione urbana: tendenze evolutive e nuovi modelli giuridici*, in *Federalismi.it*, n. 19, 2019, p. 9.

nella quale possono essere ricondotte visioni e approcci differenti a cui è possibile ancorare plurimi schemi giuridici<sup>27</sup>.

### 3. Gli strumenti di rigenerazione urbana oltre l'urbanistica e l'edilizia: il ruolo del Terzo settore

La complessità degli interessi coinvolti nella rigenerazione urbana, che partono dall'assetto urbanistico del territorio e si ampliano al benessere della comunità, impongono un modo diverso di concepire la pianificazione urbanistica<sup>28</sup> e con essa gli strumenti attuativi. Tant'è che, come è stato osservato, forse è giunta l'ora di «smaterializzare» il governo del territorio (e con esso l'approccio all'urbanistica come ambito a quest'ultimo afferente), attribuendo allo stesso «il senso e la portata di un obiettivo fondamentale da perseguire, consistente nella necessità di volgere l'intero sistema della territorialità nella direzione – non più pericolosamente *antropocentrica* – di supporto e, nello stesso tempo, di risultato in relazione ad azioni pubbliche ispirate da una visione finalmente *biocentrica*»<sup>29</sup>.

Con ciò si intende che occorre andare oltre la soddisfazione degli interessi insediativi, considerando ricompresa nel governo del territorio anche la realizzazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, come «parametri e criteri minimi che – attraverso la soggettivazione dei «diritti» riferibili all'intera collettività insediata – possono tranquillamente declinarsi lungo un *climax* che muova da valori come la dignità abitativa, il decoro architettonico, la rivitalizzazione delle zone degradate, la sicurezza, il recupero o l'attribuzione di un'identità dei luoghi»<sup>30</sup>.

Al cambio di paradigma, improntato a riconoscere una nuova relazione tra comunità, territorio ed ambiente, deve conseguire il mutamento degli strumenti capaci di inverare i valori ad esso sottesi.

---

<sup>27</sup> Secondo A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana tra consolidamento dei paradigmi e nuove contingenze*, in *Dir. amm.*, n. 2, 2021, p. 440, la rigenerazione urbana richiede di affrontare «tre sfide non rimandabili – e per questo declinate come vere e proprie urgenze – della riduzione delle disuguaglianze e della coesione sociale; della riduzione dell'emergenza ecologica e ambientale e della necessità di ripensare l'attività edilizia per riattivare l'economia del Paese in un settore da sempre ritenuto centrale».

<sup>28</sup> Da molti viene evidenziato come l'urbanistica nel corso del tempo abbia subito una progressiva metamorfosi. La legge urbanistica n. 1150 del 1942 era improntata all'incremento edilizio dei centri abitati e allo sviluppo urbanistico in genere del territorio. La riforma del Titolo V della Costituzione con l'eliminazione dell'urbanistica e l'introduzione dell'ambito ben più vasto del “governo del territorio”, tra le materie oggetto di potestà legislativa concorrente, ha segnato un fondamentale cambiamento nella configurazione del rapporto tra spazio ed insediamenti. Si sono affermati una «serie di precetti, tutti estranei ai temi della pianificazione urbanistica, ma tutti parimenti incidenti sulla disciplina del territorio». Così E. STICCHI DAMIANI, *Disciplina del territorio e tutele differenziate: verso un'urbanistica «integrale»*, in E. FERRARI (a cura di), *L'uso delle aree urbane e la qualità dell'abitato* (Atti del III Convegno nazionale A.I.D.U. di Genova del 19-20 novembre 1999), Giuffrè, Milano, 2000, p. 145.

<sup>29</sup> P.L. PORTALURI, *Dal diritto delle costruzioni nelle città al governo del territorio*, in *Federalismi.it*, 19/2019, p. 12. Si veda inoltre la ricostruzione in tema di governo del territorio di M.A. CABIDDU, *Cap. I, Territorio: un bene (in) Comune...e oltre*, in M.A. CABIDDU (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 5, la quale parla di “identità territoriale” come «nuova forma di rapporto fra l'individuo e il contesto ambientale che lo circonda e nel quale svolge le sue attività» e configura il territorio come “bene giuridico” a cui si legano una molteplicità di interessi e bisogni espressi dalla comunità.

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 13.

Questo aspetto è sicuramente quello più complesso nel campo della rigenerazione urbana. In primo luogo, come già osservato, non vi è una disciplina statale, almeno per ora, bensì sono state le Regioni ad emanare la normativa di riferimento. In secondo luogo l'ordinamento offre un panorama di strumenti non dedicati in modo specifico alla trasformazione urbanistico-edilizia in senso stretto, che ben possono essere utilizzati per perseguire politiche di coesione economico-sociale, nel contesto volto a definire un diverso ruolo delle città.

Il riferimento è, in particolare, al Codice del Terzo settore ed ai modelli di cooperazione delineati dal Titolo VII dello stesso, ed in vero i Piani Urbani Integrati, contemplati nella Missione 5, componente 2, investimento 2.2. del PNRR, menzionano espressamente la co-progettazione con il Terzo settore come strumento operativo. Il valore aggiunto della partecipazione dei soggetti del Terzo settore, visti come risorsa anche per contenere i costi, peraltro, è a monte della co-progettazione, e si colloca nella fase della co-programmazione. Ciò che deve essere condiviso è, infatti, l'interpretazione dei bisogni sottesi alla rigenerazione urbana e la governance delle interdipendenze di sistema che, inevitabilmente, derivano da un approccio integrato e multidimensionale delle politiche rigenerative.

Del resto la rigenerazione urbana è un processo che muove dalla pianificazione come momento di definizione delle strategie e quindi di programmazione<sup>31</sup>, per poi poter tradursi in attività esecutive, di cui la progettazione costituisce la fase prodromica per l'affidamento di attività, servizi e beni agli enti del Terzo settore<sup>32</sup>. La partecipazione delle realtà del Terzo settore appare fondamentale per la co-creazione di strategie di coesione territoriale e sociale, e si dimostra utile a superare una delle debolezze che spesso si riscontra nel ruolo partecipativo della cittadinanza alla trasformazione del territorio urbano. Ed infatti, sebbene sia da tempo riconosciuto l'intervento dei cittadini nel procedimento di formazione dei piani urbanistici, questo si sostanzia per lo più in una difesa degli interessi privati, anziché in un effettivo apporto delle comunità amministrare alle scelte di pianificazione ed attuazione delle trasformazioni urbanistico-edilizie.

---

<sup>31</sup> La rigenerazione urbana nelle esperienze regionali (si veda legge regionale del Veneto n. 14/2017, della Toscana n. 65/2014 e dell'Emilia Romagna n. 24/2017) si inserisce spesso nell'ambito del sistema di pianificazione per poi tradursi in programmi complessi (come noto, l'archetipo di tale tipologia di piani è il programma integrato di intervento disciplinato dalla legge 17 febbraio 1992, n. 179 (art. 16). In tema R. DIPACE, *op. cit.*, p. 631 ss. Si veda anche G. GRAZIOSI, *I programmi di riqualificazione urbana*, in S. BELLOMIA, G. PAGLIARI, M.A. SANDULLI (a cura di), *Proprietà e pianificazione del territorio, Trattato dei diritti reali*, vol. IV, diretto da A. GAMBARO, U. MORELLO, Giuffrè, Milano, 2013, p. 653 ss.

<sup>32</sup> R. CAVALLO PERIN, *Proprietà pubblica e uso comune dei beni tra diritti di libertà e doveri di solidarietà*, in *Dir. amm.*, n. 4, 2018, p. 840 ss.; P. CHIRULLI, C. IAIONE (a cura di), *La co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, Jovene, Napoli, 2018.

Attraverso co-programmazione, co-progettazione, accreditamento e convenzione, previsti negli articoli 55 e 56 del d.lgs. 117/2017, prende invece corpo la c.d. “amministrazione condivisa”<sup>33</sup>, che la Corte Costituzionale ha avallato come modello alternativo al mercato, in quanto espressione dell’azione sussidiaria riconosciuta dall’art. 118, ultimo comma della Costituzione<sup>34</sup>.

Ma gli articoli 55 e 56, non sono gli unici che consentono un ruolo attivo del Terzo settore nei processi di rigenerazione urbana. Occorre ricordare anche l’art. 71, c. 2, del Codice del Terzo settore, a mente del quale lo «Stato, le Regioni e Province autonome e gli Enti locali possono concedere in comodato beni mobili ed immobili di loro proprietà, non utilizzati per fini istituzionali, agli enti del Terzo settore, ad eccezione delle imprese sociali, per lo svolgimento delle loro attività istituzionali». La cessione viene effettuata con contratto di comodato per una durata non superiore a trent’anni. L’ente concessionario è tenuto ad effettuare a proprie cure e spese «gli interventi di manutenzione e gli altri interventi necessari a mantenere la funzionalità dell’immobile».

La disposizione sembra non configurare una comunanza di interessi tra Terzo settore e pubblica amministrazione: in astratto parrebbe costituire una misura di sostegno nei confronti degli enti del Terzo settore. Di fatti, attraverso l’utilizzo del bene di proprietà pubblica, l’ente del Terzo settore si assicura lo svolgimento di una propria attività istituzionale. L’art. 71 non rientra, dunque, tra le modalità di realizzazione dell’amministrazione condivisa, anzi pare molto affine all’istituto della concessione contrattuale. Nondimeno la cessione di un bene per lo svolgimento di attività di interesse generale,

---

<sup>33</sup> L’amministrazione condivisa è stata teorizzata da G. ARENA, *Introduzione all’amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 117/118, 1997, 29 ss, si tratta di un modello organizzativo che prende forma nell’alleanza tra cittadini e amministrazione per perseguire l’interesse generale, in cui cittadini e amministrazioni, come illustra lo stesso autore in *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n.1, 2017, p. 50, condividono «non l’esercizio di un potere, bensì responsabilità e risorse per la soluzione di problemi di interesse generale». Gli scritti sul tema si sono notevolmente ampliati per effetto del Codice del Terzo settore, che in vero ha disciplinato in modo puntuale gli aspetti costitutivi degli enti del Terzo settore, ma ha riservato ai rapporti collaborativi con l’amministrazione una regolamentazione alquanto scarna. Tra i contributi senza intenti esaustivi si vedano P. DURET, *Status activae civitatis. Nuovi orizzonti della sussidiarietà orizzontale nel community empowerment*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2023; G. ARENA, M. BOMBARDELLI (a cura di), *L’amministrazione condivisa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022; M.BOMBARDELLI, *Il rapporto con il terzo settore e le trasformazioni dell’organizzazione amministrativa*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3, 2022, p. 593 ss.; D. PALAZZO, *Pubblico e privato nelle attività di interesse generale. Terzo settore e amministrazione condivisa*, Giappichelli, Torino, 2022, nonché i tre report della Fondazione Terzjus, 2023, 2022 e 2021 in particolare: Capitolo III del report 2023, a cura di N. BERTI E B. BOSCHETTI; Capitoli III e XI, dei reports 2022 e 2021 a cura di L. GALLO. Ci sia inoltre consentito rinviare a D. CALDIROLA, *Il Terzo settore nello Stato sociale in trasformazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, spec. p. 139 ss.

<sup>34</sup> Corte cost., sentenza n. 131/2020. Secondo la Consulta l’art. 55 instaura tra i soggetti pubblici e gli enti del Terzo settore «un canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato: la ‘co-programmazione’, la ‘co-progettazione’ e il ‘partenariato’ (che può condurre anche a forme di ‘accreditamento’) si configurano come fasi di un procedimento complesso espressione di un diverso rapporto tra il pubblico ed il privato sociale, non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico. Il modello configurato dall’art. 55 CTS, infatti, non si basa sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, ma sulla convergenza di obiettivi e sull’aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico».

unitamente all'obbligo di preservare l'integrità e la funzionalità del bene stesso, può inserirsi in un progetto rigenerativo, anche come elemento di una strategia che va a comporre la co-programmazione e la co-progettazione. Non è infatti desueto che si vengano a costituire delle *partnership* tra diversi soggetti del Terzo settore, sicché l'art. 71 potrebbe trovare spazio come elemento progettuale e modalità esecutiva di un disegno rigenerativo condiviso con l'amministrazione, secondo i canoni espressi dall'art. 55, anche in considerazione di quanto dispone il primo comma dell'articolo 71. Questo agevola l'utilizzo da parte del Terzo settore degli immobili pubblici dismessi, prevedendo nel primo comma che «i locali in cui si svolgono le relative attività istituzionali, purchè non di tipo produttivo», siano compatibili «con tutte le destinazioni d'uso omogenee previste dal decreto del Ministero dei lavori pubblici 2 aprile 1968 n. 1444 e simili, indipendentemente dalla destinazione urbanistica»<sup>35</sup>.

Ad ogni modo la vocazione altruistica degli enti del Terzo settore e la vastità dei campi di interesse generale a cui questi soggetti possono rivolgere la propria attività, non può che realizzare un uso efficace, efficiente, sostenibile e, soprattutto, finalizzato a promuovere inclusione e coesione sociale, dei beni pubblici non utilizzati a fini istituzionali.

L'art. 71 al comma 4 contiene, inoltre, una disposizione specifica per i beni culturali immobili di proprietà dello Stato, delle Regioni, degli enti locali e degli altri enti pubblici<sup>36</sup>. In questo caso la concessione ai soggetti del Terzo settore deve essere funzionale «alla riqualificazione e riconversione dei medesimi beni tramite interventi di recupero, restauro, ristrutturazione», al fine di realizzare «un progetto di gestione del bene che ne assicuri la corretta conservazione, nonché l'apertura alla pubblica fruizione e la migliore valorizzazione». Le spese degli interventi sono a carico degli enti concessionari, i quali devono svolgere le attività di interesse generale previste all'articolo 5, comma 1, lettere f), i), k), o z). Si tratta in sostanza di attività di valorizzazione a carattere culturale, turistico, ricreativo, sociale ma anche di riqualificazione di beni pubblici inutilizzati o di beni confiscati alla criminalità organizzata (lett. z)<sup>37</sup>. I costi degli interventi sono detratti dal canone nella misura non superiore al canone stesso. Questa ultima parte della disposizione per vero desta qualche perplessità, allorché si consideri che l'azione dei soggetti del Terzo settore dovrebbe essere non solo agevolata ma anche supportata, mentre il dettato normativo consente semplicemente una compensazione tra costi sostenuti e canone di utilizzo, ciò parrebbe depotenziare le opportunità di utilizzo dell'art. 71, comma 4.

---

<sup>35</sup> Sull'interpretazione del comma 1, dell'art. 71 si veda la sentenza del TAR Abruzzo, 25 ottobre 2019, n. 519.

<sup>36</sup> Deve trattarsi di immobili per i quali non è corrisposto alcun canone.

<sup>37</sup> Più in dettaglio «interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio, ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni (lett. f); organizzazione e gestione di attività culturali, artistiche o ricreative di interesse sociale, incluse attività, anche editoriali di promozione e diffusione della cultura e della pratica del volontariato e delle attività di interesse generale di cui al presente articolo (lett. i); organizzazione e gestione di attività turistiche di interesse sociale, culturale o religioso (lett. k); riqualificazione di beni pubblici inutilizzati o di beni confiscati alla criminalità organizzata (lett. z)».

#### 4. Segue: La partecipazione della comunità alla rigenerazione urbana nel Codice dei contratti pubblici e la gestione dei beni comuni

Il nuovo Codice dei contratti pubblici, d.lgs. 36/2023, offre diverse opportunità alla comunità per essere proattiva nella gestione degli spazi e dei beni pubblici, da un lato prevedendo istituti specifici, già presenti nella disciplina precedente, tra cui il partenariato sociale e dall'altro riconoscendo la possibilità di concludere qualsiasi contratto anche a titolo gratuito<sup>38</sup>, oltre che di ricevere in donazione beni o prestazioni (art 8)<sup>39</sup>. Il d.lgs. 36/2023, nel sancire la piena libertà contrattuale, distingue i contratti a carattere sinallagmatico, dai contratti in cui l'amministrazione ottiene un risparmio di spesa o acquisisce un beneficio od utilità. I contratti a titolo gratuito non sono soggetti a gara, anche laddove offrono opportunità di guadagno economico, pure indiretto (art. 13, c. 8), ma in quest'ultimo caso le amministrazioni sono tenute all'osservanza dei principi di cui agli articoli 1, 2 e 3 (art. 13, c. 5), ossia del risultato, della fiducia e dell'accesso al mercato, il quale ultimo richiama gli obblighi di imparzialità, non discriminazione, pubblicità, trasparenza e proporzionalità<sup>40</sup>. Il d.lgs 36/2023 all'art. 6 riconosce altresì l'autonomia dell'amministrazione nel poter ricorrere ai modelli di amministrazione condivisa, quali istituti diversi rispetto all'affidamento di beni, servizi e lavori, in quanto espressione del principio di sussidiarietà<sup>41</sup>.

In merito al partenariato sociale, questo è previsto nell'art. 201 del d.lgs. 36/2023. «La norma riformula ed accorpa le previsioni di cui agli artt. 189 e 190 del codice del 2016 (“interventi di sussidiarietà orizzontale” e “baratto amministrativo” che disciplinavano peculiari forme di PPP “sociale”), con lo scopo di razionalizzare e semplificare, evitando duplicazioni e sovrapposizioni (ad esempio, tra la ipotesi di gestione e manutenzione ex art. 189, comma 1, e il baratto amministrativo ex art. 190), ed introducendo una nozione unitaria di “partenariato sociale”, quale tipica forma di collaborazione tra i privati e

---

<sup>38</sup> Il limite all'autonomia contrattuale della P.A. è costituito dai divieti espressamente previsti dallo stesso Codice dei contratti o da altre leggi. Inoltre è fatto divieto ai professionisti di fornire prestazioni d'opera intellettuale a titolo gratuito «salvo che in casi eccezionali e previa adeguata motivazione» (art. 8, c. 2.) Ai contratti a titolo gratuito così come ai contratti attivi, non si applica la disciplina del d.lgs. 36/2023. Sull'autonomia contrattuale e i limiti della stessa segnati dalle specifiche disposizioni del d.lgs. 36/2023 si vada G.C. DI SAN LUCA E L. DE FUSCO, *Il principio di autonomia contrattuale nel nuovo Codice dei contratti pubblici*, in *Federalismi.it*, n. 21, 2023, p. 15 ss.

<sup>39</sup> L'art. 2 dell'Allegato 1.1., fornisce la definizione di contratto a titolo oneroso (lett. f. «i contratti a prestazioni corrispettive o che, comunque, prevedono direttamente reciproci vantaggi e sacrifici economici in capo a tutte le parti contraenti»); a titolo gratuito (lett. g. «i contratti in cui l'obbligo di prestazione o i sacrifici economici direttamente previsti nel contratto gravano solo su una o alcune delle parti contraenti») e di donazione (lettera l. atti «con i quali, per spirito di liberalità, una parte arricchisce l'altra, disponendo a favore di questa un suo diritto o assumendo verso la stessa un'obbligazione»).

<sup>40</sup> La ragione risiede nella circostanza che pur essendo contratti attivi, che quindi generano un'entrata o un risparmio per la pubblica amministrazione, determinano per il privato un'utilità astrattamente contendibile da parte di altri operatori *profit* o *non profit* (così G. TROMBETTA, *I contratti pubblici di sponsorizzazione e di merchandising*, in *Amministrazione In Cammino*, 16 marzo 2021, p. 17).

<sup>41</sup> N. VETTORI, *L'amministrazione condivisa nel nuovo codice dei contratti pubblici: matrici teoriche, disallineamenti sistematici e profili innovativi*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, n. 2, 2023, p. 813 ss.

L'amministrazione per la realizzazione di fini di interesse generale e, dunque, di sussidiarietà orizzontale ex art. 118, comma 4, Cost.»<sup>42</sup>. Si tratta di una forma del tutto particolare di PPP, poichè coinvolge non solo i cittadini singoli o associati ma anche micro, piccole e medie imprese.

I contratti di partenariato sociale possono avere diversi oggetti a cui corrispondono una serie di condizioni di favore di natura fiscale. Possono riguardare la «gestione e manutenzione di aree riservate al verde pubblico urbano e di immobili di origine rurale destinati ad attività sociali e culturali», che vengono ceduti al «Comune in esecuzione di convenzioni e di strumenti urbanistici attuativi». I cittadini residenti o con domicilio nei comprensori ove insistono i beni e le aree, hanno un diritto di prelazione per la conclusione del contratto, laddove costituiscano «un consorzio del comprensorio che raggiunga almeno i due terzi della proprietà della lottizzazione». Possono essere presentati anche progetti per «la gestione, manutenzione e valorizzazione di piazze e strade» o per «interventi di decoro urbano e di recupero di aree e beni immobili inutilizzati», con lo scopo di destinarli a fini di interesse generale. Infine il PPP sociale può consistere in «opere di interesse locale da acquisire al patrimonio indisponibile dell'ente concedente», realizzate a spese dei promotori (art. 201, c. 1)<sup>43</sup>.

Il legislatore riconosce il valore sociale delle attività di cura del territorio promosse dai cittadini, che dà luogo ed esenzione degli obblighi tributari, in quanto riconducibile ad una modalità di concorso della spesa pubblica, in attuazione del principio di solidarietà espresso nell'art. 53 della Costituzione<sup>44</sup>. Sulla natura giuridica del partenariato "sociale" si è espressa anche la Corte dei Conti, secondo la quale in questa fattispecie il rapporto collaborativo si caratterizza per «l'onerosità delle prestazioni in virtù del legame esistente con le previste agevolazioni tributarie», ma non è presente la finalità lucrativa, con la conseguenza che le «attività esercitate a beneficio della comunità sono tutte espressione dell'autonoma iniziativa dei cittadini, la quale si traduce in esperienze sociali di collaborazione improntate al principio di sussidiarietà orizzontale sancito dall'art. 118, quarto comma, della Costituzione»<sup>45</sup>.

Il partenariato sociale, a differenza degli istituti collaborativi previsti dal Codice del Terzo settore, ha un ambito di applicazione, dal punto di vista dei soggetti coinvolti, più ampio, in quanto è attivabile anche

---

<sup>42</sup> Consiglio di Stato, III – *Relazione agli articoli e agli allegati*, 7 dicembre 2022, p. 241.

<sup>43</sup> Sul tema si veda J. VAVALLI, *Il partenariato quale espressione del diritto amministrativo paritario: proposte per un inquadramento giuridico dell'istituto*, in *Dir. amm.*, n. 1, 2022, p. 215 ss.

<sup>44</sup> In questo senso S. BOFFANO E R. CABAZZI, *Il c.d. "Baratto amministrativo": una nuova modalità di attuazione della sussidiarietà orizzontale che realizza, da un lato, un risparmio d'imposta e, dall'altro, una minore spesa pubblica*, in *Riv. dir. fin.*, n. 4, 2016, p. 525. Si veda anche G. CREPALDI, *Il baratto amministrativo: sussidiarietà, collaborazione ed esigenze di risparmio*, in *Resp. civ. prev.*, n. 1, 2018, p. 48 ss.

<sup>45</sup> Corte dei Conti, Deliberazione, n.26/SZAUT/2017/QMIG, del 14 novembre 2017. Per una ricostruzione critica sul baratto amministrativo si veda F. GIGLIOLI, *Limiti e potenzialità del baratto amministrativo*, in *Riv. trim. sc. amm.*, n. 3, 2016, p. 1 ss., il quale mette in luce come nel baratto amministrativo a differenza dei regolamenti sulla cura dei beni comuni non vi sia una relazione «tendenzialmente paritaria» tra amministrazione e cittadini (p. 9); si veda inoltre V. MANZETTI, *Baratto o Baratti amministrativi. Una questione da dirimere*, in *Amministrazione in cammino*, n. 1, 2018, p. 1 ss.



con persone fisiche, gruppi di cittadini organizzati in strutture informali, come i comitati di quartiere ed enti *non profit* privi degli elementi identitari delle figure del Terzo settore o non iscritti nel Registro Unico. Nella categoria dei partenariati sociali rientra anche la disciplina contenuta nell'art. 134 comma 2, dedicato al PSPP per la fruizione dei beni culturali e la ricerca scientifica<sup>46</sup>. Lo Stato, le Regioni e gli enti territoriali, al fine di garantire la fruizione, la tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e favorire la ricerca scientifica, possono attivare forme speciali di partenariato con enti e organismi pubblici e con soggetti privati, destinate al recupero, restauro, manutenzione, gestione, apertura alla pubblica fruizione e valorizzazione di beni culturali.

Il partenariato si inserisce nelle forme di cooperazione pubblico-privato previste dal Codice dei beni culturali e del paesaggio (artt. 111, 112 e 115) sulla scorta dell'art. 6, c. 3, dello stesso, secondo cui deve essere favorita e sostenuta «la partecipazione dei soggetti privati, singoli o associati, alla valorizzazione del patrimonio culturale».

Attraverso il PSPP, a differenza di quello che accade per il partenariato “ordinario”, viene costituito un accordo di collaborazione che vede partecipare il soggetto pubblico, a cui appartiene la disponibilità del bene, eventuali ulteriori enti pubblici e i privati, *profit o non profit*, i quali condividono la responsabilità del processo di valorizzazione e fruizione del bene<sup>47</sup>. Il PSPP è un contratto atipico, il cui oggetto non è predefinito, ma nasce da tavoli negoziali tra le parti coinvolte. Il rapporto contrattuale non ha carattere sinallagmatico: prezzo contro prestazione o concessione del bene contro prestazione. La concessione, laddove prevista, è solo un atto strumentale al perseguimento delle finalità del partenariato «speciale», che è regolato dall'Accordo di partenariato, nel quale l'autonomia operativa e la conseguente responsabilità sono assegnate al partner privato referente del processo di valorizzazione. Il PSPP è affine agli strumenti collaborativi previsti dal Codice del Terzo settore (co-programmazione e co-progettazione ex art. 55), rientra, non diversamente da quanto ha avuto modo di illustrare la Corte costituzionale nella sentenza n. 131/2020, in merito all'art. 55 del d.lgs. 117/2017, tra gli istituti dell'amministrazione condivisa. L'art. 89 del Codice del Terzo settore richiama infatti il PSPP quale forma cooperazione tra soggetti pubblici ed enti del Terzo settore per la gestione dei beni immobili culturali pubblici, ai sensi dell'art. 115 del d.lgs. 42/2004<sup>48</sup>. La differenza rispetto a quanto dispone l'art. 71 del d.lgs. 117/2017 consiste nella finalità, che

---

<sup>46</sup> Sul tema si veda P. GUGLIELMI, *Lo strumento del partenariato speciale pubblico-privato per la cultura alla luce delle novità introdotte dal decreto “Semplificazioni”*, in *Queste istituzioni*, n. 1, 2021, p. 62 ss.

<sup>47</sup> C. NAPOLITANO, *Il partenariato pubblico-privato nel diritto dei beni culturali: vedute per una sua funzione sociale*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2, 2019, p. 1 ss.

<sup>48</sup> Il comma 7 dell'art. 89, (Coordinamento normativo) prevede: «In attuazione dell'articolo 115 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, le regioni, gli enti locali e gli altri enti pubblici possono attivare forme speciali di partenariato con enti del Terzo settore che svolgono le attività indicate all'articolo 5, comma 1, lettere f), i), k) o z), individuati attraverso le procedure semplificate di cui all'articolo 151, comma 3, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, dirette alla prestazione di attività di valorizzazione di beni culturali immobili di appartenenza pubblica».

è circoscritta alla valorizzazione del bene, come delineata nell'art. 6 del Codice dei beni culturali e del paesaggio<sup>49</sup>.

I contratti di partenariato sociale sono affini ai patti di collaborazione per la gestione dei beni comuni urbani. Si tratta forse dello strumento di amministrazione condivisa più risalente nel tempo, ancorché possa dirsi recente<sup>50</sup>. Il Comune di Bologna è stato il primo, nel 2014, ad adottare un regolamento dedicato alla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani, successivamente la disciplina è stata ripresa da molti altri Comuni<sup>51</sup>. I regolamenti ricomprendono nei beni comuni urbani aree verdi, piazze, strade, marciapiedi e altri spazi pubblici o aperti al pubblico, di proprietà pubblica o assoggettati ad uso pubblico, ed altresì beni materiali, immateriali e digitali, che i cittadini e l'amministrazione, anche attraverso procedure partecipative e deliberative, riconoscono essere funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali della persona, al benessere individuale e collettivo. La categoria dei beni comuni è stata costruita disancorandola dalla titolarità pubblica o privata o collettiva: non è la relazione tra soggetto e bene che connota i beni comuni e che li qualifica come categoria giuridica, ma la funzione che assolvono, la quale è direttamente collegata all'esercizio dei diritti fondamentali<sup>52</sup>. Come è stato affermato essi sono «espressione di tensioni, che possono derivare da bisogni sociali non (o non più) riconosciuti come degni di attenzione da parte delle istituzioni politiche, di rivendicazioni non ancora accolte, di diritti riconosciuti ma non ancora resi sostanziali, di nuovi diritti»<sup>53</sup>.

Quanto appena espresso evidenzia, peraltro, come, similmente alla rigenerazione urbana, anche la categoria dei beni comuni non sia connotata da contorni certi, anzi sia estremamente ampia e flessibile,

---

<sup>49</sup> Ai sensi dell'art. 6, comma 1, «La valorizzazione consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso, anche da parte delle persone diversamente abili, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura. Essa comprende anche la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale. In riferimento al paesaggio, la valorizzazione comprende altresì la riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela compromessi o degradati, ovvero la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati». Sul ruolo della valorizzazione dei beni culturali nella rigenerazione urbana si veda G. MANFREDI, *Rigenerazione, cit.*, p. 276 ss.,

<sup>50</sup> Si veda G. ARENA, *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1, 2017, p. 43 ss.

<sup>51</sup> Per consultare i regolamenti comunali: [www.labsus.org](http://www.labsus.org)

<sup>52</sup> In questo senso U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Laterza, Roma-Bari, 2012, p. 53, secondo il quale “noi non ‘abbiamo’ un bene comune (un ecosistema, dell'acqua), ma in un certo senso ‘siamo’ (partecipi del) bene comune (siamo acqua, siamo parte di un ecosistema urbano e rurale). Si veda anche V. CERULLI IRELLI, L. DE LUCIA, *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Pol. dir.*, n. 1, 2014, p. 6 ss. La categoria dei beni comuni appare ancora sfuggente. Come è noto nel 2007 (Decreto Ministro della giustizia 21 giugno) è stata istituita la Commissione, presieduta da Stefano Rodotà, con il compito di elaborare una proposta di modifica della disciplina del codice civile sui beni pubblici. In quella sede per la prima volta è stata costruita la categorie dei beni comuni. L'iniziativa non ha avuto seguito, tuttavia i beni comuni sono stati declinati in via giurisprudenziale dalla Corte di Cassazione, Sezioni Unite, sentenze nn. 3665, 3811, 3938 del febbraio 2011. La bibliografia sul tema è molto ampia, senza intenti esaustivi si rinvia a L. D'ANDREA, *I beni comuni nella prospettiva costituzionale: note introduttive*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2015, p. 1 ss.; A. LUCARELLI, *Beni comuni. Contributo per una teoria giuridica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2014, 1 ss.; L. RAMPA, Q. CAMERLENGO, *I beni comuni tra diritto ed economia: davvero un tertium genus?*, in *Pol. dir.*, n. 2, 2014, 253 ss.

<sup>53</sup> A. PUTINI, *Beni comuni urbani. Soggetti, pratiche e retoriche della città condivisa*, FrancoAngeli, Milano, 2019, p. 8.

tant'è che i beni qualificati comuni «resistono ad una concettualizzazione teorica scompaginata dalla prassi»<sup>54</sup>. Sono le condizioni materiali in cui il bene viene vissuto a determinare la qualifica di “bene comune” e ciò risulta ancor più evidente laddove si considerino i beni comuni urbani la cui identificazione<sup>55</sup> (all'interno del catalogo aperto indicato solitamente dai regolamenti comunali), forma di cura, valorizzazione e gestione nasce da un processo di dialogo tra amministrazioni e cittadini che sfocia in patti collaborativi<sup>56</sup>.

I patti collaborativi possono concernere interventi di modesta entità, come la cura, la pulizia e la piccola manutenzione ordinaria degli spazi e del verde pubblico, od anche lo svolgimento di attività di aggregazione sociale, di formazione e di intrattenimento culturale. In questo caso i patti sono frutto di una relazione diretta tra proponente e pubblica amministrazione, a cui compete verificare la coerenza del fine perseguito nella proposta rispetto al bene. Diversamente accade laddove si tratti di interventi complessi, perché si snodano entro un arco temporale rilevante o hanno un valore economico significativo, oppure riguardano attività composite e/o beni con un valore storico od anche culturale<sup>57</sup>. Per siffatti interventi è richiesta una maggior ponderazione degli interessi in gioco. Il procedimento è ispirato al principio della massima partecipazione possibile ed è condotto attraverso adeguate forme di pubblicità, al fine di poter confrontare le diverse proposte ed eventualmente costruire un progetto unico, condiviso dai diversi istanti<sup>58</sup>. Sicché la partecipazione diventa funzionale non solo e non tanto all'istruttoria, quanto piuttosto alla condivisione dell'interesse generale a cui il bene comune può assolvere, che poi prende corpo nel patto collaborativo. In questo senso, del resto, è stato sostenuto che

---

<sup>54</sup> U. MATTEI, *Beni comuni...*, cit., p. 53

<sup>55</sup> In questo senso l'art. 1, comma 3 del *Regolamento comunale per la partecipazione nel governo e nella cura* di Ferrara, ai sensi del quale è la «collettività a definire i beni comuni in relazione ai diversi contesti sociali, spaziali e temporali» si veda anche la delibera n. 258 dell'aprile 2014 della Giunta del Comune di Napoli richiamata da C. GIRARDI, *La funzione sociale nella proprietà pubblica. Comuni, attività regolamentare e diritti della città*, in *Nomos*, n. 1, 2020, p. 9 e da P. DURET, *Status activae...*, cit., p. 372.

<sup>56</sup> Per una ricostruzione della natura giuridica dei patti di collaborazione elaborata in dottrina si veda M.F. ERRICO, *Modelli di gestione dei beni comuni: i patti di collaborazione*, in *Foro amm.*, n. 12, 2019, specie p. 2212 ss; R.A. ALBANESE, *Nel prisma dei beni comuni. Contratto e governo del territorio*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 278 ss.. Più in generale sugli strumenti consensuali nel governo del territorio M. DE DONNO, *Consensualità e interesse pubblico nel governo del territorio*, Bononia University Press, Bologna, 2015 nonché S. BELLOMIA, G. PAGLIARI, M.A. SANDULLI (a cura di), *Proprietà...*, cit.

<sup>57</sup> Fare solo un elenco delle due tipologie è pressoché impossibile data l'estrema creatività in cui si possono sviluppare le iniziative. Come sottolinea, P. MICHIARA, *I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. L'esperienza di Bologna*, in *Aedon*, n. 2, 2016, p. 3, «Non vi è un settore di cura (delle città e delle persone, seguendo le macro-aree, dall'edilizia alla cultura, dall'educativo al sociale) che non sia rappresentato. La differenza tra un patto e l'altro, oltre al soggetto proponente e all'oggetto, consiste quindi nel diverso utilizzo degli elementi (quantitativi) spazio-temporali. Vi sono patti di breve durata (o comunque di modestissimo rilievo economico), riferibili ad un territorio assai limitato (a volte il condominio), per arrivare invece a veri e propri accordi di trasformazione urbana. Anche in questo senso non sembra che vi siano preclusioni. Un patto potrebbe riguardare una piccola zona, un quartiere, un insieme di quartieri. Contribuiscono a differenziare i patti anche gli elementi ibridi (qualitativi e quantitativi allo stesso tempo): la diversa graduazione degli oneri, la ripartizione dei rischi tra pubblico e privato, l'attribuzione o meno di ausili, facilitazioni o contributi».

<sup>58</sup> Si veda in proposito il modello di regolamento proposto da Labus 2022.

il ruolo dei cittadini singoli o associati nel prendere parte all'elaborazione del patto di gestione comune, va ben «al di là della partecipazione – contraddittorio di cui al capo III della legge 7 agosto 1990, n. 241»<sup>59</sup>. Da quanto illustrato emerge come l'ordinamento offra un quadro diversificato e dinamico di strumenti attraverso i quali la cittadinanza attiva può diventare protagonista dei processi rigenerativi. Da un lato, ciò costituisce una ricchezza, perché consente di calibrare gli interventi in base ai contesti, che possono differire notevolmente per caratteristiche demografiche, territoriali ed urbane, ad esempio, e lascia spazio alla creatività della cittadinanza attiva anche sotto il profilo delle modalità di gestione e organizzazione. Tuttavia, dall'altro lato, occorre considerare le criticità che possono emergere quando le politiche rigenerative non vengono costruite all'interno di un disegno unitario capace di realizzare un'efficace integrazione tra servizi, istituzioni ed attori del territorio. Tra i fattori di debolezza il più significativo è forse la dispersione delle risorse che la comunità e l'amministrazione possono mettere in campo. Queste risorse non si limitano agli elementi fisici legati al territorio, come edifici o spazi urbani, ma includono anche conoscenze, forza lavoro, capitali e capacità intellettuali, per citarne alcune, si tratta di una serie di fattori che i poteri pubblici hanno il compito di cogliere, interpretare e mettere a sistema. Spetta ai decisori politici ma soprattutto all'amministrazione comporre il ricco mosaico dei modelli di amministrazione condivisa che l'ordinamento offre, in modo da superare la frammentazione degli interventi e creare uno sviluppo urbano che coniughi crescita, competitività e coesione sociale, rispondendo ai bisogni dei cittadini.

## 5. Osservazioni conclusive

La rigenerazione urbana, vista come obiettivo sistemico, al cui raggiungimento concorrono numerose politiche pubbliche, richiede azioni integrate e coordinate sul piano edilizio, energetico, digitale, sociale ed economico le quali, prendendo in considerazione lo stato dei luoghi e l'uso che di questi ne fa la collettività, si proiettino verso il futuro, preservando l'identità storico-culturale e naturalistica dei luoghi<sup>60</sup>. La pluridimensionalità, che connota il processo di innovazione del vivere la città, non sembra poter essere supportato efficacemente dalle sole tecniche di pianificazione e regolazione dell'uso del territorio. Ancorchè, come è stato evidenziato dalla Corte costituzionale, proprio l'introduzione finalistica e strumentale della rigenerazione ha portato ad una «rinnovata declinazione degli strumenti di governo del territorio e, in particolare, dell'azione pianificatoria»<sup>61</sup>.

<sup>59</sup> M.V. FERRONI, *Le forme...*, cit., p. 5.

<sup>60</sup> G. GARDINI, *Alla ricerca...*, cit., p. 50, ha osservato che «Alla realizzazione della “città bella” o “giusta” concorre il godimento e la fruizione collettiva di beni molto diversi – salute, ambiente, mobilità, energia, paesaggio, sviluppo, cultura, bellezza, identità, partecipazione –, ma intimamente collegati».

<sup>61</sup> Corte cost., sentenza 28 ottobre 2021, n. 202, la quale prendendo in esame l'art. 40**bis** della l.r. Lombardia n. 12/2005, ha affermato «Il recupero e la rigenerazione degli immobili dismessi, pertanto, rappresentano uno strumento a cui il

Anche la logica degli incentivi, degli sgravi fiscali e dei sostegni economici, messa in campo in questi ultimi anni, per il recupero edilizio e la riqualificazione energetica, sebbene utile, ha effetti limitati. È vero che sollecita i proprietari ad effettuare i lavori, consente di ridurre il consumo del suolo, sostiene l'insediamento di attività commerciali e di servizi utili per i residenti, ma ha un impatto sociale relativamente modesto, oltre al fatto che genera problemi di sostenibilità del debito pubblico.

Diversamente accade quando si sviluppano rapporti sinergici tra amministrazione e comunità. Sia laddove la comunità viene chiamata a partecipare alla programmazione, progettazione e realizzazione degli interventi, sia nel caso in cui alla rinnovazione del tessuto urbano si accompagnano forme di gestione e valorizzazione del costruito da parte della cittadinanza attiva. Infatti, è stato osservato «che gli interventi di rigenerazione urbana sono tra gli investimenti che producono un maggiore impatto sociale, soprattutto quando sono accompagnati da iniziative di innovazione sociale quali lo sviluppo di servizi e modelli collaborativi che soddisfano i bisogni delle comunità creando relazioni»<sup>62</sup>.

L'«irrompere» del Codice del Terzo settore e l'ormai riconosciuto protagonismo dei cittadini singoli o associati, nello svolgimento delle attività di interesse generale, deve indurre a ritenere che macrogenerazione e microrigenerazione sempre più debbono essere considerate come parti di un unico progetto organico, se, come si è cercato di illustrare, la nuova dimensione dell'urbanistica non è più l'*urbis* ossia la «città delle pietre», quella costruita, ma la *civitas*, intesa come città delle anime, secondo la celebre definizione di Cicerone.

Ed in vero se inizialmente il legislatore, in particolare regionale, ha riconosciuto il valore della libera iniziativa dei cittadini nel farsi promotrice e realizzatrice dei processi di rigenerazione urbana, si assiste più di recente, anche a livello nazionale, ad un percorso regolatorio in cui le iniziative della comunità non si affiancano a quelle pubbliche ma vengono «istituzionalizzate»: ne fanno parte integrante e sono per così dire messe a sistema. Da una parte abbiamo la normativa locale e regionale a supporto dell'autodeterminazione dei cittadini nella gestione dei beni comuni, che assume un ruolo di complemento e integrazione dell'azione amministrativa, dall'altro, invece, sempre più i modelli di amministrazione condivisa, previsti dal titolo VII del Codice del Terzo settore, entrano a far parte del quadro pianificatorio, della programmazione degli interventi di rigenerazione urbana e più in generale del governo del territorio, sia nella definizione sia nell'attuazione dello stesso. Sotto questo profilo appare emblematico il nuovo «Regolamento sulle forme di collaborazione tra soggetti civici e amministrazione per lo svolgimento di attività di interesse generale e per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani»,

---

legislatore regionale ha ritenuto di ricorrere nell'ambito di una rinnovata declinazione degli strumenti di governo del territorio e, in particolare, dell'azione pianificatoria».

<sup>62</sup> *Le politiche di rigenerazione urbana*, Servizio Studi – Dipartimento Ambiente – Camera dei deputati, 32/2, cit., p. 107.

del Comune di Bologna<sup>63</sup>, che ha sostituito quello del 2014. Il regolamento disciplina, in un unico testo, l'istaurazione di rapporti collaborativi con la cittadinanza attiva *profit* e *non profit*, per le pratiche di cura e rigenerazione dei beni comuni urbani e per lo svolgimento di attività d'interesse generale complementari e sussidiarie rispetto a quelle dell'amministrazione (art. 6 e 8). Le disposizioni tracciano un vero e proprio sistema di *governance* capace di canalizzare le risorse provenienti dal territorio, sia che facciano capo a soggetti pubblici, anche diversi dagli enti territoriali, sia che derivino da cittadini singoli, associati, da enti del Terzo settore, associazioni di categoria ed anche operatori economici, laddove questi ultimi soggetti possano realizzare «innovative pratiche di economia collaborativa, di economia circolare e di comunità» (art. 2, comma 1, lett. f)<sup>64</sup>. Il regolamento riconosce nella collaborazione tra più attori la «capacità generativa»<sup>65</sup>, intesa come «generazione di un ritorno sociale, culturale e ambientale nel contesto di riferimento» (art.2, comma 1, lett. b). In questa prospettiva assume un ruolo fondamentale la co-programmazione, come ambito privilegiato nel quale costruire una visione comune della città, prodromica alla co-progettazione, ma autonoma rispetto a quest'ultima. Difatti, l'art. 5, comma 10), del citato regolamento, dispone che la partecipazione alla «programmazione condivisa» non attribuisce alcuna posizione di vantaggio per quanto attiene alle fasi successive volte a dare attuazione ai contenuti emersi dalla stessa<sup>66</sup>. Il regolamento appare inoltre significativo poiché fa assurgere gli strumenti di amministrazione condivisa, previsti negli art. 55 e 56 del Codice del Terzo settore, a modello generale dell'azione comunale, laddove la cittadinanza attiva collabora nei processi di rigenerazione urbana. Del resto in questi ultimi anni si assiste anche a livello europeo ad una crescente valorizzazione del ruolo della comunità<sup>67</sup>, tra l'altro in settori che vanno a comporre la rigenerazione urbana come la sostenibilità

---

<sup>63</sup> Approvato dal Consiglio Comunale il 14 novembre 2022. Con la stessa delibera è stato modificato anche lo Statuto, introducendo l'art. 4-bis intitolato «Cittadinanza attiva e sussidiarietà».

<sup>64</sup> L'art. 3, comma 1, lett. e)

<sup>65</sup> In questo senso P. DURET, *op. cit.*, p. 437, il quale evidenzia come l'idea-forza del regolamento sia costituita dalla «capacità generativa della collaborazione».

<sup>66</sup> Tra gli elementi problematici dell'amministrazione condivisa come delineata dall'art. 55 del d.lgs. 117/2017 vi è la scarsa attitudine dell'amministrazione a considerare la co-programmazione come elemento portante della cooperazione. Gli enti pubblici sono inclini a gerarchizzare il procedimento e spesso predefinendo in modo anche dettagliato gli oggetti e i contenuti delle coprogettazioni. In questo senso si veda E. POLIZZI, *Una politica per l'amministrazione condivisa. Gli usi possibili degli strumenti della riforma*, in *Impresa Sociale*, n. 4, 2023, p. 40, il quale osserva in relazione ad un caso concreto che «La pre-definizione delle forme del servizio da progettare ha lasciato poco spazio per la creatività del processo progettuale, il quale ha visto una semplice giustapposizione delle proposte presentate sulla base dei vincoli stringenti dell'avviso. In vero la co-programmazione appare la sede più opportuna per lasciare margini di flessibilità e creatività alla co-progettazione se costruita in modo partecipativo e dunque aperto a tutti i soggetti che possono essere interessati».

<sup>67</sup> Tra le iniziative si segnalano: Comunicazione della Commissione europea «Creare un'economia al servizio delle persone: un piano d'azione per l'economia sociale» – COM(2021) 778 final del 9.12.2021 137 – Raccomandazione del Consiglio sullo «Sviluppo delle condizioni quadro dell'economia sociale» – C/2023/1344 del 27.11.2023. Si veda inoltre *Verso un diritto europeo del Terzo settore. 1° Rapporto sul quadro giuridico dell'economia sociale in Europa*, a cura di Terzjus, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024; G. SALVATORI, *L'economia sociale alla prova delle policy*, in *Impresa Sociale*, n. 1, 2024, p. 60 ss.

energetica. Il riferimento è alle comunità energetiche rinnovabili<sup>68</sup> che si caratterizzano per l'assenza di finalità lucrative e per il perseguimento di benefici ambientali, economici e sociali a favore dei propri membri e delle aree locali in cui operano<sup>69</sup>. Di recente per quanto attiene all'area del welfare e della rigenerazione urbana, il d.lgs. 15 marzo 2024, n. 29, concernente le politiche in favore delle persone anziane, in attuazione della legge delega n. 33/2023, all'art. 7 ha avviato in via sperimentale progetti di coabitazione solidale per le persone anziane, che coinvolgono, famiglie, comunità e Terzo settore. L'iniziativa rientra nei servizi residenziali collaborativi e più in generale in una delle modalità attraverso le quali può prendere forma l'*housing* sociale che, nell'esperienza italiana così come in diversi Paesi europei, da molti anni collega la dimensione dell'abitare ad una serie di servizi volti a favorire la coesione sociale, anche attraverso i regolamenti comunali sui beni comuni e l'amministrazione condivisa<sup>70</sup>.

Da quanto sopra emerge che la comunità viene considerata sempre più come attore principale di un processo di rinnovamento dell'assetto economico, sociale, ambientale e territoriale in quanto capace di mobilitare risorse materiali e immateriali, al fine di realizzare progetti comuni per migliorare le condizioni di vita e perseguire obiettivi di sviluppo sostenibile.

La capacità generativa della comunità va oltre il semplice contributo che la collettività può dare alla soddisfazione degli interessi generali, laddove l'azione pubblica si dimostri inadeguata o assente, secondo l'ormai superata ricostruzione del principio di sussidiarietà orizzontale in senso negativo<sup>71</sup>, quanto

---

<sup>68</sup> In attuazione della Direttiva (UE) 2018/2001 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, l'articolo 31 del d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199 ha sancito il diritto dei consumatori di organizzarsi in comunità energetiche rinnovabili (Cer), indicandone i requisiti per la costituzione e le condizioni per l'operatività.

<sup>69</sup> Diversi sono i contributi che analizzano le CER, tra questi, in attinenza con il tema qui trattato, si vedano C. PETTRUTI, *Il ruolo del Terzo Settore nella tutela dell'ambiente e nella transizione energetica. Esperienze europee a confronto*, in *Società e diritti*, n. 15, 2023, p. 128 ss.; F. SANCHINI, *Le comunità energetiche rinnovabili tra fondamento costituzionale e riparto di competenze legislative Stato-Regioni. Riflessioni alla luce della sentenza n. 48 del 2023 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 8, 2024, p. 144 ss.; A. CHIAPPETTA, *Il tessuto valoriale delle Comunità energetiche rinnovabili: un virtuoso modello di partecipazione attuativo del dettato costituzionale*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2, 2023, p. 394 ss.; G. MONACO, *Per un inquadramento generale delle comunità energetiche rinnovabili, tra politiche europee e principi costituzionali di riferimento*, in *Dir. pubbl. europ.*, *Ras. online*, n. 1, 2023, p. 589 ss.; C. IAIONE, E. DE NICTOLIS, *Le comunità energetiche tra democrazia energetica e comunanza d'interessi*, in *Diritto e società*, n. 4, 2022, p. 589 ss.

<sup>70</sup> In tema P. DURET, *op. cit.* nonché G. FERRI, R. ZACCARIA, A.S. PAVESI, *Cambiare l'abitare cooperando. Il gestore sociale cooperativo infrastruttura dell'housing sociale e del welfare urbano*, Mondadori, Milano, 2018.

<sup>71</sup> Come sottolineato da A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Dir. pubbl.*, n. 1, 2002, p. 60 «si tratta di una concezione improntata ad una visione «di tipo essenzialmente bipolare, che mette a confronto diretto il singolo individuo e lo Stato, oppone la libertà e l'intervento pubblico, si fonda su una concezione antagonista del rapporto fra Stato e società, in cui la funzione del principio di sussidiarietà è una funzione prevalentemente di delimitazione

dell'intervento statale e di difesa da questo». Da ciò ne consegue secondo P. DE CARLI, *Sussidiarietà e governo economico*, Milano, 2002, p. 345, che il principio di sussidiarietà orizzontale in senso negativo corrisponde «... alla riduzione del ruolo del pubblico nei limiti in cui il servizio o l'attività possano essere assicurati dai soggetti privati in modo efficiente e secondo gli interessi di pubblica utilità prefissati dallo stesso potere pubblico». La bibliografia sul principio di sussidiarietà è vastissima, senza intenti esaustivi si vada U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, n. 1, 2002, p. 23 ss.; P. DURET, *La sussidiarietà 'orizzontale': le radici e le suggestioni di un concetto*, in *Jus*, n. 1, 2000, p. 126 ss.; A. RINELLA, L. COEN, R. SCARCIGLIA (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali*, Padova, 1999, p. 171 ss.; G. ARENA, *Il principio...*, *cit.*, p. 194 ss.; A. POGGI, *Il principio di sussidiarietà e il "ripensamento"*

piuttosto si colloca nella prospettiva del rapporto paritario tra cittadini e pubblica amministrazione, riconoscendo, tuttavia, che le iniziative provenienti dal basso, sostenute e favorite dal decisore politico e dall'amministrazione, in determinati contesti possono essere più efficaci, efficienti e sostenibili e soprattutto sono in grado di generare valore per la società nel suo complesso, piuttosto che per i singoli individui che le hanno sviluppate. In sociologia è stato elaborato il concetto di "Generatività sociale", definita «come un'azione nella sfera economica, politica, sociale o culturale che, in risposta ad uno stimolo esterno, mette al mondo qualcosa di nuovo oppure rigenera qualcosa di già esistente con il fine di promuovere la capacitazione dell'altro: direttamente attraverso il suo empowerment oppure indirettamente attraverso il miglioramento del contesto circostante»<sup>72</sup>. Detta definizione può ben essere una chiave di lettura per dare applicazione a nuove connessioni e dinamiche tra pubblico e privato, profit e non profit, nell'ambito della rigenerazione urbana, utilizzando gli strumenti che il panorama normativo, precedentemente descritto, offre.

Del resto anche la disciplina degli appalti, con il nuovo Codice, si discosta dalla tradizionale logica mercantile – liberale, improntata alla competizione tra operatori economici e riconosce come, in alcuni ambiti, l'amministrazione possa avvalersi di modelli collaborativi con il privato sociale, instaurando rapporti a carattere non sinallagmatico, ma improntati al principio di solidarietà e condivisione degli obiettivi e dei progetti.

Parrebbe quindi che l'orientamento sia quello di superare uno degli elementi di debolezza che la dottrina ha messo in luce riguardo al ruolo del principio di sussidiarietà orizzontale nella rigenerazione urbana. Infatti è stato evidenziato come le iniziative della cittadinanza attiva nella microgenerazione urbana non dovrebbero essere isolate, ma dovrebbero far parte di una visione strategica di sviluppo del territorio, dovrebbero dunque diventare elementi strutturali di un programma organico volto alla rigenerazione del territorio e delle città<sup>73</sup>.

---

*dell'amministrazione pubblica. (Spunti di riflessione sul principio di sussidiarietà nel contesto delle riforme amministrative e costituzionali)*, in Scritti in onore di Fausto Cuocolo, Milano, 2005, p. 1103 ss; V. TONDI DELLA MURA, *La sussidiarietà fra corruzione e concorrenza: le urgenze di un principio sempre attuale*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1, 2019, p. 3 ss.

<sup>72</sup> Così D. LAMPUGNANI, P. CAPPELLETTI, *Innovazione sociale e generatività sociale: quale trasformazione delle relazioni sociali?*, in *Impresa Sociale*, n. 8, 2016, p. 10. Si veda C. GIACCARDI, M. MAGATTI, M., *Generativi di tutto il mondo, unitevi! Manifesto per la società dei liberi*, Feltrinelli, Milano, 2014. Coglie il principio di capacità generativa nella prospettiva del *community empowerment* P. DURET, *op. cit.*

<sup>73</sup> R. DIPACE, *op. cit.*, pp. 639-640, il quale osserva come gli interventi di micro-rigenerazione siano eseguiti «in assenza di una visione strategica e programmatica», aggiungendo che l'approccio strategico sarebbe da preferire.