

New Policies and Practices for European Sharing Cities

A cura di

Chiara Alvisi
Daniele Donati
Giorgia Pavani
Stefania Profeti
Claudia Tubertini



Questo volume è stato sottoposto a una procedura di valutazione anonima da parte di due *referees*.

Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali
Università di Bologna – Alma Mater Studiorum 1088
Direttore: Filippo Andreatta
Strada Maggiore 45, 40125 Bologna

ISBN 9788854970106

DOI 10.6092/unibo/amsacta/6296

Prima edizione: fine dicembre 2019

New Policies and Practices for European Sharing Cities

A cura di:
Chiara Alvisi
Daniele Donati
Giorgia Pavani
Stefania Profeti
Claudia Tubertini

Coordinamento editoriale:
Pasquale Viola

Indice

<i>Giorgia Pavani</i> , Presentazione	1
---	---

Parte prima Sharing cities

<i>Guido Smorto</i> , Autonomie locali e politiche pubbliche per l'economia digitale	17
<i>Fabio Giglioni</i> , Nuovi orizzonti negli studi giuridici delle città	47
<i>Daniele Donati</i> , Le città collaborative: forme, garanzie e limiti delle relazioni orizzontali	107
<i>Claudia Tubertini</i> , Sviluppare l'amministrazione condivisa attraverso i principi di sussidiarietà (verticale) e leale collaborazione: riflessioni e proposte	131
<i>Stefania Profeti, Valeria Tarditi</i> , Le pratiche collaborative per la co- produzione di beni e servizi: quale ruolo per gli enti locali?	155
<i>Francesca Martinelli, Francesca Tamascelli</i> , Cooperativismo di piattaforma: esperienze cooperative per uno sviluppo del territorio	185

Parte seconda Trasporti, turismo e politiche abitative nelle sharing cities

<i>Monica Bernardi, Giulia Mura</i> , Backpacking practices in the sharing economy era. An exploratory study of a changing urban scenario	213
<i>Chiara Alvisi, Alessio Claroni</i> , Analisi giuridica di alcune fattispecie della c.d. economia collaborativa nel settore dei trasporti e del turismo	239
<i>Mathilde Callet Dubost</i> , Le soluzioni del legislatore e delle Corti francesi con riguardo alle manifestazioni della <i>sharing economy</i> nel settore dei trasporti	297

Carlo Ugo de Girolamo, Uno sguardo alla XVIII Legislatura: proposte di legge su “Disciplina dell’uso condiviso, non professionale, di veicoli privati a titolo gratuito” (A.C. 859 e A.C. 930) 315

Andrés Boix Palop, Strategie di regolazione per la risoluzione dei conflitti di interesse generati dalla proliferazione dell’affitto breve attraverso l’intermediazione digitale 331

Maria Belén González Fernández, La realidad de las viviendas privadas de uso turístico. Economía colaborativa o digital. Problemas legislativos 357

Parte terza
Esperienze a confronto

Marc Vilalta Reixach, Instrumentos de gestión colaborativa de bienes comunes en la ciudad de Barcelona: la cesión de espacios vacíos y la gestión cívica de equipamientos 377

Valentina Orioli, Città collaborative e rigenerazione urbana. L'esperienza di Bologna 409

Gli Autori 431

Presentazione

di Giorgia Pavani

“Magnifico”. Disse Giovannino. “E poi?”
“Poi abbiamo lo staccapanni”.
“Vorrà dire l’attaccapanni”.
“L’attaccapanni serve a ben poco, se non avete il cappotto da attaccarci.
Col nostro staccapanni è tutto diverso.
Lì non bisogna attaccarci niente, c’è già tutto attaccato.
Se avete bisogno di un cappotto andate lì e lo staccate.
Chi ha bisogno di una giacca, non deve mica andare a comprarla:
passa dallo staccapanni e la stacca.
C’è lo staccapanni d’estate e quello d’inverno, quello per uomo e quello per signora.
Così si risparmiano tanti soldi!”

(G. Rodari, *Il Paese con l’esse davanti*)

Nello scrivere l’editoriale al numero 4/2019 della Rivista Istituzioni del Federalismo, dedicata al tema “Politiche e strumenti per le città collaborative”, mi sono lasciata suggestionare dalla lettura di una favola di Gianni Rodari, in particolare da un passaggio che ho riportato in esergo¹.

Ignoro se l’illuminato Autore si fosse ispirato a un modello, e a quale (assistenzialista? solidale-cooperativo?) quando ideò questo bizzarro e pacifico Paese, ma l’immagine dello staccapanni, da subito, mi ha evocato una scena di condivisione urbana, che non escluderei di vedere realizzata – se già non è stato fatto – in qualche piazza o all’angolo di qualche via di una città europea.

¹ Questa presentazione trae origine dalle riflessioni esposte nell’editoriale al numero monografico 4/2019 di IdF, intitolato: *From smart to sharing*. Presente e futuro delle città (al di là delle etichette). Anche a nome degli altri curatori vorrei ringraziare la Redazione della Rivista *Istituzioni del Federalismo* per avere autorizzato la pubblicazione di alcuni articoli del numero 4/2019 nel presente volume.

Perché il “Paese”, più che a un micro Stato, mi ha fatto pensare a una città come nuovo «spazio giuridico»², nella quale le pratiche di amministrazione condivisa sono sostenute e, in parte, regolate. Una città *sharing*, per scelta o per necessità, *smart* per definizione (l’una inclusiva dell’altra); una *EUCity*, per utilizzare l’acronimo del progetto che ha ispirato questa pubblicazione.

Il volume che si licenzia (virtualmente) alle stampe rappresenta uno dei risultati di un progetto Erasmus+ Jean Monnet Project 2017-2019 intitolato “New Policies and Practices for European Sharing Cities”, coordinato dalla sottoscritta, all’interno dell’Università di Bologna, con la partecipazione di altre istituzioni, pubbliche e private.

Il progetto *EUCity* perseguiva l’obiettivo di analizzare l’impatto del fenomeno della c.d. “sharing economy” sulle città, sui mutamenti che esso provoca nella *governance* di città di varie dimensioni, sulle politiche pubbliche in tema di alloggi, turismo e mobilità, sulle relazioni tra soggetti istituzionali, operatori professionali, rappresentanti di categorie di lavoratori e le nuove piattaforme digitali.

Durante i due anni di progetto, i ricercatori del *team EUCity* hanno organizzato vari eventi: alcuni aperti alla cittadinanza, altri ristretti agli operatori; taluni diretti principalmente, ma non esclusivamente, agli studenti, altri indirizzati agli esperti di molteplici settori professionali interessati agli sviluppi dell’economia di piattaforma. Ogni evento è stato pensato per uno specifico *target* di pubblico per costruire, nel corso del progetto, un filo conduttore che potesse alimentare sia il dibattito teorico sulle città collaborative, sia la costruzione di strumenti utili ai funzionari e agli amministratori locali, per orientarsi in questo contesto piuttosto complesso. Ogni evento ha visto la partecipazione di esperti (docenti internazionali, amministratori locali, rappresentanti di categorie professionali, ecc.) che hanno affiancato i membri del *team EUCity* nella elaborazione di programmi ricchi di contenuti innovativi e di metodologie sperimentali.

Con questo spirito è stato pensato questo volume, che è cresciuto quasi in forma spontanea e si è arricchito di Autori a ogni evento, per culminare nel

² Si chiede se le città possano avere un rilievo giuridico distinto dal concetto di Comune F. GIGLIONI, *Le città come ordinamento giuridico*, in *Istituzioni del Federalismo* 1, 2018, p. 29 ss., ampliato nel contributo accolto in questo volume.

Teaching course organizzato nei giorni 14 e 15 giugno 2019 presso la Scuola di Specializzazione in Scienze della Pubblica Amministrazione (SPISA) dell'Università di Bologna, durante il quale abbiamo “restituito” alla città e alle pubbliche amministrazioni i risultati del progetto.

Oltre al numero monografico della Rivista Istituzioni del Federalismo appena richiamata, è stata elaborata una *practical guide* (le cui coordinate si possono evincere dal testo di Stefania Profeti e Valeria Tarditi), da diffondere tra gli enti locali. La *practical guide*, in un certo senso, completa questo volume, rappresentando graficamente i modelli, gli interrogativi, le politiche pubbliche, i vuoti o le lacune normative del nostro come di altri ordinamenti giuridici.

Tutti i contributi presenti in questo volume si sono ispirati a un modello nuovo di città e ne hanno analizzato le molteplici facce, consapevoli del fatto che il futuro sia urbano.

Dal report del *World Urbanization Prospects 2018* si coglie un crescente aumento della popolazione che vive nelle città, dal secondo dopoguerra ad oggi: da 751 milioni nel 1950 ai 4.2 bilioni attuali. Questo *trend* riguarda anche le città europee: alcuni studi stimano una crescita della popolazione urbana, con proiezioni al 2050, che evidenziano importanti differenze fra città e nei diversi Paesi dell'Unione³. Questo movimento verso le città ha suscitato un particolare interesse, tra gli altri, per le tematiche ambientali, collegate alla *governance* urbana: le Agende internazionali ed europee puntano a un incremento dell'inclusione sociale per tentare di arginare le diseguaglianze sociali prodotte dagli squilibri ambientali⁴.

³ I dati del World Urbanization Prospects 2018 e le elaborazioni Nomisma su dati UN sono commentati da Valentina Orioli nel suo contributo in questo volume.

⁴ Le città compiono con alcuni degli obiettivi di sviluppo sostenibile stabiliti dalle Nazioni Unite (dalle sfide globali contro la povertà, la diseguaglianza, il cambio climatico, il degrado ambientale, ecc.). In questo senso: *Transforming our world: the 2030 Agenda for sustainable development* (2015) https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E e *The New Urban Agenda*, UN Habitat (2016) <http://habitat3.org/the-new-urban-agenda/>. Sul versante europeo, i dodici temi prioritari per rendere le città più inclusive e sostenibili, individuati dal *EU Urban Agenda* che discende dal Patto di Amsterdam (2016), toccano le politiche urbane, in connessione con altri livelli di governo (territoriali e nazionali), quali: la mobilità urbana, la qualità dell'aria, la povertà urbana, ecc. (per

L'intenzione di mettere le città al centro delle politiche pubbliche è giustificata anche da un altro fattore, strettamente connesso al *trend* della loro crescita: l'impatto dell'economia digitale sull'ambiente urbano. Ci ricorda Guido Smorto che, a differenza di quanto si era portati a pensare fino a poco tempo fa, l'impiego delle tecnologie digitali ha sì reso la comunicazione e l'interazione a distanza più semplici ed economiche, ma non ha «attenuato l'esigenza, tipica di un'economia di tipo industriale, della prossimità fisica di persone e risorse per lo svolgimento dell'attività di produzione e di scambio di beni e servizi»⁵; al contrario, in questi anni, si è verificata «una radicale trasformazione dei rapporti economici che vede le città sempre più al centro. La nuova economia digitale – è la conclusione – è un fenomeno principalmente urbano», e, aggiungiamo, è un fenomeno fortemente in crescita⁶.

Su queste premesse, il volume è stato suddiviso in una prima parte dedicata alla ricostruzione del nuovo spazio giuridico “città”, una seconda parte dedicata all'analisi delle principali politiche pubbliche coinvolte dall'avvento delle piattaforme digitali (politiche abitative, turismo e mobilità) e una terza parte che prende in considerazione le esperienze di due città che da sempre “dialogano” e recentemente hanno formalizzato la loro collaborazione: Barcellona e Bologna.

Nella prima parte del volume emergono anche i tentativi di andare alla ricerca di una definizione della *sharing economy*, se non altro per puntualizzare le caratteristiche utili allo studio del nuovo concetto di città. L'una influenza l'altra, come dimostrano i vari aggettivi che si sono affiancati nel corso degli anni al lemma “città”. Espressioni quali *smart, sharing, cooperative* – che dagli anni '90 si susseguono per definire le città – rappresentano l'evoluzione dei legami tra tecnologia, mercati e dimensione urbana⁷. Dietro alle etichette

un approfondimento si vedano i lavori del *Urban Intergroup at the European Parliament*: <http://urban-intergroup.eu>).

⁵ Questa tesi, richiamata nel contributo di Guido Smorto in questo volume, è espressa, tra gli altri, da W.G. FLANAGAN, *Urban Sociology: Images and Structure*, Lanham, Rowman & Littlefield Publisher, 2010, p. 378 ss.

⁶ Si vedano i dati della crescita nel *Digital economy report 2019. Value creation and capture: implication for developing countries*, delle Nazioni Unite.

⁷ Il termine *smart* (riferito alle città che pongono le tecnologie dell'informazione e della comunicazione al servizio della comunità), in voga negli anni '90, ha ceduto il passo al termine *sharing* (riferito a un concetto ampio di condivisione che include tan-

si misurano le *performances* delle varie città sulla base delle pratiche collaborative adottate. L'analisi empirica proposta nel saggio di Stefania Profeti e Valeria Tarditi è effettuata su tre città – Bologna, Milano e Torino – che da alcuni anni si posizionano ai primi posti nei vari *ranking* delle città italiane più *smart* o innovative, come l'*ICity rate* del Forum PA e lo *Smart City Index* elaborato dalla società *Ernst&Young*.

La dimensione delle città sicuramente è un fattore rilevante per le scelte metodologiche di questo tipo di analisi; tuttavia, le modalità con cui l'economia circolare impatta sulle città sono svariate e si riversano su enti di grandezza diversa. Come spiegano le autrici, «il concetto stesso di collaborazione ha progressivamente subito un processo di dilatazione semantica, con una estensione dei referenti empirici che spazia oggi dalle pratiche di democrazia partecipativa, passando per varie forme di partenariato pubblico-privato, fino ad arrivare alle relazioni *peer to peer* legate all'economia di piattaforma». Dunque, la dimensione può rilevare come elemento discriminante per l'operatore (*rectius*: la piattaforma) che decide di offrire il prodotto/servizio in una città piuttosto che in un'altra, nella modalità c.d. *Consumer-to-Business* (C2B), con scambi tra consumatori e imprese attraverso siti intermediari (piattaforme) che offrono servizi individuali, tipica espressione della c.d. *gig economy*, come dimostrano i casi delle piattaforme AirBnB e Uber

to le politiche della cooperazione dal basso, quanto quelle che tentano di creare strategie favorevoli alle diverse manifestazioni della *sharing economy*). Per una ricognizione della letteratura sul diverso uso dei due termini si rinvia al contributo di Guido Smorto, in questo volume. Interessanti sono i casi di auto-qualificazione: città che sanciscono, in documenti politici, la loro evoluzione da *smart* a *collaborative*, come si legge nelle Linee di Mandato 2016-2021 del Comune di Bologna: «si è cominciato a parlare di “città collaborativa” come di un approccio capace di superare per innovatività il modello della *smart city* che si era affermato in quegli anni come obiettivo qualitativo per molte città [...] nel primo mandato abbiamo promosso un approccio basato sulla sussidiarietà. Ciò che lo ha differenziato dalla più nota *smart city* è l'approccio scaturito dall'approvazione del primo “Regolamento per la gestione condivisa dei beni comuni”. La sfida era quella di sperimentare un'idea di città aperta e fondata sulla rigenerazione continua del senso civico. Nel nuovo mandato vogliamo proseguire in questa direzione rafforzando la capacitazione e la coprogettazione come metodo per assumere e realizzare le decisioni del governo cittadino»: *Idee e valori per Bologna. Linee programmatiche di mandato 2016-2021*, in <http://www.comune.bologna.it/sites/default/files/documenti/Linee%20programmatiche%20mandato%202016-2021.pdf>

(il primo trattato da Chiara Alvisi nel contributo scritto con Alessio Claroni che mette in luce i risvolti giuridici della piattaforma e l'impatto sulle politiche abitative, in particolare sul fenomeno della "turistificazione" oramai diffuso in molte città europee⁸). Ancora, gli scambi tra aziende e consumatori senza intermediazione e tramite piattaforme online (*Business-to-Consumer* – B2C), come il *car/bike sharing* possono incidere in maniera significativa sulle politiche urbane di mobilità, ponendosi come servizio complementare al trasporto pubblico, sia nella versione del c.d. flusso libero, sia in quella tradizionale, come osserva Alessio Claroni nella parte dedicata ai problemi di governo della *sharing mobility* nel settore del *bike-sharing*.

Apparentemente esclusi – ma non necessariamente estranei – alle politiche urbane possono sembrare i «*business models of the collaborative economy*»⁹ *Business-to-Business* (B2B): tra aziende per lo scambio di servizi o informazioni, e *Peer-to-Peer* (P2P) che avvengono tra singoli individui senza un coinvolgimento delle amministrazioni pubbliche.

Seguendo questa classificazione, le relazioni tra (i tanti volti de) l'economia di piattaforma e l'ambiente urbano si prestano ad essere studiate secondo due approcci metodologici distinti: uno *top-down*, che muove dal fenomeno *sharing economy* e approda alle politiche pubbliche della città (adottato principalmente dai privatisti e dagli economisti, anche se spesso l'analisi si arresta agli effetti della *sharing economy* e dei mercati) e uno *bottom-up*, che considera le pratiche delle città collaborative come esempi di economia condivisa (più familiare a pubblicisti, sociologi, politologi). Questi due differenti modi di affrontare il tema – sia sul versante accademico che su quello più tecnico-pratico – sono ancora piuttosto distanti tra loro; spesso è necessario più di un passaggio logico per collegare l'economia collaborativa alle politiche urbane ed evitare di rappresentare la *sharing economy* unicamente nelle

⁸ Per la Spagna, si rinvia al recente lavoro di A.M. DE LA ENCARNACIÓN, A. BOIX PALOP, *La regulación del alojamiento colaborativo. Viviendas de uso turístico y alquiler de corta estancia en el derecho español*, Pamplona, Aranzadi, 2018.

⁹ Il riferimento è alla classificazione proposta da K. STOKE, E. CLARENCE, L. ANDERSON, A. RINNE, *Making Sense of the UK Collaborative Economy*, Nesta, 2014, nel report https://media.nesta.org.uk/documents/making_sense_of_the_uk_collaborative_economy_14.pdf. Si vedano anche gli studi di M. Bernardi, *Un'introduzione alla Sharing Economy*, Milano, Fondazione Gian Giacomo Feltrinelli, 2015.

varianti B2B e P2P e l'amministrazione condivisa come una mera evoluzione delle politiche di partecipazione sostenuta dal Comune.

Sul piano definitorio, un tentativo, non tanto di unione, quando piuttosto di separazione, è stato proposto da Iaiaone¹⁰ con la distinzione analitica tra *sharing city* e *co-city*, richiamata sia nel contributo di Profeti e Tarditi, sia in quello di Claudia Tubertini, ai quali rimandiamo.

Al di là degli sforzi classificatori che, per ragioni di spazio, in questa sede non posso approfondire, ciò che merita attenzione è l'utilizzo del lemma "città", al posto di ente locale (*rectius*: Comune) da parte della letteratura giuridica italiana. Questo filone di ricerche si inserisce in quello inaugurato da Auby con gli studi sul *droit de la ville*¹¹, non senza apporti innovativi sul piano teorico¹².

Nonostante sia praticamente sconosciuto all'ordinamento giuridico italiano – che lo prevede come «titolo onorifico» all'art. 18 del TUEL – il termine città sta iniziando a circolare in forma autonoma rispetto agli altri utilizzati dal legislatore, confermando così gli insegnamenti di Scarpelli sul linguaggio, per cui conviene abbandonare la «concezione pittorica del linguaggio e l'idea che ad ogni parola debba corrispondere un referente nel mondo» e andare a cercare «l'uso»¹³ che della parola si fa, in un dato contesto storico. La parola città

¹⁰ C. IAIONE, *Le politiche pubbliche al tempo della sharing economy. Nell'età della condivisione il paradigma del cambiamento è la collaborazione*, in E. POLIZZI, M. BASSOLI (a cura di), *Le politiche della condivisione. La sharing economy incontra il pubblico*, Milano, Giuffrè, 2016.

¹¹ J-B. AUBY, *Droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, Paris, LexisNexis, 2016.

¹² Una riflessione sugli elementi determinanti si trova in M. ROVERSI MONACO, *La città nell'ordinamento giuridico*, in *Istituzioni del Federalismo*, 4/2016, p. 975 ss.; Sull'apporto teorico alla costruzione di un diritto alla città si vedano, tra gli altri: gli scritti di Fabio Giglioni: oltre al già citato F. GIGLIONI, *Le città come ordinamento giuridico*, cit., si rinvia al bel libro F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione dei beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, il Mulino, 2017 e i lavori di Christian Iaione, tra cui l'ultimo: P. CHIRULLI, C. IAIONE (a cura di), *La co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, Napoli, Iovene editore, 2018.

¹³ Così, Scarpelli, richiamando l'ultimo Wittgenstein ci insegna che per l'analisi del significato non bisogna cercare il referente, bensì l'uso «e solo quando l'uso risulti referenziale cerca[re] il referente», poiché «la ricerca dell'uso non è mai ricerca del significato di una parola isolata che, con speciale evidenza nel caso delle parole non

non è affatto estranea alla cultura giuridica della nostra penisola, mentre è estranea alla normativa attuale sull'autonomia locale, basata sul dettato costituzionale dell'art. 114. Ciò si riflette sui tentativi della dottrina – inclusa quella che si esprime negli articoli che seguono – di prendere in considerazione l'uso che della parola si fa (soprattutto da parte della classe politica), ma di declinare poi il ragionamento giuridico a favore del Comune (o di altro ente locale) per l'assenza del referente normativo.

La classe politica già ha manifestato questa preferenza da quando le città, sull'onda del fenomeno della *sharing economy*, hanno iniziato a dialogare tra loro, sottoscrivendo una serie di Carte e di Dichiarazioni nelle quali esprimono l'intenzione di collaborare per arginare, controllare, intercettare gli effetti che si riversano sul territorio e sulla *cittadinanza urbana*.

La più recente e più nota è la *Sharing Cities Declaration: Cities' Common Principles and Commitments for City. Sovereignty Regarding the Platform Economy*, sottoscritta a Barcellona in occasione del *Sharing Cities Summit* del novembre 2018, inizialmente da 32 città di tutto il mondo e aperta alla firma di altre, con l'intento di condividere i principi ispiratori per un governo dell'economia digitale (puntualizzati e declinati a livello locale nel contributo di Guido Smorto). La Dichiarazione insiste sui grandi temi socio-economici influenzati dalla *sharing economy* (lavoro, inclusione, salute, sostenibilità ambientale, promozione economica della piccola e media impresa) e sui nuovi temi che questo fenomeno ha fatto affiorare (protezione dei dati, beni comuni urbani, ecc.). Le città firmatarie si impegnano a promuovere politiche pubbliche solidali, di sostegno alle imprese/attività di piattaforme e alla difesa dell'ambiente, assieme a protocolli digitali nel rispetto della normativa locale, ecc.

Oltre a queste manifestazioni di solidarietà e di coalizione tra città, si stanno diffondendo anche Accordi bilaterali per sperimentare nuove strategie tra città che condividono un tessuto socio-economico e/o un'esperienza storica di partecipazione della popolazione ai processi decisionali dell'ente locale. È il caso dell'Accordo firmato dai *Sindaci delle Città* di Bologna e di Barcellona a

referenziali, metterebbe in un vicolo cieco»: U. SCARPELLI, *Diritti positivi, diritti umani: un'analisi semiotica*, in S. CAPRIOLI, F. TREGGIANI, *Diritti umani e civiltà giuridica*, Perugia, Pliniana, 1992, p. 34.

novembre del 2018, nel quale si legge che «le città, protagoniste dei cambiamenti sociali, economici, ambientali e tecnologici, sono il livello di governo in grado di individuare le soluzioni più efficaci per i cittadini e di proporre nuove forme di governance più aperte e democratiche» e che «un ruolo più forte delle città all'interno dell'Unione europea rafforzerebbe la stessa Unione [...] vedono nella dimensione municipale della politica e nel protagonismo delle città la migliore risposta alle disuguaglianze create dai processi di globalizzazione e al riaffiorare dei nazionalismi e del sovranismo». Le premesse che hanno spinto le due città a sottoscrivere l'accordo si evincono dai contributi di Marc Vilalta e di Valentina Orioli, dedicati rispettivamente alle esperienze di Barcellona e di Bologna.

Orbene, che il Comune si sia sempre presentato come un “collante” tra le esigenze che generano dalla società è noto; è l'ente chiamato a risolvere le problematiche che, prima *facie*, nascono dai bisogni della collettività; diventa l'interlocutore privilegiato dei singoli come delle formazioni sociali e, talora, assume la veste di “intermediario” tra tali soggetti e lo Stato centrale, proponendo soluzioni o esponendo i problemi che il tessuto sociale lascia permeare. Da un lato, si fa promotore di nuove istanze e, dall'altro appresta soluzioni anche in assenza di un quadro normativo-istituzionale di riferimento, posto che i governi locali mostrano una maggiore capacità innovativa rispetto ai governi centrali¹⁴.

La novità, nell'era della *sharing economy*, è che il (“very”) *soft law* che emerge da queste “Carte” è tutto improntato ai temi della solidarietà sociale e proietta le città verso uno scenario nuovo, nel quale «il diritto della città scavalca quello statale e delle comunità autonome, poiché le città si fanno carico dei problemi globali e non solo di quelli locali»¹⁵.

¹⁴ L. BOBBIO, *I governi locali*, Roma-Bari, Laterza, 2002. Ricordiamo che, spesso a livello locale si sono introdotte e sperimentate per la prima volta delle innovazioni nelle politiche pubbliche (ripercorrendo la storia pensiamo al caso del Comune di Milano che già nel periodo tra il 1870 e il 1880, in assenza di precise disposizioni legislative ha anticipato di molto alcuni tipi di intervento sociale quali il servizio di distribuzione del gas, dell'acqua potabile, della rete tranviaria, oltre ad alcuni interventi nel campo del lavoro).

¹⁵ T. FONT I LLOVET, relazione al Convegno in memoria del Prof. Luciano Vandelì. *Autonomie Regionali e Locali tra passato presente e futuro*, tenutosi a Bologna nei giorni 15 e 16 novembre 2019, citazione liberamente adattata da me, in attesa del con-

Dalla Dichiarazione di Barcellona, agli accordi tra singole città, i doveri di solidarietà che emergono da quelle dichiarazioni di intenti non possono che evocare il dovere di «rimuove[re] gli ostacoli di ordine economico e sociale [...]», ma al tempo stesso anche di garantire e promuovere i diritti inviolabili dell'uomo, a livello locale, che il combinato disposto degli articoli 2 e 3, comma 2 della nostra Costituzione sancisce nei confronti della Repubblica¹⁶. Di fronte alla sempre più massiva presenza delle piattaforme digitali che impattano sul contesto urbano, la città risulta il livello di governo più indicato per rimuovere i (nuovi) ostacoli e promuovere politiche di condivisione in una nuova ottica dell'attività amministrativa che si affianca (non si sostituisce!) a quella tradizionale, come ben spiega Claudia Tubertini nel suo contributo, nel quale propone addirittura di convertire l'esperienza di amministrazione condivisa delle città in un modello esportabile agli enti di livello "superiore", seguendo il principio di sussidiarietà verticale.

La città come soggetto esponenziale degli interessi localizzati su un determinato territorio, opera come formazione sociale e con le formazioni sociali, dando forma a quel principio di sussidiarietà orizzontale previsto dalla nostra Costituzione. Le città intese come «il luogo naturale di riviviscenza o quantomeno di ridefinizione dei diritti» che devono essere tradotti in prestazioni le quali, in un contesto segnato dall'economia collaborativa, possono andare oltre le molteplici pratiche collaborative e dare forma «alle complesse dinamiche di piena sussidiarietà, ove non solo le istituzioni della città si aprono e ascoltano quanto viene dalla comunità dei suoi abitanti ma, mettendo in discussione l'alternativa Stato/mercato, ipotizzano uno spazio ulteriore, terzo, di impegno spontaneo dei cittadini in attività e veri e propri servizi per la collettività» (Daniele Donati in questo volume).

Queste Dichiarazioni e questi accordi hanno il vantaggio di apportare (dal basso) un contributo alla costruzione teorica del diritto delle città, facendo

tributo scritto. Già in uno studio di qualche anno fa è stato sostenuto che la città fosse la combinazione di molti mestieri, organizzazioni sociali e professionali, che fosse non sufficientemente studiata nei manuali di diritto degli enti locali e, richiamando Santi Romano, che andasse «oltre il comune»: R. CAVALLO PERIN, *Beyond the Municipality: the City, its Rights and its Rites*, in *It. Jour. Pub. Law*, 2, 2013, pp. 307 ss.

¹⁶ Quel diritto promozionale evocato da N. BOBBIO, *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi del diritto*, Milano, Edizioni di comunità, 1977.

emergere quelle «condizioni iniziali di informalità» che caratterizzano molte esperienze di amministrazione condivisa per traghettarle verso «percorsi accettabili di legalità formale»¹⁷. Lo scambio di *best practices* tra le città e, in generale, i fenomeni di isomorfismo, che si stanno diffondendo sia all'interno sia all'esterno del territorio italiano, suscitano qualche dubbio, se non altro in riferimento ai requisiti di comparabilità. La circolazione di un modello di regolamento valido “per tutte le stagioni” ossia, per tutte le dimensioni e caratteristiche degli enti locali recettori (quello del Comune di Bologna, abbinato allo strumento dei patti di collaborazione, analizzato nei contributi di Tubertini e Donati), rievoca i limiti dell'imitazione dello statuto e del regolamento “tipo”, registrate ai tempi dell'approvazione della Legge 142/1990. Così pure l'interazione tra città che appartengono a modelli di forma di governo diversa e che organizzano i servizi locali su modelli differenti potrebbe rivelarsi infruttifera, se non addirittura foriera di errori. La diversità non esclude la comparazione, solo richiede un certo grado di attenzione.

Se a un contesto omogeneo ci si vuole ispirare, forse è meglio iniziare con un riferimento generale ad alcuni valori che le città possono condividere e ad alcune sfide che esse possono affrontare in forma collaborativa.

Essendo l'economia collaborativa un fenomeno globale, studiato inizialmente negli Stati Uniti dove sono nate le principali piattaforme, e diffuso poi in Europa, le sfide normative provocate da questi cambiamenti devono ancora essere risolte con successo, sia sul versante europeo sia su quello degli Stati membri, con riferimento alla protezione dei valori sociali europei. L'impatto sociale ed economico di questi nuovi modelli di *business* va analizzato da una prospettiva europea, nella quale privilegiare l'uguaglianza rispetto all'efficienza economica (è oramai noto come l'impatto dei *big data* e il processo decisionale automatizzato possano generare possibili situazioni di disuguaglianza sociale).

Quello delle *European* (prima ancora che) *sharing cities* è un filone di studi portato avanti dai ricercatori del team EUCity, con la collaborazione degli Autori che hanno integrato il team partecipando a questo volume. Le tematiche maggiormente interessate dai riflessi dell'economia di piattaforma sono quelle degli alloggi e delle politiche abitative delle città turistiche (o divenute

¹⁷ F. GIGLIONI, *Le città come ordinamento giuridico*, p. 10.

città turistiche). A fronte del proliferare degli affitti brevi delle abitazioni private mediante l'intermediazione digitale (i cui profili giuridici sono analizzati dai colleghi spagnoli Andrés Boix Palop e M. Belén González Fernández, oltre che nel contributo trasversale su turismo e mobilità di Alvisi e Claroni) sta cambiando lo scenario urbano di molte città. Un fenomeno in particolare è analizzato nel saggio di Bernardi e Mura, o meglio, una particolare categoria di turisti c.d. “zaino in spalla”, che la letteratura individua come turisti autonomi che preferiscono (anche per ragioni di economicità) le abitazioni private offerte su piattaforma piuttosto che le strutture ricettive classiche (hotel, residence, ecc.). Le “pratiche di backpacking” ai tempi della sharing economy, presentate dalle due sociologhe, hanno dei riflessi sullo scenario urbano di molte città.

Turismo e mobilità sono tematiche strettamente connesse, come ha ribadito più volte M. Belén González durante il suo intervento in occasione dell'evento EUCity dal titolo “The effects of the sharing economy on tourism and transport: between consumer protection and market regulation”, tenutosi a Bologna il 26 novembre 2018. Non è un caso, dunque, che due autori (Alvisi e Claroni) abbiamo trattato i due argomenti congiuntamente; per la mobilità trattando sia il caso di Uber, sia quello del bike sharing, in termini generali. Entra invece nello specifico di un'esperienza giuridica (quella francese) Mathilde Callet, con un'analisi delle soluzioni legislative e giurisprudenziali francesi relative alla disciplina di Uber. Alle (al momento solo) proposte del legislatore italiano è dedicato, invece, il contributo di Carlo Ugo de Girolamo, comparatista che porta nel volume anche l'esperienza di Deputato della XVIII Legislatura.

Una sintesi delle esperienze di due *European sharing cities* è disponibile nella terza parte del volume, dove vengono esposti tanto il tentativo di regolazione “dal basso”, attraverso la sperimentazione del Regolamento per la gestione condivisa dei beni comuni e dei patti di collaborazione tra privati e enti locali (è il caso di Bologna), quanto l'interpretazione della normativa esistente per calarla nell'esperienza di gestione di spazi pubblici con il “Programa de Patrimonio Ciudadano de Uso y Gestión Comunitarios” (è il caso di Barcellona).

I due oggetti di studio si presentano omogenei sotto il profilo della comparabilità e consentono non tanto (o non solo) di essere raffrontati l'uno

all'altro, quanto piuttosto di analizzare le analogie e le differenze rispetto a un modello di organizzazione dell'ente locale piuttosto solido.

Del resto, un dialogo a un livello istituzionale più alto (parametrato con il principio di sussidiarietà) era già stato proposto nella prima parte del volume da Martinelli e Tamascelli rispetto alla Regione Emilia-Romagna e alla Comunità autonoma catalana sul fenomeno del cooperativismo di piattaforma (il contributo è dedicato ai riflessi di questo fenomeno all'interno del movimento cooperativo italiano e si basa sull'applicazione di una serie di parametri elaborati dal centro di studi catalano Dimmons).

PARTE PRIMA

Sharing cities

Autonomie locali e politiche pubbliche per l'economia digitale

di Guido Smorto

Title: Local self-government and public policies for the digital economy

Abstract: The digital revolution has generated a significant mismatch between the impact of the new economy and the distribution of regulatory responsibilities among different actors. While deeply affected by ongoing changes, cities do not always have adequate tools to deal with these novelties and to manage the ongoing transformations in accordance with their own needs. Against this backdrop, the paper analyses the effects of digital technologies on urban fabric and it reflects on the contrast between the need of policies tailored on local peculiarities and the necessity of harmonized rules for a global market. In fact, the tension between market uniformity and city experimentation is the fundamental issue related to the rise of the digital economy. This is why it is essential to combine the scrutiny of the impact of the digital economy on the urban environment and the resulting need of local public policies, with an in-depth analysis of the crisis of market regulation. Only by doing so, we can tackle the challenges posed by the digital revolution to the government of cities – safeguarding the urban environment and its community, guaranteeing the right to housing, protecting work – while, at the same time, consider the many global challenges in respect of which cities play a key role, from sustainable mobility to energy conversion.

1. L'economia digitale come fenomeno urbano

Nel dibattito sugli effetti della rivoluzione tecnologica sui mercati ci eravamo abituati in questi anni a profezie su un futuro lontano dalle città. Grazie

all'impiego delle tecnologie digitali – è la tesi – la comunicazione e l'interazione a distanza divengono molto più semplici ed economiche che in passato, con la conseguenza di attenuare l'esigenza, tipica di un'economia di tipo industriale, della prossimità fisica di persone e risorse per lo svolgimento dell'attività di produzione e di scambio di beni e servizi¹.

In contrasto con questa diffusa previsione, si è invece verificata in questi anni una radicale trasformazione dei rapporti economici che vede le città sempre più al centro. La nuova economia digitale – è la conclusione – è un fenomeno principalmente urbano².

Per descrivere il sempre più stretto legame tra tecnologia, mercati e dimensione urbana è stata coniata una terminologia apposita. Dagli anni novanta del secolo scorso si usa l'espressione di *smart city* (città intelligente), secondo una linea di riflessione sull'impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione avviatasi già negli anni settanta e che, in tempi più recenti, si è sempre più focalizzata sui modi in cui le tecnologie consentono di affrontare i

¹ Cf. S. GRAHAM, S. MARVIN, *Telecommunications and the City: Electronic Spaces, Urban Places*, London-New York, Routledge, 1996, p. 89 ss.; W.G. FLANAGAN, *Urban Sociology: Images and Structure*, Lanham, Rowman & Littlefield Publisher, 2010, p. 378 ss., cui si rimanda anche per la letteratura ivi citata a supporto di questa tesi.

² Cf. D. McLAREN, J. AGYEMAN, *Sharing Cities. A Case for Truly Smart and Sustainable Cities*, Boston, MIT Press, 2015; N.M. DAVIDSON, J.J. INFRANCA, *The Sharing Economy as an Urban Phenomenon*, in *Yale L. & Pol'y Rev.*, 34, 2016, p. 215 ss.; ID., *The Place of the Sharing Economy*, in N.M. DAVIDSON, M. FINCK, J.J. INFRANCA (Eds), *The Cambridge Handbook of The Law of the Sharing Economy*, Cambridge, CUP, 2018, 205 ss.; M. FINCK, S. RANCHORDAS, *Sharing and the City*, in *Vand. J. Transnat'l L.*, 49, 2016, P. 1299 SS.; D.E. RAUCH, D. SCHLEICHER, *Like Uber, but for Local Governmental Policy: The Future of Local Regulation of the Sharing Economy*, in *George Mason University Law and Economics Research Paper Series*, 15-01, <http://ssrn.com/abstract=2549919> (ultimo accesso: ottobre 2019); C. RABARI, M. STORPER, *The Digital Skin of Cities: Urban Theory and Research in the Age of the Sensor and Metered City, Ubiquitous Computing and Big Data*, in *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 8, 1, 2015, p. 27 ss.; NATIONAL LEAGUE OF CITIES, *Cities. The Sharing Economy and What's Next*, Washington, NLC, 2015, p. 1 («Cities play a central role in deciding which sharing economy practices are adopted and which are rejected»). Per una rassegna della letteratura sul tema si rinvia a F. ARTIOLI, *Digital Platforms and Cities: A Literature Review for Urban Research*, Working Paper 01/2018, Science Po Urban School, http://blogs.sciences-po.fr/recherche-villes/files/2018/06/WP01_2018-Artioli.pdf (ultimo accesso: ottobre 2019).

bisogni di una comunità e dei suoi abitanti³; o, più di recente, di *sharing city* (città della condivisione) per designare più peculiarmente quelle città che hanno avviato una serie di politiche volte alla creazione di un contesto favorevole al fiorire della c.d. *sharing economy* (economia della condivisione)⁴.

Nell'alveo dell'ampia categoria di città *smart* o *sharing* si collocano realtà anche molto diverse tra loro⁵. A volte le politiche urbane per il digitale nascono dall'alto per volere delle stesse autorità cittadine, come nel caso di Seul⁶ o

³ M. BATTY, K.W. AXHAUSEN, F. GIANNOTTI, A. POZDNOUKHOV, A. BAZZANI, M. WACHOWICZ, G. OUZOUNIS, Y. PORTUGALI, *Smart Cities of the Future*, in *The European Physical Journal Special Topics*, 214, 2012, p. 481 ss.; U. BERARDI, *Clarifying the New Interpretations of the Concept of Sustainable Building*, in *Sustainable Cities and Society*, 8, 2013, p. 72 ss. Per una critica del modello di *smart city* incentrato esclusivamente sulla dimensione tecnologica, v. A. GREENFIELD, *Against the Smart City*, New York, Do Projects, 2013.

⁴ Oltre ai testi già citati, per un'ampia ricognizione delle politiche pubbliche nelle diverse città del mondo riconducibili alla categoria delle *sharing city* si vedano anche i due report pubblicati dal sito nordamericano *Shareable*. In particolare: SHAREABLE, *Policies for Shareable Cities: A Sharing Economy Policy primer for Urban Leaders*, 2013, <https://www.shareable.net/new-report-policies-for-shareable-cities/> (ultimo accesso: ottobre 2019); ID., *Sharing Cities: Activating the Urban Commons*, 2018, <https://www.shareable.net/sharing-cities/> (ultimo accesso: ottobre 2019). Per un'antologia in italiano degli articoli più significativi pubblicati da *Shareable*, sia consentito rinviare a T. BONINI, G. SMORTO (a cura di), *Shareable! L'economia della condivisione*, Torino, Edizioni di Comunità, 2017, spec. p. 65 ss., nella sezione relativa a "Politiche e città".

⁵ Per una ricognizione dei diversi significati assunti in letteratura dall'espressione *smart city* si rinvia a V. ALBINO, U. BERARDI, R.M. DANGELICO, *Smart Cities: Definitions, Dimensions, Performance, and Initiatives*, in *The Society of Urban Technology*, 22, 1, 2015, p. 1 ss. («The label "smart city" is a fuzzy concept and is used in ways that are not always consistent»); T. NAM, T.A. PARDO, *Conceptualizing Smart City with Dimensions of Technology, People, and Institutions*, in *Proc. 12th Conference on Digital Government Research*, College Park, MD, 2011, cui si rinvia anche per un confronto con altri aggettivi, sempre riferiti alla città (*digital, intelligent, knowledge, ubiquitous*).

⁶ Sulle politiche di condivisione avviate da Seul v. M. JAE MOON, *Government-Driven Sharing Economy: Lessons from the Sharing City Initiative of the Seoul Metropolitan Government*, in *Journal of Developing Societies*, 33, 2, 2017, p. 223 ss.; M. BERNARDI, D. DIAMANTINI, *I modelli di governance della sharing economy. Due casi a confronto: Milano Sharing City e Sharing City Seoul*, in E. POLIZZI, M. BASSOLI, *Le politiche della condivisione. La sharing economy incontra il pubblico*, Milano, Giuffrè, 2016, p. 105 ss.

della sperimentazione avviata dal governo britannico per Leeds e Manchester⁷; in altri casi sono frutto di iniziative dal basso, come nel caso di Amsterdam o Barcellona, e solo in un secondo momento oggetto di strategie d'azione da parte dei soggetti pubblici⁸. In alcuni casi, la qualificazione di *sharing/smart city* designa politiche urbane caratterizzate dall'adozione di soluzioni e strategie volte a creare un ambiente normativo favorevole per le imprese digitali; in altri, sta ad indicare l'elaborazione di politiche alternative di condivisione e collaborazione, talvolta in aperta opposizione alle logiche di mercato e di profitto, come nel caso delle «città ribelli»⁹ o «senza paura»¹⁰.

A partire dalle buone pratiche sperimentate a livello locale si prova ad avviare una riflessione comune sui temi dell'economia digitale e del suo impatto sul tessuto socio-economico delle città. Nascono vere e proprie coalizioni tra città per l'elaborazione di strategie da adottare e sperimentazioni da intraprendere per far fronte alle trasformazioni in corso: dalle prime iniziative sorte negli Stati Uniti, come la *Shareable Cities Resolution* sottoscritta da quindici

⁷ Cf. UK GOVERNMENT, *Independent review on the sharing economy*, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/414111/bis-15-172-government-response-to-the-independent-review-of-the-sharing-economy.pdf. (ultimo accesso: ottobre 2019).

⁸ Su Barcellona v. *infra*, par. 7. Su Amsterdam, v. *Amsterdam Action Plan Sharing Economy*, ShareNL, 2016, <https://www.sharenl.nl/nieuws/2016/03/09/actionplan-sharing-economy> (ultimo accesso: ottobre 2019). Per un'analisi comparata di alcune tra le città (tra cui Amsterdam) che hanno adottato politiche pubbliche orientate alla condivisione, si rinvia a D. MCLAREN, J. AGYEMAN, *Sharing Cities. A Case for Truly Smart and Sustainable Cities*, cit., p. 11 ss., dove sono messe a confronto San Francisco, Copenaghen, Medellin, Amsterdam e Bangalore. Con specifico riferimento a Barcellona, v. M. FUSTER MORELL, R. ESPELT, *How much are digital platforms based on open collaboration? An analysis of technological and knowledge practices and their implications for the platform governance of a sample of 100 cases of collaborative platforms in Barcelona*, in *Proceedings of the 14th International Symposium on Open Collaboration*, <https://dl.acm.org/citation.cfm?id=3233970> (ultimo accesso: ottobre 2019).

⁹ La definizione di «città ribelli» si deve a D. HARVEY, *Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution*, London, Verso Books, 2013. Nell'elaborazione di politiche di condivisione per l'economia digitale si riprende spesso la definizione di «città ribelli»: cf., ad esempio, M. FUSTER MORELL, *A Barcellona le politiche di condivisione si mettono in comune. Altre città possono farlo?*, in T. BONINI, G. SMORTO (a cura di), *Shareable!*, cit., p. 79 ss.

¹⁰ <http://fearlesscities.com/en> (ultimo accesso: ottobre 2019).

città nordamericane nel 2013¹¹ alla recente *Sharing Cities Declaration*, firmata a Barcellona a fine 2018 da alcune tra le più importanti città del pianeta¹².

Tuttavia, a dispetto della centralità della dimensione urbana negli attuali processi economici e di un'influente narrazione che descrive le città come gli attori protagonisti dell'innovazione e dei processi economici¹³, in una vera e propria competizione globale sulla qualità di beni e servizi per attrarre le persone (e i loro soldi)¹⁴, è sempre più evidente che quasi mai da sole le città sono in grado di affrontare la sfida sferrata dalla rivoluzione digitale.

È a partire da queste premesse che il presente lavoro intende ragionare sulle confliggenti esigenze di sviluppo di politiche locali ritagliate sulle specificità locali e, in modo opposto, di uniformità delle regole del gioco imposte dal libero mercato (in Europa, di un unico *Digital Single Market*). Su questa ine-

¹¹ <https://www.theguardian.com/sustainable-business/circular-economy-policy-cities-inclusive-urban> (ultimo accesso: ottobre 2019).

¹² Cf. M. FUSTER MORELL, M. RENAU CANO, V. VIDAL, *Report. An Overview of Public Policies of the Sharing Economy by Cities*, Luglio 2019, <http://www.sharingcitiesaction.net/resources/report-for-cities/report-an-overview-of-public-policies-of-the-sharing-economy-by-cities/> (ultimo accesso: ottobre 2019); M. FUSTER MORELL (a cura di), *Sharing Cities. A Worldwide Cities Overview on Platform Economy Policies with a Focus on Barcelona*, Barcellona, Editorial UOC, 2018, p. 1 ss.

¹³ Cf. S. SASSEN, *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton, PUP, 2001 (2° ed.); ID., *Cities in a World Economy*, Newbury Park, Pine Forge Press, 2012 (4° ed.); A.J. SCOTT, *Regions and the World Economy. The Coming Shape of Global Production, Competition, and Political Order*, Oxford, OUP, 1998; ID., *Social Economy of the Metropolis: Cognitive-Cultural Capitalism and the Global Resurgence of Cities*, Oxford, OUP, 2008; M. STORPER, *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*, New York-London, The Guilford Press, 1997; ID., *The Rise and Fall of Urban Economies: Lessons from San Francisco and Los Angeles*, Redwood City, Stanford Business Books, 2015; R. FLORIDA, *The Rise of the Creative Class and How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*, New York, Basic Books, 2002; ID., *The New Urban Crisis: How Our Cities Are Increasing Inequality, Deepening Segregation, and Failing the Middle Class and What We Can Do About It*, New York, Basic Books, 2016; S. MUSTERD, Z. KOVÁCS (Eds), *Place-making and Policies for Competitive Cities*, Oxford, Wiley-Blackwell, 2013; S. MUSTERD, A. MURIE, *Making Competitive Cities*, Oxford, Wiley-Blackwell, 2010; P. LE GALÈS, *European Cities. Social Conflicts and Governance*, Oxford, Oxford Scholarship Online, 2002.

¹⁴ C.M. TIEBOUT, *A Pure Theory of Local Expenditures*, in *The Journal of Political Economy*, 64, 1956, p. 416 ss.

liminabile tensione tra locale e globale si giocano, infatti, molte delle questioni più spinose emerse in questi anni in tema di economia digitale e la ricerca di politiche pubbliche adeguate frutto del bilanciamento di queste opposte esigenze.

Nonostante si tratti di uno snodo cruciale della riflessione in corso, il dialogo tra dimensione locale e globale dell'economia digitale difficilmente si verifica. Gli studi sui mercati digitali si concentrano sui meccanismi di funzionamento dello scambio, sui nuovi bisogni di tutela che emergono per effetto di queste trasformazioni e su quali regole siano maggiormente adeguate al funzionamento del mercato, con riguardo alla concorrenza, al lavoro, al consumo. Mentre la riflessione sugli effetti sul territorio è del tutto assente. Allo stesso tempo, la maggior parte degli studi sulle città si concentrano sulle opportunità di crescita e sui guadagni in efficienza nell'erogazione dei nuovi servizi abilitati dalle tecnologie (affitti a breve termine, servizi di mobilità alternativi) e, in negativo, sui rischi di congestione causati dal proliferare incontrollato di questi servizi, sul loro impatto sull'ambiente urbano, e sulle misure di contenimento degli effetti indesiderati. Ma difficilmente si soffermano sulle ragioni economiche delle trasformazioni e, di conseguenza, sulle regole necessarie per il governo dei mercati digitali¹⁵. Questa separazione, frutto forse anche di una divisione accademica tra ambiti disciplinari, ha pregiudicato la riflessione sul tema. D'altra parte, è solo mettendo assieme queste due prospettive – il ragionamento sul funzionamento dei mercati digitali e quello sull'impatto sulle città – che è possibile elaborare politiche pubbliche adeguate alle sfide poste dal digitale.

2. L'economia digitale come fenomeno globale

Per provare a combinare le due diverse prospettive, iniziamo con il tratteggiare le caratteristiche peculiari che assumono la produzione e il consumo di beni e servizi nell'economia digitale. In modo schematico, possiamo identifi-

¹⁵ Per un'ampia rassegna di articoli che analizzano queste due questioni si rinvia a N.M. DAVIDSON, M. FINCK, J.J. INFRANCA, *The Cambridge Handbook of The Law of the Sharing Economy*, cit., p. 1 ss.

care tre grandi linee di tendenza dei mercati digitali: la nascita di imprese “piattaforma” che intermediano domanda e offerta di beni e servizi; l’erogazione di servizi da parte di una “folla” (*crowd*, secondo l’espressione inglese) di prestatori servizi, professionisti e non; e, infine, l’insorgere di un’economia basata sulla condivisione delle risorse. Sofferamoci brevemente su ciascuno di questi essi.

In primo luogo, per effetto delle tecnologie digitali è nato un nuovo tipo di organizzazione produttiva: un’impresa “piattaforma”, la quale agisce come intermediario tra i diversi versanti del mercato con lo scopo di mettere in contatto gruppi interdipendenti di agenti economici per il coordinamento di domanda e offerta e facilitare così lo scambio di beni e l’erogazione di servizi tra essi. Aziende come Airbnb o Uber sono l’emblema di questa trasformazione da un modello di attività economica fondato sulla fornitura diretta del servizio ad uno in cui piattaforme digitali si limitano a offrire l’infrastruttura tecnologica (*marketplace*, ossia “mercato”, viene spesso definito) per intermediare gli scambi tra soggetti economici indipendenti, attraverso la fornitura di servizi strumentali al regolare svolgimento della transazione. È questo che distingue Airbnb dalle catene di alberghi o Uber dalle compagnie di trasporti tradizionali.

Sotto un secondo profilo, che investe i soggetti dell’attività economica, la riduzione dei costi di comunicazione e di coordinamento causati dalla nascita dell’economia di piattaforma ha reso più semplice ed economica l’offerta di beni e servizi sul mercato da parte di una platea di soggetti molto più ampia che in passato. Interi comparti economici che fino a qualche anno fa erano monopolio esclusivo di professionisti diventano oggi accessibili a soggetti molto diversi tra loro per solidità economica, competenze, professionalità, secondo una tendenza celebrata con una pletera di neologismi più o meno felici – *prosumer*, *producer* – che combinano in un’unica figura, e in una sola espressione, produttore e consumatore, evidenziando così la nascita di una figura intermedia di agente economico che presenta caratteri comuni a entrambe le figure. La nascita di questa economia “tra pari” (*peer-to-peer*) si accompagnerebbe all’inesorabile declino di un’economia esclusivo appannaggio di figure professionali, basata sulla chiara distinzione tra la produzione e il consumo, secondo il modello *business-to-consumer*, il cui futuro sarebbe oramai costretto entro piccole nicchie di mercati specializzati. Alcuni comparti – tra-

sporti e turismo su tutti – starebbero tracciando la rotta verso un nuovo modello di organizzazione economica passibile di sviluppi ben più significativi.

Strettamente collegato alle trasformazioni descritte è un terzo e ultimo elemento di novità: la transizione da un consumo basato sulla proprietà ad uno fondato sulla condivisione delle risorse. Anche in questo caso è grazie alle nuove tecnologie digitali che diviene possibile mettere in comune beni materiali e immateriali. L'inedita possibilità di condividere risorse “sottoutilizzate”, secondo il modello della *sharing economy*, si realizza attraverso un ampio spettro di pratiche di condivisione dirette ad impiegare la “capacità a riposo” (c.d. *idling capacity*) di beni diffusi in una certa società – auto, attrezzi da lavoro, giocattoli e molti altri – che nell'economia tradizionale sono acquistati e non utilizzati appieno dai proprietari. In questo modo, in alternativa all'acquisto e al c.d. consumo proprietario, nasce un nuovo modello di consumo basato sull'accesso temporaneo alle risorse (c.d. *access-based consumption*) e su pratiche innovative per un loro più efficiente utilizzo: dal *carsharing* per l'auto alle *tool* o *toy library* per attrezzi da lavoro e giocattoli¹⁶.

3. Quali regole per i mercati digitali

Chiariti i tratti caratteristici dei mercati digitali, e prima di entrare nel merito della riflessione sull'impatto dell'economia digitale sulle città, è necessario soffermarsi brevemente sulle ragioni per cui le novità descritte mettono in crisi il modello di regolazione tipico dell'economia industriale.

In primo luogo, l'economia di piattaforma ridefinisce la tradizionale distinzione tra mercati e imprese¹⁷, dando vita a realtà organizzative ciascuna

¹⁶ Per un'introduzione all'economia della condivisione e alle sue ricadute giuridiche, sia consentito rinviare a G. SMORTO, *Verso la disciplina giuridica della sharing economy*, in *Mercato concorrenza regole*, 2, 2015, p. 245 ss.

¹⁷ La distinzione tra impresa e mercato come strumenti alternativi di coordinamento della produzione si deve, com'è noto, a R.H. COASE, *The Nature of the Firm*, in *Economica*, 4, 1937, p. 386 ss., e saranno poi sviluppati, soprattutto a partire dagli anni settanta del novecento dagli studi di economia dei costi transattivi e di economia dei contratti. Cf. O.E. WILLIAMSON, *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, New York-London, Free Press, 1985; trad. it, *Le istituzioni economiche del capitalismo. Imprese, mercati, rapporti contrattuali*, Mila-

diversa dall'altra: a volte le piattaforme fanno davvero da semplici intermediari tra chi eroga e chi riceve un servizio; altre volte, invece, offrono esse stesse il servizio utilizzando modelli innovativi di gestione della forza lavoro e dei beni capitali. Questa mutevolezza delle forme dell'organizzazione rende difficile una loro chiara categorizzazione: la nascita di un'impresa-piattaforma che intermedia la fornitura del servizio solleva più di un dubbio sulla disciplina applicabile (a differenza di chi eroga direttamente un servizio, cui si applica con certezza la disciplina di settore).

Per conto loro, le piattaforme digitali respingono invariabilmente la qualifica di fornitore diretto del servizio intermediato: Airbnb quella di operatore del comparto alberghiero e, in modo simile, Uber di operatore di un servizio di trasporto¹⁸. Le ragioni di questa resistenza sono facilmente intuibili alla luce del vigente quadro normativo. Molti dei comparti economici travolti dalla recente ondata di innovazione tecnologica sono fortemente regolati: le prescrizioni per alberghi, trasporti urbani, ristorazione – solo per citare alcuni dei settori maggiormente attraversati dai cambiamenti in atto – sono molte e costose, con l'autorità pubblica che può stabilire requisiti di ingresso al mercato, fissare l'adozione di precise cautele e indicare limiti e condizioni all'esercizio di queste attività economiche. Al contrario, in Europa (come negli Stati Uniti d'America) si applica un quadro di regole di estremo favore a chi fornisce servizi digitali, nel lessico giuridico dell'UE «servizi della società dell'informazione»¹⁹.

La conseguenza di questo doppio binario è che, quando ad essere oggetto di regolazione siano servizi digitali, i margini di manovra per il decisore pubblico sono piuttosto ristretti. Questa radicale diversità di disciplina ha prevedibilmente dato l'avvio ad un serrato dibattito e ad una serie di pronunciamenti giurisprudenziali, in cui la qualificazione di una certa attività come «servizio della società dell'informazione» o come «servizio sottostante» dipende

no, FrancoAngeli, 1987.

¹⁸ Con riferimento a Uber, la sentenza C-435/15 *Asociación Profesional Élite Taxi v Uber Systems Spain SL* (ECLI:EU:C:2017:981), del 20 dicembre 2017, risolve la disputa qualificando Uber come operatore nel comparato dei trasporti. Sul punto, v. *infra* alla nota 13.

¹⁹ Cf. Art. 1(2) Direttiva 98/48/EC (OJ L 217, 5.8.1998, 18); Art. 1(1)(b) Direttiva (EU) 2015/1535 (OJ L 241, 17.9.2015, p. 1). Cf., inoltre, Art. 3(2) e 12-15 Direttiva 2000/31/EC (OJ L 178, 17.7.2000).

dalle concrete modalità organizzative di erogazione del servizio, e in particolare dal tasso di controllo e influenza esercitato dalla piattaforma su colui che materialmente eroga il servizio²⁰.

Anche nell'attuazione delle regole, le città dispongono di strumenti meno efficaci rispetto al passato per governare il territorio dinanzi alle trasformazioni in atto. In un'economia nella quale l'attività economica è svolta da un numero limitato di soggetti professionali, le autorità locali mantengono il pieno controllo del territorio e delle regole di svolgimento dell'attività economica (ad esempio, autorizzare un certo numero di strutture alberghiere e individuare le aree nelle quali possono sorgere), nonché di verificare in modo relativamente semplice il rispetto di queste prescrizioni da parte degli operatori del settore. Quando invece, grazie all'interfaccia tecnologica offerta da una piattaforma digitale, il medesimo servizio è erogato da un numero molto più elevato di singoli utenti il controllo sullo svolgimento dell'attività ricettiva diviene molto più difficoltoso.

In secondo luogo la nascita di un'intera economia in cui, grazie a questi intermediari digitali, diviene sempre più facile accedere al mercato, ha messo in crisi un diritto pensato a partire dal modello dell'erogazione professionale di servizi, e si fa strada un'economia in cui anche soggetti non professionisti offrono beni e servizi. Anche in questo caso le ricadute giuridiche sono notevoli.

²⁰ Il primo e più celebre caso europeo ha riguardato la qualificazione di Uber (C-435/15 *Asociación Profesional Élite Taxi v Uber Systems Spain SL*, ECLI:EU:C:2017:981, del 20 dicembre 2017). Nel caso Uber, la Corte ha rigettato la qualificazione come semplice intermediario per l'incontro di domanda e offerta tra agenti economici indipendenti. Secondo la Corte, l'attività di intermediazione prestata da Uber con la sua *app* è un «servizio nel settore dei trasporti» e non un «servizio della società dell'informazione». Le ragioni di questa conclusione sono innanzitutto legate al ruolo svolto nella gestione del servizio di trasporto, secondo la Corte di Giustizia difficilmente può essere descritto come quello di semplice intermediario tra agenti economici autonomi e indipendenti nelle proprie scelte. Uber esercita sulla fornitura del servizio un'influenza e un controllo talmente pervasivo da rendere il servizio digitale di intermediazione un tutt'uno con quello di trasporto e da individuare in colui che fornisce lo strumento tecnologico per l'incontro di domanda e offerta il vero soggetto che eroga il servizio finale. La parte tecnologica dell'attività di Uber – mettere in contatto autisti non professionisti, che utilizzano la propria auto, con chi intende effettuare uno spostamento in città – è secondaria e strumentale alla parte economicamente più rilevante dell'intera prestazione, che è quella del trasporto.

li: l'applicazione automatica delle regole di settore risulta onerosa e sproporzionata rispetto alla consistenza economica dell'attività in questione (colui che affitta la propria casa o la stanza degli ospiti solo occasionalmente, ricavandone somme contenute, non può essere costretto a rispettare le costose e complesse prescrizioni pensate per gli alberghi). D'altra parte – si osserva in senso contrario – la natura non professionale di colui che eroga il servizio si presta facilmente ad abusi: sotto le spoglie del carattere occasionale e amatoriale, si svolgono spesso attività che, per consistenza e valore economico, non sono poi così diverse da quelle svolte da soggetti professionali (pensiamo, ad esempio, a chi affitta a scopo turistico diversi appartamenti rispetto a chi esercita in modo professionale l'attività di albergatore avendo un piccolo b&b di poche stanze)²¹.

Infine questa trasformazione del soggetto erogatore del servizio provoca profonde conseguenze anche sulla disciplina applicabile ad altri attori del mercato, a partire da lavoratori e consumatori. Con riferimento ai primi, l'erogazione del servizio secondo un modello organizzativo basato su intermediari digitali mette in crisi anche le partizioni del diritto del lavoro, basate sulla classica dicotomia tra lavoro autonomo e subordinato. Il cambiamento delle modalità di coordinamento, monitoraggio e controllo della forza lavoro all'interno dell'organizzazione produttiva, determinato dall'impiego delle tecnologie digitali, e la conseguente frammentazione dell'esercizio di tali prerogative su soggetti diversi hanno reso estremamente più complessa che in pas-

²¹ In applicazione del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (art. 49) e della direttiva Servizi, le restrizioni alla libera circolazione dei servizi all'interno del Mercato unico è legittima solo se tali restrizioni siano applicate in modo identico a tutti i cittadini dell'Unione e, soprattutto, siano proporzionate all'obiettivo perseguito. Questo riferimento alla proporzionalità delle misure restrittive nella circolazione dei servizi acquista un ruolo centrale nell'economia tra pari, con riferimento a quei servizi offerti da soggetti non professionali su base occasionale. La stessa Commissione europea, nella sua Comunicazione del 2016 sull'economia collaborativa, ha messo in guardia contro il rischio di applicare in modo automatico le regole di settore anche a coloro che offrono servizi in modo non professionale. E, allo stesso tempo, ha sottolineato come all'interno di un simile scenario il rischio sia quello di una normativa penalizzante per i professionisti, i quali si troverebbero a subire una concorrenza sleale dovendo competere nel medesimo ambito con soggetti sottoposti a un quadro di regole più leggero. Cf. COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE UE, *A European agenda for the collaborative economy* {SWD(2016) 184 final}.

sato l'individuazione di una linea di demarcazione tra lavoro e impresa. Il rischio è un'impropria qualificazione del lavoro e, di riflesso, un'allocazione inefficiente del rischio d'impresa. Con riferimento ai consumatori il pericolo principale è legato alla mancata applicazione della normativa consumeristica tanto alle piattaforme digitali che intermediano lo scambio quanto a coloro che in concreto erogano il servizio. Secondo il modello dell'economia di piattaforma, infatti, i primi sono considerati semplici fornitori di un "servizio della società dell'informazione", come tali responsabili solo per tale servizio ma non anche per quello sottostante; mentre i secondi non sono soggetti alla disciplina del consumo tutte le volte in cui non rivestano la posizione di professionisti. A causa di questa combinazione di diversi elementi entra in crisi un intero sistema di tutele basato sul rapporto tra consumatore e professionista (*b2c*).

4. Quali regole per le città digitali

La nascita di intermediari digitali, la possibilità anche per i non professionisti di accedere al mercato per proporre beni e servizi e la transizione da un'economia basata sulla proprietà a una fondata sull'accesso hanno trasformato in pochi anni l'economia e, di conseguenza, messo in crisi le regole di governo del mercato.

Sebbene trascurate nella riflessione sui rapporti tra governo delle città e tecnologie digitali, queste stesse caratteristiche sono invece fondamentali anche per individuare possibili strategie di intervento a livello locale. Le ragioni del legame sempre più stretto tra tecnologie digitali, nuovi mercati e dimensione locale si spiegano, infatti, proprio alla luce delle peculiarità che assumono la produzione e il consumo di beni e servizi nell'economia digitale, a partire dai nuovi modelli di organizzazione dell'attività produttiva, del consumo e di organizzazione del lavoro.

Un intero sistema economico fondato su intermediari digitali che si rivolgono ad una "folla" indeterminata a priori di agenti economici che erogano il servizio – e nel quale lo sfruttamento delle risorse è basato sull'accesso e sulla condivisione di beni di proprietà dei singoli utenti, in luogo dell'acquisto proprietario – richiede necessariamente per il suo funzionamento la prossimità (e la diversità) di persone, talenti e risorse tipica dell'ambiente urbano. Pur basa-

ta sul digitale e su servizi di intermediazione che avvengono in rete, l'economia digitale si fonda in molti casi sulla prossimità fisica delle persone e dei loro beni (la stanza in affitto, il passaggio in auto), sull'alta concentrazione di persone e risorse in un dato luogo e sulla possibilità di interazione tra gli agenti economici nel mondo virtuale ma anche in quello reale. Perfino l'anonimato e la presenza di legami sociali deboli, che tipicamente caratterizzano l'ambiente urbano, sono essenziali per le nuove forme economiche e, in particolare, per il funzionamento di quei sistemi reputazionali che stanno alla base di molte imprese digitali²².

Inoltre molte delle conseguenze negative dell'economia digitale si verificano a livello locale. Sono quelle che la teoria economica definisce esternalità, ossia gli effetti negativi che si realizzano a causa dello svolgimento dell'attività economica in capo a soggetti estranei allo scambio. Si parla, a tal proposito, di *local-scale externalities*, proprio a sottolineare la concentrazione degli effetti negativi dell'economia digitale su particolari segmenti della popolazione o su specifiche aree urbane²³. La diminuzione di abitazioni disponibili per uso abitativo, l'aumento dei prezzi di compravendite e affitti a causa della destinazione degli immobili a uso turistico, la trasformazione di quartieri per effetto della loro "turistizzazione", il disturbo che la presenza di abitazioni private destinate a turisti può provocare al vicinato e al quartiere, i rischi di congestione dei servizi di *sharing mobility*, sono tutti esempi di esternalità negative localizzate, che investono innanzitutto la città e i suoi abitanti²⁴.

²² Cf. N.M. DAVIDSON, J.J. INFRANCA, *The Sharing Economy as an Urban Phenomenon*, cit., p. 236 ss.

²³ Cf. Ivi, p. 238.

²⁴ Una questione aperta è quella della distribuzione degli effetti pregiudizievoli dell'economia digitale. A giudizio di molti osservatori, infatti, le esternalità negative derivanti dalle nuove forme economiche colpiscono maggiormente i soggetti o i gruppi più vulnerabili, anche se i riscontri empirici non sono univoci. Affermano, ad esempio, S. FRAIBERGER, A. SUNDARARAJAN, *Peer-to-peer Rental Market in the Sharing Economy*, che la *sharing economy* favorisce soprattutto le fasce di consumatori con i redditi più bassi. Sul punto v. anche l'esperimento condotto da T.R. DILLAHUNT, A.R. MALONE, *The Promise of the Sharing Economy among Disadvantaged Communities*, in *Proceedings of the 33rd Annual ACM Conference on Human Factors in Computing Systems*, 2285, 2015, <http://dl.acm.org/citation.cfm?id=2702189&dl=ACM&coll=DL&CFID=538559005&CFTOKEN=56128162> (ultimo accesso: ottobre 2019). Di segno opposto le conside-

La correzione di queste esternalità presenta difficoltà inedite rispetto al passato. In un'economia che si basa sulla "folla" per l'erogazione dei servizi, comportamenti che, presi isolatamente, risultano di scarsa rilevanza economica e di impatto contenuto, producono conseguenze significative se analizzati in forma aggregata (la somma di tanti utenti che affittano il proprio appartamento può determinare effetti notevoli sulla città). Si realizza così quella che è stata definita la "tirannia delle piccole decisioni", secondo una formula impiegata per descrivere gli effetti della somma dei comportamenti individuali sull'ambiente, e che si presta bene a descrivere le difficoltà legate alla regolazione di un'economia basata su un'estrema frammentazione dei soggetti che erogano servizi²⁵.

Inoltre l'incremento nell'uso delle risorse urbane – frutto della condivisione di beni e servizi alla base dell'economia digitale – mette a dura prova equilibri consolidati nel governo delle città. Le regole che presiedono al governo del territorio assumono come presupposto, spesso implicito, del loro agire un certo tasso di sfruttamento delle risorse (auto, parcheggi, abitazioni). Tuttavia, quando le modalità di utilizzo delle risorse cambiano radicalmente per effetto di un'economia basata sulla condivisione e sull'allargamento della platea dei fornitori, molte di quelle stesse regole sulla gestione delle risorse urbane smettono di funzionare adeguatamente²⁶.

Un'ulteriore ragione del legame tra economia digitale e città è dovuta al fatto che molti servizi abilitati dalle tecnologie digitali nascono in risposta ad

razioni di R.B. REICH, *The Share-the-Scraps Economy*, 2-2-2015, <http://robertreich.org/post/109894095095> (ultimo accesso: ottobre 2019). Sui rischi di discriminazione legati alla nuova economia della condivisione si vedano gli studi di B. EDELMAN, M. LUCA, D. SVIRSKY, *Racial Discrimination in the Sharing Economy: Evidence from a Field Experiment*, in *American Economic Journal: Applied Economics*, 9, 2, 2017, p. 1 ss.; V. KAKAR, J. VOELZ, J. WU, J. FRANCO, *The Visible Host: Does Race Guide Airbnb Rental Rates in San Francisco?*, in *Journal of Housing Economics*, 40(C), 2017, p. 25 ss.; B. EDELMAN, M. LUCA, *Digital Discrimination. The Case of Airbnb*, *Harvard Business School Working Paper* 14-054, 2014, p. 1 ss.

²⁵ A.E. KAHN, *The tyranny of small decisions: market failures, imperfections, and the limits of economics*, in *Kylos*, 1, 19, p. 23 ss., 1966.

²⁶ Sull'effetto della *sharing economy* sulle risorse urbane si rinvia a I. PAIS, S. MAZZUCOTELLI SALICE, *Sharing Economy as an Urban Phenomenon: Examining Policies for Sharing Cities*, in P. MEIL, V. KIROV (Eds), *Policy Implications of Virtual Work*, Berlin, Palgrave Macmillan, 2017, p. 199 ss.

alcuni tipici problemi legati alla densità urbana e al suo costo legato ai rischi di congestione, ossia a quelle esternalità derivanti dalla vicinanza di persone che caratterizza le città: dalla carenza di strutture ricettive all'esigenza di alternative efficienti al trasporto pubblico²⁷.

Questo stretto legame tra nuovi servizi, densità urbana e rischi di congestione si intreccia con il tema della normazione. In diversi casi sono proprio le regole locali che spiegano il successo delle imprese digitali. Il diritto stabilisce barriere all'ingresso sul mercato, sotto forma di licenze, concessioni e permessi. Ad esempio, l'esistenza di piani e vincoli urbanistici che stabiliscono limiti precisi ai luoghi nei quali possono sorgere alberghi e strutture ricettive, in una separazione netta con le zone destinate ad uso residenziale, può spiegare la domanda di affitti a breve termine in zone della città richieste dai turisti ma prive di strutture ricettive²⁸; similmente, la fissazione di un tetto massimo di licenze per i taxi può creare lo spazio per la nascita di servizi alternativi quando gli operatori autorizzati non siano in grado di soddisfare la domanda dell'utenza, e così via.

²⁷ Cf. D.E. RAUCH, D. SCHLEICHER, *Like Uber, but for Local Governmental Policy*, cit., p. 1 ss.

²⁸ Per un'analisi empirica sulla distribuzione degli immobili disponibili per affitti a breve termine nel centro e nelle periferie delle città europee si rinvia a D. COYLE, T. YU-CHEONG YEUNG, *Understanding AirBnB in Fourteen European Cities*, in *The Jean-Jacques Laffont Digital Chair Working Papers*, 2016, https://www.tse-fr.eu/sites/default/files/TSE/documents/ChaireJL/PolicyPapers/2016_30_12_pp_und_erstanding_airbnb_in_14_european_cities_coyle_yeung_v.3.1.pdf (ultimo accesso: ottobre 2019); G. QUATTRONE, D. PROSERPIO, D. QUERCIA, L. CAPRA, M. MUSOLESI, *Who Benefits from the "Sharing" Economy of Airbnb?*, in *Proceedings of the 25th International Conference on World Wide Web. International World Wide Web Conferences Steering Committee*, 2016, p. 1385 ss. Con specifico riferimento all'Italia si rinvia a S. PICASCIA, A. ROMANO, M. TEOBALDI, *The Airification of Cities: Making Sense of the Impact of Peer to Peer Short Term Letting on Urban Functions and Economy*, in *Proceedings of the Annual Congress of the Association of European Schools of Planning*, Lisbona, 2017.

5. Lo sperimentalismo locale

Questa stretta relazione tra economia digitale e contesto urbano spiega perché le prime risposte sul piano normativo siano state, su entrambe le sponde dell'Atlantico, opera dell'azione di sindaci e autorità locali²⁹.

Alcune città hanno avviato politiche di aperto supporto all'innovazione sostenendo la diffusione dei nuovi mercati attraverso norme di favore, talvolta anche in deroga alla disciplina ordinaria secondo la dottrina del “porto sicuro” (*safe harbour*). In altri casi l'atteggiamento è stato improntato a maggiore cautela: dalla presa d'atto delle trasformazioni in corso e dalle difficoltà di governarle efficacemente a livello locale si è avviata una riflessione in senso critico sui fenomeni di congestione che le nuove forme di mobilità possono determinare, sulla «gentrificazione»³⁰ e lo spopolamento dei centri storici, sull'aumento dei prezzi delle case a causa della loro destinazione ad usi diversi da quello abitativo. E, in positivo, su come realizzare politiche urbane volte a promuovere forme di condivisione dal basso, estranee alle logiche di mercato e a favorire iniziative a scopo sociale.

Accanto alla riflessione sulle politiche pubbliche, il dibattito si concentra più a monte sui soggetti della regolazione e sull'esigenza di una nuova distribuzione delle potestà regolative. Il confronto sulle regole di governo dell'economia digitale si trasforma così nella sede naturale della riflessione sui vantaggi di un sistema di regole decentralizzato a livello locale, soprattutto in settori soggetti alla rapida evoluzione della tecnologia³¹.

Si osserva come il processo in atto in molte città d'Europa e del mondo risponda a quello “sperimentalismo” locale spesso invocato nell'individuazione

²⁹ Per una prima ricognizione di massima delle diverse politiche urbane si rinvia a Y. VOYTENKO PALGAN, *The Roles of City Governments in the Sharing Economy*, in *Shareable*, 2019, <https://www.shareable.net/the-roles-of-city-governments-in-the-sharing-economy/> (ultimo accesso: ottobre 2019).

³⁰ Degli affitti a scopo turistico come ultimo fronte della battaglia sulla gentrificazione parla, ad esempio, A. ARIAS SANS, A. QUAGLIERI DOMÍNGUEZ, *Unravelling Airbnb: Urban Perspectives from Barcelona*, in A.P. RUSSO, G. RICHARDS, *Reinventing the Local in Tourism: Producing, Consuming and Negotiating Place*, Bristol, Channel View Publications, pp. 209-228, 2016.

³¹ Cf. N.M. DAVIDSON, M. FINCK, J.J. INFRANCA, *The Cambridge Handbook of The Law of the Sharing Economy*, cit., spec. p. 141 ss.

di soluzioni a problemi nuovi e controversi³². Si sottolinea come la normazione decentralizzata sia preferibile all'accentramento delle scelte perché gode di un vantaggio competitivo nell'ottenere e aggregare le informazioni rilevanti. Si rimarca l'utilità di una dialettica tra realtà diverse, in un processo di mutuo apprendimento, di scambio di pratiche e di competizione tra soluzioni, funzionale all'apprendimento reciproco³³. Si sottolinea come tale vantaggio in termini di conoscenze acquisite sia particolarmente importante dinanzi a fenomeni soggetti a cambiamenti rapidi come quelli derivanti dall'innovazione tecnologica³⁴.

Le città divengono così veri e propri laboratori, luoghi di sperimentazione di soluzioni innovative, capaci di presentare una varietà di alternative per un ambito ancora alla ricerca di un problematico equilibrio tra ragioni e interessi confliggenti.

Dopo un lungo e complesso processo, nel novembre 2018 è stata sottoscritta dai rappresentanti di molte grandi città del pianeta un'importante Dichiarazione³⁵. Questa *Sharing Cities Declaration* – siglata in occasione dello *Sharing Cities Summit* di Barcellona – costituisce un punto importante di ri-

³² M.C. DORF, C.F. SABEL, *A Constitution of Democratic Experimentalism*, cit., p. 267 ss.; R.A. LENHARDT, *Localities as Equality Innovators*, *Stan. J. C.R. & C.L.*, 7, 2011, p. 265 ss.; S.L. LOZNER, *Diffusion of Local Regulatory Innovations: The San Francisco CEDAW Ordinance and the New York City Human Rights Initiative*, in *Colum. L. Rev.*, 104, 2004, p. 768 ss.

³³ Sullo sperimentalismo nell'attività di normazione si rinvia a M.C. DORF, C.F. SABEL, *A Constitution of Democratic Experimentalism*, in *Colum. L. Rev.*, 98, 1998, p. 267 ss.; R.J. GILSON, C.F. SABEL, R.E. SCOTT, *Contract and Innovation: The Limited Role of Generalist Courts in the Evolution of Novel Contractual Forms*, in *N.Y.U. L. Rev.*, 88, 2013, p. 170 ss., spec. p. 176 ss.; C.F. SABEL, W.H. SIMON, *Minimalism and Experimentalism in the Administrative State*, *Geo. L.J.*, 100, 2011, p. 53 ss., spec. p. 78.

³⁴ Cf. N.M. DAVIDSON, J.J. INFRANCA, *The Place of the Sharing Economy*, cit., p. 214.

³⁵ Amsterdam, Atene, Atlanta, Barcellona, Betlemme, Bologna, Bordeaux, Buenos Aires, Göteborg, Grenoble, Kobe, La Coruña, Lisbona, Madrid, Milano, Montreal, Muscat, New York, Parigi, Reykjavík, San Francisco, Santiago de Compostela, Sao Paolo, Taipei, Torino, Toronto, Umea, Valencia, Vienna, Vitoria. Nella Dichiarazione si precisa che per le altre città partecipanti al vertice – Seoul, L'Aja, Bristol, Eindhoven, Malmoe, Praga, Rijswijk, Gent, Melbourne, Singapore e Stoccolma – il processo di ratifica della Dichiarazione è in corso.

flessione perché prova a definire i principi ispiratori per un governo dell'economia digitale che sappia coglierne le opportunità e affrontarne i rischi, a partire dal governo del territorio³⁶.

Nel merito, la prima esigenza che emerge è quella di stabilire linee di demarcazione tra i differenti modelli di piattaforma digitale in base al loro funzionamento e impatto³⁷, per progettare politiche pubbliche a partire dalla presa d'atto di queste differenze³⁸. In questa cornice le parti più significative della Dichiarazione riguardano la questione del lavoro (§§ 2-3)³⁹; il rispetto di standard in tema di salute, sicurezza e sostenibilità ambientale nel quadro di un sostegno all'economia circolare, di riduzione delle emissioni e dei rifiuti e di una maggiore efficienza nell'impiego delle risorse (§§ 5-6); la promozione e lo sviluppo di un'economia locale mediante programmi di sostegno alla imprenditorialità, strumenti di partecipazione dei cittadini, forme di accesso a finanziamenti e altri strumenti di promozione e assistenza all'attività econo-

³⁶ Per il testo completo della Dichiarazione in inglese, spagnolo e catalano, v. <http://www.sharingcitiesaction.net/declaration/> (ultimo accesso: ottobre 2019). Per una testimonianza del processo che ha portato alla sottoscrizione della Dichiarazione e una riflessione critica sulle politiche delle diverse città coinvolte si rinvia a M. FUSTER MORELL, M. RENAU CANO, V. VIDAL, *Report. An Overview of Public Policies of the Sharing Economy by Cities*, Luglio 2019, <http://www.sharingcitiesaction.net/resources/report-for-cities/report-an-overview-of-public-policies-of-the-sharing-economy-by-cities/> (ultimo accesso: ottobre 2019).

³⁷ In letteratura, cf. M. FUSTER MORELL, *Qualities of the Different Models of Platforms*, in M. FUSTER MORELL (Ed.), *Sharing Cities*, cit., p. 125 ss.

³⁸ Nel linguaggio della Dichiarazione, ad esempio, si distinguono piattaforme collaborative e non, in base a una serie di indici: la capacità di abilitare relazioni tra pari; l'adozione di modelli economici e retributivi equi; una *governance* partecipativa; piena trasparenza degli strumenti tecnologici adottati e dei dati raccolti; l'offerta dei medesimi servizi allo stesso prezzo ai diversi gruppi di abitanti della città, evitando così forme di discriminazione che spesso colpiscono le persone e le aree più svantaggiate; la piena responsabilità delle piattaforme rispetto agli eventuali effetti negativi derivanti dall'esercizio dell'attività.

³⁹ A questo riguardo, la Dichiarazione sottolinea l'importanza che le piattaforme digitali operino secondo modalità che favoriscano la creazione di nuove opportunità lavorative e non concorrano, invece, alla precarizzazione del lavoro. Si menzionano la garanzia di una retribuzione adeguata, di condizioni lavorative decorose e il pieno rispetto dei diritti e delle tutele spettanti ai lavoratori. Si sottolinea l'importanza di evitare discriminazioni e pregiudizi, garantendo pari opportunità di accesso al lavoro per le persone di tutte le condizioni sociali, di genere e provenienze.

mica (§ 9). Lo scopo di queste misure è preservare quello che viene definito “diritto alla città” e ai beni comuni urbani, rafforzare le comunità, proteggere l’interesse generale, lo spazio pubblico e i diritti fondamentali (§ 10).

Al di là delle singole questioni, il vero fulcro dell’intera Dichiarazione è il tema della sovranità delle città sul proprio territorio dinanzi ai grandi colossi digitali, sotto il duplice profilo dei diritti dei cittadini e delle prerogative delle autorità locali⁴⁰.

6. La sovranità digitale

Parallelamente alla riflessione sugli attori della regolazione e alla dialettica locale/globale, un secondo filone di indagine riguarda gli strumenti di governo del territorio, a partire dalla questione dei dati e del loro controllo.

L’impiego di dati è sempre stato fondamentale per le città, fin dal diciannovesimo secolo quando la dimensione di molti centri urbani è cominciata a crescere per effetto della Rivoluzione industriale, così da rendere necessaria una quantità sempre maggiore di informazioni per gestire realtà sempre più complesse. Ma è con la diffusione delle tecnologie digitali e delle trasformazioni dell’economia descritte in apertura che i dati assumono una centralità

⁴⁰ Con riguardo al primo profilo, si raccomandano politiche di sovranità tecnologica che favoriscano il diritto alla riservatezza e garanzie per la sicurezza dei dati e il controllo delle informazioni, secondo modalità che consentano ai cittadini di compiere le scelte fondamentali che investono la propria identità digitale, su chi possa utilizzare i loro dati e con quale finalità. Si sottolinea l’importanza di politiche attive affinché i dati personali sottoposti al controllo diretto dei diretti interessati, proteggendoli da eventuali usi distorti o illegali, consentendo che siano raccolti o condivisi solo in presenza di un consenso esplicitamente fornito dal diretto interessato e decretandone la piena portabilità. Con riguardo al secondo profilo, la Dichiarazione proclama l’esigenza che le città possano accedere, in una forma che garantisca la riservatezza, alle informazioni detenute da imprese che operano sul proprio territorio e rilevanti nel governo del territorio; e sottolinea l’importanza di strumenti di negoziazione tra le città e le piattaforme per assicurare il rispetto della legalità e delle normative locali, incluse quelle fiscali, e la trasparenza nella gestione dei dati. Alle piattaforme digitali si chiede di lavorare congiuntamente con le autorità locali per facilitare l’esercizio dell’attività economica, proteggere i diritti degli utenti e garantire la vivibilità del contesto urbano.

senza precedenti. I dati acquistano oggi un'importanza strategica nel governo delle città e nel processo decisionale, ad esempio nei servizi locali: dati sui flussi del traffico e sull'utilizzo dei parcheggi o sul flusso stagionale di turisti, ad esempio, possono aiutare a disegnare meglio un sistema di trasporto pubblico o a organizzare in modo efficiente i servizi turistici.

La questione dei dati non riguarda però solamente un'efficiente erogazione dei servizi. La posta in gioco è, più a monte, la stessa sovranità delle città rispetto al governo del territorio e la transizione verso nuove forme di *governance* basate su *big data*, decisioni automatizzate e intelligenza artificiale.

Il nodo cruciale della riflessione riguarda la “sovranità digitale” e la sfida sferrata dalle piattaforme digitali alla capacità delle autorità locali di governare gli effetti dei processi economici sul tessuto socio-economico. Il discorso su città ed economia digitale finisce così per focalizzarsi sui meccanismi che presiedono all'appropriazione e alle modalità di utilizzo dei dati.

Secondo una visione oggi molto diffusa, che sta alla base di molte *smart e/o sharing city*, si lavora a nuove forme di *governance* automatizzate, basate sull'impiego di grandi quantità di dati. L'assunto di fondo che sta alla base di molte delle sperimentazioni in atto è la possibilità di rispondere in modo efficiente e relativamente semplice a molti dei problemi tipici delle città, grazie alle informazioni raccolte e all'automazione dei processi decisionali frutto dell'impiego di algoritmi e dell'intelligenza artificiale. La tecnologia digitale diviene così lo strumento per rinnovare i meccanismi di governo del territorio, secondo quello che viene talvolta definito *data-informed urbanism* o *data-based governance*⁴¹.

Non tutti concordano con questa impostazione. In chiave critica si osserva come un simile schema di *governance* automatizzata e basata sui dati si fondi su una visione delle città come sistema oggettivamente conoscibile e gestibile, accomunando tutte le realtà in una sorta di modello universale al di là del tempo e dello spazio⁴². Si sottolinea, invece, come il governo del territorio implichi quasi sempre questioni di notevole complessità non riducibili a sem-

⁴¹ Cf. R. KITCHIN, *Data-Driven, Networked Urbanism*, 2015, p. 7, <http://ssrn.com/abstract=2641802> (ultimo accesso: ottobre 2019).

⁴² Di «ageographical city» parla, ad esempio, M. SORKIN, *Variations on a Theme Park: The New American Cities and the End of the Public Space*, New York, 1992, p. IX.

plici problemi in cerca di soluzioni efficienti, favorite dalla tecnologia e basate sui dati. E si denuncia come una visione del genere sia frutto dell'illusione di soluzioni di banale buon senso, apolitiche, valide al di là del contesto e neutre sul piano degli effetti, secondo una diffusa tendenza stigmatizzata come «soluzionismo tecnologico»⁴³. Le scelte di governo – si ragiona – sono necessariamente politiche, e difficilmente esistono soluzioni neutre, non ideologiche e universali⁴⁴.

Dal riconoscimento della dimensione politica delle scelte di governo delle città, e del carattere non neutrale né oggettivo dei dati e dei modi in cui questi sono raccolti e trattati, discende l'importanza di strategie specifiche ritagliate sulle particolari esigenze di un certo contesto. Si respinge una visione universalistica di città e il convincimento che siano possibili soluzioni di tipo oggettivo e misurabili⁴⁵, guidate dai dati e ispirate a ragioni di pura efficienza⁴⁶. Al

⁴³ Cf. E. MOROZOV, *To save everything click here*, London, Penguin Books, 2013.

⁴⁴ Mette in guardia da soluzioni apparentemente «commonsensical, pragmatic, neutral apolitical, evidence-based forms of responsive urban governance» rispetto a questioni che invece implicano scelte di campo precise («selective, crafted, flawed, normative and politically-inflected»), R. KITCHIN, *Data-Driven, Networked Urbanism*, cit., p. 1. Sulla stessa linea, critica il convincimento che una città sia un luogo «with an underlying code or logic, one that can be hacked and made more efficient – or just, or sustainable, or livable – with a tweak to its algorithms or an expansion of its dataset», S. MATTERN, *Methodolatry and the Art of Measure*, in *Places*, November 2013.

⁴⁵ Sull'elaborazione di strumenti di misurazione delle performance delle città si vedano R. GIFFINGER, C. FERTNER, H. KRAMAR, R. KALASEK, N. PICHLER-MILANOVIĆ, E. MEIJERS, *Smart Cities: Ranking of European Medium-sized Cities*, Wien, Centre of Regional Science, 2007; S. ZYGIARIS, *Smart City Reference Model: Assisting Planners to Conceptualize the Building of Smart City Innovation Ecosystems*, in *Journal of the Knowledge Economy*, 2013, p. 217 ss.; G.C. LAZAROIU, M. ROSCIA, *Definition Methodology for the Smart Cities Model*, in *Energy*, 47, 2012, p. 326 ss.; P. LOMBARDI, S. GIORDANO, H. FAROUH, W. YOUSEF, *Modelling the Smart City Performance*, in *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 25, 2, 2012, p. 137 ss.; U. BERARDI, *Sustainability Assessments of urban Communities through Rating Systems*, in *Environment, Development and Sustainability*, 15, 6, 2013, p. 1573 ss.

⁴⁶ Cf. T. SAUNDERS, P. BAECK, *Nesta. Rethinking smart cities from the ground up*, 2015, p. 30 («Efficiency is at the heart of a smart city vision»); H. MOLOTCH, *The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place*, *Am. J. Socio*, 82, 1976, p. 309 ss.

contrario, si ragiona, l'impatto dell'economia di piattaforma su una grande capitale o su una piccola cittadina, su una città a vocazione turistica o meno, è necessariamente diverso. E diverse dovrebbero poter essere anche le soluzioni e le strategie di azione. Il dibattito riguarda direttamente la proprietà dei dati e il loro controllo, vero snodo della riflessione sul governo delle città dinanzi all'evoluzione tecnologica. In chiave critica, si denuncia come i dati siano oggetto di appropriazione e sfruttamento da parte dei grandi colossi tecnologici. E si rimarca l'importanza di garantire l'accesso a questi dati alle autorità locali, scongiurando così il pericolo che le informazioni più importanti e delicate per il governo di un territorio siano di proprietà esclusiva di privati, con evidenti conseguenze sui rapporti di forza tra le parti; e, in positivo, si propongono sistemi basati sulla partecipazione libera dei cittadini. Si spiegano in questa logica le molte iniziative che puntano al coinvolgimento dei cittadini per raccogliere e condividere i dati, secondo pratiche definite di *crowdsourcing* o di *citizen science*, da *Open Street Map* agli *Smart Citizen Kit*: kit e sensori distribuiti agli abitanti di città e quartieri per la raccolta di dati, poi elaborati e trasformati in informazioni utili attraverso complessi algoritmi, per misurare inquinamento e condizioni atmosferiche, notizie sul traffico, sul sistema idrico, sul funzionamento degli impianti di illuminazione, sul livello delle acque, sullo stato di strade e ponti, e così via⁴⁷.

7. Il caso Barcellona

In Europa il caso più significativo di sperimentazione sulle regole di governo dell'economia digitale è sicuramente quello di Barcellona⁴⁸.

In questi anni nella capitale catalana sono state avviate una serie di politiche pubbliche che si snodano lungo una duplice direttrice. Per un verso, si ragiona su regole appropriate per l'economia digitale e per le grandi piattaforme che operano direttamente o indirettamente sul territorio (ad esempio, attraverso

⁴⁷ Per una riflessione sulle politiche partecipative in tema di economia digitale si rinvia a M. FUSTER MORELL, *Rethinking Government in the Light of the Emerging Organizational Principles of Online Collective Action*, in *European Journal of ePractice*, 12, 2011, p. 81 ss.

⁴⁸ Cf. M. FUSTER MORELL (Ed.), *Sharing Cities*, cit., p. 1 ss.

so l'imposizione di limiti ai servizi di *ride sharing* o agli affitti a breve termine). In modo complementare e più interessante, si elaborano strategie di tipo promozionale attraverso il sostegno a iniziative orientate alla collettività e capaci di fornire risposte ai bisogni locali.

Al centro di questa strategia è la costruzione di un'ampia platea di soggetti coinvolti nel processo decisionale. Con questo intento, si è creato in pochi anni quello che i suoi stessi artefici chiamano un "ecosistema" articolato su più livelli.

Il primo di questi, anche in ordine cronologico, è *Barcola* (*Barcelona Collaborativa*): un gruppo di lavoro congiunto tra il Comune e i diversi attori dell'economia digitale presenti a livello locale, con lo scopo di fornire assistenza e aiuto nelle diverse fasi che accompagnano la nascita e lo sviluppo di un'attività economica. *Barcola* si rivolge specialmente a imprese, *start-up* e organizzazioni che adottano un approccio orientato ai beni comuni⁴⁹, strategie di accesso libero ai dati e *software* non proprietari, secondo la logica dell'*open source* e dell'*open data*, che siano impegnati nelle sfide sociali della città e nelle sue politiche di inclusione. In questo modo, *Barcola* agisce da incubatore di imprese e strumento di accesso al credito svolgendo un ruolo cruciale nella promozione di imprese innovative basate sulla tecnologia e orientate al sociale.

Un secondo attore fondamentale dell'ecosistema Barcellona per l'economia digitale è *Procomuns*, un forum per l'elaborazione di politiche pubbliche. Inaugurato nel 2016, la prima edizione si è chiusa con una Dichiarazione composta da un elenco di centoventi direttive per l'economia digitale rivolte al Comune di Barcellona, alla Commissione Europea e ad altre istituzioni, elaborate sotto la guida del Gruppo di ricerca *Dimmons* dell'UOC attraverso il Progetto europeo *P2P Value*⁵⁰.

⁴⁹ Sul punto si rinvia alle riflessioni di S.R. FOSTER, C. IAIONE, *The City as a Commons*, in *Fordham Law Legal Studies Research Paper* No. 2653084, 2015, <http://ssrn.com/abstract=2653084> (ultimo accesso: ottobre 2019); S.R. FOSTER, *Privatizing the City? Enabling Collective Management of the Urban Commons*, in *Notre Dame L. Rev.*, 87, 2011, p. 57 ss.; M.R. MARELLA, *Lo spazio urbano come bene comune*, in *Scienze del territorio*, 3, 2015, p. 78 ss. Sul rapporto tra *sharing economy* e *commons* sia consentito rinviare a G. SMORTO, *The Sharing Economy as a Way to Urban Commoning*, in *Comparative Law Review*, 2016, vol. 7, p. 1 ss.

⁵⁰ <http://dimmons.net> (ultimo accesso: ottobre 2019).

È da queste centoventi direttive che è emerso il terzo livello dell'ecosistema, *Decidim Barcellona*: una piattaforma di democrazia partecipativa per i cittadini che è riuscita a coinvolgere una base di diverse centinaia di migliaia di persone ed è stata adottata da altre città, spagnole e straniere⁵¹. Grazie a questa piattaforma digitale, le centoventi proposte sono state discusse e votate dai cittadini, e sono confluite in un Piano d'azione per città (*Pla d'Actuació Municipal*, PAM) che contiene ottanta delle centoventi direttive (le proposte rimaste fuori riguardavano ambiti non di competenza comunale)⁵². Infine, un ultimo livello dell'ecosistema di carattere più strettamente istituzionale è la creazione di un organismo inter-area in seno al Consiglio comunale, con il compito di coordinare ciò che si sta facendo in tema di trasporto, alloggio, turismo, e lavoro.

Il tema della sovranità tecnologica è il vero fulcro di questo articolato ecosistema. Si spiega in questa cornice, ad esempio, la decisione del Comune di inserire nei contratti conclusi con aziende private per la fornitura di servizi clausole che garantiscono il controllo pubblico dei dati, attraverso l'obbligo a carico del privato di fornire periodicamente alla municipalità i dati raccolti in un formato leggibile⁵³. Con lo stesso scopo, nascono iniziative come *Decode (DEcentralised Citizen-owned Data Ecosystems)*⁵⁴, un ambizioso progetto finanziato dall'Unione europea per sviluppare un archivio decentralizzato di dati basato su sistema crittografico e su tecnologie *open source*, che permetta agli utenti di decidere dei propri dati in modo trasparente e sicuro (la piattaforma *Decidim* consente a ciascun utente di vedere in forma aggregata i dati che lo riguardano e di decidere sul loro utilizzo). Ed è sempre con lo scopo di

⁵¹ Altre iniziative analoghe a *Decidim Barcelona* volte al coinvolgimento della base di partecipazione all'elaborazione di politiche pubbliche sono, ad esempio, *Better Reykjavik* (<https://reykjavik.is/en/better-reykjavik-0>), *Madame Mayor* di Parigi (cf. <https://www.nesta.org.uk/feature/10-people-centred-smart-city-initiatives/madame-mayor-i-have-an-idea/>).

⁵² Cf. A. PORRO, *The Barcelona City Council with the Local Platform Economy*, in M. FUSTER MORELL (Ed.), *Sharing Cities*, cit., p. 195 ss.

⁵³ Per una descrizione dell'ecosistema di Barcellona si veda l'intervista rilasciata a Wired da Francesca Bria, *Chief Technology and Digital Innovation Officer* della Città di Barcellona: F. BRIA, *Barcelona is leading the fightback against smart city surveillance*, in *Wired UK*, 18 maggio 2018, <https://www.wired.co.uk/article/barcelona-decidim-ada-colau-francesca-bria-decode> (ultimo accesso: ottobre 2019).

⁵⁴ <https://decodeproject.eu> (ultimo accesso: ottobre 2019).

fornire alla municipalità informazioni utili e ai cittadini il controllo dei propri dati che si avviano sperimentazioni per la raccolta di dati, grazie al coinvolgimento della cittadinanza e di un sistema di sensori integrato, ad esempio in tema di inquinamento e qualità dell'aria⁵⁵.

8. L'economia digitale tra Mercato Unico Europeo e autonomie locali. Il caso Airbnb

A dispetto della ricchezza delle iniziative in corso a livello locale, il quadro di regole europee per l'economia digitale rende questo sperimentalismo a rischio.

Se in molti casi le competenze a regolare la materia sono appannaggio dei governi locali – pianificazione urbanistica, trasporto locale, licenze commerciali – allo stesso tempo molti altri aspetti dell'economia digitale sono di competenza del legislatore nazionale ed europeo: la tutela del consumo, il rispetto degli standard professionali, la normativa antitrust, il diritto del lavoro.

La contrapposizione tra queste due opposte esigenze è emersa in tutta la sua evidenza in un caso pendente dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione europea relativo al regime giuridico di Airbnb, il colosso americano degli affitti a breve termine.

Il caso che ha dato origine alla controversia riguarda l'applicabilità della disciplina francese sugli intermediari immobiliari anche alle piattaforme digitali⁵⁶. Ad accendere lo scontro sono state le tesi sostenute nella sua Opinione dall'Avvocato generale presso la Corte, il quale ha concluso che nella sua attività di intermediazione Airbnb eroga «servizi della società dell'informazione» e le si applica di conseguenza un regime giuridico di estremo favore, con margini di intervento minimi riconosciuti alle autorità lo-

⁵⁵ Sentilo, <http://www.sentilo.io/wordpress/> (ultimo accesso: ottobre 2019).

⁵⁶ C-390/18 *YA and AIRBNB Ireland UC v Hôtelière Turenne SAS and Association pour un hébergement et un tourisme professionnel (AHTOP) and Valhotel*, ECLI:EU:C:2019:336. Per un'analisi della questione abitativa in Francia a seguito dell'ingresso sul mercato si rinvia a M. GRAVARI-BARBAS, S. JACQUOT, *No Conflict? Discourses and Management of Tourism-Related Tensions in Paris*, in C. COLOMB, J. NOVY (Eds), *Protest and Resistance in the Tourist City*, London-New York, Routledge, 2016, p. 31 ss.

cali⁵⁷. Da questa presa di posizione, confermata dalla Corte di Giustizia con sentenza del 19 dicembre 2019⁵⁸, discende l'impossibilità di imporre direttamente all'intermediario il rispetto delle regole relative alle attività oggetto di intermediazione, anche nel caso in cui l'attività di intermediazione abbia avuto un'incidenza significativa su quel comparto economico e sulle città, come nel caso di Airbnb rispetto al settore dell'ospitalità.

Non sorprende che siano stati proprio sindaci e autorità locali di molte città europee a reagire duramente alla presa di posizione dell'Avvocato generale EU. In una dichiarazione congiunta, trasversale agli orientamenti politici delle amministrazioni che le guidano, tutte le maggiori città europee (tra le altre, Amsterdam, Barcellona, Berlino, Bruxelles, Parigi, Vienna), hanno stigmatizzato con forza i rischi che discendono dalla qualificazione dell'attività di Airbnb come servizio della società dell'informazione. In questo modo – denunciano – si demanda integralmente alle autorità pubbliche un'attività di controllo complessa e dispendiosa da condurre nei confronti dei singoli fornitori del servizio, rendendo nei fatti impraticabile una verifica efficace sull'attuazione di regole. Mentre la delega di una simile verifica alle piattaforme digitali che intermediano il servizio sarebbe estremamente efficace, potendo esse implementare molte delle misure in questione attraverso una semplice modifica del codice informatico (ad esempio, bloccando dal sito la possibilità di affittare un appartamento oltre un certo numero di giorni l'anno).

D'altra parte, a dispetto delle ricorrenti dichiarazioni di buone intenzioni sulla volontà di collaborare con le autorità, finora le piattaforme digitali hanno rifiutato con forza qualsiasi coinvolgimento nell'adozione e nel rispetto di queste misure. Costituiscono parziali eccezioni gli accordi conclusi con le città più importanti e potenti (su tutte, Amsterdam, Londra, Parigi), con le quali

⁵⁷ Opinione dell'Avvocato Generale in C-390/18 *YA and AIRBNB Ireland UCv Hôtelière Turenne SAS and Association pour un hébergement et un tourisme professionnel (AHTOP) and Valhotel*, 30 Aprile 2019, ECLI:EU:C:2019:336.

⁵⁸ Sentenza della Corte di Giustizia in C-390/18, *YA and AIRBNB Ireland UCv Hôtelière Turenne SAS and Association pour un hébergement et un tourisme professionnel (AHTOP) and Valhotel*, 19 Dicembre 2019, ECLI:EU:C:2019:1112. Per un primo commento si rinvia a G. Smorto, *Armi spuntate delle autorità locali contro le piattaforme*, in *Il Sole 24 ore*, 21 dicembre 2019, <https://www.ilsole24ore.com/art/armi-spuntate-autorita-locali-contro-piattaforme-AC8RRu7> (ultimo accesso: dicembre 2019).

piattaforme come Airbnb hanno accettato di collaborare all'implementazione di misure adottate dalle autorità locali. E così pure, vanno in questa direzione gli accordi, sempre su base volontaria, conclusi dalla piattaforma per la raccolta delle tasse di soggiorno e le tante iniziative di *corporate social responsibility* lanciate in diversi territori⁵⁹. Si tratta però di timidi e circoscritti segnali di apertura, che non toccano la questione di portata generale, ossia la possibilità di imporre alle piattaforme di implementare le misure poste dalle autorità locali a disciplina delle attività oggetto di intermediazione.

9. Conclusioni

Nonostante una potente narrazione che descrive le città come protagonisti di una competizione globale sulla qualità di beni e servizi, per molte delle questioni su cui si gioca l'attrattività e la vivibilità delle città del futuro le competenze delle autorità locali sono estremamente limitate e gli strumenti a disposizione di sindaci e amministratori locali sono solo in parte adeguati. Se la Dichiarazione di Barcellona compendia con efficacia le preoccupazioni diffuse a livello locale per gli effetti dell'economia digitale sulle città e rappresenta un punto di partenza alla ricerca di soluzioni a questi problemi, su molte delle questioni sollevate nella Dichiarazione le città sono del tutto impotenti. Queste difficoltà di adottare strategie per l'economia digitale a livello locale riguardano tanto la posizione di regole che limitino gli effetti indesiderati delle nuove forme economiche quanto la possibilità di coltivare un'economia orientata al comune attraverso la sperimentazione di forme innovative di condivisione.

La qualificazione dei servizi offerti dalle piattaforme di intermediazione, il carattere non professionale di molti fornitori di servizi, e la nascita di

⁵⁹ N. WOOLF, *Airbnb regulation deal with London and Amsterdam marks dramatic policy shift*, in *The Guardian*, 3 Dicembre 2016, <https://www.theguardian.com/technology/2016/dec/03/airbnb-regulation-london-amsterdam-housing> (ultimo accesso: ottobre 2019); S. SCHECHNER, *Paris Scoffs at Airbnb Plan to Curb Illegal Rentals*, in *The Wall Street Journal*, 14 novembre 2017, <https://www.wsj.com/articles/airbnb-aims-to-placate-paris-regulators-with-rental-cap-1510646366> (ultimo accesso: ottobre 2019).

un'economia nuova basata sull'accesso anziché sul consumo, hanno modificato profondamente le regole necessarie e i bisogni di tutela. Se le regole proprie di un'economia industriale risultano inadeguate dinanzi alle sfide del digitale, il regime giuridico di estremo favore stabilito dal diritto dell'Unione europea per i servizi della società dell'informazione riduce sensibilmente gli spazi di manovra riservati alle autorità locali.

Al centro della partita, come visto, è la questione della sovranità digitale e dei dati. Anche qui locale e globale si intrecciano. La sperimentazione di nuove forme di governo delle città basate sui dati e sul coinvolgimento delle persone si propone non solamente di risolvere problemi specifici legati all'erogazione dei servizi, ma più ambiziosamente intende stabilire le coordinate per un "nuovo patto sociale sui dati" per l'Europa che si situi come una terza via tra il capitalismo di sorveglianza di marca statunitense e il pervasivo controllo sociale che si basa sulla valutazione diffusa di ciascun cittadino come condizione per l'accesso a determinati beni e servizi, come nel caso cinese del *Social credit system*⁶⁰. L'obiettivo ultimo di questa sfida è disegnare le regole sui dati – proprietà, controllo, sicurezza, accesso, integrità, interoperabilità – in modo da garantire il controllo democratico delle infrastrutture digitali e dei dati, la *privacy* delle persone e i loro diritti, e assicurare alla città la disponibilità dei dati essenziali per il governo del territorio e ai cittadini il pieno controllo delle informazioni che li riguardano.

La rivoluzione digitale ha causato un significativo disallineamento tra chi subisce le conseguenze delle nuove forme economiche e la distribuzione delle responsabilità regolative tra i diversi attori. Il risultato è che le città sono le più colpite dai cambiamenti in atto, ma non sempre hanno strumenti a propria disposizione per fronteggiare le novità e interpretarle secondo i bisogni e le necessità suggerite dal particolare contesto.

Quella del rapporto tra uniformità del mercato e sperimentazione delle città è forse la sfida più importante dell'economia digitale. Per queste ragioni, occorre combinare la riflessione in tema di impatto dell'economia digitale sull'ambiente urbano e il ragionamento sulle politiche pubbliche sviluppate a livello locale con l'analisi delle ragioni di crisi del modello di regolazione dei

⁶⁰ F. BRIA, *Barcelona is leading the fightback*, cit., p. 1 («This is a new social pact – a new deal on data»).

mercati frutto della rivoluzione digitale. È solo dall'integrazione di queste due prospettive, e dalla definizione delle responsabilità dei diversi attori, che sarà possibile nel futuro affrontare le sfide poste dalla rivoluzione digitale al governo delle città – salvaguardare l'ambiente urbano e la comunità che lo abita, garantire il diritto alla casa, proteggere le risorse scarse, tutelare il lavoro – e, allo stesso tempo, pensare alle tante sfide globali in cui sono le città a dover giocare un ruolo da protagoniste, dalla mobilità sostenibile alla riconversione energetica.

Nuovi orizzonti negli studi giuridici delle città

di Fabio Giglioni

Title: New horizons of the city legal studies

Abstract: Cities are realities with a very high potential legal impact, which law scholars just partially note. The article underlines legal relationships that local authorities develop with citizens and collectives for the recovery and re-use of urban assets and spaces. These relationships are listed in five diverse models, which are analyzed by the author in terms of legal characteristics, differences, relationships between these experiences and statute law and, finally, the disciplinary regime to be adopted for the resolution of any dispute. At the end of the essay, the author underlines the risks of an attitude of legal studies excessively leaned towards a communitarian perspective of the cities, by forgetting the values of the written law.

1. Gli studi giuridici sul diritto delle città

Da tempo si registra un crescente fiorire di studi e interessi scientifici intorno alle città¹. Gli ambiti coinvolti travalicano i settori tradizionali che da sempre se ne occupano: continuano perciò a interessarsene urbanisti², architetti

¹ Il presente scritto è stato elaborato a fine 2018, a seguito di un intervento tenuto l'11 dicembre 2017 all'Università di Milano Bicocca.

² Si segnalano limitati riferimenti per una letteratura che è naturalmente ben più vasta; cfr. G. CAUDO-D. DE LEO (a cura di), *Urbanistica e azione pubblica*, Donzelli, Roma, 2018; H. LEFEBVRE, *Il diritto alla città*, Ombre Corte, Verona, 2014; V. MEO, *Rigenerazione urbana e densificazione nelle nuove politiche territoriali*, La Scuola di Pitagora, Napoli, 2014; G. PASQUI, *Città, popolazioni e politiche*, Jaca Book, Milano,

ti³, geografi⁴ e sociologi⁵, ma anche oramai economisti⁶ e politologi⁷. Anche nelle politiche pubbliche le città, i suoi luoghi e le periferie, hanno assunto una progressiva centralità⁸. Solo negli ultimi anni, si possono registrare il

2008.

³ Anche qui, ovviamente, la letteratura è sterminata ma per limitarci ai profili che più interessano questo saggio si rinvia a C. OLMO, *Città e democrazia. Per una critica delle parole e delle cose*, Donzelli, Roma, 2018; S. SETTIS, *Architettura e democrazia. Paesaggio, città, diritti civili*, Einaudi, Torino, 2017; V. GREGOTTI, *Città globali*, in www.treccani.it, 2010.

⁴ Cfr. N. BLOMLEY, *Unsettling the City: Urban Land and the Politics of Property*, Routledge, London, 2004.

⁵ Si vedano tra gli altri, V. BORGHI, C. SEBASTIANI, *La democrazia urbana, politica ordinaria di governo*, in W. VITALI (a cura di), *Un'Agenda per le città*, il Mulino, Bologna, 2014, p. 50 ss.; C. DONOLO, *Sul governo possibile delle città*, in G. DEMATTEIS (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Marsilio, Venezia, 2012, p. 175 ss.; E. D'ALBERGO, *Le città nell'agenda politica nazionale. Una comparazione nell'Europa occidentale*, Angeli, Milano, 2011; P. PERULLI, *La città. La società europea nello spazio globale*, Mondadori, Milano, 2007; S. SASSEN, *Le città nell'economia globale*, il Mulino, Bologna, 2003; P. LES GALÉS, *European cities: Social Conflicts and Governance*, OUP, Oxford, 2002; A. PETRILLO, *La città perduta. L'eclissi della dimensione urbana nel mondo contemporaneo*, Dedalo, Bari, 2000. Naturalmente qualunque studio sulle città non può eludere il confronto con il noto lavoro di Max Weber: cfr. M. WEBER, *Economia e società. La città*, Donzelli, Roma, 2003.

⁶ Cfr. A.G. CALAFATI (a cura di), *Città tra sviluppo e declino. Un'agenda urbana per l'Italia*, Donzelli, Roma, 2015; E.L. GLAESER, *Il trionfo della città*, Bompiani, Milano, 2013; A.G. CALAFATI, *Economie in cerca di città*, Donzelli, Roma, 2010.

⁷ Cfr. M. GRIMALDI, *La macchia urbana*, Aracne, Roma, 2018; S.R. FOSTER-CAIAONE, *Ostrom in the City: Design Principles and Practises for the Urban Commons*, in <https://ssrn.com/abstract=3130087>, 2018; B.R. BARBER, *If Mayors ruled the world*, Yale University Press, New Haven, 2014; D. HARVEY, *Rebel Cities. From the Right to the City to the Urban Revolution*, Verso, 2012; W. MAGNUSSON, *Politics of Urbanism. Seeing like a city*, Routledge, London, 2011; M. HANSEN, *Polis and City-State: An Ancient Concept and Its Modern Equivalent*, Munksgaard, Copenhagen, 2008; J. ZIELONKA, *Europe as Empire. The Nature of the Enlarged European Union*, OUP, Oxford, 2006; B.R. BARBER, *Three Challenges to Reinventing Democracy*, in P. HIRST, S. KHLNANI (a cura di), *Reinventing Democracy*, OUP, Oxford, 1996, p. 147 ss.

⁸ Sono interessanti in questo senso i rapporti pubblicati ogni anno da Urban@it, il Centro nazionale di studi per le politiche urbane che dal 2016 ha curato la pubblicazione di saggi che raccolgono esperti di vari saperi sulle città: *Metropoli attraverso la crisi* (2016), *Le agende urbane delle città italiane* (2017), *Mind the gap. Il distacco*

bando per le periferie⁹, il piano case¹⁰, i Patti del governo con singole città¹¹, per non parlare delle nuove leggi regionali sulla rigenerazione di Emilia Romagna¹², Lazio¹³ e Veneto¹⁴ approvate nel 2017, che hanno comunque consolidato una nuova attenzione da parte delle regioni su un concetto che resta poliseno¹⁵. Altrettanto ha fatto il parlamento istituendo sul tema un'apposita commissione d'inchiesta che ha approvato alla fine del 2017 una relazione che sintetizza lo stato delle città in Italia¹⁶. Perfino le città metropolitane cominciano a muoversi su questo stesso terreno attraverso la pianificazione terri-

tra politiche e città (2018), tutte editate da il Mulino.

⁹ Il riferimento è al d.p.c.m. 25 maggio 2016 che ha stanziato un finanziamento cospicuo per progetti autonomamente presentati dalle città, poi soggetti a valutazione di apposita commissione secondo quanto previsto dall'art. 1, c. 974, l. n. 208 del 2015.

¹⁰ I contenuti del Piano case sono definiti nell'accordo raggiunto in sede di Conferenza Stato-Regioni del 2009, cui è seguita una legislazione regionale molto diversificata.

¹¹ Ci si riferisce ai Patti con le città, in particolare con le Città metropolitane, stipulati tra il 2016 e il 2017 per l'individuazione di linee strategiche di sviluppo delle aree urbane in attuazione anche dei programmi europei di sostegno, rintracciabili in http://www.agenziacoesione.gov.it/it/politiche_e_attivita/programmazione_2014-2020/patti_per_lo_sviluppo/index.html

¹² Si rinvia alla legge regionale n. 24 del 2017. Si veda in proposito i profili di grande innovazione che la legge contiene attraverso i ragionamenti sviluppati da T. Bonetti, *La riforma urbanistica in Emilia-Romagna tra presente e futuro*, in *Ist. fed.*, 2017, p. 681 ss.

¹³ Il riferimento è alla legge regionale n. 7 del 2017.

¹⁴ Cfr. legge regionale n. 56 del 2017.

¹⁵ Cfr. F. DI LASCIO, *Quali tendenze in corso nella rigenerazione delle città?*, in *Riv. giur. ed.*, 2018, 2, p. 135 ss.; T. BONETTI, *La rigenerazione urbana nell'ordinamento giuridico italiano: profili ricostruttivi e questioni aperte*, in E. FONTANARI-G. PIPERATA (a cura di), *Agenda RE-CYCLE*, il Mulino, Bologna, 2017, p. 73; G. CARTEI, *Rigenerazione urbana e governo del territorio*, in *Ist. fed.*, 2017, p. 603 ss.; R. DIPACE, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, in *Ist. fed.*, 2017, p. 625 ss.; G. TORELLI, *La rigenerazione urbana nelle recenti leggi urbanistiche e del governo del territorio*, in *Ist. fed.*, 2017, p. 651 ss.

¹⁶ Si tratta della relazione predisposta dalla *Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie*, pubblicata in *Atti parlamentari* della Camera dei Deputati, doc. XXII-bis n. 19, approvata il 14 dicembre 2017.

toriale¹⁷. Alle periferie, al loro stato, sono ricondotte anche le fortune politiche delle ultime tornate elettorali, quasi che si fosse sedimentata una specifica dimensione antropologica urbana che coincide con precise identità politiche.

Per quanto riguarda il diritto, da oramai un ventennio si occupano in modo crescente delle città gli internazionalisti, anche in relazione al fatto che molti degli obiettivi di livello internazionale vedono la partecipazione diretta delle città sia nella fase della loro definizione, sia in quella di attuazione¹⁸. Per gli studiosi del diritto pubblico e del diritto amministrativo, invece, il tema è nuovo, ma le attenzioni sono crescenti¹⁹. Sebbene esista un segmento rilevante

¹⁷ Il caso più avanzato tra le città metropolitane è quello di Milano. Si vedano sull'argomento P. PILERI, *La forma del suolo. Nuove risposte per salvare il territorio dalla frammentazione amministrativa*, in *WP-Urban@it*, 2015; F. CANGELLI, *Piani strategici e piani urbanistici. Metodi di governo del territorio a confronto*, Giappichelli, Torino, 2012.

¹⁸ Si vedano in modo esemplificativo H.P. AUST, *Shining Cities on the Hill? The Global City, Climate Change, and International Law*, in *Eur. Jour. Int. Law*, 2015, 26, 1, p. 255 ss.; F.G. NICOLA-S. FOSTER, *Comparative urban governance for lawyers*, in *Fordham Urb. Law Jour.*, 2014, XLII, p. 1 ss.; J.B. AUBY, *Mega-Cities, Globalisation and the Law of the Future*, in S. FULLER e al. (eds.), *The Law of the Future and the Future of Law*, Torkel Opsahl, Oslo, 2011, p. 203 ss.; J. NIJMAN, *The Future of the City and the International Law of the Future*, in S. FULLER e al. (eds.), *The Law of the Future and the Future of Law*, Torkel Opsahl, Oslo, 2011, p. 213 ss.; I.M. PORRAS, *The city and international law: in pursuit of sustainable development*, in *Fordham Urban Law Journal*, 2008, 36, 3, p. 537 ss.; M. BELTRÀN DE FELIPE, *La internacionalización de las ciudades (y el régimen municipal)*, in *Rev. Esp. Adm. Loc. y Aut.*, 2007, p. 57 ss.; Y. BLANK, *Localism in the New Global Legal Order*, in *Harvard International Law Review*, 2006, 47, 1, p. 263 ss.; Y. BLANK, *The City and the World*, in *Columbia Journal of Transnational Law*, 2006, 44, p. 875 ss.; G. FRUG-D.J. BARRON, *International Local Government Law*, in *The Urban Lawyer*, 2006, 38, 1, p. 1 ss.

¹⁹ In proposito vale la pena ricordare le pubblicazioni di G.F. FERRARI (a cura di), *La prossima città*, Mimesis, Sesto San Giovanni, 2017; V. NITRATO IZZO, *Gli spazi giuridici della città contemporanea*, ES, Napoli, 2017; F. DI LASCIO-F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, il Mulino, Bologna, 2017; G. PIPERATA, *Rigenerare i beni e gli spazi della città: attori, regole e azioni*, in E. FONTANARI-G. PIPERATA (a cura di), *op. cit.*, p. 21 ss.; M. CAMMELLI, *Re-cycle: pratiche urbane e innovazione amministrativa per ricomporre le città*, in E. FONTANARI-G. PIPERATA (a cura di), *op. cit.*, p. 53 ss.; C. IAIONE, *La città collaborativa: la governance dei beni comuni per l'urbanistica collaborata e collaborativa*, in E. FONTANARI-G. PIPERATA (a cura di), *op. cit.*, p. 85 ss.; C. IAIONE, *The Right to the Co-City*, in *It. Jour. Pub. Law*, 2017, p. 80 ss.; J.B. AUBY, *Per lo stu-*

degli studi del diritto amministrativo dedicato all'urbanistica, per i motivi che saranno a breve più chiari, tali approcci non possono essere considerati esauritivi nella dimensione del diritto delle città come qui si tende a ricostruire. Si deve piuttosto ad Auby l'introduzione dei giuristi in questo nuovo campo di ricerca, almeno per gli studi europei, con il suo ben noto libro pubblicato nel 2013 *Droit de la ville*²⁰.

Questo interesse tardivo degli studi giuridici probabilmente si spiega, in parte, con ragioni di ordine storico, che alcuni autori hanno già provato a individuare nella dissociazione progressiva tra territorio e diritto²¹, ma, in parte

dio del diritto delle città, in G. DELLA CANANEA-C. FRANCHINI (a cura di), *Il diritto che cambia*, Liber Amicorum Mario Pilade Chiti, Editoriale scientifica, Napoli, 2016, p. 205; G.M. LABRIOLA (a cura di), *La città come spazio politico. Tessuto urbano e corpo politico: crisi di una metafora*, Es, Napoli, 2016; A. MORRONE, *Il diritto nelle città e nei centri storici*, Jovene, Napoli, 2016; F. CORTESE, *Dentro il nuovo diritto delle città*, in *Munus*, 2016, 2, p. V ss.; F. DI LASCIO, *La regolazione amministrativa degli spazi urbani*, in *Munus*, 2016, p. 315 ss.; E. CARLONI, *Città intelligenti e agenda urbana: le città del futuro, il futuro delle città*, in *Munus*, 2016, p. 235 ss.; E. CARLONI-M. VAQUERO PIÑERO, *Le città intelligenti e l'Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano*, in *Ist. fed.*, 4/2015, p. 867 ss.; 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, 2015, p. 69 ss.; G.M. LABRIOLA, *Nuovi spazi, nuovi diritti*, in *idem* (a cura di), *Filosofia, politica, diritto. Scritti in onore di Francesco M. De Sanctis*, Es, Napoli, 2014, p. 267 ss.; F. CORTESE, *Le infrastrutture per le città*, in *Munus*, 2014, p. 70 ss.; C. IAIONE, *La città come bene comune*, in *Aedon*, 1/2013; R. CAVALLO PERIN, *Beyond the Municipality: the City, its Rights and its Rites*, in *It. Jour. Pub. Law*, 2013, 2, p. 307 ss.; C. IAIONE, *Città e beni comuni*, in G. ARENA-C. IAIONE (a cura di), *L'Italia dei beni comuni*, Carocci, Roma, 2012, p. 109 ss.; P. URBANI, *Politiche pubbliche per le grandi città*, in G. DEMATTEIS (a cura di), *op. cit.*, Marsilio, Venezia, 2012, p. 317 ss.; M. CAMMELLI, *Governo delle città: profili istituzionali*, in G. DEMATTEIS (a cura di), *op. cit.*, Marsilio, Venezia, 2012, p. 335 ss.; G. ENDRICI, *La tutela dell'ambiente urbano*, in *Dir. pub.*, 2004, p. 273 ss.

²⁰ Cfr. J.B. AUBY, *Droit de la ville*, LexisNexis, Paris, 2013, con una seconda edizione pubblicata poi nel 2016. Si veda, in merito al volume qui citato, anche H. CAROLI CASAVOLA, *La terza IRPA lecture: «La città come futuro del diritto pubblico?»*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2013, p. 887 ss.

²¹ Così G.M. LABRIOLA, *Trasformazione dello spazio urbano e strumenti del diritto. Una riflessione sull'esperienza di Parigi*, in *idem* (a cura di), *La città come spazio politico. Tessuto urbano e corpo politico: crisi di una metafora*, Es, Napoli, 2016, pp. 5-6. Si veda anche S. SASSEN, *Territorio, autorità, diritti: assemblaggi dal Medioevo*

e – forse – soprattutto, con una motivazione di carattere culturale. Gli studi del diritto amministrativo originano principalmente dalla formazione degli ordinamenti statuali, ovvero da quel processo storico che ha comportato il definitivo superamento del particolarismo, del localismo, della dimensione multi-strato del diritto a favore dell'unitarietà, dell'esclusività statale della formazione del diritto e dell'identificazione tra cultura e diritto che trova espressione sintetica nella costruzione delle nazioni, sia pure con qualche variante significativa²². Sono processi noti, oggetto di numerosi approfondimenti, che pesano sul modo in cui i giuristi, i gius-pubblicisti in modo particolare, guardano ai fenomeni sociali. Naturalmente, oggi qualunque studio serio di diritto pubblico e di diritto amministrativo sconta la mutazione del quadro ordinamentale in cui gli istituti tradizionali, che sono alla base della formazione culturale giuridica, sono stati edificati, sicché essi sono oggetto di nuove valutazioni, riconsiderazioni e rimesse in discussione, ma ciò che mi pare non sia mai venuto meno è l'osservazione prodotta attraverso lo “schermo statale”²³.

Viceversa, parlare di città come laboratorio di diritto significa anche verificare lo sviluppo di una dimensione ordinamentale ulteriore, perfino concorrenziale con quella statale²⁴. In un certo senso, le dinamiche tra stati e città

all'età globale, Mondadori, Milano, 2008.

²² Si può citare a questo proposito uno studio classico come quello di L. MUMFORD, *The city in history. Its Origin, its transformations, and its prospects*, Secker&Warburg, London, 1961, spec. p. 410. Sull'avvicendamento dei ruoli istituzionali e formanti del diritto tra città e stato si veda anche F. BRAUDEL, *Civiltà materiale, economia e capitalismo*, Einaudi, Torino, 2006, pp. 476-493. Per le vicende italiane, invece, resta un libro fondamentale G. ASTUTI, *La formazione dello stato moderno in Italia*, Giappichelli, Torino, 1967. Ponendo attenzione in modo particolare all'evoluzione degli ordinamenti statuali, questa dinamica può essere riletta anche alla luce delle ricostruzioni avanzate in S. CASSESE, *Territori e potere*, il Mulino, Bologna, 2016, pp. 23-30, nella fase di ascesa degli stati.

²³ L'espressione è utilizzata da A. NOUREAU, *L'Union européen et le collectives locales*, La Rochelle, 2011, a proposito della difficoltà dell'UE di rapportarsi direttamente con gli enti locali senza mediazioni con gli stati, ma può essere utilizzata più in generale per raccontare la relazione tra stati ed enti locali in sé. Simili considerazioni con analisi diverse sono sostenute anche da F. NICOLA, *Invisible cities in Europe*, in *Fordham Int. Law Jour.*, 2012, 25, p. 1282 ss.

²⁴ In questi termini, V. NITRATO IZZO, cit., pp. 33-34. Anche negli USA c'è un ritorno di attenzioni a questo tema e, in particolar modo, alla possibilità ancora di servirsi in termini pieni del concetto di *Home Rule*, come diritto autonomo dei governi

sono sempre state multiformi: resistenze, conflittualità e competizione a bassa intensità hanno avuto spesso luogo²⁵, qualche volta sono perfino deflagrati come è successo recentemente in Spagna, ma in una condizione entro cui il quadro normativo statale permetteva pochi riconoscimenti delle innovazioni locali e, comunque, anche quando ciò è avvenuto, è stato per un “effetto di ritorno”, cioè lo stato, attraverso la produzione delle fonti riservate, ha formalizzato i processi di rinnovamento degli enti locali *ex post*. Nell’affermazione di una nuova centralità per le città c’è infatti una non casuale corrispondenza con il tema della disarticolazione delle fonti del diritto²⁶. Affinché, però, una nuova dimensione di studi e osservazioni sulle città emerga, bisogna riscattare dall’irrelevanza al diritto una serie di esperienze, sperimentazioni, atti e relazioni che avvengono quotidianamente nelle città e che il diritto sostanzialmente ignora o giudica per sancirne l’illiceità, per ritornare a rintracciare una via di identità democratica che passi per plurali forme di partecipazione delle comunità²⁷.

locali; cfr. R. SU, *Have cities abandoned home rule?*, in *Fordham Urb. Law Jour.*, 2017, 44, pp. 141 ss.

²⁵ Si vedano le considerazioni, ad esempio, di R.B. STEWART, *States and Cities as Actors in Global Climate Regulation: Unitary vs. Plural Architectures*, in *Ariz. Law Rev.*, 2008, 50, p. 681 ss. e F. CORTESE, *Le infrastrutture per le città*, cit., p. 79.

²⁶ Questa condivisibile osservazione è formulata in modo molto chiaro da V. NITRATO IZZO, cit., pp. 22-28. Si veda anche G.M. LABRIOLA, *Nuovi spazi, nuovi diritti*, cit., p. 295. Spunti interessanti sono contenuti anche in S. LIETO, *Normazione sociale e ruolo del regolamento comunale per un sistema di produzione del diritto dal basso*, in *Federalismi.it*, n. spec. 2/2017. Sul tema, più in generale, si veda anche B. PASTORE, *Principio di legalità, positivizzazione giuridica*, soft law, in G. PINO-V. VILLA (a cura di), *Rule of law. L’ideale della legalità*, il Mulino, Bologna, 2016, pp. 170-172.

²⁷ Lo ha sottolineato recentemente C. BUZZACCHI, *Le autonomie tra politica e amministrazione. Il volto di Giano di un regionalismo incompiuto*, in F. CORTESE-C. CARUSO-S. ROSSI (a cura di), *Immaginare la Repubblica*, Franco Angeli, Milano, 2018, pp. 244-245, evidenziando l’insoddisfazione di una promessa di pluralismo istituzionale e sociale della Costituzione che non ha saputo trovare un proficuo legame.

2. La prospettiva di interesse giuridico con cui guardare le città

Le città costituiscono realtà complesse, espressive di relazioni con un altissimo potenziale di rilevanza giuridica. Sono, infatti, luoghi che sviluppano l'aggregazione funzionale delle attività dell'uomo, nonché accumulano e sedimentano i passaggi degli uomini e l'avvicendamento delle generazioni, custodendo e stratificando le trasformazioni del e nel tempo. Da questa densità di relazioni, rivisitate alla luce dei processi più recenti, prende avvio la possibilità di vedere nelle città la costituzione di un nuovo spazio giuridico: la crescita abnorme delle città, che si è verificata in modo esponenziale nell'ultimo secolo, si misura con l'impatto dei significativi cambiamenti che riguardano i processi produttivi e le rendite, le tecnologie e il mondo del lavoro, il ruolo delle istituzioni nella vita sociale dell'ultimo decennio, così che oggi la città si trova a fronteggiare fenomeni nuovi di abbandono e svuotamento funzionale. Lo sviluppo del tessuto urbano, inteso come conquista di nuovi vuoti tesi a soddisfare esigenze funzionali²⁸, si scontra con evidenti segni di disinvestimento, di incuria, di perdita della fissazione di indirizzi pubblici stabili e duraturi²⁹.

Le città così, mentre continuano a espandersi, si svuotano, ponendo nuove questioni che riguardano il riuso di spazi e beni che hanno perduto la loro funzione originaria e che stentano a essere ricollocati in un contesto che nel frattempo è modificato, perché gli strumenti tradizionali di governo non avevano previsto una tale dinamica; erano pensati per governare l'espansione, con esiti peraltro comunque molto incerti, non per fronteggiare le perdite funzionali originariamente pensate³⁰.

²⁸ Non a caso Mumford ha qualificato le città come organismi ameboidali, ovvero organismi che non sapendo produrre suddivisioni al proprio interno, come fanno ad esempio le cellule per crescere, rompono i propri confini estendendosi e defermandosi; cfr. L. MUMFORD, *op. cit.*, p. 231. Di «città infinita» parlano gli autori del volume A. ABRUZZESE-A. BONOMI (a cura di), *La città infinita*, Mondadori, Milano, 2004.

²⁹ Una sintesi interessante di questi processi trasformativi delle città può essere trovata in F. GASTALDI, *Processi e politiche di rigenerazione urbana delle città europee*, in *Quad. reg.*, 2009, 1, p. 193 ss.

³⁰ Il punto è ribadito in modo convincente da Boscolo: cfr. E. BOSCOLO, *Il superamento del modello pianificatorio tradizionale*, in *Amministrare*, 2008, p. 325 ss.; E. BOSCOLO, *Il suolo quale matrice ambientale e bene comune: il diritto di fronte alla*

Secondo dati forniti da Istat, è stimato intorno al 13% il numero di complessi di edifici urbani pubblici abbandonati su scala nazionale³¹; il dato, peraltro, deve essere sommato a quello testimoniato dai rapporti prodotti dalle associazioni rappresentative di categoria dei notai che di anno in anno registrano un numero crescente di soggetti privati che, specie nei contesti urbani, dichiarano di rinunciare all'esercizio dei diritti di proprietà³².

Con queste dinamiche e con questi processi il diritto urbanistico ha cominciato già a fare i conti dagli anni Ottanta e Novanta dello scorso secolo attraverso i programmi di riqualificazione e quelli di recupero in funzione di integrazione degli strumenti di pianificazione, tanto da essere coniata una nuova funzione, quella di gestione del territorio³³. Si tratta, tuttavia, di processi che

diversificazione della funzione pianificatoria, in *Scritti in onore di Paolo Stella Richter*, ed. II, Es, Napoli, 2013, p. 1101 ss.; E. BOSCOLO, *Nuove dimensioni della pianificazione comunale*, in F. DI LASCIO-F. GIGLIONI (a cura di), *op. cit.*, p. 143 ss.

³¹ Il dato fa riferimento all'ultimo censimento disponibile sugli edifici che risale al 2015.

³² Particolarmente interessanti da questo punto di vista due studi pubblicati dal Consiglio nazionale del notariato: il n. 406/2017, curato da Maria Teresa Ligozzi, relativamente a *La renuncia all'eredità del chiamato possessore* e il n. 216/2014, curato da Marco Bellinvia, relativo a *La renuncia alla proprietà e ai diritti reali di godimento*.

³³ Per approfondimenti ulteriori si vedano le analisi di P. OTRANTO, *Rigenerazione delle aree degradate e patrimonio culturale*, in *Dir. e proc. amm.*, 2017, p. 1869 ss.; P. CHIRULLI, *La pianificazione tra esigenze di sviluppo e riduzione del consumo di suolo: la riqualificazione dell'esistente*, in *Riv. giur. urb.*, 2015, 4, II, p. 592 ss.; F. GUALANDI, *Dallo «jus aedificandi» allo «jus restituendi» (inteso come diritto di recuperare, rigenerare e sostituire l'esistente). Riflessioni sulla rigenerazione urbana*, in *Giustamm.it*, 2014; T. BONETTI, *Urbanistica per progetti: i programmi complessi*, in M.A. CABIDDU (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 228 ss.; P. URBANI-S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Giappichelli, Torino 2013, pp. 148-184. P. URBANI, *Urbanistica solidale. Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici*, Bollati Boringhieri, Torino, 2011; E. BOSCOLO, *Le regole per lo spazio urbano: dal piano regolatore alle politiche urbane*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI-P. URBANI (a cura di), *Il governo del territorio*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 355 ss.; P. URBANI, *Urbanistica consensuale*, Bollati Boringhieri, Torino, 2000, p. 40 ss.; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Verso l'urbanistica consensuale*, in P. URBANI-S. CIVITARESE MATTEUCCI (a cura di), *Amministrazione e privati nella pianificazione urbanistica*, Giappichelli, Torino, 1995, p. 5 ss.; G. TULUMELLO, *Profili teorici e problematiche applicative della disciplina delle attività di recupero edilizio ed urbanistico*, in *Riv. giur.*

hanno seguito il solco già tracciato di regolazione dei regimi proprietari e che hanno utilizzato – in modo anche fantasioso – la mobilità dei diritti edificatori attraverso le perequazioni, cosicché il risultato finale è che questi nuovi strumenti, nati per proteggere e riattivare l'esistente, hanno finito per produrre una complessiva “alterazione dell'esistente” in una dinamica che ha continuato la direzione espansiva del tessuto urbano³⁴.

In questo modo, queste politiche di rigenerazione non hanno di fatto conseguito gli obiettivi che ne erano alle origini e, soprattutto, hanno attinto a un bagaglio degli attrezzi che è sostanzialmente quello tradizionale definito attraverso strumenti legislativi o altri strumenti normativi da questi ultimi derivati. In questo senso, dunque, non è l'urbanistica la prospettiva scelta in questo studio per ricercare un diritto delle città³⁵.

3. Lo spazio giuridico creato dalle città

Accanto a questo tipo di reazioni dei poteri pubblici di fronte alle nuove sfide, altre, più recenti, si sono sviluppate³⁶. Sono quelle che concernono espe-

ed., 1991, II, p. 33 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1985, p. 386 ss.; P. STELLA RICHTER, *Profili funzionali dell'urbanistica*, Giuffrè, Milano, p. 1984.

³⁴ Sugli esiti deludenti di queste esperienze si veda recentemente A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, Es, Napoli, 2018, p. 56-61. Resta una lettura fondamentale su queste dinamiche il lavoro di P. URBANI, *Urbanistica consensuale*, cit. Cfr. anche S. VILLAMENA, *Programmi integrati di intervento: osservazioni su requisiti generali ed efficacia*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *Sicurezza del territorio. Pianificazione e depianificazione*, Giuffrè, Milano, 2014, p. 247 ss.

³⁵ Cfr. S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Territorio e politiche locali*, in M. CAMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, il Mulino, Bologna, 2007, pp. 537-539, che, a questo proposito, discrimina l'urbanistica dalle politiche urbane, inserendo in queste seconde le scelte di adottare politiche autonome per la tutela dell'ambiente, la cura del territorio o per i diritti fondamentali. Negli stessi termini anche E. BOSCOLO, *Le regole per lo spazio urbano: dal piano regolatore alle politiche urbane*, cit.

³⁶ Si è parlato correttamente di reazione alla «fragilità», definendo così i tempi di crisi che hanno percorso i poteri pubblici in generale e quelli locali in modo particolare; cfr. A. VALASTRO, *La democrazia partecipativa alla prova dei territori: il ruolo delle amministrazioni locali nell'epoca delle fragilità*, in *idem* (a cura di), *Le regole*

rienze e pratiche, perlopiù informali, cioè nate fuori da percorsi giuridici canonici, riconosciuti e formalizzati, che ugualmente sono preordinate a determinare il riuso e la rigenerazione di beni e spazi urbani per migliorare o preservare la qualità della vita³⁷. Ne sono un esempio gli interventi per il decoro urbano, la gestione di spazi verdi lasciati in degrado, la rigenerazione di spazi ed edifici che hanno perso la loro destinazione originaria, ma anche il recupero di spazi culturali come cinema e teatri, il recupero di beni sottratti alla criminalità organizzata, la riqualificazione delle aree de-industrializzate, l'uso in senso artistico di beni in degrado³⁸. Sono processi che hanno la caratteristica di non agire sulla “parte dura” delle città, ma sulle abilitazioni funzionali di ordine sociale, riscrivendo le funzioni in modo dinamico³⁹. Rispetto a queste situazioni di fatto, in molti casi prodotte senza un percorso riconosciuto preliminarmente da atti legislativi, le autorità di governo sempre meno ricorrono a soluzioni che prevedano la riappropriazione con gli strumenti tradizionali, mentre sempre più sperimentano forme di riconnessione delle esperienze meramente sociali dentro una cornice giuridica accettabile per un ordinamento fondato sul diritto positivo⁴⁰.

locali della democrazia partecipativa. Tendenze e prospettive dei regolamenti comunali, Jovene, Napoli, 2016, pp. 5-7.

³⁷ Cfr. R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Riv. giur. ed.*, II, 2014, p. 249, il quale osserva che le azioni di rigenerazione sono mosse dalla cittadinanza per riaffermare il proprio diritto alla qualità della vita. Si veda anche, però, lo studio di Auby che in qualche modo aveva anticipato la sua opera monografica già citata: J.B. AUBY, *Espace public, espaces publics*, in *Dr. Admi.*, 2009, p. 7 ss. Ne accenna anche V. ANTONELLI, *Ripensare la democrazia locale per riformare le autonomie locali*, in G.C. DE MARTIN-F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, Luiss University Press, Roma, 2017, p. 50. Si veda da ultimo anche T. BONETTI, *La riforma urbanistica in Emilia-Romagna tra presente e futuro*, cit., p. 710.

³⁸ Si tratta di interventi che sono “mappati” e osservati su oramai numerosi siti di organizzazioni sociali e culturali. Di recente è stato pubblicato anche un libro che raccoglie alcune di queste storie: *Leggere la rigenerazione urbana. Storie da “dentro” le esperienze*, Pacini, Pisa, 2017.

³⁹ Con specifico riferimento alla tutela del paesaggio sono interessanti i rilievi presenti in G.F. CARTEI, *Autonomia locale e pianificazione del paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2013, p. 703 ss.

⁴⁰ Si tratta di fenomeni sottoposti a percorsi di studio che finora hanno riguardato principalmente le grandi città dei paesi in via di sviluppo o emergenti e prevalente-

Queste sperimentazioni sono interessanti perché permettono di recuperare un profilo delle esperienze giuridiche delle città che sembrava perduto, ovvero la loro dimensione comunitaria, oltre che statale⁴¹. Le città, cioè, come ricordato già da uno studioso americano⁴², non sono solo “creature degli stati”, che è invece la consueta visione in cui sono state ricondotte dopo la formazione degli ordinamenti statuali, ma anche “creature delle comunità” di cui si fanno rappresentanti.

Questa sottolineatura appare di grande interesse se affiancata ad altre interpretazioni elaborate intorno a concetti espressi da altri studiosi del diritto pubblico. Tra questi merita di essere ricordato proprio quella di cui da poco è ricorso il centenario dalla sua prima pubblicazione, *L'ordinamento giuridico* di Santi Romano; il quale, interrogandosi sulla natura degli ordinamenti, mostrava come accanto ad ordinamenti originari ed ordinamenti derivati, si registrano nell'esperienza giuridica gli ordinamenti che sono in parte originali e in parte derivati, individuando proprio nei comuni questa tipologia specifica⁴³. I comuni, quindi, come forma di ordinamenti parzialmente derivati e parzial-

mente promosse da una dottrina non europea; cfr. A. DATTA, *The Illegal City. Space, Law and Gender in a Delhi Squatter Settlement*, Routledge, London 2016; J. HOHMANN, *The right to housing. Law, concepts, possibilities*, Oxford, Hart, 2014; T. KUYUCU, *Law, Property and Ambiguity: the Uses and Abuses of Legal Ambiguity in Remaking Istanbul's Informal Settlements*, in *Int. Jour. of Urb. and Reg. Research*, 38, 2014, p. 609 ss.; S. SCHINDLER, *Producing and contesting the formal/informal divide: regulating street Hawking in Delhi, India*, in *Urban Studies*, 2014, 51, p. 2596 ss.; J.L. VAN GELDER, *Paradoxes of Urban Housing Informality in the Developing World*, in *Law & Soc'y Rev.*, 2013, 47, p. 493 ss.

⁴¹ Cfr. N. BLOMLEY, *What a sort of legal space is a city?*, in A. MUBI BRIGHENTI (ed.), *Urban Interstices. The aesthetics and the Politics of the In-between*, Ahgate, Oxon, 2013, p. 1 ss., il quale mette in luce la compresenza dentro un unico ordinamento di più spazi giuridici che vivono più o meno conflittualmente, all'interno dei quali quello della città presenta un particolare interesse per rintracciare la coesistenza del pluralismo giuridico.

⁴² Si veda, infatti, G. FRUG, *The city as a legal concept*, in *Har. Law Rev.*, 1980, 93, p. 1059 ss. Dello stesso autore si veda anche *City Making*, Princeton, Princeton University Press, 1999, p. 152. Le città come comunità è un concetto ripreso anche recentemente per valorizzare alcune dinamiche locali che altrimenti resterebbero senza ragionevole spiegazione: cfr. R.C. SHRAGGER, *The political economy of city power*, in *Har. Law Rev.*, 2017, 44, pp. 114-124.

⁴³ Cfr. S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, II ed., Firenze, Sansoni, 1945, pp. 115-116.

mente originari, sembrano esprimere valutazioni accostabili a quelle dello studioso americano, prima ricordato. Più recentemente, peraltro, lo scritto dell'insigne giurista è stato citato da chi ha definito il comune come entità di formazione naturale «non perché lo sia in quanto tale (...), ma perché in esso trovano il loro ente (...) esponenziale, sul piano politico, e per determinati profili sul piano giuridico, le diverse comunità (queste sì, naturali) formate al suo interno»⁴⁴.

È in questo senso, dunque, che si ricercano i fondamenti di un ordinamento intorno alle città: la ricerca non è finalizzata a contrapporre ordinamenti indipendenti e sovrani che hanno legittimazione diversa, perché le città sono anche ordinamenti derivati, ma semmai, per dirla con Alberto Romano, ordinamenti di cui si riconosce la complessità normativa e amministrativa che si confrontano pur all'interno di un ordine unico⁴⁵, che è quello innanzitutto costituzionale.

Se si assume questa prospettiva, dunque, le città sono viste non solamente come terminali di politiche scelte da centri diversi e connessi, ma come espressione sintetica delle comunità e, in quanto tali, capaci anche di concedere forza giuridica a esperienze che apparentemente sembrerebbero non averle.

In fondo, l'accentuazione di questo aspetto del collegamento delle città alla comunità riflette anche un percorso che l'ordinamento italiano ha cercato di

⁴⁴ Cfr. V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti del diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 139.

⁴⁵ Cfr. A. ROMANO, *Autonomia nel diritto pubblico*, in *Dig. disc. pub.*, 1987, II, p. 32, il quale, riferendosi al concetto di autonomia delle amministrazioni, pone una distinzione tra autonomia intesa come spazio di libertà, compresa nell'unico ordinamento statale, e autonomia come relazione tra ordinamenti: in questo secondo caso, appunto, si assiste a un confronto che è dentro un unico ordine ma con le complessità normative e amministrative differenziate, mentre nel primo le distinzioni non si riproducono sull'azione che resta quella definita da chi determina l'ordine unitario. Si veda in termini analoghi anche F. PUGLIESE, *Risorse finanziarie, contestualità ed accordi nella pianificazione urbanistica*, in F. PUGLIESE-E. FERRARI (a cura di), *Presente e futuro nella pianificazione urbanistica*, Giuffrè, Milano, 1999, pp. 71-72. Simili considerazioni sono espresse anche da R. CAVALLO PERIN, *op. cit.*, pp. 311-313, che considera la città un ordinamento nell'ordinamento con la sua capacità di essere il punto di riferimento di organizzazioni sociali, professionali e culturali che completano l'attività più strettamente istituzionale. Sulla capacità delle città di imprimere una forza reale, talvolta di resistenza, a condizioni dinamiche fattuali si veda anche F. CORTESE, *Le infrastrutture per le città*, cit., pp. 76-79.

compiere, sia pure non senza qualche contraddizione e arresto, a partire dal 1990, quando ha reso il comune ente a competenza generale, a cui è affidata la cura degli interessi della comunità, attraverso, in particolar modo, la valorizzazione del principio di sussidiarietà⁴⁶.

Eppure, questo processo non è stato a lungo sufficiente per considerare di rilevanza giuridica alcune pratiche sociali che si sono diffuse nei contesti urbani per restituire beni e spazi in disuso a finalità di interesse generale. Di fatto il mancato collegamento di queste esperienze con la legalità, intesa quale corrispondenza formale alla legge quale fonte del diritto, ha continuato a collocare tali esperienze nell'ambito dell'irrilevanza giuridica⁴⁷. In questo modo, però, non si è reso un servizio al diritto e si è perpetrata invece la convinzione che le regole siano espressione solo della legge, producendo così due effetti viziosi: ignorare l'origine sociale del diritto⁴⁸ e, ancor di più, ignorare o consi-

⁴⁶ Valga per tutti il saggio di R. BIN, *Gli enti locali tra sussidiarietà, adeguatezza e comunità*, in R. BIN-L. COEN (a cura di), *Il sistema delle autonomie locali tra efficienza amministrativa e rappresentanza della comunità*, Cleup, Padova, 2010, p. 21 ss., il quale descrive la parabola della disciplina degli enti locali a partire dalle riforme degli anni Novanta enfatizzando il ruolo delle autonomie locali che, tuttavia, si scontra contro politiche di progressiva centralizzazione che la crisi economica e finanziaria ha prodotto. Si veda anche M. CAMMELLI, *Governo delle città: profili istituzionali*, in G. DEMATTEIS (a cura di), *op. cit.*, cit., p. 342 ss., il quale sottolinea come fattori di emancipazione delle politiche delle città quello che chiama l'«interiorizzazione», che consente alle autonomie locali di sviluppare partenariati pubblico privati innovativi. Per una rassegna critica delle vicende che hanno riguardato l'autonomia (tradita) degli enti locali si veda F. MERLONI, *Riforme (necessarie) del sistema amministrativo e garanzia dell'autonomia locale tra principi costituzionali e Carta europea delle autonomie locali*, in G.C. DE MARTIN-F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, Luiss University Press, Roma, 2017, p. 21 ss.

⁴⁷ Giannini, tuttavia, già sottolineava come il principio di legalità, al di fuori del rapporto autorità-libertà, è in sostanza inoperante; cfr. M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1993, I, p. 89. In termini simili si pronuncia anche F. MANGANARO, *Il principio di autonomia*, in M. RENNA-F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 262, il quale a proposito delle autonomie locali richiama l'applicazione del principio di legalità quale esigenza di far valere la responsabilità invece della conformità dell'amministrazione. Ancora lo stesso autore in F. MANGANARO, *Le amministrazioni pubbliche in forma privatistica: fondazioni, associazioni e organizzazioni civiche*, in *Dir. amm.*, 2014, pp. 50-51.

⁴⁸ Sono, da questo punto di vista, ricche di spunti le riflessioni sviluppate a più riprese da Paolo Grossi sul valore di primigenio inizio dell'esperienza sociale in quella

derare forse meno rilevante la capacità delle amministrazioni, quelle locali in modo particolare, di porre regole, nuove regole⁴⁹. Di fronte alle trasformazioni ordinamentali contemporanee, che vedono un significativo accrescimento degli apparati esecutivi, tale approccio si rivela inadeguato, perché, come correttamente ha scritto Piperata, occuparsi delle pratiche sociali di rigenerazione non «rigenera solo la città, ma anche il diritto che di essa si occupa»⁵⁰.

4. Le trasformazioni delle città attraverso il diritto informale

Sulla base di queste premesse lo studio procederà secondo la determinazione di alcuni modelli di relazione che coinvolgono le istituzioni pubbliche e in cui, nei contesti locali, si dà vita a esperienze e sperimentazioni di origine sociale ma che hanno anche una valenza giuridica, per poi riassumerne le caratteristiche essenziali e verificare le ricadute più generali e le condizioni entro cui possono trovare piena legittimazione⁵¹. Nella presentazione di questi modelli si procederà secondo una graduazione crescente di avvicinamento al diritto formale, volendo con questo sostenere che si comincerà col presentare il modello di relazione giuridica meno disposto al recepimento formale per finire con quello che invece stabilisce un collegamento più solido. I modelli individuati in questa sede sono cinque e sono così denominati: quello della tolleranza, quello del riconoscimento, quello della qualificazione giuridica in-

giuridica; cfr. P. GROSSI, *Oltre il soggettivismo giuridico moderno*, in *Lectio magistralis* tenuta a Piacenza il 27 febbraio 2007, Università Cattolica del Sacro Cuore, 2007, par. 8. Analogamente con riferimento proprio a quanto avviene nelle città si veda G.M. LABRIOLA, *Nuovi spazi, nuovi diritti*, cit., pp. 284-287.

⁴⁹ Le regole, infatti, - ci viene ricordato - non sono solo quelle prodotte dalle norme generali e astratte, tipiche delle leggi e dei regolamenti normativi, ma sono anche quelle prodotte dalle amministrazioni, che presentano una natura profondamente diversa: cfr. M. CAMMELLI, *Re-cycle: pratiche urbane e innovazione amministrativa per ricomporre le città*, cit., pp. 53-54.

⁵⁰ Si veda G. PIPERATA, *Rigenerare i beni e gli spazi della città: attori, regole e azioni*, cit., p. 23.

⁵¹ In questo scritto la descrizione dei modelli sarà più sintetica di quella descritta in F. GIGLIONI, *Order without Law in the Experience of Italian Cities*, in *It. Jour. Pub. Law*, 2017, 2, p. 291 ss. e F. GIGLIONI, *Il diritto pubblico informale alla base della riscoperta delle città come ordinamento giuridico*, in *Riv. giur. ed.*, 2018, II, p. 3 ss.

novativa, quello dei patti di collaborazione e, infine, quello del riuso dei beni in transizione.

4.1. *Il modello della tolleranza*

Il primo modello allude a quelle circostanze nelle quali la rigenerazione a fini di interesse generale di spazi e beni urbani è operata da cittadini, singoli o associati, anche in forma di impresa, senza che l'azione compiuta sia stata precedentemente autorizzata dai competenti organi di governo locale. Sono circostanze nelle quali opere meritorie e a favore della comunità sono compiute senza titoli di legittimazione preventivamente rilasciati ma che le autorità locali tollerano. Di solito sono interventi che avvengono in centri urbani di limitate dimensioni in cui la conoscenza reciproca degli abitanti crea un clima di fiducia e rispetto che favoriscono tali soluzioni, ma non mancano esperienze simili anche negli enti locali di dimensioni maggiori e neppure nelle grandi città.

In altre circostanze, dove è più controverso il contributo all'interesse generale che le iniziative dei cittadini compiono, la relazione giuridica diventa più incerta e, se l'iniziativa assunta non è clandestina, obbliga le autorità pubbliche, comprese quelle di pubblica sicurezza, a intervenire per far cessare le condizioni di illegalità. Talvolta, peraltro, l'azione di questi soggetti avviene in violazione di diritti di terzi, che reclamano così l'intervento delle autorità pubbliche. Eppure, anche in queste circostanze sono frequenti gli interventi delle autorità locali che svolgono azioni di mediazione tra chi agisce senza titolo preventivo, chi rivendica l'esercizio di diritti violati e le autorità di sicurezza pubblica, chiamate a far rispettare la legge violata⁵². Queste condizioni non di rado presenti nelle città mostrano come una situazione sorta lontano da

⁵² Ne è un chiaro esempio l'art. 11, l. n. 48 del 2017, che subordina l'intervento di sgombero del prefetto a un processo di graduazione in cui sono in gioco diversi interessi che l'autorità prefettizia deve tenere in considerazione, pur in presenza costante di un obbligo ad agire. Nel merito, tuttavia, va segnalata la recente circolare del Ministero degli interni dell'1 settembre 2018 che, a fronte di un accrescimento di condanne al risarcimento a carico del Ministero degli interni per casi di inerzia a eseguire richieste di sgombero, sembra tesa a disporre un diverso atteggiamento delle autorità di sicurezza meno indulgente alla ponderazione degli interessi pubblici e dell'ordine pubblico.

percorsi di legittimità riconosciuti e, perfino, in piena violazione di legge, non si risolvono automaticamente nell'applicazione del diritto formale, ma conoscono soluzioni di compromesso sia pure necessariamente instabili e non durature. È inevitabile, infatti, che queste condizioni devono essere risolte o ripristinando la legalità violata pregressa all'azione compiuta o tramutando quella esperienza in una nuova, sostenibile in termini di diritto formale⁵³.

Il punto di interesse, tuttavia, è rappresentato dal fatto che anche in circostanze così estreme possono essere trovate soluzioni di mediazione che non prevedono necessariamente l'applicazione del diritto formale legale e ci sono peraltro esperienze in cui la mediazione esercitata dagli enti locali non si limita solo a ritardare o a favorire una soluzione che sia la meno traumatica dal punto di vista sociale, ma si sostanzia anche di servizi con cui i cittadini che hanno svolto l'iniziativa per interesse generale sono sollevati da alcuni obblighi (la restituzione degli spazi e dei beni in buono stato, la pulizia delle aree, gli oneri delle utenze, ecc.). Si pensi, ad esempio, alle azioni compiute da cittadini e associazioni per garantire alloggi od ospitalità a stranieri presenti sul territorio privi di adeguata assistenza o anche al caso delle persone rom che vivono spesso in aree non adeguatamente attrezzate o perfino in violazione di precise destinazioni alternative delle aree stesse. Ma identiche situazioni possono verificarsi in quei casi in cui i cittadini occupano spazi di capannoni o infrastrutture industriali abbandonati, producendo servizi di innovazione sociale, forme originali di attività lavorativa cooperativa o producendo attività artistiche e culturali di interesse talvolta perfino mondiale: anche in queste circostanze, se le condizioni iniziali di informalità non sono incanalate entro percorsi accettabili di legalità formale, la relazione giuridica difficilmente potrà continuare a sussistere, ma la questione giuridica di interesse è: fino a quando tale condizione viene tollerata o, perfino, in modo tenue sostenuta, è giusto considerare questa condizione irrilevante per il diritto? In altre parole, la condizione di tolleranza non afferma, sia pure in modo necessariamente

⁵³ I casi, peraltro, in cui condizioni originarie di violazione di diritti si risolvono in situazioni di accettabile sostenibilità giuridica, anche quando sono in gioco diritti di proprietà, non sono per nulla irrilevanti, specie se il bene oggetto di appropriazione senza titolo è in stato di abbandono e in disuso. Cfr. E. BATTELLI, *Le occupazioni culturali: un'altra chiave di lettura*, in www.labsus.org, 2018.

provvisorio, una qualche regola di coesistenza di una condizione informale di diritto?

In un famoso studio Ellickson⁵⁴, indagando sull'applicazione delle regole in una specifica contea degli Stati Uniti d'America, ebbe a rilevare che l'osservazione della risoluzione delle controversie tra cittadini e autorità pubbliche ha permesso di evidenziare cinque categorie di regole, tra cui quella del *controller-selecting rules*, secondo cui al decisore responsabile di un certo ordine sociale sarebbe rimessa la valutazione di quali regole applicare al caso concreto per assicurare il miglior ordine sociale. Nei modelli di tolleranza i comuni applicano regole di *enforcement*, sia pure provvisoriamente, diverse da quelle che richiederebbe la legalità formale.

4.2. *Il modello del riconoscimento*

Il modello del riconoscimento raccoglie tutte quelle esperienze che, sebbene anch'esse originate da percorsi non canonizzati, hanno trovato, anche in forma provvisoria, un riconoscimento esplicito del valore sociale da parte dell'ente territoriale di governo locale. Questo riconoscimento, anche se temporaneo, è in grado di resistere a pretese di ordine formale legale fino a quando le cause che avevano consentito il riconoscimento non sono cessate. Tale tipo di esperienze è quello che si verifica ogni volta che le città, in presenza di ampi fenomeni sociali incontrollati di occupazione di beni e spazi pubblici abbandonati, decidono che, anziché rivendicarne la riappropriazione, sia preferibile riconoscerne il valore sociale di utilità generale in via provvisoria, laddove ricorrano talune circostanze, in attesa di una regolamentazione generale che ponga certezza a situazioni di questo tipo. Ebbene, quel riconoscimento, che può avvenire con atti di concessione temporanea, può produrre effetti prolungati anche se, scaduti i termini, vengano rivendicati altri usi, almeno fino a quando non si dimostri che il valore sociale alla base del primo riconoscimento sia venuto meno.

⁵⁴ R.C. ELLICKSON, *Order without Law. How Neighbors Settle Disputes*, Harvard University Press, London, 1991, pp. 134-136, secondo il quale una delle cinque categorie di regole che si trovano in ogni ordinamento è quella del *controller-selecting rules* (le altre sarebbero: *substantive rules*, *remedial rules*, *procedural rules* e *constitutive rules*).

Una serie di sentenze della giustizia contabile riguardanti la città di Roma negli ultimi due anni appare particolarmente emblematica di questo modello⁵⁵. In queste sentenze il giudice contabile ha respinto la richiesta di risarcimento a carico di dirigenti dell'amministrazione comunale che non avevano esercitato i pieni diritti dell'ente proprietario, una volta che la concessione temporanea di uso a beneficio di associazioni che ne erano entrate in possesso in modo informale fosse cessata. Da queste sentenze emerge con significativo interesse un indirizzo giurisprudenziale, secondo il quale la mera ragione formale relativa alla scadenza del titolo concessorio, opposta dal Procuratore generale, non prevale sulla riconosciuta valenza sociale che era alla base del rilascio dello stesso, così da produrre il risultato che un'attività di ordine informale è in grado, a certe condizioni, di resistere al diritto formale⁵⁶.

⁵⁵ Si vedano, ad esempio, le sentenze della Corte dei conti, sez. Lazio, 18 aprile 2017, n. 76 e 77, già commentate in F. GIGLIONI, *Il diritto pubblico informale alla base della riscoperta delle città come ordinamento giuridico*, cit., p. 11. Successivamente la Corte ha ribadito tale indirizzo: cfr. Corte dei conti, Sez. Lazio, 29 gennaio 2018, n. 52. Esiti simili sono riconducibili anche a un'altra sentenza con cui la Corte dei conti ha ribaltato il giudizio di primo grado, non considerando responsabili alcuni dirigenti del comune di Roma che non avevano dato seguito alla scadenza formale di una concessione per fini di utilità sociale. In questo caso il giudice contabile ha osservato che l'obiezione di carattere solo formale avanzata dal Procuratore generale non teneva adeguatamente conto del fatto che tale comportamento da parte dei dirigenti non arrecava comunque danno erariale all'ente pubblico, dal momento che il bene, essendo indisponibile e vincolato a fini di utilità generale, non avrebbe potuto avere comunque una destinazione diversa con le conseguenti ricadute sull'applicazione del ridotto canone di locazione. Cfr. Corte dei conti, sez. III, 19 settembre 2017, n. 456.

⁵⁶ Un caso diverso, ma ugualmente interessante ai fini delle valutazioni che si stanno qui conducendo, è quello relativo alla sentenza Corte dei conti, Sez. Molise, 31 gennaio 2017, n. 12. La vicenda era relativa alla concessione in comodato d'uso di un immobile pubblico a una cooperativa composta da giovani avente sede nel comune interessato. Anche in questo caso il Procuratore generale lamentava il danno erariale prodotto dal mancato uso diverso che si sarebbe dovuto determinare seguendo le ordinarie regole della concessione attraverso lo strumento della gara. Ebbene, il giudice contabile non accede a tale ipotesi e considera la concessione gratuita in via diretta come chiaramente finalizzata a tutelare l'occupazione e a garantire finalità di ordine sociale, meritevoli comunque di protezione, dal momento che il comune ha così perseguito un fine di sviluppo e cura del territorio caratterizzato da un alto livello di disoccupazione. È interessante il passaggio argomentativo sviluppato nel punto 10 della motivazione della sentenza, dove il giudice chiaramente sostiene che, pur essendo vero che in tal modo il comune abbia *forzato la legge*, il danno derivato risulta compen-

Il modello del riconoscimento è diverso da quello di tolleranza perché è basato su una valutazione espressa in un atto formale che, ancorché scaduto, può produrre effetti validi ultronei. D'altra parte, questa differenza sembra aderire all'indirizzo giurisprudenziale consolidato della giustizia amministrativa, negativo nei confronti di tutte le pretese che intendano riconoscere titoli concessori in forma tacita: se allora, la concessione, ancorché provvisoria, è stata concessa in modo esplicito, il ragionamento del giudice contabile può essere considerato coerente con quello consolidato del giudice amministrativo.

La conferma proviene da un recente e interessante caso giurisprudenziale, riguardante l'isola di Poveglia nel veneziano, in cui il giudice amministrativo ha considerato illegittimo il rifiuto di concedere l'uso temporaneo di un bene demaniale per difetto di motivazione, dal momento che l'amministrazione si era limitata a sostenere che altre destinazioni di quel bene avrebbero potuto essere prese in considerazione⁵⁷. Il giudice, pur non accedendo alla richiesta del ricorrente di disporre in sostituzione la concessione del bene a fini di interesse generale in ragione della discrezionalità del decisore pubblico, ha altresì riconosciuto che una motivazione generica fondata sulla prospettiva di altre ipotesi di destinazione del bene non appare adeguata a stabilire le ragioni giuridiche e di fatto che hanno indotto l'amministrazione a opporre rifiuto, anche perché la temporaneità dell'uso del bene richiesto in concessione non avrebbe precluso in modo definitivo altre destinazioni.

Dunque, si può ricavare da questi casi un atteggiamento di attenzione della giurisprudenza verso il riconoscimento formale del valore sociale dell'uso di un bene sia per affermarne la resistenza a pretese contrarie, fondate sul diritto formale, sia per richiedere una rigorosa motivazione nel caso di rifiuto, anche laddove si versi in una situazione di piena discrezionalità della pubblica amministrazione⁵⁸.

sato dall'utilità sociale della scelta.

⁵⁷ Caso Poveglia, Tar Veneto, 8 marzo 2018, n. 273.

⁵⁸ Similmente possono essere considerate quelle sentenze in cui il giudice considera illegittimo il comportamento inerte dell'amministrazione rispetto a richieste di utilizzazione di beni pubblici da parte di soggetti dotati di situazione giuridica soggettiva qualificata positivamente, ricorrendo a un uso alternativo tramite bando; cfr. il caso valutato da B. TONOLETTI, *Il governo dei beni pubblici e funzione amministrativa*, in

Infine, forme implicite di riconoscimento sono da ricondurre in tutti quei casi in cui le occupazioni di beni e spazi si protraggono nel tempo senza che il legittimo titolare del bene, privato o pubblico, ne rivendichi il possesso. Queste condizioni che delineano un disinteresse materiale da parte di eventuali proprietari privati o forme perfino di acquiescenza da parte del proprietario pubblico, suffragata ad esempio dal sostegno parziale degli oneri economici, finiscono per realizzare condizioni che la giurisprudenza valorizza come lecite⁵⁹.

4.3. *Il modello della qualificazione giuridica innovativa*

Il terzo modello è quello fondato sulla qualificazione originale di alcuni beni da cui discendono diritti di gestione a determinate collettività sociali. Il modello di riferimento in questo caso è quello verificatosi negli ultimi anni nella città di Napoli, dove il comune con specifiche delibere ha qualificato taluni beni come «beni ad uso civico urbano», da cui è disceso il diritto di alcune collettività sociali di determinare l'uso del bene garantendone una fruizione condivisa con chiunque ne faccia richiesta⁶⁰. La qualifica menzionata è di fatto inesistente nell'ordinamento giuridico formale e rappresenta una categoria del tutto innovativa, sebbene individuata con una delibera comunale formale⁶¹.

F.G. COCA-A.F. DI SCIASCIO (a cura di), *Le proprietà pubbliche. Tutela, valorizzazione e gestione*, Es, Napoli, 2016, pp. 17-18.

⁵⁹ Un caso interessante è stato recentemente risolto in questi termini dalla Corte di cassazione che ha giudicato infondata la pretesa avanzata di sequestro preventivo di un bene pubblico occupato alla luce della constatazione del lungo periodo durante il quale l'occupazione ha avuto luogo e del sostegno garantito dal comune con l'accollo delle spese di utenza: cfr. Cass., Sez. pen., 10 agosto 2018, n. 38483.

⁶⁰ Il caso più noto, da cui ha poi preso sviluppo la diffusione di una serie di delibere simili, è quello dell'ex Asilo Filangieri, che con delibera comunale n. 893 del 2015 è stato definito, appunto, bene ad uso civico urbano, affidandolo così a una collettività che ne garantisce la gestione in modo aperto, partecipato e democratico per garantire un riuso a fini culturali e ricreativi.

⁶¹ Cfr G. FIDONE, *Proprietà pubblica e beni comuni*, ETS, Pisa, 2017, pp. 38-41; C. IAIONE, *The Right to the Co-City*, cit.; A. FLORA, *Le città meridionali tra crisi, ri-conversione produttiva e rigenerazione urbana*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2018, p. 113 ss.

In questo caso il bene è rimesso alle scelte della collettività sociale che lo gestisce, rispetto alla quale la città di Napoli esige solamente che le determinazioni dell'uso del bene avvengano con procedure assembleari che consentano a tutti gli interessati di partecipare e che la fruizione del bene sia assicurata a tutti. Il comune si fa garante nei confronti di tutti i cittadini sull'uso a fini generali del bene, ma assicura piena autonomia gestionale alle collettività di uso civico formate e ne sostiene in parte anche i costi, assicurando una riduzione degli oneri di utenza. In questo caso la città favorisce le collettività civiche e garantisce il loro corretto uso nei confronti di terzi.

La soluzione ideata, passando per l'elaborazione di una categoria giuridica sconosciuta al diritto formale, non deve essere assimilata a quella della concessione: costituisce, viceversa, un'originale e diversa soluzione di diritto informale innovativo che ha alla base, comunque, una delibera del consiglio comunale.

4.4. *Il modello dei patti di collaborazione*

Il quarto modello è quello dei patti di collaborazione che, a loro volta, risultano essere gli accordi attraverso i quali l'amministrazione comunale e i cittadini, singoli o associati, applicano il regolamento per i beni comuni urbani che più di centosettanta comuni hanno approvato in Italia, dopo il primo adottato nel 2014 dal comune di Bologna. Si tratta di un'esperienza piuttosto diffusa sul territorio nazionale e che ha oramai trovato un'ampia attenzione dalla dottrina italiana⁶². I patti di collaborazione consentono alle parti, i cittadini, da

⁶² In merito si rinvia al sito di Labsus che contiene una quantità abbondante di informazioni: www.labsus.org. Per una rassegna ragionata anche se non più aggiornata si rinvia al *Rapporto Labsus 2015 sull'amministrazione condivisa dei beni comuni*, rintracciabile nel sito omologo. Per i commenti della dottrina su questi regolamenti si vedano A. GIUSTI, *op. cit.*, pp. 138-149; R. DIPACE, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, cit., pp. 640-641; G. FIDONE, *op. cit.*, pp. 41-45; E. CHITI, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa?* in F. DI LASCIO-F. GIGLIONI (a cura di), *op. cit.*, p. 15 ss.; F. DI LASCIO, *Spazi urbani e processi di rigenerazione condivisa*, in F. DI LASCIO-F. GIGLIONI (a cura di), *op. cit.*, p. 65 ss.; R. TUCCILLO, *Rigenerazione dei beni attraverso i patti di collaborazione tra amministrazione e cittadinanza attiva: situazioni giuridiche soggettive e forme di responsabilità*, in F. DI LASCIO-F. GIGLIONI (a cura di), *op.*

un lato, e l'amministrazione, dall'altro, di concordare una serie di interventi su beni pubblici o privati per garantirne la piena fruizione a tutti. I beni e gli spazi oggetto di intervento sono individuati o dall'amministrazione, attraverso anche procedure partecipate, o dai cittadini stessi, che hanno il diritto di proporre un patto di collaborazione⁶³.

Questi, solitamente, si distinguono in due categorie: i patti ordinari e i patti complessi. I primi sono quelli che hanno un minore impatto trasformativo edilizio, che sono ricorrenti e a bassa intensità di difficoltà realizzativa; i secondi, viceversa, possono richiedere la gestione di beni complessi o interventi edilizi trasformativi o, perfino, beni di interesse culturale, che richiedono l'affiancamento di altre procedure a quella preordinata alla stipula del mero patto di collaborazione. Nei patti di collaborazione, a fronte di impegni assunti dai cittadini, l'amministrazione riconosce dei vantaggi di varie forme che riguardano le agevolazioni fiscali, ma anche la somministrazione di strumenti necessari alla realizzazione degli interventi programmati, l'erogazione in qualche caso di risorse economiche sia pure a sostegno di oneri che i cittadini devono co-

cit., p. 89 ss.; L. MUZI, *L'amministrazione condivisa dei beni comuni urbani: il ruolo dei privati nell'ottica del principio di sussidiarietà orizzontale*, in F. DI LASCIO-F. GIGLIONI (a cura di), *op. cit.*, p. 117 ss.; F. GIGLIONI, *La rigenerazione dei beni comuni urbani di fonte comunale in particolare confronto con la funzione di gestione del territorio*, in F. DI LASCIO-F. GIGLIONI (a cura di), *op. cit.*, p. 209 ss.; A. VALASTRO, *op. cit.*, pp. 30-31; G. ARENA, *Cosa sono e come funzionano i patti per la cura dei beni comuni*, in *www.labsus.org - Il punto di Labsus*, 2/2016; G. ARENA, *Democrazia partecipativa e amministrazione condivisa*, in A. VALASTRO (a cura di), *Le regole locali della democrazia partecipativa. Tendenze e prospettive dei regolamenti comunali*, Jovene, Napoli, 2016, pp. 232-235; P. MICHARA, *I patti di collaborazione e il regolamento e la cura dei beni comuni urbani. L'esperienza di Bologna*, in *Aedon*, 2/2016; G. CALDERONI, *I patti di collaborazione: (doppia) cornice giuridica*, in *Aedon*, 2/2016; F. PIZZOLATO, *Fraternità delle città: note introduttive*, in *www.amministrazioneincammino.it*, 4/2016; C. IAIONE, *La collaborazione civica per l'amministrazione, la governance e l'economia dei beni comuni*, in G. ARENA-C. IAIONE (a cura di), *L'età della condivisione. la collaborazione fra cittadini e amministrazione per i beni comuni*, Carocci, Roma, 2015, pp. 51-55.

⁶³ Per una valutazione delle sperimentazioni adottate nel comune di Bologna si veda I. PAIS-E. DE NICTOLIS-M. BOLIS, *Valutare: la valutazione dei patti di collaborazione del Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e rigenerazione dei beni comuni urbani*, in <https://ssrn.com/abstract=3137002>, 2017.

munque garantire, agevolazioni di utenze, affiancamento di tecnici, riconoscimenti formali di onorificenze e altro ancora. Merita di essere sottolineato che gli interventi sono sempre di durata provvisoria e temporanea e una recente ricerca ha potuto dimostrare che la maggioranza dei patti di collaborazione hanno una durata pari o inferiore a un anno⁶⁴.

I patti di collaborazione sono soluzioni originali che trovano la loro fonte di legittimazione nei regolamenti comunali, come dianzi detto. I regolamenti, a loro volta, non sono in esecuzione di determinati provvedimenti legislativi ma trovano origine, come precisato in quasi tutti i regolamenti, negli art. 117, c. 6, e 118, c. 4, cost. Sono, dunque, in diretta esecuzione della Costituzione e costituiscono l'esercizio dell'autonomia comunale⁶⁵. Benché i regolamenti comunali siano a tutti gli effetti atti normativi, la loro legittimazione non è riconducibile a provvedimenti legislativi formali.

4.5. *Il modello del riuso di beni in transizione*

L'ultimo modello che si passa in rassegna riguarda quello del riuso dei beni in transizione. Si tratta di quei processi che sviluppano un riuso originale di beni che sono oggetto di procedure formali destinate a mutare il titolare della proprietà del bene. Il riferimento è alle procedure di privatizzazione dei beni pubblici o a quelle relative ai beni confiscati alla criminalità organizzata: in entrambi i casi si è in presenza di procedure formali molto complesse che hanno una durata lunga e che terminano con la traslazione dei beni a nuovi soggetti. Nelle more della conclusione di queste procedure, non è inusuale

⁶⁴ Si veda l'indagine condotta da Labsus sui patti di collaborazione attivi in Italia e pubblicata nel *Rapporto 2017*: http://www.labsus.org/wp-content/uploads/2018/01/Rapporto_Labsus_2017.pdf

⁶⁵ Cfr. F. DE LEONARDIS, *Principi generali dell'attività amministrativa*, in A. ROMANO (a cura di), *L'azione amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 26, che considera conforme al principio di legalità la predeterminazione dell'azione amministrativa disposta direttamente con regolamento in forza della potestà esclusiva regolamentare riconosciuta dalla Costituzione. Negli stessi termini cfr. F.G. SCOCA, voce *Attività amministrativa*, in *Enc. dir.*, VI agg., 2002, pp. 88-89. Peraltro, si tratta di un riconoscimento che tratteggiava già un'evoluzione presente nel diritto urbanistico; cfr. A. ROMANO TASSONE, *Modelli di pianificazione e pluralità delle fonti del diritto*, in F. PUGLIESE-E. FERRARI (a cura di), *Presente e futuro della pianificazione urbanistica*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 118.

trovare comuni che o per iniziativa diretta, se si tratta di beni a disposizione, o per concessione accordata dall'amministrazione competente, assegnano l'uso di questi beni ad associazioni di cittadini, affinché li valorizzino prima che la procedura formale si esaurisca. In questo modo si tenta di impedire il deperimento del bene, nelle more della conclusione del procedimento.

L'uso temporaneo assicurato da queste concessioni origina da percorsi informali dentro processi pienamente formalizzati e potrebbe avere anche la forza di condizionare la conclusione delle procedure formali, specie nel caso dei beni confiscati alla criminalità organizzata⁶⁶, dove, ad esempio, l'accordo informale raggiunto sulla base di un progetto condiviso tra comune e associazioni di cittadini potrebbe contrastare il ben noto fenomeno di incapacità dei comuni di assicurare un riuso del bene confiscato adottando le procedure ordinarie di assegnazione, fermi restando, ovviamente, gli obblighi informativi e di trasparenza che la disciplina prevede⁶⁷. Per quanto riguarda le procedure di privatizzazione, i casi di affidamento temporaneo del bene nelle more della conclusione della vendita del bene riguardano quei beni che restano sottoposti a vincoli di interesse pubblico e quindi mantengono finalità di carattere generale anche dopo il compimento della privatizzazione⁶⁸.

⁶⁶ Su questa ipotesi si veda il contributo di M. DE BENEDETTO, *Rigenerazione e riuso dei beni confiscati: regole e simboli della legalità*, in F. DI LASCIO-F. GIGLIONI (a cura di), *op. cit.*, p. 329 ss.

⁶⁷ L'art. 48, c. 3, lett. c), d.lgs. 159 del 2011, prevede, infatti, che i comuni destinatari del bene confiscato garantiscano il riuso per fini istituzionali o l'affidamento, tramite procedure rispettose del principio di pubblicità, trasparenza e pari trattamento, a soggetti terzi (tra cui associazioni di volontariato, cooperative sociali, associazioni ambientaliste, a comunità, a enti anche giovanili e a operatori di agricoltura sociale) tramite apposita convenzione entro un anno dalla destinazione. In verità, è assai frequente che i comuni, in ragione delle difficoltà organizzative, mancanza di progettualità e, in alcuni casi, in presenza di massicce destinazioni di pluralità di beni, non sappiano assicurarne il riuso. In queste circostanze, la proposta di un progetto preventivo di riuso di soggetti della società civile per finalità di utilità sociale può invece rappresentare proprio lo stimolo per gli enti locali a gestire il bene confiscato, evitandone l'abbandono o l'avvio di altre procedure alternative.

⁶⁸ Un caso interessante, ma non è l'unico, è quello del comune di Brescia, che all'art. 9 del Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e l'amministrazione per i beni comuni urbani prevede l'ipotesi che il comune individui tra i beni di rigenerazione di sua proprietà anche quelli oggetto di programmazione di alienazione, al fine di non comprometterne l'uso per inerzia e garantirne un uso temporaneo.

Nel modello qui proposto le relazioni informali si stabiliscono all'interno di procedure iperformalizzate e hanno perfino la potenziale capacità di condizionare la conclusione di queste seconde. Ad esempio, nel caso dei beni confiscati alla criminalità organizzata, non si può escludere che la buona gestione temporanea del bene sequestrato, in attesa della conclusione della procedura formale, orienti i decisori pubblici verso una soluzione di continuità rispetto alle soluzioni più formalizzate del comune dove ha sede il bene interessato⁶⁹.

5. Profili comuni dei modelli

I cinque modelli descritti, molto diffusi sul territorio, come alcune ricerche e casi giurisprudenziali testimoniano⁷⁰, sono diversi tra loro ma mostrano anche alcuni profili comuni che meritano di essere sottolineati.

La prima caratteristica ricorrente di queste esperienze – più volte menzionata – è l'informalità⁷¹. In alcuni casi questo è molto evidente: nel modello della tolleranza l'informalità si sovrappone spesso con l'illiceità, ma anche negli altri modelli, dove esiste una netta demarcazione con l'illecito, le relazioni giuridiche evidenziate sono fondate su regole che trovano il loro fondamento in atti che non sono posti a esecuzione di comandi legislativi. Sono da considerare informali anche le esperienze che sono inquadrare dentro delibere amministrative: nel caso di Napoli, infatti, queste servono solo a delineare uno spazio entro il quale ha luogo un diritto autodeterminato e autogenerato; nel caso dei regolamenti alla stregua di Bologna, il regolamento è lo strumento

⁶⁹ D'altra parte, lo stesso art. 45 *bis*, d.lgs. 159/2011 stabilisce che l'Agenzia nazionale dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata possa disporre il differimento dello sgombero del bene, una volta che sia definitivamente confiscato, se valuta la gestione transitoria in atto palesemente finalizzata a obiettivi di interesse generale.

⁷⁰ Il sito di Labsus, da questo punto di vista, rappresenta una miniera interessante di informazione sulla quantità e qualità di queste sperimentazioni.

⁷¹ Il concetto di diritto informale è poco conosciuto e sviluppato in Italia, ma conosce invece un ambito di studi interessanti in Germania; cfr. P. BADURA, *Agire amministrativo informale e diritti fondamentali*, in *Dir. pub.*, 1999, p. 31 ss.; G. PUTTNER, *Lo stato di diritto informale*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1992, p. 31 ss.; E. BOHNE, *Der informale Rechtsstaat*, Decker&Humblot, Berlin, 1981.

che codifica le regole di rapporti informali, tende cioè a dare regole a rapporti che maturano nelle dinamiche di relazione tra cittadini non necessariamente aggregati e comuni senza che questa informalità sia – solo per questo – contraddetta. È interessante osservare, peraltro, che nei regolamenti dei beni comuni urbani l'informalità è citata come uno dei principi generali che ispira le relazioni collaborative che hanno luogo a seguito dei patti di collaborazione⁷². Lo stesso avviene per il riuso dei beni in transizione le cui azioni trovano legittimazione in apposite delibere o regolamenti comunali, che però sono rese da relazioni informali che le precedono.

Anche il secondo profilo da rimarcare è stato più volte citato nel corso della descrizione dei cinque modelli: si tratta della temporaneità delle esperienze di riuso o rigenerazione⁷³. Le trasformazioni prodotte attraverso i modelli descritti determinano un mutamento che è temporaneo, provvisorio, transitorio. Riflettono, cioè, le esigenze poste da una comunità in un dato momento, ma è adatto a essere rivalutato se le esigenze cambiano⁷⁴. La temporaneità è un requisito necessario nel caso del modello della tolleranza, perché altrimenti provocherebbe una responsabilità diffusa a carico delle autorità pubbliche⁷⁵. Lo è

⁷² All'art. 3 il regolamento di Bologna definisce il principio di informalità come quello secondo cui: «l'amministrazione richiede che la relazione con i cittadini avvenga nel rispetto di specifiche formalità solo quando ciò è previsto dalla legge. Nei restanti casi assicura flessibilità e semplicità nella relazione, purché sia possibile garantire il rispetto dell'etica pubblica, così come declinata dal codice di comportamento dei dipendenti pubblici e dei principi di imparzialità, buon andamento, trasparenza e certezza».

⁷³ Si tratta di un aspetto noto alla letteratura non giuridica: si veda, ad esempio, R. GALDINI, *L'uso temporaneo nei processi di rigenerazione urbana*, in *Soc. urbana e rurale*, 2015, p. 20 ss.

⁷⁴ Tale dinamicità del riuso provvisorio dei beni è un'ulteriore sfida per il diritto che deve ripensare i suoi tradizionali strumenti; cfr. per questa opinione G. PIPERATA, *Rigenerare i beni e gli spazi della città: attori, regole e azioni*, cit., p. 27. Qualche innovazione sul piano legislativo si è comunque avuta, sia pure in modo parziale, con riferimento ai cambi di destinazione di funzioni omogenee: cfr. P. CAPRIOTTI, *Dalle pratiche spontanee alla sistematicità del riuso temporaneo: un percorso percorribile?* in E. FONTANARI-G. PIPERATA (a cura di), *op. cit.*, pp. 165-167.

⁷⁵ Un evidente caso, emblematico di quanto si va dicendo, è la sentenza del Trib. Roma, 4 luglio 2018, n. 13719, riferita al caso MAAM di Roma (si veda il commento di Giangiorgio Macdonald su Lapsus). Con la sentenza il giudice ha condannato il Ministero degli interni a un risarcimento nei confronti dei proprietari di un'area priva-

anche nel modello dei beni in transizione, dal momento che lì l'informalità si innesta su un procedimento formale che alla fine prevarrà ed esaurirà l'esperienza informale o proponendo una soluzione diversa o trasformando l'esperienza informale in una pienamente legittimata sul piano formale. Sono così anche i patti di collaborazione la cui durata deve necessariamente prevedere un termine, di solito non superiore a tre anni. Anche nel modello che viene identificato con alcune soluzioni elaborate nel comune di Napoli la temporaneità è un dato strutturale: deriva, da un lato, dal fatto che le collettività di gestione trovano il proprio fondamento in una delibera comunale che potrebbe in ogni momento essere modificata o revocata ma, ancor di più, lo è perché la progettualità intorno al bene qualificato di uso civico urbano è soggetta a ricorrenti e continui adattamenti attraverso processi aperti di autogestione. Infine, si è visto che il modello del riconoscimento esalta la temporaneità dell'uso rendendolo addirittura un valore rispetto al quale sorge un aggravio in termini di onere motivazionale a carico delle amministrazioni.

Più in generale, si può osservare che questi fenomeni di rigenerazione, che sono anche edilizi e urbani, apportano una significativa dose di innovazione negli strumenti classici di urbanistica, i quali, invece, sono rigidi, meno disposti a prendere in considerazione la provvisorietà degli interventi e, quindi, anche della destinazione di spazi e beni urbani⁷⁶. Di fronte, però, a trasformazioni sociali, economiche e tecnologiche molto intense, come quelle che si vivono negli ultimi anni, il riuso o la rigenerazione temporanei finiscono per costituire un valore aggiunto importante perché consente rapidi aggiornamenti de-

ta, un'ex fabbrica dismessa di salumi, dal momento che non ha assicurato lo sgombero delle persone occupanti che nel corso degli anni hanno trasformato l'area sia in un'area abitativa per persone senza fissa dimora, sia in un museo di arte contemporanea che ha richiamato artisti da tutto il mondo. Questo tipo di rigenerazione è avvenuta in un contesto dove non c'è mai stato riconoscimento formale, neppure transitorio, né dei legittimi proprietari né delle autorità pubbliche, il che, a fronte di una rivendicazione di possesso del proprietario, difficilmente crea una condizione che possa resistere a lungo. La complicazione del caso, però, è data dal valore artistico che nel corso del tempo l'area ha acquisito e il valore di creatività sociale che si è prodotto in questi anni. Recentemente di nuovo, però, si è pronunciata similmente Cass., Sez. III, 4 ottobre 2018, n. 24198.

⁷⁶ Gli aspetti di innovazione nelle prassi concernenti i beni comuni sono sottolineati da P. CHIRULLI, *Beni comuni tra diritti fondamentali, usi collettivi e doveri di solidarietà*, in www.giustamm.it, 2012.

gli interventi in misura di bisogni che evolvono con grande rapidità con le risorse disponibili in concreto⁷⁷. Anche la fissazione della destinazione del bene o dello spazio urbano, tipica degli strumenti urbanistici classici, è sfidata da soluzioni che invece ricercano l'aggiornamento costante dei beni di interesse generale ai bisogni espressi dalle comunità territoriali⁷⁸. È proprio questo elemento di reversibilità costante dell'uso dei beni e degli spazi che consente di resistere alle obiezioni di quanti temono che esperienze di questo tipo contribuiscono al fenomeno della de-pianificazione⁷⁹: la provvisorietà è tale così che non contribuisce a quegli effetti di sfrangiamento che solitamente si hanno con le soluzioni alternative all'attuazione delle pianificazioni. Piuttosto le esperienze di rigenerazione qui sintetizzate raccolgono l'inefficacia della pianificazione, offrono delle nuove risposte innovative ma non esautorano lo spazio per una riespansione della pianificazione qualora le autorità locali intendano muoversi in tali direzioni⁸⁰.

A questo risultato, peraltro, contribuisce l'altro profilo comune dei modelli rappresentati, ovvero la limitata dimensione spaziale delle esperienze citate. Si tratta, infatti, quasi sempre di beni e spazi urbani singoli, circoscritti in aree

⁷⁷ Osserva giustamente Piperata che il diritto si preoccupa molto di fissare e qualificare beni (il valore culturale, paesaggistico, l'utilità generale), ma poi sembra disinteressarsi delle vicende che seguono la qualificazione (la perdita d'uso, i mutamenti strutturali, l'inefficacia delle azioni), lasciando uno spazio enorme ad altre pratiche che continuano però ad avere enormi potenzialità giuridiche. Cfr. G. PIPERATA, *Rigenerare i beni e gli spazi della città: attori, regole e azioni*, cit., pp. 34-35.

⁷⁸ Cfr. sul tema F. DI LASCIO, *Spazi urbani e processi di rigenerazione condivisa*, cit., pp. 86-88.

⁷⁹ Si vedano in proposito P. CHIRULLI, *La pianificazione tra esigenze di sviluppo e riduzione del consumo di suolo: la riqualificazione dell'esistente*, cit.; R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, cit., p. 237 ss.; S. AMOROSINO, *Depianificazione urbanistica e frammentazione degli interessi e dei poteri*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *Sicurezza del territorio. Pianificazione e depianificazione*, Giuffrè, Milano, 2014, p. 259 ss.; S. VILLAMENA, *op. cit.*, p. 250; D. DE PRETIS, *Piani integrati e buon andamento dell'amministrazione*, in *Le regioni*, 1993, p. 919 ss.

⁸⁰ In questo senso le preoccupazioni in termini di de-pianificazione ricondotte all'applicazione dei patti di collaborazione come qui interpretati, ribadite da ultimo da A. GIUSTI, *op. cit.*, pp. 174-175, trascurano il tratto costitutivo temporaneo della loro efficacia che, dunque, non è finalizzata a realizzare trasformazioni permanenti. È proprio l'uso temporaneo a rappresentare l'elemento costitutivo di novità della stragrande maggioranza dei patti posti a esecuzione dei regolamenti sui beni comuni urbani.

ridotte e, per questo, si tende a parlare in questo caso di esperienze di “micro-rigenerazione”⁸¹. Ciò consente di differenziare queste esperienze di rigenerazione dalla quasi totalità delle forme di rigenerazione promosse nel tempo da leggi statali o regionali. Infatti, tale caratteristica consente di porre un discrimine tra agire sociale⁸², che sarebbe proprio dei modelli qui rappresentati, e agire privato, che invece costituisce la causa ordinaria delle altre esperienze di rigenerazione⁸³. D'altra parte, se l'area investita dall'attività di rigenerazione fosse molto vasta, sarebbe inevitabile l'impiego di ingenti risorse economiche e, conseguentemente, la necessità di garantire ritorni economici degli investimenti, il che, però, indurrebbe a ricorrere a strumenti giuridici diversi da quelli qui presi in esame e il diritto formale legale sarebbe necessario per evitare, ad esempio, che siano elusi i vincoli della disciplina dei contratti pubblici.

Infatti – e questo costituisce il quarto elemento comune dei modelli presi in esame – il tratto distintivo delle relazioni giuridiche esaminate è quello dello sviluppo di dinamiche collaborative finalizzate a un uso dei beni e degli spazi non esclusivo, sicché alcuni tradizionali canoni regolamentari tipici del diritto amministrativo, dove la contesa è tra più soggetti in concorrenza per un uso esclusivo, non si applicano alle fattispecie menzionate. Più esattamente le relazioni giuridiche qui descritte prevedono che le autorità pubbliche promuovano e favoriscano alcune attività, attraverso le quali si riscopre un senso nuovo di cittadinanza che potrebbe essere definita come «cittadinanza praticata»⁸⁴. Negli esempi ricordati, infatti, cittadini o forme giuridiche associative, perfino di impresa, si attivano per riqualificare aree e restituire alla comunità l'uso di beni abbandonati, degradati o deperiti, affinché siano soddisfatte nuo-

⁸¹ Si veda così R. DIPACE, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, cit., pp. 639-644.

⁸² L'espressione è efficacemente utilizzata da S. NESPOR, *Tragedie e commedie nel nuovo mondo dei beni comuni*, in *Riv. giur. amb.*, 2013, p. 676.

⁸³ Cfr. M.V. FERRONI, *Principio di sussidiarietà e negoziazione urbanistica*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 154, che definisce tali ipotesi come caratterizzate da un principio di sussidiarietà debole.

⁸⁴ Su questa nozione si consenta il rinvio a F. GIGLIONI, *Forme di cittadinanza legittimate dal principio di sussidiarietà*, in *Dir. e soc.*, 2016, pp. 313-318. Le origini culturali di queste nuove forme di cittadinanza, però, possono essere ricondotte al noto studio di F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino*, Marsilio, Venezia, 1994 e a quello successivo di G. ARENA, *Cittadini attivi*, Laterza, Roma-Bari, 2006.

ve domande sociali. Sono così relazioni che sviluppano regole *praeter legem* in cui, cioè, la realizzazione degli interessi generali richiede lo svolgimento di prassi collaborative che ambientano relazioni fatte di accordi, pretese e regole che trovano un'attuazione spontanea⁸⁵, sia pure sottoposta sempre al controllo e al monitoraggio delle autorità pubbliche o anche delle organizzazioni civiche rappresentative della comunità⁸⁶.

Anche in questo senso si può parlare in termini di innovazione giuridica⁸⁷, dal momento che il diritto amministrativo tradizionale ha articolato i suoi

⁸⁵ È interessante osservare, ad esempio, che le culture giuridiche che sono più attente a occuparsi di diritto informale individuano nelle prassi collaborative un vero e proprio campo d'elezione di questo tipo di relazioni: cfr. P. BADURA, *op. cit.*, pp. 44-47.

⁸⁶ Cfr. S. TARULLO, *Buone prassi e continuità dell'amministrazione pubblica. Parte I: la prassi e la pubblica amministrazione*, in *Dir. amm.*, 2012, pp. 739-741, il quale individua come prassi collaborative quelle assunte di comune accordo tra amministrazioni e cittadini al di fuori degli obblighi di legge per ragioni equitative o di correttezza amministrativa che consente di bilanciare il solo criterio dell'efficienza per dare vita a prassi extra-legali. A proposito di studi sulle prassi si vedano anche F. PIGA, voce *Prassi amministrativa*, in *Enc. Dir.*, XXXIV, 1985, p. 845 ss.; A. CARULLO, *La prassi amministrativa*, Cedam, Padova, 1979. Si veda anche R.C. ELLICKSON, *Controlling Chronic Misconduct in City Spaces: Of Panhandlers, Skid Rows, and Public-Space Zoning*, in *Yale Law Jour.*, 1996, 105, pp. 1222-1223, il quale richiama proprio il concetto di prassi collaborative per interpretare il ruolo di controllo che i cittadini assumono in certi contesti urbani di aree abbandonate, rivendicando la natura di norme sociali di queste prassi. A tal riguardo sono utili anche i richiami alle «zone franche» di A. NIETO, *Critica della ragion giuridica*, Angeli, Milano, 2012, pp. 223-224, che sarebbero spazi in cui avvengono le negoziazioni giuridiche di interessi pubblici di natura informale e anche il concetto di legalità-indirizzo espresso da C. MARZUOLI, *Principio di legalità e attività di diritto privato della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1982, p. 150, che secondo l'autore tradurrebbe i propri vincoli in bianco, come forma integrativa della rappresentanza politica delle amministrazioni. A tal proposito si vedano le osservazioni di F. CORTESE, *Riuso e rigenerazione tra stato, regioni e autonomie locali*, in E. FONTANARI-G. PIPERATA (a cura di), *op. cit.*, p. 49, il quale ritiene che il principio di legalità richiede una rimediazione alla luce della creatività che per forza di cose le progettualità di rigenerazione determinano, facendo della legalità un contenuto di programma. Cfr. anche S. FREGO LUPPI, *Il principio di consensualità nell'agire amministrativo alla luce della legislazione e della giurisprudenza più recenti*, in *Dir. amm.*, 2008, p. 711.

⁸⁷ Sono possibili in questo senso fertili collegamenti con quella cultura e dottrina dei «nuovi diritti» che la Costituzione riconoscerebbe: cfr. recentemente le osservazioni in merito promosse da G. D'AMICO, *Stato e persona. Autonomia individuale e*

strumenti per dirimere il conflitto di interessi, specificatamente quelli pubblici con quelli privati⁸⁸, mentre ha a lungo ignorato soluzioni che contemplino la concordanza degli interessi, che può capitare quando i soggetti privati svolgono un'attività per perseguire obiettivi di interesse generale.

6. La ricostruzione di legami tra diritto informale e diritto formale

Quanto fin qui esaminato permette di riconoscere un tratto essenziale per configurare le città come un vero ordinamento, la capacità, cioè, di connotare tali esperienze in senso giuridico, consentire la loro emancipazione dalla dimensione fattuale o di precarietà giuridica a una dimensione pienamente giuridica⁸⁹. In altre parole, tali esperienze, maturate nei contesti urbani, mostrano una *valenza nomogenetica*: producono regole anche in assenza di un collegamento esplicito alla legalità formale.

comunità politica, in F. CORTESE-C. CARUSO-S. ROSSI (a cura di), *Immaginare la Repubblica*, Franco Angeli, Milano, 2018, pp. 114-116, in cui si trova l'interessante definizione di progressiva costituzionalizzazione dell'ordinamento, come effetto di un processo magmatico di cultura giuridica che la Costituzione opera nella società, oltre che nello stato.

⁸⁸ Come è noto, neppure la disciplina dei contratti pubblici sfugge a questa dinamica nonostante che i contratti, per definizione, siano atti che delineano una forma di cooperazione. In realtà in ambito pubblicistico la contrattazione non è sottratta a una poderosa disciplina pubblicistica concentrata principalmente nella fase che precede la stipula dei negozi giuridici.

⁸⁹ Sulla capacità del principio di sussidiarietà di svolgere questa funzione emancipatrice si veda C. MAGNANI, *La sussidiarietà, principio normativo e pratica delle autonomie sociali*, in *idem* (a cura di), *Beni pubblici e servizi sociali in tempi di sussidiarietà*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 3 ss. Simili conclusioni possono essere tratte dal concetto di «sussidiarietà azionale» elaborato da L. AZZENA, *Vecchi e nuovi paradigmi per le politiche pubbliche in tempo di crisi: la doppia faccia della sussidiarietà orizzontale*, in *Munus*, 2015, p. 430. Così anche F. CORTESE, *Il pubblico nel privato: spunti sull'amministrazione presupposta*, in S. MARINI-V. SANTANGELO (a cura di), *Gli uffici tecnici delle grandi aziende italiane. Progetti di esportazione di un fare collettivo*, Il Poligrafico, Padova, 2014, pp. 48-49, che riconduce al principio la potenzialità di dare corpo all'amministrazione presupposta, ovvero quel fare progettuale che viene prima dell'amministrazione intesa come apparato pubblico e che vive nella dimensione sociale del realizzare gli interessi generali.

Poiché, tuttavia, come precisato nelle premesse, la configurazione delle città come ordinamento non presuppone un antagonismo con gli ordinamenti sovrastanti, ma anzi disegna un'alterità all'interno di un ordine unico, che resta statutale, occorre ricercare il fondamento che consenta alle esperienze di valenza nomogenetica di coesistere dentro un quadro di legalità formale. A questo scopo è evidentemente utile il ruolo dei principi e, necessariamente, dei principi costituzionali, visto che è proprio la Costituzione il quadro normativo in cui questa alterità degli ordinamenti deve convivere in modo ordinato⁹⁰. Vi è in questo riferimento un richiamo al cosiddetto «diritto mite»⁹¹, che affida ai principi l'ordine della legittimazione entro una cornice pluralistica di valori che trovano nel concreto adattamenti, aggiornamenti e forme di convivenza che riflettono l'aggiornamento dei tempi.

A mio parere la valenza pienamente emancipatrice delle esperienze citate in termini giuridici è espressa dal principio di sussidiarietà orizzontale⁹², come definito nell'art. 118, c. 4, Cost. Come è noto, il principio è stato interpretato dalla dottrina e dalla giurisprudenza in modo molto variegato e altrettanto hanno fatto i legislatori⁹³; tuttavia, la tesi che appare preferibile, suffragata anche da recenti interventi giurisprudenziali e normativi⁹⁴, è quella che ripone

⁹⁰ Sono così linee guida utili le ricostruzioni sull'evoluzione della legalità costituzionale nel tempo di P. GOSSI, *Legalità costituzionale nella storia delle legalità moderna e pos-moderna*, in *Gior. st. cost.*, 2008, 16, p. 13 ss.

⁹¹ Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Einaudi, Torino, 1992, spec. pp. 147-150, relativamente al c.d. «diritto per principi», che si distingue dal diritto per regole.

⁹² Cfr. V. CERULLI IRELLI, voce *Sussidiarietà (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, agg. ed. VII, 2003, pp. 5-6, il quale ricorda come la qualificazione degli interessi generali sia prodotta non solo dalla legge ma anche da processi storico-sociali cui il principio può offrire legittimazione. Si vedano anche le interessanti osservazioni che provengono dalla letteratura civilistica più recente che attribuisce al principio di sussidiarietà orizzontale la forza di farsi fonte del diritto e legittimare, anche a prescindere del riconoscimento preliminare legale, contratti capaci di soddisfare interessi di utilità sociale pari a quello che sarebbe accaduto se la pubblica amministrazione avesse agito attraverso provvedimenti amministrativi; cfr. F. MAISTO, *L'autonomia contrattuale nel prisma della sussidiarietà orizzontale*, Esi, Napoli, 2016, pp. 127-131.

⁹³ Sia consentito di rinviare a F. GIGLIONI, *Il contributo del principio di sussidiarietà alla cittadinanza*, in A. BARTOLINI-A. PIOGGIA (a cura di), *Cittadinanze amministrative*, Firenze University Press, Firenze, 2016, p. 235 ss.

⁹⁴ Ci si riferisce per l'esattezza alla decisione della Corte dei conti, sez. aut., ad. plen., 24 novembre 2017, n. 26, che ha ritenuto compatibile con la legalità anche l'ap-

nel principio la capacità di favorire esperienze sociali di autorganizzazione protese alla realizzazione di interventi e servizi a uso pubblico per gli interessi generali, come riconosciuto infatti da subito dal Consiglio di Stato⁹⁵, facendo venire meno l'assetto bipolare classico del diritto pubblico, fondato sulla contrapposizione tra soggetti pubblici/interessi pubblici e soggetti privati/interessi privati⁹⁶. Attraverso il principio di sussidiarietà orizzontale, infatti, l'ordine costituito dalle regole formali e dal complesso delle autorità pubbliche chiamate ad applicarle è sollecitato a riscoprire così la sua complessità, fissando le radici della sua stessa esistenza nell'organizzazione sociale di cui l'ordinamento giuridico non è che la manifestazione più complessa⁹⁷. Sembra possibile qui riutilizzare la definizione utilizzata da Fabio Merusi⁹⁸, riferita all'esistenza di un «diritto comunitario» che affianca (senza sostituire, né prevaricare) il «diritto posto».

provazione di un regolamento che disciplini il rapporto con cittadini attivi, seppur privo della mediazione legislativa, in applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale. Anche sul piano normativo si possono cogliere interessanti nuove indicazioni dal Codice del terzo settore, dove il principio di sussidiarietà orizzontale è notevolmente esaltato e posto alla base per il fondamento di un «diritto della collaborazione» tra soggetti pubblici ed enti del terzo settore, che ricomprendono anche i singoli volontari.

⁹⁵ Si veda il noto parere espresso in adunanza generale il 25 agosto 2003, n. 1440.

⁹⁶ È utile riprendere in questo senso le osservazioni di A.M. BALESTRERI, *Sussidiarietà, territorio, cooperazione fra mano pubblica e soggetti privati fra discrezionalità e autonomia privata*, in F. PUGLIESE-E. FERRARI (a cura di), *Presente e futuro della pianificazione urbanistica*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 132.

⁹⁷ Il concetto sembra comunque essere collegato a quello di ordinamento comunitario elaborato da F. BENVENUTI, *L'ordinamento repubblicano*, Cedam, Padova, 1996, pp. 47-51. Si veda ancora dello stesso autore: F. BENVENUTI, *Le autonomie locali nello Stato moderno*, in *idem*, *Scritti giuridici*, Giuffrè, Milano, 2006, III, p. 2233 ss. In senso conforme G. BERTI, *Cittadinanza, cittadinanze e diritti fondamentali*, in *Riv. dir. cost.*, 1997, p. 12 ss. Di relazione tra principio di sussidiarietà e dimensione comunitarista della Costituzione parlano anche F. MANGANARO, *Il principio di autonomia*, in *op. cit.*, p. 263, e F. MANGANARO, *Le amministrazioni pubbliche in forma privatistica: fondazioni, associazioni e organizzazioni civiche*, cit., pp. 57-59 e 91; F. PIZZOLATO, *Democrazia come autogoverno: la questione dell'autonomia locale*, in *Costituzionalismo.it*, pp. 24-26.

⁹⁸ Ci si riferisce a F. MERUSI, *Il diritto «sussidiario» dei domini collettivi*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2003, p. 77 ss., che con riferimento al principio di sussidiarietà elabora il concetto di diritto comunitario contrapposto al diritto posto, ovvero quello positivo.

Nell'esperienza italiana, dunque, a “cucire” il legame tra informalità e formalità del diritto è il prodotto della congiunzione di due fattori: da un lato, la realizzazione del disegno costituzionale disposto dal richiamato articolo 118 che le pubbliche amministrazioni possono realizzare direttamente senza dover essere necessariamente mediate da fonti formali normative (e legislative)⁹⁹, dall'altro, le autorità di governo territoriali che, in virtù della rappresentanza degli interessi dei territori che amministrano e dell'autonomia loro concessa, possono, grazie al richiamato principio di sussidiarietà orizzontale, riconoscere le azioni coerenti con gli interessi generali che rappresentano, anche se svolte da privati (così anche l'art. 3, c. 5, Testo unico degli enti locali¹⁰⁰)¹⁰¹. Sicché per queste esperienze si può prospettare il concetto di legalità costituzionale¹⁰² che è espressa dal pieno esercizio dell'autonomia che agli en-

⁹⁹ Alcuni commentatori, peraltro, hanno notato che prassi informali sono fortemente presenti anche negli strumenti urbanistici tradizionali, come quelli di pianificazione, giustificati proprio dal principio di sussidiarietà; cfr. M. MAGRI, *Gli accordi con i privati nella formazione dei piani urbanistici strutturali*, in *Riv. giur. urb.*, II, 2004, p. 545.

¹⁰⁰ Cfr. D. DONATI, *Il paradigma sussidiario*, il Mulino, Bologna, 2013, pp. 90-109.

¹⁰¹ L'intreccio fra autonomia e rappresentanza degli interessi degli enti locali produce conseguentemente un altro intreccio che è dato dalla combinazione tra funzione e libertà di azione che l'amministrazione può poi declinare in termini variegati: cfr. P. CHIRULLI, *Autonomia e diritto privato nell'amministrazione*, Cedam, Padova, 2005, pp. 215-217 e, similmente, M.A. CABIDDU, *Autonomia e democrazia sostanziale*, in F. BASSANINI-F. CERNIGLIA-A. QUADRIO CURZIO-L. VANDELLI (a cura di), *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, il Mulino, Bologna, 2016, pp. 37-38. Riflessioni teoriche connesse al principio di legalità in relazione all'autonomia delle amministrazioni si trovano anche in C. MARZUOLI, *Principio di legalità e attività di diritto privato della pubblica amministrazione*, cit., p. 29; G. MORBIDELLI, *Note sulla riserva del procedimento amministrativo*, in *Studi in memoria di Franco Piga*, I, Giuffrè, Milano, 1992, p. 673 ss.; C. CUGURRA, *Accordi e pianificazione territoriale ed ambientale*, in *Riv. gir. urb.*, II, 2000, p. 152 ss.

¹⁰² Cfr. G. CORSO, *Art. 1 - Il principio di legalità*, in A.M. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2017, p. 17, il quale sottolinea l'incompletezza dell'art. 1, l. n. 241/1990, che si limita solo a sottolineare per l'azione amministrativa il rispetto dei fini determinati dalla legge e non anche dalla Costituzione, che per certi versi precede quelli della legge.

ti locali è riconosciuta in rappresentanza degli interessi della propria comunità¹⁰³.

Naturalmente, però, i cinque modelli descritti sono molto diversi tra loro e ricercano una mediazione modulare tra formalità e informalità. Questa capacità di mediazione segna anche la forza di resistenza che i modelli descritti oppongono al diritto formale. In altre parole, pur valorizzando tutti l'informalità delle relazioni giuridiche, i cinque esempi citati stabiliscono diversi espedienti di "ricucitura" con la formalità, il che li rende diversamente adatti a resistere alle esigenze che il diritto posto può pretendere.

Come già anticipato, il primo modello della tolleranza è senz'altro il più precario, quello che più difficilmente può resistere a lungo di fronte alle esigenze della legalità formale. La difficoltà che qui si registra è dovuta alla circostanza che quasi sempre l'informalità coincide con l'illegalità, sicché la resistenza alla normalizzazione è più debole. Si può perfino dubitare in questo caso se sia davvero coerente parlare di esperienza emancipata giuridicamente, dal momento che è fondata sulla tolleranza e su interventi di mediazione che sembrano più di ordine politico. Si è, tuttavia, ricordato che non sono rari i casi in cui questa tolleranza e/o mediazione politica è affiancata da interventi di coordinamento nella gestione dei servizi a carico delle autorità locali che, così facendo, operano nel senso di dare un sostegno che ha una valenza anche giuridica, in forza di quella capacità di emancipazione che contiene il principio di sussidiarietà orizzontale. È però vero che questa forza giuridica non si può spingere fino a contraddire palesemente il principio di legalità senza che vi sia un riconoscimento anche formale del valore di queste esperienze, cosa che nel concreto non avviene.

Il secondo modello dimostra una forza di resistenza e convivenza con il diritto posto più forte, ma è iscritto in un contesto rischioso in cui gli elementi

¹⁰³ Il tema è ripreso recentemente da F. PIZZOLATO, *La democrazia locale come fondamento di autonomie responsabili*, in G.C. DE MARTIN-F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, Luiss University Press, Roma, 2017, p. 95 ss., che valuta i processi innovativi di rilancio della democrazia locale un modo per riqualificare l'azione pubblica ma anche per ridisegnare l'assetto dei poteri pubblici. D'altra parte, già Giannini ricordava che l'autonomia politica è tale solo se corrisponde a un'effettiva autonomia normativa: cfr. M.S. GIANNINI, *Autonomia locale e autogoverno*, in ANCI, *Autonomia comunale. Sintesi dei rapporti presentati al Congresso di Parigi (luglio 1947)*, Caparrini, Empoli, 1948, p. 49.

di dettaglio e di contesto possono giocare un ruolo determinante. Infatti, la sopravvivenza del modello si deve non alla scelta consapevole delle autorità amministrative ma all'interpretazione dei giudici, il che rende questa fattispecie più dipendente da una valutazione caso per caso.

La terza soluzione può essere definita puntiforme nel senso che richiede sempre una delibera del comune per la qualificazione specifica di certi beni, da cui dipende la concreta legittimazione dell'esperienza sociale. Anche se le delibere in questione non danno vita a moduli concessori ben conosciuti al diritto formale, sono pur sempre un atto formale che serve a dare forza giuridica a esperienze originali che non trovano legittimazione nel diritto formale. È interessante osservare che nelle delibere del comune di Napoli, con cui si qualifica in modo innovativo i beni a uso civico urbano, si fa riferimento anche al principio di sussidiarietà orizzontale nell'applicazione concreta. Le relazioni giuridiche così create nel terzo modello sono fuori da un quadro legale immediatamente riconoscibile, ma sono comunque legate a pronunciamenti formali delle autorità locali che così esprimono la rappresentanza degli interessi della comunità, stabilendo un compromesso tra informalità e formalità.

Il quarto modello, invece, propone una soluzione più strutturale, che è data da un regolamento generale approvato dal consiglio comunale. Benché il regolamento non sia posto a esecuzione di un comando legislativo, esso attinge pur sempre a uno spazio di riserva regolamentare che è concesso dall'art. 117, c. 6, Cost., attraverso cui gli enti locali possono disciplinare in termini generali la propria organizzazione e attività, come espressione piena dell'autonomia. Questa soluzione ha peraltro ricevuto autorevole conferma in sede di controllo¹⁰⁴. Si tratta della soluzione che in qualche modo sviluppa il compromesso più forte tra formalità e informalità.

Il quinto modello, infine, origina come processo del tutto informale tentando però di sfruttare la farraginosità delle procedure formali legali per trova-

¹⁰⁴ Si veda Corte dei conti, Sez. aut., ad. plen., 14 novembre 2017, n. 26, in cui i giudici, sostenendo l'applicabilità diretta dell'art. 118, c. 4, Cost., anche attraverso un regolamento comunale, precisano che: «le norme costituzionali di principio debbono (nei limiti del possibile) essere applicate direttamente, anche in mancanza di una interposizione legislativa, in quanto le stesse vincolano l'esercizio della funzione amministrativa nell'ambito del margine di discrezionalità spettante alle autorità pubbliche», legittimando così di fatto i regolamenti che sono sulla falsariga di quello dei beni comuni urbani approvato per prima da Bologna.

re una legittimazione. In verità anche in questi casi la legittimazione proviene da appositi regolamenti che i comuni approvano per rafforzare l'efficacia delle procedure formali che, in ragione della loro lentezza e complessità, sono destinate a fallire gli obiettivi che le presiedono. Per un verso, in questo caso i percorsi informali sono perfino in grado di rafforzare l'efficacia delle procedure formali, per altri versi, invece, questi interventi informali possono anticipare l'esito dei processi formalizzati anche se possono deviarne gli esiti, attraverso nuovi accordi e nuove soluzioni legittime anche secondo il diritto posto (affidamento alla comunità del bene confiscato; accordo col comune del bene oggetto privatizzato; acquisto del bene oggetto di privatizzazione con nuova destinazione). Anche in questo caso si rintracciano legami tra informalità e formalità che consentono forme legittime di coesistenza.

7. Gli archetipi disciplinari

All'interno della pluralità dei modelli di diritto informale a cui le città danno vita è necessario considerare gli archetipi disciplinari di riferimento, che esigono l'applicazione per analogia quando dovessero sorgere conflitti in sede di applicazione dei vari istituti. Se l'esame degli equilibri prodotti dalla riconnessione tra diritto informale e diritto formale del precedente paragrafo è servito per stabilire i termini della compatibilità delle relazioni giuridiche che hanno una fonte di legittimazione profondamente diversificata, è necessario verificare a quali principi e a quale regime di regole deve attingere il giudice quando la controversia si determina intorno all'applicazione delle regole che si sono qui dette informali. In altre parole, un conto è stabilire l'ampiezza della forza del diritto informale rispetto alla pretesa dell'applicazione del diritto formale, un conto è giudicare di eventuali controversie sorte in applicazione del diritto informale. Che succede se, nel modello della tolleranza, le autorità cittadine richiedono a carico dei cittadini, che hanno adottato una certa azione, il pagamento degli oneri di servizio? Chi è competente e quali regole devono essere applicate se la controversia verte sull'esecuzione del patto di collaborazione e sulla scelta di recedere dal vincolo giuridico? Chi è competente nella risoluzione delle controversie originate dalle delibere di autodeterminazione dell'uso dei beni civici e quali regole si applicano?

Questa esplorazione deve essere preceduta da tre premesse.

La prima è che nella varietà dei modelli qui trattati sembra possibile delineare in modo sintetico uno schema di relazione che contraddistingue le amministrazioni locali e i cittadini protagonisti delle varie iniziative tese a rigenerare o riusare beni e spazi urbani: si tratta di quello che Bobbio definiva il «diritto promozionale»¹⁰⁵, ovvero un diritto disposto a sostenere attivamente comportamenti e impegni assunti volontariamente dai cittadini che soddisfano anche interessi più generali. È, in fondo, un altro modo per tradurre la capacità di produzione del diritto ricondotta al principio di sussidiarietà orizzontale, come chiaramente si può dedurre da quel verbo «favorisce» con cui l'art. 118, c. 4, Cost. impegna la Repubblica nei confronti dei cittadini attivi.

La seconda premessa è che, nell'individuazione degli archetipi di riferimento per l'applicazione in analogia di regole, si dovrà operare un necessario distinguo tra i modelli finora esaminati. Ad esempio, da questo esame deve essere escluso il modello del riconoscimento la cui origine è totalmente riconducibile alla giurisprudenza, che verificherà caso per caso quale soluzione adottare. D'altra parte, devono essere assimilati invece il modello dei patti di collaborazione con quello del riuso temporaneo dei beni in transizione, dal momento che entrambi traggono fonte di legittimazione da appositi regolamenti che le autorità locali adottano specificatamente.

La terza premessa è dedicata esclusivamente al modello della tolleranza, che si distingue dagli altri perché accetta, senza formalizzazione alcuna, iniziative compiute da soggetti. Sarebbe da sostenere in questo caso che nessuna analogia sia possibile con archetipi normativi che sono deliberatamente ignorati, né d'altra parte appare convincente assimilare soluzioni, come quelle che fanno capo ai casi in cui ai cittadini è consentito di agire per tutelare gli interessi pubblici in forza di un obbligo giuridico. Né il reato previsto nei casi di omissione di soccorso stabilito dall'art. 593 cod. pen., né in modo più diffuso tutta una serie di altri istituti, previsti dal codice civile, in cui sussiste un obbligo istituzionale a carico dei cittadini per intervenire in sollievo di persone che si trovano in stato di bisogno¹⁰⁶, soddisfano l'esigenza qui posta, perché si

¹⁰⁵ Cfr. N. BOBBIO, *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi del diritto*, Edizioni di comunità, Milano, pp. 26-27. Il tema è stato ripreso poi anche da E. FREDIANI, *La produzione normativa nella sovranità "orizzontale"*, ETS, Pisa, 2010, pp. 200-206.

¹⁰⁶ Si tratta di casi disciplinati spesso nel diritto di famiglia che si configurano in termini di obblighi di alimenti, obblighi di assistenza ai figli o ai minori ritrovati o in

configurano come veri e propri obblighi giuridici che prescindono dalle scelte di libertà degli interessati. Tali fattispecie, in altri termini, non realizzano esempi di diritto promozionale.

Semmai, costituisce un caso di interesse, anche in termini di applicazione analogica per il modello della tolleranza, la soluzione adottata in sede di approvazione del nuovo codice della protezione civile. Infatti, l'art. 31, c. 3, d.lgs. n. 1/2018, prevede che i cittadini concorrano allo svolgimento delle attività della protezione civile non solamente – come era già previsto – aderendo alle associazioni di volontariato che operano nel settore, ma anche «in caso di situazioni di emergenza, agendo a titolo personale e responsabilmente per l'esecuzione di primi interventi immediati direttamente riferiti al proprio ambito personale, familiare o di prossimità, in concorso e coordinandosi con l'attività delle citate organizzazioni», anche quando tali interventi sono operati in modo occasionale. In questa nuova disposizione si assiste a un salto di qualità delle previsioni normative: infatti, la tutela di interventi occasionali dei cittadini in attività normalmente compiute da soggetti pubblici è assicurata al di fuori di fattispecie obbligatorie e doverose, cosicché la norma finisce per offrire protezione a chi si rende disponibile spontaneamente, nelle circostanze date, a contribuire nell'interesse di un nucleo di persone anche esterno a quello strettamente familiare.

Questa disposizione può costituire una norma di carattere generale per orientare il giudice a risolvere i casi riferiti ai modelli di tolleranza, anche se l'ambito di applicazione sembrerebbe dipendere dall'interpretazione che viene assegnata alle condizioni di emergenza. Si tenga presente, tuttavia, che lo stesso art. 31, al comma 4, autorizza le regioni a prevedere ulteriori fattispecie in cui i cittadini sono ammessi a svolgere interventi occasionali.

Restano così da definire gli archetipi normativi degli altri due modelli, quello riferito ai beni di uso civico urbano e quello attinente ai patti di collaborazione.

abbandono: per una panoramica di queste situazioni ricomprese all'interno dell'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale si veda R. CAVALLO PERIN-B. GAGLIARDI, *Doveri, obblighi e obbligazioni sanitarie e di servizio sociale*, in R. CAVALLO PERIN-L. LENTI-G.M. RACCA-A. ROSSI (a cura di), *I diritti sociali come diritti della personalità*, Esi, Napoli, 2010, pp. 16-17.

Nel caso dei beni con qualificazione originale di uso civico urbano, nonostante l'originalità della qualificazione e delle regole contenute nelle specifiche delibere comunali, l'assimilazione più evidente sembra essere con quella della disciplina degli usi civici, riferita al demanio civico. In entrambi i casi si fa riferimento a una collettività cui è assicurato il godimento del bene che, tuttavia, non deve mai essere esclusivo ma condiviso con l'intera comunità di riferimento¹⁰⁷. Benché l'origine dei due usi civici sia diversa, in un caso il diritto consuetudinario, nell'altro una specifica delibera comunale, dalla disciplina riconducibile alla l. n. 1766/1927 è possibile ricavare istituti da applicare per analogia.

Più complesso è il caso relativo ai patti di collaborazione. Tanto per cominciare, qui occorre distinguere due ipotesi diverse: il caso in cui è l'amministrazione a ricercare i cittadini per la stipula di un patto da quello in cui sono, invece, i cittadini a tentare di stipulare un patto con l'amministrazione. I regolamenti che presiedono la disciplina dei patti di collaborazione, infatti, delineano due procedimenti diversi.

Nel caso in cui sia l'amministrazione a ricercare i cittadini con un avviso pubblico al fine di realizzare il riuso temporaneo di beni e spazi urbani, l'archetipo normativo di riferimento sembra essere quello dell'art. 12, l. n. 241/1990, che disciplina le fattispecie che concedono sovvenzioni senza corrispettivi. Come è noto, si tratta di quelle situazioni in cui l'amministrazione beneficia alcuni soggetti in omaggio al contributo che si riconosce alle iniziative dei privati per promuovere gli interessi generali, rispetto a cui nessuna pretesa di corrispettivo economico è esigibile¹⁰⁸. La giurisprudenza consolida-

¹⁰⁷ Cfr. recentemente su questi temi W. GIULIETTI, *Poteri dispositivi sui beni civici e principi di pubblicità*, in F.G. COCA-A.F. DI SCIASCIO (a cura di), *op. cit.*, p. 55 ss.; V. CERULLI IRELLI-L. DE LUCIA, *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Pol. dir.*, 2014, p. 3 ss.

¹⁰⁸ Con riferimento a questa disposizione si rinvia ai commenti di A. CIOFFI, *La predeterminazione dei criteri della concessione di vantaggi economici*, in A. ROMANO (a cura di), *L'azione amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 429 ss.; S. LARICCIA, *I provvedimenti attributivi di vantaggi economici*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 572 ss.; A. POLICE, *La predeterminazione delle decisioni amministrative. Gradualità e trasparenza nell'esercizio del potere discrezionale*, Esi, Napoli, 1998; A. POLICE, *Trasparenza e formazione graduale delle decisioni amministrative*, in *Dir. amm.*, 1996, p. 229 ss.

ta formatasi su questa norma ha permesso di chiarire che i benefici possono essere intesi in senso lato, non solo, dunque, quelli di carattere economico, ma anche quelli che si limitano ad assicurare la disponibilità di beni, il cui possesso e la cui gestione sarebbe altrimenti preclusa. Altrettanto l'applicazione dell'art. 12, l. n. 241/1990 non si lega all'uso esclusivo del bene assegnato, ma anzi è riconosciuto proprio perché l'assegnazione deve essere chiamata a soddisfare un interesse generale, eventualità quanto mai presente nei patti di collaborazione che presuppongono la fruizione indivisa dei beni e degli spazi rigenerati. Si delinea così, ancora, una gamma di situazioni dove l'assunzione volontaria di obblighi e l'esercizio responsabile di azioni per finalità di interesse generale, coerenti con quelli che avrebbe dovuto curare l'ente pubblico, produce in capo a chi li esercita posizioni giuridiche di vantaggio. Tutto ciò appare nettamente coerente con il carattere promozionale del diritto che questi modelli incorporano.

La conferma ulteriore della validità del richiamo dell'art. 12, l. n. 241/1990, deriva dall'art. 7, c. 1, l. n. 131/2003, il quale, riferendosi chiaramente al principio di sussidiarietà orizzontale, stabilisce che quando i cittadini sono favoriti con risorse pubbliche, latamente intese come già precisato, si applica l'art. 12 della legge generale sul procedimento amministrativo. La circostanza si verifica proprio nei patti di collaborazione in applicazione dei regolamenti sui beni comuni urbani. Peraltro, significative conferme sono pervenute anche dalla giurisprudenza in ipotesi assimilabili ai patti di collaborazione¹⁰⁹.

Nella condizione opposta, quando – cioè – sono i cittadini a proporre un patto di collaborazione all'amministrazione, viene stipulato un atto negoziale.

¹⁰⁹ Sono interessanti in questo senso tre sentenze del T.A.R. Lazio, aventi per oggetto la destinazione di una sala cinematografica a Roma, l'ex cinema Induno, ora Sala Troisi. Le controversie sono state azionate da soggetti diversi variamente implicati nella vicenda, che si è risolta con l'assegnazione in via temporanea del cinema a un'associazione non avente fini di lucro dopo il ricorso a un bando destinato solo a soggetti equiparati a quello poi risultato vittorioso. Alle motivazioni dei ricorsi che centravano il punto di dolenza nella restrizione dell'affidamento del bene da parte del comune di Roma, il giudice amministrativo ha giustificato la correttezza della scelta dell'amministrazione imputando il carattere giuridico di questa esperienza nell'art. 12, l. n. 241/1990. Si vedano T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 6 aprile 2016, nn. 4157, 4158 e 4184, con commento di Eugenio Fidelbo su Labsus.

Sulla natura di questi patti e, in particolare, sul regime giuridico applicabile si registrano già orientamenti diversificati da parte della dottrina, mentre mancano casi giurisprudenziali che possano accertare anche l'orientamento delle corti.

Alcuni commentatori, traendo spunto dal fatto che molti regolamenti dei beni comuni urbani richiamano per i patti di collaborazione l'applicazione dell'art. 1, c. 1-*bis*, l. n. 241/1990, ritengono che il regime disciplinare da applicare in risoluzione di controversie relative all'esecuzione dei patti di collaborazione sia il diritto privato. All'interno di questa impostazione si differenziano poi due ulteriori indirizzi, che riguardano chi ritiene assimilabile i patti di collaborazione con le forme di partenariato sociale e chi, invece, ne professa la piena alternatività, qualificando i patti come attività amministrativa di diritto privato.

L'assimilazione dei patti di collaborazione con gli istituti di partenariato sociale è accresciuta a seguito dell'introduzione nel nuovo codice dei contratti pubblici degli art. 189 e 190, che il Consiglio di Stato ha appunto definito forme di partenariato sociale. L'accostamento, peraltro, appare particolarmente forte con l'istituto del baratto amministrativo, la cui fattispecie appare – a prima vista – non dissimile da quelle prese in considerazione nei regolamenti dei beni comuni urbani¹¹⁰. Peraltro, si deve altresì aggiungere che, se fosse condivisa questa impostazione, i regolamenti dei beni comuni urbani dovrebbero essere intesi come applicativi dell'istituto del baratto amministrativo, dal momento che in una condizione di piena sovrapposizione tra disposizione di legge e regolamento comunale, la prima dovrebbe trovare applicazione a scapito del secondo¹¹¹.

Tuttavia, la tesi non pare convincente. Infatti, anche se gli articoli 189 e 190 configurano un'ipotesi speciale di partenariato pubblico privato, il loro inquadramento in tale categoria di contratti all'interno del codice non ne fa venir meno il carattere oneroso¹¹². Quindi, a prendere sul serio la collocazione

¹¹⁰ Cfr. V. MANZETTI, *Baratto o Baratti amministrativi. Una questione da dirimere*, in www.amministrazioneincammino.it, 2018.

¹¹¹ Chiaramente sostiene questa tesi R. DIPACE, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, cit., pp. 642-643.

¹¹² Sulla necessità di distinguere gli atti negoziali stipulati dalle pubbliche amministrazioni in base al carattere di onerosità si vedano anche M.C. ROMANO, *Accordi*

degli istituti di partenariato sociale, le fattispecie indicate darebbero luogo comunque a un contratto oneroso, sostanziato da corrispettivi reciproci di parte pubblica e di parte privata, in cui – come recita coerentemente l'art. 3, c. 1, lett. *eee*) cod. contr. pub. – occorre assicurare nella causa del contratto i diritti ai soggetti privati che consentano una remunerazione della loro attività, anche se parte dei rischi debbano ricadere sui privati. In altre parole, i partenariati pubblico privati sostanziano legittimamente forme tipiche dell'agire privato che, come si è visto dianzi, sono estranee ai modelli qui passati in rassegna e ai patti di collaborazione in modo particolare¹¹³.

Peraltro, analizzando la genesi delle due norme che sostanziano il partenariato sociale, si scorge che in verità esse sono il frutto di una trasposizione entro il codice dei contratti pubblici di disposizioni precedentemente in vigore, sia pure con qualche variazione, in altri testi legislativi, che rispondevano a logiche profondamente diverse. Il fatto che l'impegno assunto dalle amministrazioni locali nelle due norme si sostanzia nell'assegnazione di agevolazioni, anche di natura fiscale, evidenzia che quelle norme rispondevano al modello delle sovvenzioni senza corrispettivi, il che rende difficile la loro coerente coesistenza nel quadro del codice dei contratti pubblici. Quale che sia l'interpretazione che si preferisce¹¹⁴, risulta evidente che in nessuno dei due casi pare sussistere davvero una sovrapposizione tra le due norme di legge citate e i patti di collaborazione, cosicché appare infondato ritenere che questi ultimi siano da catalogare tra gli istituti di partenariato sociale.

L'altra tesi che risalta l'applicazione del diritto privato prende avvio da un altro presupposto, ovvero che i patti di collaborazione configurerebbero un'i-

integrativi o sostitutivi del provvedimento amministrativo, in A. ROMANO (a cura di), *L'azione amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 404; D. D'ALESSANDRO, *Sussidiarietà solidarietà e azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2004, pp. 169-178.

¹¹³ Per questa tesi anche S. VILLAMENA, *«Baratto amministrativo»: prime osservazioni*, in *Riv. giur. ed.*, 2016, p. 379 ss.; P. DURET, *«Baratto amministrativo» o «simbiosi mutualistica»? Divagazioni su recenti prospettive dell'amministrazioni locali*, in *Scritti in ricordo di Paolo Cavaleri*, Esi, Napoli, 2016, p. 305 ss.

¹¹⁴ Analoghe conclusioni sono raggiunte da A. GIUSTI, *op. cit.*, pp. 166-171, anche se con ricostruzioni diverse da quelle qui offerte, avendo ricollegate le fattispecie ricordate nell'art. 189, cod. contr. pub., alle concessioni pubbliche e l'art. 190, cod. contr. pub., tra i contratti atipici. Si vedano anche le conclusioni convergenti di G. FIDONE, *op. cit.*, pp. 363-365.

potesi di attività amministrativa non autoritativa, a cui applicare direttamente l'art. 1, c. 1-*bis*, l. n. 241/1990¹¹⁵. In effetti, questa tesi non negherebbe la natura funzionale dell'oggetto dei patti di collaborazione, ma contestualmente sarebbe attenta a esaltare il carattere paritario della relazione tra amministrazione e cittadini e quindi la natura non autoritativa dell'attività amministrativa, per usare le parole della legge generale sul procedimento amministrativo¹¹⁶. In questo caso sarebbero dunque applicabili tutti i principi generali normalmente applicabili alle pubbliche amministrazioni, ma divergerebbe il regime disciplinare che concerne i patti, che sarebbe estraneo al diritto pubblico. Peraltro, trovando i patti di collaborazione legittimazione in un regolamento comunale, non si verificherebbe neppure la realizzazione della seconda condizione prevista dall'art. 1, c. 1-*bis*, l. n. 241/1990, oltre quella di essere in presenza di attività non autoritativa, necessaria per applicare il diritto privato, che consiste nella verifica se il regime di diritto pubblico non sia dovuto per un'espressa previsione di legge.

Questa tesi, però, non convince ugualmente. Intanto, si deve osservare che la dottrina ha evidenziato in molte circostanze il carattere ambiguo della disposizione della legge generale sul procedimento amministrativo che si vorrebbe richiamare, nonché la formulazione involuta della disposizione che non offre sufficienti lumi per orientare un'applicazione coerente della disposizione¹¹⁷. Né sembra sufficiente ricordare che diversi regolamenti dei beni comuni

¹¹⁵ Cfr. per questa opinione A. GIUSTI, *op. cit.*, pp. 158-160.

¹¹⁶ Cfr. per questa tesi G. ARENA, *Democrazia partecipativa e amministrazione condivisa*, cit., p. 236; C. IAIONE, *La collaborazione civica per l'amministrazione, la governance e l'economia dei beni comuni*, cit., p. 58 ss.

¹¹⁷ Cfr. in merito F. DE LEONARDIS, *Principi generali dell'attività amministrativa*, cit., pp. 97-98; A. MOLITERNI, *Amministrazione consensuale e diritto privato*, Jovene, Napoli, 2016, pp. 384-388; G. NAPOLITANO, *La logica del diritto amministrativo*, il Mulino, Bologna, 2014, p. 189; V. CERULLI IRELLI, *Sui principi dell'azione amministrativa e la disciplina del procedimento*, in *idem* (a cura di), *Il procedimento amministrativo*, Jovene, Napoli, 2007, pp. 47-48; G. GRECO, *L'azione amministrativa secondo il diritto privato: i principi*, in V. CERULLI IRELLI (a cura di), *La disciplina generale dell'azione amministrativa. Saggi ordinati in sistema*, Jovene, Napoli, 2006, p. 69 ss.; N. PAOLANTONIO, *Articolo 1, comma 1-bis*, in N. PAOLANTONIO, A. POLICE, A. ZITO (a cura di), *La Pubblica amministrazione e la sua azione. Saggi critici sulla legge n. 241/1990 riformata dalle leggi 15/2005 e n. 80/2005*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 78 ss.; L. TORCHIA, *L'attività amministrativa fra diritto privato e diritto am-*

urbani riportano nell'art. 1 il richiamo all'applicazione di questa disposizione, dal momento che un mero regolamento non appare idoneo a vincolare il giudice nell'interpretazione da dare alle fattispecie concrete che deve risolvere, essendo viceversa condizionato, come recita la Costituzione, alla sola legge (art. 101)¹¹⁸.

Andando però più nella sostanza delle obiezioni, la tesi esposta non convince perché l'applicazione del diritto privato non pare coerente con quel tratto di relazione tra amministrazione e privati che si è configurato in termini di diritto promozionale. Se il fine è, in aderenza al principio di sussidiarietà, sostenere autonome iniziative dei cittadini per fini di interessi generali, il regime proprio di questa relazione non può che essere quello del diritto pubblico, come d'altra parte testimonia l'opposta condizione che si verifica quando è l'amministrazione a ricercare i cittadini. La funzione promozionale ricade nell'attività funzionale e non deve essere confusa con quella libera¹¹⁹. Non si possono ipotizzare per una fattispecie simile due regimi disciplinari diversi.

Inoltre, la tesi appena esposta pare sottovalutare il carattere evidente di un ordinario procedimento amministrativo delineato dai regolamenti. I patti di collaborazione, cioè, si situano a conclusione di un procedimento amministrativo dettagliato descritto dai regolamenti, in cui sono evidenziati gli uffici competenti, i responsabili della decisione finale, i termini del procedimento e le varianti ulteriori a seconda del bene oggetto del procedimento. Insomma, il patto di collaborazione non pare proprio, sul lato dell'amministrazione, l'esercizio di un'autonomia privata, che in quanto tale dovrebbe lasciare ampio spa-

ministrativo, nazionale ed europeo, in G. SCIULLO (a cura di), *Le nuove regole dell'azione amministrativa*, il Mulino, Bologna, 2006, p. 37 ss.; P. CARPENTIERI, *La razionalità complessa dell'azione amministrativa come ragione della sua irriducibilità al diritto privato*, in *Foro amm.-Tar*, 2005, p. 2652 ss.; B.G. MATTARELLA, *Le dieci ambiguità della l. 15 del 2005*, in *Gior. dir. amm.*, 2005, p. 819; D. DE PRETIS, *L'attività contrattuale della p.a. e l'art. 1-bis della legge n. 241 del 1990: l'attività non autoritativa secondo le regole del diritto privato e il principio di specialità*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2005.

¹¹⁸ Cfr. R. GUASTINI, *Legalità*, in G. PINO, V. VILLA (a cura di), *Rule of law. L'ideale di legalità*, il Mulino, Bologna, 2016, p. 138.

¹¹⁹ A discriminare la natura dell'attività non è la natura dell'atto ma - appunto - il carattere libero o doveroso dell'azione: cfr. M.A. CABIDDU, *Principio di legalità e amministrazione consensuale*, in *Amministrare*, 2008, p. 32.

zio decisionale all'organo decidente, ma piuttosto l'esercizio di un'ordinaria discrezionalità amministrativa¹²⁰.

Infine, non sempre chi sorregge questa tesi si perita di indicare quali istituti del diritto privato sarebbero applicabili ai patti di collaborazione, lasciando così incompiuta l'argomentazione a sostegno¹²¹. Ragionando su alcuni istituti richiamati per possibili analogie, le obiezioni alla tesi qui ricordata risultano confermate.

Un istituto, ad esempio, che potrebbe essere ritenuto coerente è quello del *negotiorum gestio*, ex art. 2028, cod. civ.¹²², dal momento che la gestione esercitata dai cittadini è operata nei confronti di beni, soprattutto pubblici, che sono caduti in disuso a causa dell'inerzia e dell'incapacità dell'amministrazione a continuarne un'ordinata gestione. È, d'altra parte, frequente la considerazione sostenuta da diversi commentatori, che le iniziative qui prese in esame operano una sostituzione del soggetto che sarebbe titolato alla cura di beni e spazi urbani per finalità solidaristiche¹²³. Tuttavia, è evidente che la norma ri-

¹²⁰ D'altra parte, anche chi ha considerato ragionevole non rassegnarsi alla difficile interpretazione univoca dell'art. 1, c. 1-bis, l. n. 241/1990 (per esempio si veda F. LIGUORI, *Note su diritto privato, atti non autoritativi e nuova denuncia di inizio dell'attività*, in *Giust. amm.*, 2005, 678 ss.), riconosce che la natura autoritativa dell'attività amministrativa difficilmente può essere esclusa quando si è in presenza di esercizio di potere discrezionale, il che è proprio quello che avviene nei patti di collaborazione; cfr. E. CHITI, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa?* cit., pp. 25-29.

¹²¹ Costituisce, tuttavia, un'eccezione il contributo di R. TUCCILLO, *Rigenerazione dei beni attraverso i patti di collaborazione tra amministrazione e cittadinanza attiva: situazioni giuridiche soggettive e forme di responsabilità*, cit., p. 89 ss. Vale, inoltre, ricordare quanto osservato da G. CORSO, *Art. 1 - Il principio di legalità*, cit., p. 18, il quale sottolinea che se l'azione non autoritativa somma il rispetto dei principi che concerne l'azione amministrativa con i vincoli previsti dal codice civile, l'esito finale sarebbe di un'amministrazione che, quando agisce con atti non autoritativi, apparirebbe più limitata di quella strettamente autoritativa producendo evidentemente una contraddizione.

¹²² Tale spunto è evidenziato anche da D. DONATI, *Il paradigma sussidiario*, cit., pp. 350-351.

¹²³ L'applicazione della sostituzione negli «affari altrui», come forma solidale finalizzata agli interessi generali e della collettività, è considerata dalla dottrina civilistica il tratto essenziale della liceità della *negotiorum gestio*: cfr. tra gli altri, I. GARACI, *La gestione d'affari altrui. Art. 2028-2032*, Giuffrè, Milano, 2018, pp. 41-44; U. BRECCIA, *La gestione di affari*, in P. RESCIGNO (diretto da), *Trattato di diritto privato*,

chiamata del codice civile è in distonia con i caratteri dei patti di collaborazione. In primo luogo, ciò è dovuto al fatto che le iniziative promosse con i patti di collaborazione non avverano una sostituzione di fatto, come allude l'art. 2028, cod. civ., ma un'azione che è concordata dal principio insieme tra i due soggetti. Inoltre, il patto di collaborazione non presuppone l'obbligo di rimborso per le spese sostenute dai cittadini, il rispetto delle obbligazioni assunte dal gestore e, perfino, l'esenzione da responsabilità. In realtà, trattandosi di esperienze di cittadinanza attiva, volontaria, spontanea e solidale per interessi generali, sono disposti a carico dei cittadini oneri di responsabilità necessari affinché quei presupposti possano dirsi davvero rispettati. Applicare la *negotiorum gestio* nei confronti delle pubbliche amministrazioni comporta un rischio gravissimo di produrre una concorrenza indiscriminata tra soggetti di varia natura per il miglior perseguimento degli interessi pubblici, producendo un caos che mina la certezza del diritto¹²⁴.

Non a caso, la giurisprudenza ammette l'applicazione di questo istituto nei confronti delle pubbliche amministrazioni solo in casi di estrema urgenza e indifferibilità¹²⁵. Infine, ammettere tale ipotesi equivarrebbe a sostenere che l'inefficienza della pubblica amministrazione legittima qualunque iniziativa sostitutiva dei cittadini, senza che sia peraltro precisato il quadro regolatorio entro cui questo deve avvenire. I patti di collaborazione, viceversa, sottendono una relazione cooperativa, in cui le pubbliche amministrazioni svolgono un ruolo attivo che è, in primo luogo, quello di esercitare la riserva, in nome della rappresentanza totale della comunità, di giudizio sulla compatibilità dell'iniziativa dei cittadini con gli interessi pubblici.

Un altro istituto potenzialmente applicabile è quello previsto dall'art. 1803, cod. civ., che fa riferimento al contratto di uso gratuito o al comodato di beni.

vol. 9, Utet, Torino, 1999, p. 865 ss.; P. PERLINGIERI, *La personalità umana nell'ordinamento giuridico*, Jovene, Napoli, 1972, p. 161.

¹²⁴ Il tema è stato affrontato, ad esempio, da E. CAPACCIOLI, *La gestione di affari in diritto amministrativo*, Cedam, Padova, 1956, pp. 22-26.

¹²⁵ Cfr. Cass., Sez. civ., 3 febbraio 2017, n. 2944. Restano così attuali le osservazioni di G. ZANOBINI, *L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo Trattato completo di diritto amministrativo*, vol. II, parte terza, Società Editrice Libreria, Milano, 1935, pp. 627-649, che limitava la praticabilità della fattispecie ai soli casi in cui l'intervento dell'ente pubblico sia da ritenere urgente e necessario.

L'applicazione di questa soluzione si presta bene ai fini di chi contesta che i patti di collaborazione siano da ascrivere nel regime di diritto pubblico, perché consente di riprodurre entro moduli pienamente privati situazioni che altri potrebbero definire di concessione pubblica, dando quindi fedele esecuzione all'art. 1, c. 1-*bis*, l. n. 241/1990. In questo caso, infatti, il contratto, essendo a titolo gratuito e anche di natura provvisoria, non necessariamente si presenta come oneroso e, inoltre, può essere caricato di tutti quei vincoli che normalmente sono presenti nei beni a finalità di interesse pubblico. Tuttavia, sebbene sia vero che questo istituto presenti potenzialità applicative più fondate, sembra plausibile rilevare una contraddizione insanabile nel contratto d'uso gratuito rispetto alla natura dei patti di collaborazione: il comodato, infatti, presuppone quale causa essenziale il dovere da parte del comodatario di assicurare una buona manutenzione del bene al fine di garantire nei termini concordati la restituzione al comodante, che in questo caso è la pubblica amministrazione, e, quindi, per definizione, il contratto di uso gratuito non può escludere la riserva d'uso del comodatario, che invece è preclusa nel caso dei patti di collaborazione e nei regolamenti dei beni comuni urbani. La natura dei beni comuni urbani presuppone una fruizione indivisa del bene che si pone in contrasto con qualunque uso del bene che disponga regole selettive per il suo accesso al fine di garantirne la buona manutenzione¹²⁶. Tale causa è insopprimibile nel comodato, ma essa è inconciliabile con i beni oggetto dei patti di collaborazione.

A parte deve essere considerato chi iscrive le esperienze dei patti di collaborazione in forme innovative di partenariato pubblico privato, in cui a confrontarsi non sono solamente interessi pubblici e interessi privati ma interessi civici di comunità. Si tratta di formule innovative di gestione che sperimentano nuove forme sociali, come le fondazioni di comunità, le cooperative di comunità o partenariati civici originali¹²⁷. Si prospettano, da questo punto di

¹²⁶ Si vedano in proposito anche le considerazioni di V. GIOMI, *Il verde pubblico come risorsa comune: da necessario strumento di soddisfacimento di bisogni collettivi a forma di tutela di beni vincolati*, in F.G. SCOCA, A.F. DI SCIASCIO (a cura di), *op. cit.*, Es, Napoli, 2016, p. 149 ss.

¹²⁷ Cfr. F. MANGANARO, *Le amministrazioni pubbliche in forma privatistica: fondazioni, associazioni e organizzazioni civiche*, cit., spec. p. 61 ss.

vista, anche in sede europea¹²⁸, istituti di interesse che intercettano nuove forme sociali di partecipazione alla gestione di beni di interesse generale ma, al momento, in assenza di una codificazione chiara degli istituti applicabili nel concreto, appaiono soluzioni che non sono in grado di offrire un'evidente dimostrazione dell'applicazione del regime di diritto privato per i patti di collaborazione. Peraltro, è opportuno segnalare che le formule gestionali qui richiamate non chiariscono in modo sufficiente gli strumenti giuridici che adottano queste forme sociali, potendo astrattamente convivere sia con soluzioni che prevedono l'applicazione del diritto privato, aventi perfino natura onerosa, sia con altre che invece richiamano i regimi di diritto pubblico¹²⁹. Inoltre, altre formule alternative, come quelle della «nuova urbanistica»¹³⁰ o di concetti come di *co-city*¹³¹, fondate sul presupposto di vedere le città come beni comu-

¹²⁸ È questo il caso, ad esempio, dell'applicazione dell'*Agenda Urbana Europea*, rilanciata con il Patto di Amsterdam del 2016. A valle di quella decisione l'UE sta realizzando un progetto pilota sperimentale teso a definire le potenzialità organizzative e giuridiche per dare sostanza ai cosiddetti “appalti di innovazione”, che consentono alle città e alle autorità regionali di sfruttare nuovi campi di azione per contratti con alto tasso di innovazione e sostenibilità sociale, ambientale ed economica. Si veda in proposito il piano d'azione dell'*Urban Agenda for the EU*, intitolato *Partnership on Innovative and Responsible Public Procurement* del 10 giugno 2018.

¹²⁹ Cfr. A. GIUSTI, *op. cit.*, pp. 177-181, che appunto allude alla possibilità dei comuni di utilizzare strumenti collaborativi molto differenziati a seconda degli obiettivi e degli interessi che il comune vuole raggiungere. Se, però, così è, non si vede come queste forme eterogenee possano essere recuperate entro un quadro giuridico unitario centrato sulla città come bene comune, come l'autrice tenta di sostenere. Al di là della cornice di coordinamento definita come Co-City, che presiede questi diversi strumenti, resta il fatto che l'uso dei diversi strumenti presuppone delle differenze che restano irriducibili da un punto di vista giuridico.

¹³⁰ Ne parla, ad esempio, C. IAIONE, *La città collaborativa: la governance dei beni comuni per l'urbanistica collaborata e collaborativa*, cit., spec. pp. 96-99, intendendo con essa forme di co-progettazione, co-gestione e co-produzione di azioni locali a beneficio della comunità a cui partecipano, oltre alle costituzioni locali, le principali aggregazioni rappresentative degli interessi delle città.

¹³¹ La presentazione più avanzata e più completa di questa teoria è presentata in S.R. FOSTER-C. IAIONE, *op. cit.*, dove a partire dalla definizione di *commons* della Ostrom, si individuano le città stesse come beni comuni, aventi risorse prodotte, usate e gestite in modo condiviso. La teoria prende spunto da un'indagine condotta su esperienze prodotte nel mondo e prova a formulare i cinque principi su cui si dovrebbe fondare il nuovo governo condiviso delle città.

ni in sé di cui un'ampia gamma di soggetti, istituzionali e non, si prendono cura con soluzioni differenziate di progettazione e programmazione di interventi, sembrano – per restare ancorate al dato giuridico al momento vigente – più avvicinabili a soluzioni già sperimentate come quelle della programmazione contrattata, dei patti territoriali e di area¹³².

Infine, merita di essere segnalata un'ulteriore tesi ermeneutica che riconduce i patti di collaborazione in un altro archetipo normativo, quello che fa capo all'art. 15, l. n. 241/1990¹³³. Secondo questa impostazione, infatti, il confronto di interessi che si svilupperebbe nei patti sarebbe quello tra interesse pubblico e interesse appartenente alla collettività, che per sua natura non può confuso in alcun modo con quello privato. Sicché sarebbero estranei ai patti sia i disciplinari del regime privatistico, sia quelli riferibili all'art. 11, l. n. 241/1990, che rischierebbero di eludere i vincoli europei e la disciplina dei contratti pubblici, mentre si potrebbe inquadrare tale disciplina in quella della programmazione negoziata. In questo modo i patti di collaborazione, da un lato, sarebbero in grado di esprimere il pieno contenuto solidaristico in essi compreso, dall'altro, sarebbero al riparo da obiezioni sempre possibili del diritto europeo e della disciplina della concorrenza. Tuttavia, al riguardo si può osservare che, pur essendo molto suggestivo il richiamo alla distinzione tra interessi delle collettività e interessi privati da cui discende la tesi, l'iscrizione all'art. 15 dei patti rischia di riprodurre quel tentativo di attrarre all'organizzazione pubblica soggetti che per natura non lo sono. Questa tentazione è da rifuggire, tanto più nel momento in cui si riconosce che il carattere di queste relazioni è retto da solidarietà e sussidiarietà orizzontale che, secondo giurisprudenza costituzionale consolidata, presuppongono l'alterità della natura dei soggetti preservando la libertà di quelli privati.

Alla luce di queste considerazioni appare più coerente ascrivere i patti di collaborazione tra gli accordi di diritto pubblico, che trovano nell'art. 11, l. n.

¹³² In verità, da un punto di vista giuridico, queste soluzioni sembrano riecheggiare quelle disciplinate dall'art. 2, c. 203, l. n. 662/1996, come anche ricorda F. MANGANARO, *Le amministrazioni pubbliche in forma privatistica: fondazioni, associazioni e organizzazioni civiche*, cit., p. 89.

¹³³ La tesi, suggestiva e interessante, è stata elaborata da M.V. FERRONI, *Le forme di collaborazione per la rigenerazione di beni e spazi urbani*, in *Nomos*, 3/2017, pp. 9-10 e 17.

241/1990, l'archetipo normativo di riferimento¹³⁴. Questa soluzione, oltre a riflettere il carattere pienamente procedimentale della modalità con cui l'amministrazione gestisce la proposta di patto di collaborazione ai sensi dei regolamenti dei beni comuni urbani, sembra più congrua a preservare la riserva discrezionale di giudizio che l'amministrazione¹³⁵, in quanto rappresentante della comunità tutta, esercita coerentemente¹³⁶. Si tratta di una soluzione che appare maggiormente in grado di coniugare il carattere di rappresentanza della comunità delle città con l'autonomia di emancipare esperienze di ordine puramente sociale in termini di rilevanza giuridica. D'altra parte, è evidente che l'oggetto dell'accordo, costituito dalla garanzia della fruizione collettiva del bene o dello spazio pubblico, presenta connotazioni pubblicistiche che lo rendono inidoneo a qualunque altra forma contrattuale che assegna un uso esclusivo a soggetti privati¹³⁷. Da questo, evidentemente, consegue una serie di diritti e obblighi: il diritto dell'amministrazione di liberarsi dal vincolo giuridico assunto in sede di accordo se sopraggiungono nuovi interessi pubblici non più coerenti con quelli che avevano giustificato l'accessione all'accordo¹³⁸, ma

¹³⁴ Sia pure con qualche cautela è di questa opinione G. CALDERONI, cit. Esiste poi un'altra tesi dottrina che è più incline a ritenere che ai patti di collaborazione si applichi un regime a geometria variabile e, quindi, a seconda dei casi, di diritto pubblico o di diritto privato: cfr. P. MICHIARA, cit.

¹³⁵ Non a caso, ad esempio, il regolamento per la collaborazione con i cittadini per la cura e la condivisione dei beni comuni urbani incardina espressamente il patto di collaborazione nell'art. 11, l. n. 241/1990 (cfr. art. 2, c. 1, lett. e).

¹³⁶ Anche chi ha riconosciuto la presenza di uno statuto unitario tra attività amministrativa di diritto pubblico e attività amministrativa di diritto privato ha sottolineato come l'azione amministrativa sia sempre caratterizzata da discrezionalità che accompagna anche l'ipotesi di attività negoziale. Cfr. F.G. SCOCA, voce *Attività amministrativa*, cit., p. 96.

¹³⁷ Cfr. M. GOLA, *Art. 1 - L'applicazione delle norme di diritto privato*, in A.M. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2017, p. 218, che ritiene che se, da un lato, sia vero che gli istituti giuridici siano neutri rispetto ai fini perseguiti, dall'altro, la natura dell'interesse pubblico rende il rapporto tendenzialmente diseguale e comporta l'uso di norme derogatorie.

¹³⁸ Da questo punto di vista certo può essere evidenziata la distanza tra il diritto di recesso attribuito alla pubblica amministrazione all'art. 11 rispetto a quello osservato in altri ordinamenti, come quello tedesco in particolare, dove la liberazione dal vincolo negoziale è molto più limitata: cfr. M. DE DONNO, *Consensualità e interesse pubblico nel governo del territorio*, Bologna University Press, Bologna, 2015, p. 287.

anche gli obblighi di motivazione e di indennizzo a beneficio dei contraenti se questo avviene. A favorire tale interpretazione è anche la liberalizzazione del ricorso agli accordi sostitutivi, che non dipende più, come originariamente prevedeva l'art. 11, dalle sole fattispecie previste per legge¹³⁹.

Ad attenuare il tratto irriducibilmente alternativo degli accordi alle altre tesi sopra citate militano anche altre considerazioni. In primo luogo, occorre ricordare che l'art. 11, l. n. 241/1990, presuppone che nell'esecuzione degli accordi si applichino i principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti in quanto compatibili. È ben vero che l'applicazione dei principi del codice civile non coincide con l'applicazione delle regole del codice civile, ma la disposizione sembra riaffermare il carattere pienamente negoziale degli accordi e quindi la possibilità di richiamare l'applicazione di un regime che rinforza il carattere vincolistico del negozio¹⁴⁰. Il valore aggiunto dell'art. 11 è stato proprio quello di valorizzare il carattere vincolistico dei negozi di diritto pubblico, cosicché sarebbe improprio confondere la residualità dei poteri pubblici che la norma prevede con l'instabilità del negozio: in verità, i poteri pubblicistici residuali non sono esenti, a loro volta, da limiti e il loro esercizio è legittimo solo nei limiti in cui i principi del diritto privato appaiono incompatibili, ammettendo di conseguenza istituti del diritto privato laddove la compatibilità esista¹⁴¹. Inoltre, l'ancoraggio all'archetipo dell'art. 11 della legge gene-

¹³⁹ Cfr. E. BUOSO, *Proporzionalità, efficienza e accordi nell'attività amministrativa*, Cedam, Padova, 2012, p. 275, che collega la liberalizzazione dell'accesso agli accordi di diritto pubblico proprio all'entrata in vigore del principio di sussidiarietà.

¹⁴⁰ Peraltro, risultano interessanti a questo proposito le osservazioni proposte da R. FERRARA, *La programmazione «negoziata» fra pubblico e privato*, in *Dir. amm.*, 1999, pp. 461-467, il quale ha notato come sia proprio il principio di sussidiarietà ad aver reso vincolanti una serie di negozi giuridici che prima non assumevano rilevanza giuridica. Quindi, l'iscrizione dei patti di collaborazione all'art. 11, l. n. 241/1990 può essere ulteriormente confermata proprio dall'azione del principio appena richiamato, che sovrintende le fattispecie qui commentate.

¹⁴¹ In effetti, chi si è cimentato in un'analisi approfondita di quello che potrebbe discendere dalla qualificazione dei patti di collaborazione arriva a sostenere che le differenze tra le impostazioni più privatistiche e quelle più pubblicistiche non sono poi così radicali, se è vero che l'esecuzione del patto non esenta le parti dall'osservare regole riconducibili ai principi sulle obbligazioni: cfr. R. TUCCILLO, *Rigenerazione dei beni attraverso i patti di collaborazione tra amministrazione e cittadinanza attiva: situazioni giuridiche soggettive e forme di responsabilità*, cit., pp. 96-98. Più in gene-

rale del procedimento amministrativo è inidonea a disconoscere l'originalità della procedura disegnata dai regolamenti dei beni comuni urbani, i quali sono preordinati naturalmente a realizzare una relazione di collaborazione civica tra amministrazione e cittadini¹⁴². Tale sottolineatura comporta che nel caso specifico la collaborazione non può che avvenire attraverso la stipula di un patto sicché, diversamente da quanto disciplinato dalla legge generale sul procedimento, o il procedimento si conclude con un accordo o l'accordo non è raggiunto, senza che sia l'amministrazione abilitata ad adottare un provvedimento amministrativo. D'altra parte, l'ipotesi qui presa in considerazione è quella di un procedimento di iniziativa privata, che dall'inizio presenta una proposta di collaborazione che l'amministrazione può più o meno accettare, ma non arbitrare con un provvedimento autoritativo alternativo. L'accordo conclusivo del procedimento, infatti, non è l'esito di un'ipotesi che sorge *nel* procedimento amministrativo, ma *prima* del procedimento e questo costituisce il tratto originale della relazione collaborativa¹⁴³. Si può parlare in questo caso di “accor-

rale, sulla tendenziale pariteticità delle parti negli accordi amministrativi si sofferma anche F. TIGANO, *Art. 11 - Gli accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento*, in A.M. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2017, pp. 668-669, il quale richiama a sostegno della tesi anche la sentenza n. 179 del 2016 della Corte costituzionale, a proposito della legittimità di adire i giudici da parte dell'amministrazione per l'esecuzione degli accordi.

¹⁴² D'altronde la capacità dell'art. 11 di assurgere a norma di riferimento per una varietà di soluzioni concrete molte eterogenee è già nota in dottrina; cfr. A. MOLITERNI, *op. cit.*, pp. 138-146; M. DE DONNO, *op. cit.*, pp. 304-310; A. TRAVI, *Il Partenariato Pubblico-Privato: i Confini Incerti di una Categoria*, in M. CAFAGNO-A. BOTTO-G. FIDONE-G. BOTTINO (a cura di), *Negoziazioni pubbliche. Scritti su concessioni e partenariati pubblico-privati*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 15; A. MASSERA, *Lo Stato che contratta e che si accorda. Vicende della negoziazione con le PP.AA. tra concorrenza per il mercato e la collaborazione con il potere*, ETS, Pisa, 2011, p. 562, con quest'ultimo che definisce l'art. 11 come «norma-cornice». Per la giurisprudenza può essere ricordato emblematicamente Tar Lazio, Roma, sez. III, 22 luglio 2014, n. 800, il quale precisa che in carenza degli elementi essenziali per caratterizzare un rapporto in termini di appalto o concessione, a seconda che i destinatari dell'attività oggetto della relazione sia la pubblica amministrazione o gli utenti, «il contratto va configurato con l'accordo sostitutivo, in cui l'apporto collaborativo del privato si inquadra nell'ambito di un rapporto pubblicistico (...)».

¹⁴³ Cfr. N. BASSI, *Gli accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento*, in M.A. SANDULLI, *Codice dell'azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 564, che sostiene la possibilità di procedere ad accordi anche al di fuori di relazioni assunte

do necessitato»¹⁴⁴, nel senso che l'amministrazione, pur libera di accedere alla proposta di accordo, può concludere il procedimento solo con l'atto negoziale, non perché astrattamente le sarebbe precluso un diverso esito ma perché la collaborazione è intesa come fine istituzionale in sé¹⁴⁵. Sicché, anche sostenendo la tesi di legare il patto di collaborazione all'art. 11 non vengono meno elementi di originalità della soluzione data: si afferma, piuttosto, una fattispecie particolare che fa riferimento all'art. 11.

Infine, conferma di questa impostazione può essere dedotta anche dalla nuova disciplina del codice del terzo settore, che, sebbene non ricomprenda tutte le forme di cittadinanza attiva potenzialmente ascrivibili ai patti di collaborazione, rappresenta una buona prova di conferma. Il d. lgs. n. 117/2017, infatti, incardina le relazioni tra amministrazioni ed enti del terzo settore, in cui sono compresi i volontari anche in forma associata (art. 17), intorno al principio di sussidiarietà orizzontale, da cui l'art. 2 fa discendere il principio

all'interno di un procedimento amministrativo se il fine principale è quello di realizzare una relazione collaborativa.

¹⁴⁴ La definizione è di P.L. PORTALURI, *Potere amministrativo e procedimenti consensuali. Studi sui rapporti a collaborazione necessaria*, Giuffrè, Milano, 1998, spec. pp. 207, 228 e 234, anche se in un contesto diverso da quello qui preso in considerazione; tuttavia, le premesse teoriche sembrano essere replicabili. Si vedano sugli accordi necessitati anche le considerazioni di G. FALCON, *Le convenzioni pubblicistiche. Ammissibilità e caratteri*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 252.

¹⁴⁵ Al riguardo si nota che quanti assegnano all'alternatività tra provvedimento e accordo il criterio irriducibile di individuazione delle fattispecie cui applicare l'art. 11, paiono poi entrare in contraddizione quando ammettono che in campo urbanistico, con le convenzioni, si registrerebbe un'eccezione, in virtù del fatto che in quella circostanza gli accordi sarebbero strumenti necessari dell'attività pianificatoria precedente e, soprattutto, sarebbero preordinati anche alla tutela dei terzi in relazione all'esercizio della funzione; cfr. A. MOLITERNI, *op. cit.*, pp. 448-459. A prescindere dai casi qui in concreto presi in considerazione in cui la fruizione generalizzata di beni e spazi appare costituire un elemento essenziale della fattispecie e, peraltro, riconducibile ai patti per la gestione del territorio, occorre chiarirsi: se il problema è quello della tutela dei terzi e dei loro interessi che rende giustificato l'art. 11, allora l'obiezione non può consistere nella verifica dell'alternatività tra provvedimento e accordo, atteso che questi ultimi possono essere accompagnati da soluzioni che offrono garanzie in questo senso (i patti di collaborazione, ad esempio, devono garantire trasparenza e pubblicità come previsto dai regolamenti comunali). Implicitamente l'obiezione pare essere stata sollevata anche in una recensione del volume di A. LALLI, *I beni pubblici*, curata da A. SANDULLI, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2017, p. 275.

generale di collaborazione¹⁴⁶. Ebbene, anche questa disciplina evidenzia due profili che sembrano particolarmente utili per l'individuazione dell'archetipo normativo di riferimento per i patti di collaborazione. Il primo ha a che vedere con l'istituto di coprogettazione, disciplinato dall'art. 55, che è l'istituto più vicino ai patti di collaborazione: non solamente questo istituto è nettamente separato dalla disciplina delle convenzioni, per le quali si applica l'art. 56, ma la norma richiama l'applicazione dei principi della legge generale sul procedimento amministrativo, il che – se è vero che di per sé non esclude l'applicazione dell'art. 1, c. 1-bis – sembrerebbe più esatto sostenere che il riferimento è all'attività di natura autoritativa della pubblica amministrazione. Il secondo elemento è che il codice del terzo settore prevede tutta una serie di agevolazioni a beneficio degli enti del terzo settore, dalle disponibilità di locali ai sostegni finanziari, fino alle agevolazioni fiscali, che sono connotate tutte da un evidente regime pubblicistico, come le stesse fattispecie citate evidenziano¹⁴⁷.

8. I rischi di un ordinamento delle città separato

La costruzione degli elementi che consentono di raffigurare le città come un ordinamento deve essere affiancata da un'analisi che ribadisca la necessità di delineare l'opportunità di prospettare la relativa autonomia di questo ordinamento. Il diritto delle città volto a esaltare le informalità delle relazioni presenta una risposta all'ormai non del tutto adeguato sistema del diritto positivo,

¹⁴⁶ L'individuazione delle città quale terreno d'elezione delle forme di collaborazione è stata sottolineata già da P. URBANI, *Politiche pubbliche per le grandi città*, in G. DE MATTEIS (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Marsilio, Venezia, 2012, p. 326, avvalendosi anche del concetto di «urbanistica consensuale».

¹⁴⁷ Tuttavia, a questo proposito si deve menzionare un recente parere emesso dal Consiglio di Stato, su cui è lecito avanzare più di una riserva, che confuta integralmente la ricostruzione qui prodotta sulla progettazione con il terzo settore e che potrebbe avere serie conseguenze se recepito nelle nuove linee guida che l'Anac si accinge ad approvare. Il riferimento è al parere emesso dall'Adunanza della commissione speciale del 20 agosto 2018, n. 2052, che confonde l'istituto della co-progettazione con un qualunque altro contratto pubblico da cui discende tutta una serie di conseguenze, alcune delle quali in evidente contraddizione con la lettera dello stesso art. 55 d.lgs. n. 117/2017, che limitano l'applicazione di questo istituto innovativo.

che affida all'amministrazione l'esclusivo compito di interpretare i bisogni sociali e di dare risposte che necessariamente tendono alla standardizzazione. L'attuale assetto sociale, invece, è caratterizzato da una più diffusa distribuzione delle conoscenze, dei mezzi, delle capacità, che impediscono alle amministrazioni di avere ancora quel ruolo assoluto e centripeto che si è sviluppato durante il Novecento. La funzione esclusiva di cura dell'interesse generale dell'amministrazione entra in crisi quando questa si raffronta con società sempre meno omogenee, che domandano servizi sempre più personalizzati, che ricercano identità frammentate, mobili e suscettibili di adattamento. La differenziazione diventa un'esigenza a cui il diritto positivo e rigido non è in grado di dare risposta adeguata¹⁴⁸. Da questo l'origine del diritto informale, che sa adattarsi meglio alle nuove domande e che non impone una risposta uniforme.

Ciò detto, però, il diritto informale mostra anche dei rischi che giustificano la necessità di definire questo ordinamento come non separato dagli altri. Se il presente studio può servire a ricordare che le città sono anche un ordinamento originale, allo stesso tempo è necessario ribadire che esse sono contemporaneamente anche un ordinamento derivato, per usare le parole di Santi Romano. È questa originalità che deve essere colta complessivamente, senza che un aspetto neghi l'esistenza dell'altro. Nel ribadire questa natura spuria dell'ordinamento della città si riafferma la convivenza di ordini giuridici che presentano una diversa fonte di legittimazione, quella di diritto positivo e quella di diritto informale, dentro il quadro unitario, però, dell'ordine costituzionale. Insomma, le due forme del diritto non devono essere alternative, né è auspicabile che l'una sostituisca o soffochi l'altra, perché entrambe sono portatrici di valori fondamentali la cui essenziale garanzia può essere prodotta solo dalla ricerca di un'equilibrata coesistenza.

A tal fine appare opportuno indicare quali limiti presenta il diritto informale per giustificare la necessità che la sua espansione non travalichi i confini che ne legittimano l'esistenza.

Il primo limite da scongiurare è che il diritto informale per gli interessi generali si traduca in un arretramento del ruolo delle pubbliche amministrazioni

¹⁴⁸ Si tratta di osservazioni già ben presenti in G. BERTI, *Stato di diritto informale*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1992, p. 3 ss. ma spec. pp. 29-30.

a beneficio di una generale funzione sostitutiva di privati e cittadini, che può produrre un uso distorto del diritto a uso di chi può vantare maggiori risorse o di chi semplicemente ha la forza organizzativa per imporsi. Una raffigurazione dell'affermazione del diritto informale che si traduca nell'arretramento del ruolo delle pubbliche amministrazioni può produrre la disseminazione di comunità intese come *enclosures* con definitiva cancellazione della dimensione pubblica della città¹⁴⁹. I modelli descritti in questo saggio vedono tutti riaffermato il ruolo insostituibile dell'amministrazione e, in particolare, della sua indispensabilità che consiste nella valutazione di cosa, tra quello proposto o agito, sia corrispondente all'interesse generale. Andando più a fondo, nei modelli descritti non c'è un ribaltamento della democrazia rappresentativa, ma un affiancamento del suo funzionamento finalizzato a rendere più efficace la risposta ai bisogni sociali. Se non fosse sottolineata questa funzione essenziale attribuita dalla Costituzione alle pubbliche amministrazioni e, in particolare, alle amministrazioni territoriali, si determinerebbe un esito che si porrebbe al di fuori del quadro costituzionale.

Il secondo rischio che sarebbe prodotto da un'espansione eccessiva della dimensione informale del diritto delle città è la realizzazione di un disequilibrio tra imparzialità e buon andamento. È chiaro, infatti, che il diritto informale tende a esaltare soprattutto il buon andamento come testimonia l'azione di *favor* riposta nel principio di sussidiarietà orizzontale, che agisce come principio di emancipazione giuridica. Il rischio, però, è che si assottiglino eccessivamente le attenzioni alle esigenze dell'imparzialità. Il diritto informale produce un'esposizione del ruolo della politica che potrebbe comprimere eccessivamente lo spazio di mediazione dell'amministrazione a vantaggio di chi è escluso o di chi non intende partecipare alle azioni di rigenerazione o riuso di spazi e beni urbani e, altresì, il diritto informale può, come già evidenziato precedentemente, produrre un'eccessivo ridimensionamento dell'amministrazione. Anche per questo l'applicazione del diritto informale non deve comprimere il ruolo assegnato dalla Costituzione all'amministrazione in funzione della neutralizzazione degli interessi di parte.

¹⁴⁹ Tema paventato chiaramente in A. PETRILLO, *Ombre del comune: l'urbano tra produzione collettiva e spossamento*, in M.R. MARELLA (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato*, Ombre corte, Verona, 2012, p. 203 ss.

Il terzo rischio è che la valorizzazione dell'azione comunitaria del diritto informale produca una compressione eccessiva dei diritti individuali. L'affermazione delle identità comunitarie di origine culturale o anche etnica potrebbe produrre delle esclusioni che non sono legittime quando le azioni in gioco sono mirate a rilanciare la dimensione pubblica delle città¹⁵⁰. Dunque, le formule del diritto informale non prevalgono se impediscono l'esercizio dei diritti individuali dei cittadini, anche se questo avviene in nome degli interessi generali.

Infine – si potrebbe considerare come sintesi dei rischi fin qui ricordati – il diritto informale, se esalta la differenziazione come risposta efficace ai bisogni, può, se non confinato nei limiti appropriati, produrre gravi rischi per il principio di uguaglianza. Il *favor* della relazione emancipata dal principio di sussidiarietà orizzontale non deve travalicare le condizioni rigorose che ne ammettono l'efficacia per non produrre discriminazioni pericolose che compromettono l'uguaglianza dei cittadini.

Il diritto delle città dunque non prefigura un diritto nuovo che si sostituisce al diritto già noto, ma va delineato solo per arricchire i mezzi a disposizione delle città per rispondere con più efficacia ai bisogni sociali emergenti, potendo attingere a strumenti diversificati che devono essere combinati con saggezza ed equilibrio.

¹⁵⁰ Lo ha rilevato, per esempio, F. MANGANARO, *Il principio di autonomia*, in M. RENNA-F. SAITTA (a cura di), *op. cit.*, p. 279, il quale evidenziava come l'esaltazione dell'autonomia locale verso un vero comunitarismo pone rischi di chiusure identitarie.

Le città collaborative: forme, garanzie e limiti delle relazioni orizzontali

di Daniele Donati

Title: Collaborative Cities: Forms, Guarantees and Limits of Horizontal Relations

Abstract: The article explores cities as intersections of two dimensions (institutional and social) of subsidiarity, and therefore discusses how cities are an ideal venue for the flourishing of a true collaboration between local authorities and citizens. In this respect, the text highlights the need to ensure thresholds of guaranteed citizenship rights, in which citizenship is understood as an open, differentiated and evolutive concept. The essay then examines proceedings and mere participatory practices, and then highlights the risks and limitations they involve. Finally, the text turns to the subsidiary hypothesis, conceived as active collaboration, its range of application and the pertinent legal tools put in place in Italian cities.

1. Introduzione: le coordinate del fenomeno e i presupposti dell'analisi

Se vi è un luogo sul quale in questi anni si è concentrata l'attenzione delle scienze sociali, quello è sicuramente la città¹. Il termine, usato in modo differenziato e sempre controverso dalle diverse discipline, è assunto nel *logòs* giu-

¹ Il presente contributo è stato pubblicato sulla Rivista *Istituzioni del Federalismo*, n. 4/2019, anno XL, ottobre/dicembre.

ridico solo occasionalmente, a scopo quasi premiale² o come etichetta per ambiti territoriali qualificati³, specialmente in ragione delle loro dimensioni.

Da qualsiasi prospettiva però, l'idea di città richiama un ambito materiale, concreto, che rinvia inevitabilmente a un'astrazione⁴ capace di popolare il luogo di relazioni, capacità, vocazioni. Quasi un organismo vivente con una fisiologia tutta sua, unica per ciascun aggregato urbano⁵. Ed è proprio questa specialissima condizione che dà luogo alla ricerca che si riporta in ognuno dei saggi di questo numero della rivista, che ne motiva il titolo e l'oggetto di attenzione.

Infatti è solo l'inespressa, ma ben evidente consapevolezza del fatto che la "condizione urbana" generi anche fatti giuridicamente rilevanti⁶ (e spesso innovativi) a giustificare un'analisi territorialmente circoscritta a questi spazi, di questi spazi come oggetto in sé rilevante.

E ciò, a dispetto di quanti ritengono che la "prossimità" non sia più «una condizione necessaria per garantire continuità e intensità alle relazioni fra individui, in ambito culturale, intellettuale e professionale, ma anche in quello emotivo ed affettivo», in ragione dell'emergere di «nuovi tipi di comunità impennate sulle reti di comunicazione» che mettono in crisi «le antiche comunità». Una prospettiva, in realtà non nega l'altra: non è infatti l'evanescenza delle reti sociali urbane a caratterizzare il nostro tempo, quanto piuttosto la plura-

² Il riferimento è al richiamo di cui all'art.18 del TUEL. Vedi in proposito M. ROVERSI MONACO, *La città nell'ordinamento giuridico*, in *questa Rivista*, 4, 2016, p. 975, e la ricca annotazione di riferimenti che riporta.

³ Qui il rimando è alle disposizioni di cui alla l. 56/2014, e anche alle tante critiche che ha sollevato nella sua aprioristica qualificazione di 10 Comuni capoluogo di Regione come Città metropolitane.

⁴ Ancora in questa rivista, si veda in proposito il bel lavoro di F. GIGLIONI, *Le città come ordinamento giuridico*, in *questa Rivista*, 1, 2018, p. 29.

⁵ In questo senso si vedano le interessantissime considerazioni di G. WEST, *Scale: the universal laws of growth, innovation, sustainability, and the pace of life in organisms, cities, economies, and companies*, 2017, Penguin Press.

⁶ Ben esplicitata da F. GIGLIONI, *Le città come ordinamento giuridico*, cit., da p. 32 ss. Sul tema si veda anche P. CHIRULLI, C. IAIONE (a cura di) *La co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, Jovene, 2018, e ivi in particolare G. MORO, *Governance sussidiaria, un esperimento sul campo*, p. 7 ss.; C. IAIONE, *L'azione collettiva urbana tra partenariato pubblico-comunità e pubblico-comunità-privato*, p. ss. e P. CHIRULLI, *Sussidiarietà e collaborazione «amministrata» nei beni comuni urbani*, p. 55 ss.

lità di reti di cui il singolo individuo fa parte, assumendo «identità differenti»⁷. Tra queste, quelle generate e alimentate dal e nel luogo in cui ciascuno vive sono e restano essenziali, costituenti in senso letterale, come vedremo a breve.

Per quanto riguarda più precisamente l'oggetto di queste pagine, è indiscutibile e da lungo evidente come i contesti cittadini costituiscano l'incrocio ideale tra le due dimensioni della sussidiarietà di cui ai commi 1 e 4 dell'art. 118 Cost. Infatti, se da una parte, agendo sulla prospettiva verticale, si afferma il carattere ora «sostanzialmente locale» della funzione amministrativa⁸ o quantomeno la primarietà del livello comunale nel riparto delle competenze, dall'altra si individua il Comune come lo spazio più adeguato per dar vita a un'azione in orizzontale, assieme ai cittadini singoli e associati, per la cura dell'interesse generale.

Così è fin dalla prima apparizione del principio (peraltro ivi non aggettivato) nel nostro ordinamento. La l. 15 marzo 1997, n. 59⁹, infatti, all'art. 4, comma 3, lett. a) riporta la sussidiarietà come il primo tra i principi fondamentali alla luce dei quali il Governo e i legislatori regionali dovranno realizzare i conferimenti di funzioni e compiti. E che, dopo aver prescritto in anticipo sulla riforma costituzionale la «attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai Comuni, alle Province e alle Comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime» spiega appunto che l'avvicinamento al livello più prossimo ai cittadini deve essere funzionale a «l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità».

Si noti bene: in questo modo non solo si dà spazio a un consistente decentramento di funzioni e compiti ma, dopo le aperture della l. 142/1990, art. 3 e

⁷ Le citazioni sono tratte da M. CERUTI, *Le sfide dell'umanità planetaria*, in *Next - Strumenti per l'innovazione*, 2005, n. 21, p. 23.

⁸ In questo modo ci si esprime in S. BATTINI, C. FRANCHINI, R. PEREZ, G. VESPERINI, S. CASSESE, *Manuale di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 330; lo stesso concetto si ritrova anche in M. CAMMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 6, 2001, p. 1278 ss.

⁹ Intitolata appunto «Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed Enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa».

in attesa della definitiva affermazione costituzionale all'art.118 novellato nel 2001, si consolida l'idea secondo la quale è responsabilità anche e soprattutto degli Enti locali, pur nei limiti dei «fini determinati dalla legge» (art. 1, comma 1, l. 241/1990), individuare e selezionare gli interessi pubblici da assumere in capo ai pubblici poteri. E quindi, per differenza, cosa lasciare all'iniziativa dei privati, e come farlo.

È dunque palese la *Vorrangentscheidung* della disposizione, che motiva la presunzione di preferenza per il livello comunale e concretizza una delle ipotesi che hanno guidato le riforme degli anni '90, e cioè non solo che l'attività amministrativa per la soddisfazione dei bisogni generali vada attribuita a un livello territoriale idoneo al compito, ma anche che se viene svolta in prossimità dei cittadini suoi destinatari¹⁰, ne discendano una serie di vantaggi indiretti (la più stretta osservazione, una relazione costante e quindi un miglior giudizio sull'assolvimento della funzione pubblica) e diretti (una migliore prestazione).

Questo avvicinamento, questa auspicata interazione collaborativa appare, già da queste prime espressioni normative del principio, di impatto talmente pervasivo che tra la migliore dottrina non mancò chi si spinse ad affermare che il fine ultimo del sistema appena descritto fosse quello di realizzare «non solo la maggior prossimità o vicinanza dell'amministrazione ai cittadini, ma anche, ove possibile, l'immedesimarsi dell'amministrazione nelle formazioni sociali, attraverso cui si esprime l'organizzazione della società stessa»¹¹. Per parte sua, anche chi si mostrava critico della disposizione¹², paventando la tendenza ad affrancare lo Stato – e quindi la finanza pubblica – dai crescenti costi del sistema amministrativo, di fatto non poté negare la rilevanza della novità qui affermata, con la quale si venivano a rinnegare anni di dominio di

¹⁰ Cfr. in proposito anche la ricostruzione della Corte dei Conti, sez. giurisdizionale per la Lombardia, sentenza 30 giugno 2005, n. 467.

¹¹ G. PASTORI, *La redistribuzione delle funzioni: profili istituzionali*, in *Le Regioni*, 5, 1997, p. 752.

¹² Così C. PODDA, *Sussidiarietà, servizi pubblici e nuovo welfare*, in C. MAGNANI (a cura di), *Beni pubblici e servizi sociali in tempi di sussidiarietà*, Torino, Giappichelli, p. 361 ss., il quale afferma che «questa ipotesi di sussidiarietà orizzontale si risolve, nella buona sostanza, in un processo generalizzato di esternalizzazione, determinato dalla necessità di abbassare i costi».

una concezione diversa, antagonista e Stato-centrica¹³, secondo la formula del pan-pubblicismo¹⁴ più tradizionale.

In queste espressioni, però, si sottolinea una verità che ci pare difficile negare, e cioè che la soluzione partecipativa e sussidiaria abbia, tra le altre, anche la (mai esplicita, ma) innegabile finalità di conservare (e in qualche raro caso anche di innalzare) il livello di benessere dei cittadini, in tempi caratterizzati dalla crescita e dalla differenziazione dei bisogni, che vengono a manifestarsi proprio mentre sembra inevitabile la riduzione costante delle risorse a disposizione delle amministrazioni. Ne discende una lettura anche “egoistica” dei modelli collaborativi che si attivano in tante città, alimentati da un giusto interesse dei cittadini alla cura dei luoghi in cui lavorano, studiano, vivono e, del pari, da una altrettanto legittima aspirazione alla conservazione del livello di benessere – sociale, ma non solo – che l’assetto pan-pubblicistico assicurava in un evidente *trade-off* tra certezza e flessibilità.

¹³ Cfr. a proposito dell’evoluzione storica del decentramento in Italia gli scritti di M.S. GIANNINI, *La lentissima fondazione dello Stato repubblicano*, in *Regione e governo locale*, 6, 1981, p. 17; S. CASSESE, *Centro e periferia in Italia. I grandi tornanti della loro storia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 1986, p. 594; L. VANDELLI, *Poteri locali. Le origini nella Francia rivoluzionaria. Le prospettive nell’Europa delle regioni*, Bologna, Il Mulino, 1990. Restano tra gli scritti fondamentali della dottrina italiana in materia quelli di M.S. GIANNINI, *Il decentramento nel sistema amministrativo*, in *Problemi della pubblica amministrazione*, Bologna, Zanichelli, 1958, p. 155; G. PASTORI, *Gli enti comunitari*, in Istituto per la scienza dell’amministrazione pubblica (a cura di), *Archivio dell’istituto per la scienza dell’amministrazione pubblica*, Milano, Giuffrè, 1962, p. 547; M.S. GIANNINI, *Il riassetto dei poteri locali in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1971, p. 451; S. CASSESE, *Tendenze dei poteri locali in Italia*, in ID., *La formazione dello stato amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1974, p. 331; B. DENTE, *Il governo locale in Italia*, in R. MAYNTZ, L.J. SHARPE, B. DENTE (a cura di), *Il governo locale in Europa*, Milano, Edizioni di Comunità, 1977, p. 201; ID., *Governare la frammentazione. Stato, Regioni ed Enti locali in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1985.

¹⁴ Si veda in questo senso V. CERULLI IRELLI, voce *Sussidiarietà*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. XII (aggiornamento), Roma, 2004.

2. Cittadinanza locale, tra garanzie e differenziazione

Se dunque sono le città a costituire il luogo naturale di riviviscenza o quantomeno di ridefinizione dei diritti, si deve essere certi del fatto che la via dell'apertura e del confronto, della collaborazione e della co-azione, non costituisca l'occasione per una negazione dei diritti, o anche soltanto per una loro (ri)negoziata. E ciò, in un'inedita dinamica che distingue e a volte può contrapporre cittadini passivi e cittadini attivi, singoli o associati anche se in forme qualificate (a volte solo nominativamente) per l'assenza di lucro.

Su questo profilo, il primo passo da compiere per un'attivazione efficace e appropriata della collaborazione dovrebbe consistere non solo e non tanto nella predeterminazione di criteri¹⁵, quanto nell'enunciazione di vere e proprie soglie di garanzia, riconosciute e tutelabili nei confronti di chiunque.

Si tratta quindi, a ben vedere, di considerare un'oggettivazione di tali soglie, scollegata dalla natura dei soggetti che si prendono cura della città e di chi le popola attraverso la soddisfazione diretta o indiretta dei loro bisogni, e quindi dell'elaborazione di veri e propri "diritti di cittadinanza locale"¹⁶.

Di questa categoria si è andato discutendo a lungo.

Di certo si sa che l'insieme di questi diritti è variabile, giustamente indefinito, visto che il panorama presenta una differenziazione positiva se è vero che «in Europa, nessuno crede più nell'uniformismo, nessuno crede più che l'uniformismo sia sufficiente a garantire l'eguaglianza sostanziale tra i cittadini». E che piuttosto si debba ragionare dell'adeguamento de «le istituzioni, le politiche, le azioni pubbliche alle diverse esigenze, alle diverse caratteristiche, alle diverse istanze espresse dai territori»¹⁷.

¹⁵ Echeggia qui ciò che in Francia è stato fatto con la c.d. *loi Rolland* del 1938 (poi confermata nel 1997) ove si identificano l'*égalité*, la *continuité* e la *mutabilité* come criteri su cui basare l'erogazione di servizi pubblici che, in regime di possibile (e anzi crescente) privatizzazione anche sostanziale, non sarebbe garantita in modo appropriato, arrivando a negare le pretese dei cittadini e la soddisfazione dei relativi bisogni.

¹⁶ Parla invece di cittadinanza amministrativa, *ex pluris*, in un saggio molto interessante per i temi che qui si trattano R. CAVALLO PERIN, *Proprietà pubblica e uso comune dei beni tra diritti di libertà e doveri di solidarietà*, in *Diritto amministrativo*, 4, 2018, p. 839 ss.

¹⁷ Così, pur in riferimento all'autonomia regionale, L. VANDELLI, *Il regionalismo*

Emerge così, chiarissimo, il ruolo “costituente” la cittadinanza che le città devono avere, se e dove siano capaci di costruire, attraverso la strumentazione normativa e la funzione amministrativa a loro disposizione, un sistema di prestazioni e misure “egalizzanti” nella differenza¹⁸ che, partendo dalle fondamenta costituzionali e dalle prescrizioni della legge, sappia creare comunità civiche solidali.

D'altra parte lo *status* di cittadino viene a essere interpretato come strumento capace di livellare le classi sociali proprio nel momento in cui, proponendo la caratterizzazione dei diritti in civili, politici e sociali, si inizia a far strada una lettura¹⁹ che vede l'affermazione di questi ultimi come reazione e moderazione degli effetti di quel capitalismo che, per sé, trova origine ed esito nella disuguaglianza. Non può infatti sfuggire come, riconoscendo a tutti i consociati, senza distinzione, i diritti sociali essenziali «vi è un generale arricchimento della sostanza concreta della vita civile, una riduzione generale del rischio e dell'incertezza, un livellamento tra più fortunati e meno fortunati, in tutti i settori».

La cittadinanza dunque, come diritto ad avere diritti, trova e deve trovare nei sistemi legali, anche (e forse soprattutto) locali, il luogo di un suo costante adeguamento, capace di modificarne la disciplina e i tratti, le manifestazioni concrete, in parallelo all'evoluzione (nella produzione, nelle tecnologie e anche nella vita di relazione) delle nostre società.

D'altra parte la potenzialità di differenziazione e di specificazione che il concetto di cittadinanza locale reca con sé non può essere del tutto compresa se non si ricorda che il termine, anche nel discorso giuridico, è andato perden-

differenziato, in *Rivista AIC*, 3, 2019, p. 574.

¹⁸ Si vedano in questo senso i lavori, tra loro connessi, di I.M. YOUNG, *Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship*, in *Ethics*, Vol. 99, No. 2, 1989, pp. 250-274 e di W. KYMLICKA, *The Politics of Multiculturalism: A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford, Clarendon Press, 1995. In generale sul tema si veda anche M. GIANNI, *Cittadinanza differenziata e integrazione multiculturale*, in *Rivista italiana di scienza politica - Italian Political Science Review*, 3, 1997, pp. 495-518.

¹⁹ Il riferimento alla tripartizione in categorie dei diritti e queste considerazioni, così come la citazione che segue sono di T.H. MARSHALL, T. BOTTOMORE, *Citizenship and Social Class*, London-Concord, Pluto Press, 1992, trad. it. *Cittadinanza e classe sociale*, Roma-Bari, Laterza, 2002.

do la sua tradizionale connotazione rigida, puntuale, di rappresentazione della relazione tra un soggetto e un determinato ordinamento, e quindi la distinzione tra cittadini e stranieri²⁰.

Piuttosto, in ragione di una chiara estensione del suo campo semantico, implica oggi la capacità di inclusione di tutti quegli elementi che di fatto compongono «l'identità politico-giuridica del soggetto, le modalità della sua partecipazione politica, l'intero corredo dei suoi diritti e dei suoi doveri»²¹.

In questo senso può sostenersi che il concetto che promana dal termine coglie «aspettative e preoccupazioni profondamente radicate nella cultura politica dei nostri anni», soprattutto in reazione all'inarrestabile migrazione di processi e scelte a livello globale, e, abbandonando la tradizionale identificazione con lo Stato, viene a trovare rinascita e rifondazione proprio nella comunità di appartenenza più vicina all'esistenza quotidiana e autentica degli individui. Diciamo meglio: la globalizzazione forse cerca, ma di certo trova "sopra gli Stati" uno spazio per il libero gioco dei mercati, perfetto perché privo delle garanzie che assicurano le barriere costituzionali²² generate da sovranità e territorio. Ciò che qui si sostiene è che quelle stesse garanzie cercano oggi di rivivere proprio nelle città, dove molti dei diritti fondamentali conoscono non solo concretizzazione, ma anche nuova declinazione, forme e modi originali, puntuali nella loro adesione agli interessi specifici di quelle comunità.

Non è quindi un caso che, come abbiamo rilevato *supra*, sia proprio nelle città che si venga a ridefinire lo spazio pubblico effettivo, grazie a un'azione mirata e innovativa dell'amministrazione, in una dimensione relazionale collaborativa con i destinatari della stessa.

²⁰ Va in questo senso, almeno per un periodo della sua vicenda intellettuale, anche H. KELSEN, nei suoi lavori *Teoria generale delle norme*, Torino, Einaudi, 1985; *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, Torino, Einaudi, 2000 e *Società e natura*, Torino, Bollati Boringhieri, 1992.

²¹ P. COSTA, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, vol. I, Roma-Bari, 1999, p. VII dell'Introduzione.

²² Così R. BIN, *Ordine giuridico e ordine politico nel diritto costituzionale globale*, in <http://www.robertobin.it/ARTICOLI/Trento06.htm>, p. 1 ss. In senso analogo si vedano anche D. QUAGLIONI, *La sovranità*, Roma-Bari, Laterza, 2004, p. 11 ss., con richiamo a L. FERRAJOLI, *La sovranità nel mondo moderno. Nascita e crisi dello stato nazionale*, Roma-Bari, Laterza, 2004.

2.1. *La collaborazione dialogante: la procedimentalizzazione*

La questione che si pone è quindi quella della traduzione dei diritti dei cittadini, dei residenti o anche dei *city users*, nella pratica quotidiana e condivisa delle città, in prestazioni, servizi, “possibilità”.

Il tema è relevantissimo. E se in queste pagine non si possono ripetere le diverse posizioni che hanno connotato il lungo dibattito²³ sulle forme in positivo ed eventualmente in negativo, per azione o astensione dei poteri pubblici, con cui si dà corpo ai diritti di libertà e a quelli sociali, basti ricordare come la parabola “dai diritti ai servizi” è ben chiara al nostro sistema costituzionale. L’art. 117, comma 2, lett. m) considera infatti «i diritti civili e sociali» sotto il profilo, tangibile, della soglia minima, essenziale²⁴ da assicurare nell’erogazione delle prestazioni ad essi connesse. E ciò, in un riparto di competenze (*ex art. 118 Cost.*) che riserva allo Stato la determinazione degli *standard*, ma lascia in particolare proprio alle Regioni e alle comunità locali la loro attuazione, anche in forme innovative che pur devono garantirne il rispetto «su tutto il territorio nazionale».

Le città, per parte loro, in ragione degli strumenti e delle risorse a loro disposizione, mettono in campo atti normativi di natura regolamentare e forme

²³ Si deve menzionare, prima di ogni altro N. BOBBIO, che ne *L’età dei diritti*, Torino, Einaudi, 1990, p. 13, rileva la distinzione tra libertà negative e positive, in una separazione rigida che attiene la necessaria astensione dei pubblici poteri o la loro attivazione in ragione della natura del diritto di cui si tratta Sulla stessa linea di pensiero, *ex pluris*, P. CALAMANDREI, *L’avvenire dei diritti di libertà*, in *Opere giuridiche*, vol 3, a cura di M. CAPPELLETTI, Napoli, Morano, 1968, pp. 183-210; G. CORSO, *Diritti umani, Ragion pratica*, 7, 1996, pp. 59-67; L. Ferrajoli, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in D. ZOLO (a cura di), *La cittadinanza*, Roma-Bari, Laterza, 1994, pp. 263-292, e L. PRINCIPATO, *I diritti sociali nel quadro dei diritti fondamentali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 46, 2001, pp. 873-901. Non concordano con questa distinzione S. HOLMES, C.R. SUNSTEIN, *The cost of rights: Why liberty depends on taxes*, New York-London, Norton, 1999. Si soffermano invece sulla distinzione tra autonomia, poteri e diritti H.L.A. HART, *Il concetto di diritto*, Torino, Einaudi, 1965, pp. 34-51 e H. KELSEN, *La dottrina pura del diritto*, Torino, Einaudi, 1966, pp. 148-168, pp. 287-289.

²⁴ Sul tema si veda C. TUBERTINI, *Pubblica Amministrazione e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni. Il caso della tutela della salute*, Bologna, Bononia University press, 2008, p. 385.

di “garanzia solo amministrativa” che, inevitabilmente, fanno precipitare quest’intera dinamica in una procedimentalizzazione delle decisioni e delle scelte.

In questo passaggio risiede un elemento determinante delle nostre considerazioni, che non possono non ricordare come il procedimento, dopo la l. 241/90, si sia trasformato nell’arena di confronto tra l’interesse pubblico e i diversi interessi privati. In ragione di ciò, è qui che si apre lo spazio di un intervento diretto dei cittadini interessati. È qui che le «memorie» dei partecipanti entrano nell’istruttoria e, almeno in potenza, aprono la via per un accordo anche sostitutivo del provvedimento unilaterale²⁵. È qui che si programmano le forme di erogazione dei servizi pubblici²⁶. È qui che, in sostanza, si dà prima forma alla collaborazione.

Su questo profilo la dottrina²⁷ ha da tempo ragionato assumendo come criterio di classificazione proprio «il peso che l’istruttoria in contraddittorio ha sulla decisione», con l’obiettivo di verificare quali siano i possibili rapporti intercorrenti tra procedimento partecipato ed esito, tra metodi e regole del decidere, tra forma e contenuto della decisione.

Tre le ipotesi formulate. Vi sono innanzitutto casi in cui la partecipazione del privato è tesa esclusivamente a migliorare il patrimonio informativo in base al quale i pubblici poteri saranno chiamati a decidere, ponendosi sostanzialmente al servizio di questi. Diversamente si registrano casi in cui la partecipazione del privato, simulando la dinamica dei processi in sede giurisdizionale, è finalizzata alla affermazione e alla difesa dei suoi interessi nei confronti di quelli dei pubblici poteri o di altri privati. Infine, vi sono ipotesi (più rare, e molto vicine alla teorica della democrazia deliberativa) in cui la partecipazione del privato, disponendosi sulla falsariga di ciò che avviene nel procedimento legislativo, ambisce al risultato di una decisione appunto condivisa, il

²⁵ Il riferimento è chiaramente agli artt. 10, comma 1, lett. a) («Diritti dei partecipanti al procedimento») e 11 («Accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento») della l. 241/90.

²⁶ Si veda su quest’ultimo profilo G. CAIA, *I servizi pubblici*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Vol. II - Parte speciale e Giustizia amministrativa, p. 171 ss.

²⁷ S. CASSESE, *Il privato e il procedimento amministrativo*, in *Archivio giuridico*, 1-2, 1970 e ancora ID., *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2007, pp. 3-42.

che, però, non fa mutare (almeno non necessariamente) la titolarità dell'atto finale.

A parte la notazione che, almeno negli ultimi due casi, si dovrebbe andare a verificare se gli interessi che guidano i privati a partecipare si manifestino in forma oppositiva o pretensiva, vale la pena aggiungere qui che una distinzione può aversi anche in base al “luogo” della partecipazione. Infatti, un'importante ricognizione dell'esistente si ha anche considerando la diversità tra la partecipazione procedimentale e quella organica²⁸, categoria in cui rientrano tutte quelle fattispecie di integrazione stabile che ancora sopravvivono sulla scia delle soluzioni avviate negli anni '70 con la chiamata dei privati interessati in seno agli organi collegiali²⁹.

2.2. *La collaborazione dialogante: le pratiche partecipative*

Un'analisi solo interna al procedimento non sarebbe sufficiente a rappresentare ciò che di fatto avviene oggi nelle città. Infatti, è facile constatare come le forme di negoziazione sociale in atto spesso travalichino le dinamiche meramente procedimentali aprendo a forme che, di luogo in luogo e anche di tempo in tempo, mutano significativamente, ma mostrano, costante, il tratto della tensione verso un'informalità di processo e una provvisorietà di soluzioni che in molti casi si ritengono più produttive e fertili³⁰.

Di fatto, questo migrare verso processi poco o per nulla “presidiati” da regole si manifesta specialmente in relazione proprio a quegli ambiti («attività ... diretta alla emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione») che il primo comma dell'art. 13 della legge sul procedimento amministrativo espressamente esclude dalla applicazione della legge stessa. Quasi a voler affermare il valore di una relazione tra citta-

²⁸ Si veda a questo proposito, *amplius* di quanto non si possa fare in queste pagine, il bel contributo di A. ALBANESE, *Partecipazione organica e democrazia partecipativa*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa – Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, 2010, p. 345 ss.

²⁹ Si veda, per tutti, M. CAMELLI, *L'amministrazione per collegi: organizzazione amministrativa e interessi pubblici*, Bologna, Il Mulino, 1980.

³⁰ Di vero e proprio “diritto pubblico informale” parla F. GIGLIONI, *Il diritto pubblico informale alla base della riscoperta delle città come ordinamento giuridico*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1, 2018, p. 3.

dini e istituzioni “oltre il procedimento” si viene a delineare una sorta di contiguità e di diversità tra formule partecipative normate e non, in un inarrestabile sforzo di contrasto all’insoddisfazione dei cittadini, la ricerca per un rimedio alla loro lontananza, alla loro diserzione³¹.

Né questa tensione si placa, e continua a far fiorire nuove forme, nuovi tentativi e nuove soluzioni per un dialogo più stretto e senza intermediari tra cittadini e “decisori”, tra comunità e apparato, laddove sembrerebbe non esserci spazio possibile, o dove la diserzione lascia il posto a (un più virtuoso) antagonismo³².

In questo senso si può apprezzare la differenza tra gli «istituti della partecipazione» e le «pratiche partecipative»³³, che, però, non misura affatto una diversa rilevanza giuridica degli stessi³⁴, ma piuttosto dice del decrescere della “solidità” delle regole e delle garanzie in campo.

Tra le tante pratiche, per diffusione e rilevanza, vale forse la pena di ricordare il bilancio partecipato che, nella sua forma più consolidata, consiste nell’attribuzione ai cittadini (o a gruppi di cittadini in competizione tra loro su diversi progetti) della capacità di determinare l’utilizzo di una parte del bilancio comunale³⁵. Evoluto dall’esperienza non solo simbolica (e progressiva-

³¹ In questi termini si esprime Z. BAUMAN, *Le società sotto assedio*, Bari-Roma, Laterza, 2018, il quale nel descrivere il paradosso tipico delle società contemporanee che conoscono una contestuale crescita della libertà individuale e dell’impotenza pubblica, evoca appunto la “diserzione dell’agorà”.

³² A proposito, tra la letteratura essenziale sul tema, si veda F. ZNANIECKI, *Saggio sull’antagonismo sociale* (a cura di G. KACZYNSKI), Armando Editore, 2009.

³³ A questo proposito si veda M. LUCIANI, *Commento all’articolo 75*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione, La formazione delle leggi*. Tomo I, 2. *Il referendum abrogativo* Zanichelli, Bologna, 2005, p. 40 ss., che utilizza la distinzione con intenti diversi da quelli del presente lavoro.

³⁴ Si veda a questo proposito la distinzione offerta da F. GIGLIONI, *Il diritto pubblico informale alla base della riscoperta delle città come ordinamento giuridico*, cit., p. 37 ss., che distingue tra il modello della tolleranza, del riconoscimento, della qualificazione giuridica innovativa, dei patti di collaborazione e del riuso di beni in transizione.

³⁵ Vasta la letteratura – anche non giuridica – sul tema. Tra tanti si vedano G. ALLEGRETTI, *Il Bilancio Partecipativo. Sbilanciare la politica per riequilibrare il territorio*, in AA.VV., *Mappe di movimenti*, Trieste, Asterios, 2002, pp. 75-86; M.H. BACQUÉ, H. REY, Y. SINTOMER (a cura di), *Gestion de proximité et démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2005; L. BOBBIO, *I governi locali nelle democrazie con-*

mente formalizzata) di Puerto Alegre³⁶, il bilancio partecipativo può progressivamente tradursi, nei Comuni, in “bilanci orientati”, rivolti a profili specifici che, a loro volta, attivano forme di partecipazione tematica.

Messa in evidenza la differenza tra formalità e informalità, non si può non dar conto del pur generalmente blando tentativo di attrazione delle pratiche di partecipazione nella sfera del “normato”.

Da una parte la giurisprudenza ha senza dubbio contribuito dando progressivo riconoscimento alla legittimazione processuale degli enti esponenziali di interessi diffusi, pur se in base a indici e criteri determinati³⁷.

Per quanto riguarda la prassi amministrativa, nei Comuni si riscontrano gradi e forme di “cattura” decisamente diversificati. Tutti originano però nella previsione di cui al comma 2 dell’art. 6 del Testo unico degli Enti locali, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, ove si rubrica come contenuto statutario necessario la definizione dei criteri generali «della partecipazione popolare». L’espressione, amplissima, è testualmente ripresa dal successivo art. 8, il quale, dopo aver imposto ai Comuni di valorizzare le libere forme associative «anche su base di quartiere o di frazione» e di promuovere «organismi di partecipazione popolare all’amministrazione locale», mette assieme (comma 3) modalità di partecipazione molto diverse tra loro: dal referendum a non meglio precisate «forme di consultazione della popolazione», e poi ancora all’esigenza di prevedere «procedure per l’ammissione di istanze, petizioni e proposte di cittadini singoli o associati dirette a promuovere interventi per la migliore tutela di interessi collettivi» Il tutto, con un limite oggettivo preciso nelle «materie di esclusiva competenza locale»³⁸, e un’ampia estendibilità

temporanee, Roma-Bari, Laterza, 2002; Id., *Le arene deliberative*, in *Rivista italiana di politiche Pubbliche*, 3, 2002, pp. 5-29 e ID., *I dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, 4, 2006, pp. 11-26.

³⁶ Ne scrive ancora G. ALLEGRETTI, *Bilancio partecipativo e gestione urbana: l’esperienza brasiliana di Porto Alegre*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive*, Torino, Giappichelli, pp. 551-579.

³⁷ In questo senso sono fondamentali le decisioni del Cons. Stato, sez. V, 9 marzo 1973, n. 253, in *Foro it.*, 1974, III, c. 33, e Cons. Stato, Ad. plen., 19 ottobre 1979, n. 24, *ivi*, 1980, III, p. 1.

³⁸ Sul tema si veda C. CORSI, *Chi disciplina la democrazia partecipativa locale?*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, 2010, p. 175 ss.

soggettiva, laddove (comma 5) si prevede che la partecipazione alla vita pubblica delle città sia aperta a tutti i cittadini dell'Unione europea e agli stranieri regolarmente soggiornanti.

Diversamente a livello regionale l'intenzione regolativa si rileva sostanzialmente in un nucleo di leggi approvate nel corso degli ultimi 15 anni³⁹ che però, pur tentando di dare principi comuni alla partecipazione nel suo farsi, ancora e soprattutto, a livello locale si guardano bene dal disciplinare in dettaglio le esperienze in atto, che piuttosto sostengono finanziariamente. E ciò, a testimonianza del valore attribuito a queste espressioni e dell'attenzione istituzionale diffusa per le loro potenzialità.

Sul fronte positivo si deve rilevare come questa indeterminatezza sia opportuna, se e in quanto generatrice di quella differenziazione, personalizzazione e innovazione che, come si è detto, trova il luogo ideale nelle città. Ciò non ci esime, però, dal rilevare le possibili fragilità di questi meccanismi.

3. Spunti critici e rimedi parziali

All'inizio del paragrafo 2 si è accennato appena all'estrema incertezza della rappresentatività dei soggetti che accedono a queste pratiche partecipative e

³⁹ Il riferimento è a l.r. Molise 22 ottobre 2004, n. 24, «Norme per la trasparenza dell'attività politica ed amministrativa del Consiglio regionale del Molise»; alla l.r. Umbria 16 febbraio 2010, n. 14, «Disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali (Iniziativa legislativa e referendaria, diritto di petizione e consultazione»; alle ll.rr. Toscana 27 dicembre 2007 n. 69, «Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali», e 2 agosto 2013, n. 46, «Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali»; alla l.r. Emilia-Romagna 22 ottobre 2018, n. 15, «Legge sulla partecipazione all'elaborazione delle politiche pubbliche. Abrogazione della legge regionale 9 febbraio 2010, n. 3» (la precedente disciplina in materia); al decreto del Presidente della Provincia 9 settembre 2016, n. 14-48/Leg., attuativo della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3 («Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino) della Provincia autonoma di Trento» (B.U.13 settembre 2016, n. 37); alla l.r. Puglia 13 luglio 2017, n. 28, «Legge sulla partecipazione». Per un commento organico delle disposizioni statutarie regionali in materia si veda A. VALASTRO, *Gli strumenti e le procedure di partecipazione nella fase di attuazione degli statuti regionali*, in *Le Regioni*, 1, 2009, pp. 79-106.

alla necessità di assicurare che la ricchezza e la varietà di apporti discendenti dall'*engagement* civico vengano accolte salvaguardando il rispetto di alcuni principi essenziali, come l'uguaglianza o la trasparenza, e anche di quel dovere di solidarietà sociale che⁴⁰ «in assenza di più precise disposizioni normative, ogni cittadino può assolvere ... con qualsiasi atto o fatto capace di soddisfare gli altrui “diritti dell'uomo”».

Nessuna questione sull'interazione con i singoli individui, di volta in volta variamente interessati (o controinteressati) all'azione dei poteri pubblici. Il tutto diventa più critico quando si sia davanti a forme associative anche non provvisorie od occasionali. Infatti, se pur ben intenzionate, queste rischiano di «farsi popolo»⁴¹ esse stesse, tradendo la promessa di una più diretta relazione dei cittadini con le istituzioni, di fatto trasformandosi in nuove e poco presidiate rappresentanze, in intermediari privi delle prescrizioni interne (il “metodo democratico”) che la Costituzione agli artt. 39 e 49 detta per partiti e sindacati. In altre parole, com'è stato osservato⁴², il rischio è quello che la partecipazione si traduca in scelte che, assecondando le preferenze dei presenti e degli attivi, si dimentichino degli altri, di coloro che non vogliono, non possono o non sanno essere presenti nelle sedi del confronto⁴³.

Né può sottovalutarsi il fatto che l'intervento nella fase discendente del modello democratico, nel momento della formazione della volontà delle istituzioni territoriali, possa divenire una vera e propria interferenza di alcuni rispetto a un programma legittimato da tutti (i votanti) in sede elettorale. E, quindi, che le determinazioni raggiunte e le azioni conseguenti si orientino alla soddisfazione di pochi, circoscritti bisogni immediati, dimenticando un orizzonte di più ampio e lungo respiro, in un sostanziale passaggio dalla so-

⁴⁰ Ancora R. CAVALLO PERIN, *Proprietà pubblica e uso comune dei beni tra diritti di libertà e doveri di solidarietà*, cit., p. 843, e ivi l'ampia bibliografia riportata.

⁴¹ Così G. BERTI, *Interpretazione del diritto pubblico. Lezioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 2001, p. 308 ss., in realtà in merito alle associazioni sindacali.

⁴² In questo senso C. SUNSTEIN, *Republic.com*, Princeton-Oxford, Princeton University Press, 2001, p. 113 (trad. it C. Sunstein, *Republic.com*, Il Mulino, Bologna, 2003).

⁴³ R. BIN, *I diritti di chi non consuma*, in G. COCCO (a cura di), *Diritti dell'individuo e diritti del consumatore*, Milano, Giuffrè, pp. 95-107.

vranità politica generale a quella che è stata definita la «sovranità del consumatore»⁴⁴.

Infine, ma non meno importante, è da considerare la possibilità di una diseguaglianza pregiudiziale nella considerazione di coloro che si candidano a offrire il loro sapere e il loro saper fare nelle diverse sedi decisionali ove si rischia di contare in ragione del “peso” sociale o economico di cui si dispone, della rappresentanza (vera o proclamata) che si reca al tavolo del confronto, in una dinamica ben diversa da quella che fonda la costruzione dei meccanismi elettorali sull’uguaglianza formale dei votanti (art. 48 Cost.).

Si evidenziano così alcune delle esigenze di garanzia di cui si è discusso al punto 2. Né sponda si trova nelle leggi statali o regionali ove mancano indicazioni precise, unitarie, che pur i principi generali di trasparenza e non discriminazione solleciterebbero. Abbiamo invece soluzioni sfumate, incerte e diversificate in norme che selezionano i soggetti ammessi alla partecipazione in base a criteri specifici⁴⁵, o in forza della loro forma organizzativa⁴⁶ o, ancora, in ragione degli interessi di cui si fanno portatori⁴⁷.

⁴⁴ Ancora C. SUNSTEIN, *Republic.com*, cit.

⁴⁵ Si pensi alla l. 8 luglio 1986, n. 349, istitutiva del Ministero dell’ambiente, la quale, all’art. 13, assegna il compito della identificazione delle «associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale e quelle presenti in almeno cinque Regioni» ad un decreto ministeriale «sulla base delle finalità programmatiche e dell’ordinamento interno democratico previsti dallo statuto, nonché della continuità dell’azione e della sua rilevanza esterna»; o ancora al d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206 il quale, all’art. 137, istituisce presso il Ministero dello sviluppo economico un elenco delle associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentativi a livello nazionale a cui possono iscriversi le associazioni che possono vantare una molteplicità di requisiti (l’avvenuta costituzione, per atto pubblico o per scrittura privata autenticata, da almeno tre anni; l’adozione di uno statuto che sancisca un ordinamento a base democratica e preveda come scopo esclusivo la tutela dei consumatori e degli utenti, senza fine di lucro; la tenuta di un elenco degli iscritti, aggiornato annualmente con l’indicazione delle quote versate direttamente all’associazione per gli scopi statutari; un numero di iscritti non inferiore allo 0,5 per mille della popolazione nazionale e presenza sul territorio di almeno cinque Regioni o Province autonome, con un numero di iscritti non inferiore allo 0,2 per mille degli abitanti di ciascuna di esse e altri ancora).

⁴⁶ È il caso del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, il quale all’art. 14 impone alle Unità sanitarie locali ospedaliere di informare e collaborare con «le organizzazioni rappresentative dei cittadini» e con «le organizzazioni di volontariato e di tutela dei diritti».

⁴⁷ Così il Codice dei beni culturali e del paesaggio, d.lgs. 42/2004 che, ai sensi

Soccorre in parte il cosiddetto Codice del Terzo settore⁴⁸, ovvero il d.lgs. 117/2017 che presta la propria attenzione a molte forme di aggregazione sociale elencate e distinte in varie tipologie⁴⁹ all'art. 4, e poi specificamente disciplinate nelle disposizioni di cui ai Titoli II, IV e V. Trattando delle relazioni di questi soggetti con le amministrazioni pubbliche (Titolo VII), il testo (art. 55) prescrive a queste ultime il coinvolgimento necessario degli enti del Terzo settore nell'esercizio delle «funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi» nei settori di «interesse generale» elencati all'articolo 5 attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione e accreditamento «poste in essere nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241 nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona».

Un ritorno, si direbbe inevitabile, all'ambito rassicurante del procedimento, pensato e disciplinato specialmente per l'ambito dei servizi di *welfare*, alla persona, in una teoria di norme che, dopo il richiamo a un ampio spettro di principi (sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità ed unicità

dell'art. 144 dedicato a «Pubblicità e partecipazione», prevede l'ammissione nei procedimenti di approvazione dei piani paesaggistici delle «associazioni costituite per la tutela degli interessi diffusi».

⁴⁸ Per un commento in generale sui profili qui trattati si vedano L. BOZZI, *Il codice attuativo della riforma del Terzo settore. Profili ricostruttivi e spunti problematici*, in *Osservatorio del diritto civile e commerciale*, 1, 2019, pp. 19-46; R. COSTI, *Le linee portanti dell'ordinamento del terzo settore*, in *Analisi Giuridica dell'Economia, Studi e discussioni sul diritto dell'impresa*, 1, 2018, pp. 11-18; P. SANNA, *Dalla legge di riforma al «Codice del Terzo Settore»: alcuni profili introduttivi*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 6, 2018, p. 2083 ss.

⁴⁹ Ai sensi di questa norma sono enti del Terzo settore le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, le associazioni, riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di carattere privato diversi dalle società costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi, ed iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore.

dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare), dà indicazioni precise per una altrettanto ben determinata sequenza.

In essa, la co-programmazione si pone come momento iniziale, di partecipazione quasi "istruttoria", in quanto finalizzata «all'individuazione, da parte della pubblica amministrazione procedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili». Diversamente la co-progettazione muove verso l'operatività, essendo mirata alla «definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti», alla luce degli strumenti di programmazione appena menzionati.

Ma è sull'accreditamento, mirato a dar vita a forme di vero e proprio partenariato tra le amministrazioni e gli enti del Terzo settore, che troviamo la più puntuale espressione delle garanzie che andavamo cercando, visto che la norma (art. 55, comma 4) prevede che a esso si giunga nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento «previa definizione, da parte della pubblica amministrazione procedente, degli obiettivi generali e specifici dell'intervento, della durata e delle caratteristiche essenziali dello stesso nonché dei criteri e delle modalità per l'individuazione degli enti partner».

4. La collaborazione sussidiante

Il quadro che si è andato rappresentando non sarebbe però completo se non si prestasse attenzione specifica anche a un altro possibile esito della relazione diretta tra amministrazioni locali e cittadini. Ci si riferisce qui alle complesse dinamiche di piena sussidiarietà, ove non solo le istituzioni della città si aprono e ascoltano quanto viene dalla comunità dei suoi abitanti ma, mettendo in discussione l'alternativa Stato/mercato, ipotizzano uno spazio ulteriore, terzo, di impegno spontaneo dei cittadini in attività e veri e propri servizi per la collettività.

In questa ipotesi, che pur condivide molte delle osservazioni svolte fin qui, si profila una sfida ancora più alta. Infatti il modello sussidiario⁵⁰, per avere senso e consistenza, immagina una relazione di natura non antagonista tra istituzioni e forze attive nella società, e quindi da una parte un'amministrazione non solo dialogante, ma anche semplificata, aperta e flessibile nell'assunzione in proprio di determinate attività e, dall'altra, individui, singoli o associati, intenzionati a perseguire la massima estensione della loro «cittadinanza» offrendo le proprie risorse (fisiche, intellettuali, professionali, di tempo), liberamente e senza finalità di lucro, per assicurare la soddisfazione di interessi generali.

A questo riguardo, è bene far chiarezza da subito sull'estensione possibile di queste manifestazioni. Infatti, si ritiene, l'esercizio delle attività sussidiarie, di questa collaborazione, deve svolgersi affiancando l'azione propria delle istituzioni locali, e non porsi come sua sostituzione necessaria. La sussidiarietà vera, in altre parole, non ha affatto come obiettivo ultimo l'inevitabile riduzione della sfera pubblica, e solo eventualmente reca a un ripensamento dell'estensione di questa in ragione di ciò che i cittadini fanno e possono fare meglio. Piuttosto, essa rappresenta l'occasione per un ampliamento, la personalizzazione e la diffusione delle prestazioni a favore della comunità.

Si profila così quanto oramai affermato anche ai più alti gradi dalla giurisprudenza, laddove si rileva che la sussidiarietà orizzontale postula «iniziativa spontanea di cittadini, famiglie, associazioni e comunità nello svolgimento di attività aventi carattere tipico e riferibili esclusivamente a quei soggetti, nelle quali l'ente territoriale non ha alcun titolo per intervenire, ed alle quali può in vario modo concorrere, anche mediante l'erogazione di sovvenzioni, sulla base di una valutazione della necessità che il servizio o l'attività possano continuare a beneficio della collettività di riferimento ... esprimendosi in forme diverse dall'esercizio di una attività economica organizzata». E, quindi, «essa non ha nulla in comune con la prestazione di servizi d'interesse generale suscettibili di essere erogati in forma d'impresa, e resta pertanto estranea all'assunzione diretta o indiretta di tali servizi da parte degli enti pubblici»⁵¹.

⁵⁰ Si consenta il riferimento a D. DONATI, *Il paradigma sussidiario. Interpretazioni, estensione, garanzie*, Bologna, Il Mulino, 2013.

⁵¹ Sent. Cass. Civile, Sez. 1, sent.15595 del 9 luglio 2014.

Rileva a tal fine distinguere l'interesse generale, che ricomprende tutto ciò che è rilevante per una certa comunità, e l'interesse pubblico, sottoinsieme del primo che identifica solo quella parte di interessi generali che siano stati assunti in titolarità dell'amministrazione⁵². Si mette così in evidenza come gli apparati politici abbiano la funzione primaria «di individuare quali tipi di interessi non possano essere soddisfatti privatamente dalle persone e richiedano quindi un intervento pubblico; in secondo luogo di stabilire quali tipi di interessi siano da preferire quando delle scelte sono necessarie»⁵³.

Gli interventi di cui trattiamo sono dunque di regola complementari e solo eccezionalmente sostitutivi, generati in ragione del dovere di solidarietà sociale non solo quando la soddisfazione del bisogno appaia carente, insufficiente, parziale, incompleta, ma anche quando sia possibile arricchire, rinforzare o semplicemente migliorare il benessere individuale e collettivo con un'azione plurale e concertata di più attori, appartenenti a contesti differenti e sottoposti a regimi di regolazione diversi, ma accomunati dal perseguimento corale del medesimo interesse generale.

Per questa ragione, diversamente da quanto avviene nelle pratiche partecipative che pur possono esserne premessa, nel paradigma sussidiario tra cittadini e amministrazione, pur nella differenza di posizioni, c'è una convergenza di apporti e intenti concreti che, è bene sottolineare, non deve tradursi mai in omologazione o integrazione alla «ragione pubblica»⁵⁴.

⁵² Si veda ancora D. DONATI, *Il paradigma sussidiario. Interpretazioni, estensione, garanzie*, cit., p. 219 ss.

⁵³ Così D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 21, che appunto rubrica gli interessi prescelti e assunti in titolarità dalle amministrazioni pubbliche come «interessi pubblici». In senso adesivo a quanto qui abbiamo sostenuto anche G. CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 178 ss., che definisce l'interesse generale come quello che «riguarda l'individuo come membro del pubblico [...] condizione indispensabile perché una misura possa essere considerata di interesse generale è che essa tratti allo stesso modo tutti quelli che ne sono toccati». L'interesse generale è dunque l'interesse soltanto «istituzionalmente codificato in una norma o in una politica o in una misura che sono in vigore», mentre l'interesse pubblico è l'interesse «che viene reso pubblico dai pubblici poteri».

⁵⁴ Si veda a proposito la concezione di J. RAWLS, *The Idea of Public Reason Revisited*, in *University of Chicago Law Review*, 64, 1997, pp. 765-807, (trad. it. in appendice a *Il diritto dei popoli*, a cura di S. Maffettone, Torino 2001, pp. 175-239).

Ora anche in questo caso il tema che si propone alla nostra attenzione è quello della regolazione – e quindi delle garanzie – che si pongono a presidio dei fenomeni appena descritti. Per molto tempo, infatti, la poca chiarezza semantica ed esegetica sul principio, e, del pari, la rilevanza della sfida che esso pone hanno di fatto relegato queste ipotesi a realizzazioni incerte e marginali.

Una prima novità di rilievo su questo fronte è rappresentata dall'adozione, da parte di oltre 200 amministrazioni comunali⁵⁵, di regolamenti «per la cura, la gestione condivisa e la rigenerazione dei beni comuni urbani» che, pur con differenze e adattamenti, intendono tutti legittimare e disciplinare l'attivazione sussidiaria dei cittadini. Con una sequenza pressoché inedita di fonti, che dall'art. 118, comma 4 della Costituzione precipita direttamente sulla riserva regolamentare (*ex art. 117, comma 6 Cost.*) dei Comuni, l'attenzione si incentra (giustamente) non sulla qualificazione degli interessi, ma sull'elemento materiale dei «beni comuni urbani»⁵⁶ ovvero «i beni, materiali, immateriali e digitali, che i cittadini e l'Amministrazione, anche attraverso procedure partecipative e deliberative, riconoscono essere funzionali al benessere individuale e collettivo, attivandosi di conseguenza nei loro confronti ... per condividere con l'amministrazione la responsabilità della loro cura o rigenerazione, al fine di migliorarne la fruizione collettiva»⁵⁷.

Né questo è tutto. A partire dal regolamento infatti in ogni città si ha, come concretizzazione di questo, la stipula di «patti di collaborazione» (di cui trattano anche altri saggi di questo fascicolo), veri e propri atti di natura negoziale con cui i privati proponenti e le amministrazioni locali individuano assieme i beni meritevoli di interventi di cura, quelli adatti a una gestione condivisa e ancora quelli oggetto di possibile rigenerazione, concordando poi sia le azioni specifiche che i sussidanti dovranno effettuare nell'intento di garantire una loro miglior fruizione, sia le forme di sostegno che le istituzioni dovranno ga-

⁵⁵ Questo è il conto (che in realtà comprende anche la Città metropolitana di Milano e alcune Unioni di Comuni) fatto da Labsus, Laboratorio per la sussidiarietà, che ha elaborato il prototipo adottato per la prima volta a Bologna con delibera del consiglio comunale n. 172 del 2014.

⁵⁶ F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, in *Munus*, 2, 2016, p. 287 ss.

⁵⁷ Così il regolamento di Bologna citato in nota 54, e molti altri a seguire.

rantire per sostenere l'attività dei cittadini e assicurare il conseguimento degli obiettivi prefissati⁵⁸.

Pur nell'incertezza di una loro qualificazione giuridica puntuale come atti amministrativi non autoritativi o come accordi ex art. 11, l. 241/90⁵⁹, e quindi nella indeterminatezza degli eventuali poteri di tutela e autotutela in capo all'amministrazione e della giurisdizione competente in caso di contenzioso, non v'è dubbio che i patti appartengano alla medesima categoria generale dell'altro strumento che, ancor più di recente, l'ordinamento ha messo a punto.

Il riferimento è alle convenzioni, di cui l'art. 56 del Codice del Terzo settore delinea una fattispecie particolare, *ad hoc*. Si prevede infatti la possibilità che le amministrazioni pubbliche sottoscrivano con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale⁶⁰ convenzioni finalizzate allo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale «se più favorevoli rispetto al ricorso al mercato», prevedendo a favore dei privati esclusivamente il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate.

La scelta delle organizzazioni di volontariato e delle associazioni di promozione sociale con cui stipulare la convenzione è, inoltre, effettuata mediante procedure comparative riservate a quelle tra di esse che, oltre ai requisiti di moralità professionale, dimostrino «adeguata attitudine, da valutarsi in riferimento alla struttura, all'attività concretamente svolta, alle finalità perseguite,

⁵⁸ Si veda in proposito G. ARENA, *Cosa sono e come funzionano i patti per la cura dei beni comuni*, in *Il punto di Labsus*, 2016, in merito alla bozza di regolamento predisposta dal Comune di Roma nel 2015, alla voce <https://www.labsus.org/2016/02/cosa-sono-e-come-funzionano-i-patti-per-la-cura-dei-beni-comuni/>. Sul tema si veda anche, in senso più critico, G. CALDERONI, *Patti di collaborazione? Sì, ma preferibilmente (e, talvolta, necessariamente) con una seconda (e più esterna) cornice giuridica. Appunti e spunti, a partire soprattutto dal Regolamento comunale bolognese del 2014 e da qualche caso applicativo*, in P. CHIRULLI, C. IAIONE (a cura di), *La co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, cit., p. 35 ss.

⁵⁹ Si veda in proposito P. MICHARA, *I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. L'esperienza di Bologna*, in *Aedon*, 2, 2016.

⁶⁰ Se iscritte da almeno sei mesi nel Registro unico nazionale del Terzo settore di cui al Titolo VI, artt. 45 ss. del d.lgs. stesso.

al numero degli aderenti, alle risorse a disposizione e alla capacità tecnica e professionale». Inoltre, le convenzioni devono garantire l'esistenza delle condizioni necessarie a svolgere con continuità le attività oggetto della convenzione, nonché «il rispetto dei diritti e della dignità degli utenti, e, ove previsti dalla normativa nazionale o regionale, degli standard organizzativi e strutturali di legge».

5. Conclusioni

È appena il caso di annotare, in conclusione, come in tutti i casi visti l'attenzione del regolatore sia tutta incentrata su condizioni di ammissibilità e forme, sui criteri di ammissione a queste dinamiche e sul modo in cui queste ultime vanno a dispiegarsi, proprio come si era avvertito al paragrafo 2.

Questo approccio, pur lodevole per la sua concretezza e per la capacità di mettere in moto fenomeni comunque positivi e fertili, non può, però, considerarsi l'approdo definitivo, la risposta ultima alle evoluzioni sociali in corso. Sullo sfondo restano, infatti, ancora da costruire, gli standard e le garanzie che spettano agli individui semplicemente in quanto abitanti o utilizzatori degli spazi urbani.

Tra rischi, bisogni e potenzialità, le città si trovano oggi nella condizione di poter compiere questo passo ulteriore, agendo in primo luogo sul profilo delle loro disparità interne tra i tanti possibili "centri" e le periferie di ogni tipo, che si combattono con la diffusione omogenea di prestazioni e di infrastrutture, con la creazione di reti materiali e immateriali⁶¹, con la costruzione di prerogative individuali e collettive che l'amministrazione si impegna a conservare e a ritenere "inderogabili".

In una dinamica che sembra opposta a quella immaginata fin quasi alla fine del secolo scorso⁶², sono infatti le città i luoghi dove si compone lo spazio

⁶¹ Sul punto si vedano le essenziali considerazioni di S. SASSEN, *Territorio, autorità, diritti. Assemblaggi dal Medioevo all'età globale*, Mondadori, 2008, p. 411 ss.

⁶² Si ricordano le parole di S. ROMANO, *Decentramento amministrativo*, in *Enciclopedia giuridica italiana*, IV, I, 1894, ora in S. ROMANO, *Scritti minori*, Milano, Giuffrè, 1950, p. 21, ove l'amministrazione comunale è descritta quale «amministra-

pubblico e si misurano la sua qualità e la sua capacità “democratizzante”, ove non solo si predica, ma si prova con mano la consistenza della cittadinanza nella effettività dei diritti che reca. In questo senso, e non solo virtualmente, l’intera parabola deve concludersi con la piena riaffermazione della centralità del *cittadino* che, come si è intuito felicemente⁶³, deve essere considerato come il prodotto ultimo del contratto sociale anche, e forse soprattutto, nella sostanziale dequotazione dello Stato nazionale.

zione indiretta dello Stato compiuta da una persona giuridica per diritto subiettivo e nell’interesse, oltre che dello Stato, anche proprio».

⁶³ J. HABERMAS, *Morale, diritto e politica*, Milano, Edizioni di Comunità, 2001. Per una critica di queste posizioni cfr. P. MARKELL, *Making affect safe for democracy? On «Constitutional Patriotism»*, in *Political Theory*, 28, 1, 2000, pp. 38-63.

Sviluppare l'amministrazione condivisa attraverso i principi di sussidiarietà (verticale) e leale collaborazione: riflessioni e proposte

di Claudia Tubertini

Title: Developing Shared Administration through the Principles of (Vertical) Subsidiarity and Loyal Collaboration: Reflections and Proposals

Abstract: The essay develops a set of reflections on practices of shared administration in the perspective of the principle of subsidiarity (not only horizontal, but also vertical). The text takes into account that subsidiarity's diffusion requires a joint action by different levels of government, based on an approach combining loyal collaboration and innovative integrated decision-making. In the Italian system such an approach encounters constraints deriving from the uncertainty about the roles assigned to territorial administrations, but can also bear fruit in terms of further enlargement and generalization of the civic collaboration model, an essential tool of social cohesion.

1. Introduzione: l'amministrazione condivisa come espressione della centralità delle comunità locali e delle amministrazioni comunali nell'assetto ordinamentale italiano

Le pratiche di collaborazione civica o di amministrazione condivisa – intese come l'insieme delle attività basate sulla partecipazione e sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura, la rigenerazione e lo sviluppo dei cd. beni comuni urbani – rappresentano senz'altro, nell'ampio ed articolato fenomeno della *sharing economy*, uno degli aspetti più interessanti nella prospettiva del diritto pubblico, da sempre attento all'individuazione di mo-

delli organizzativi nuovi e più adeguati al perseguimento di obiettivi di interesse generale¹. Si tratta, come è noto, di modelli che non sostituiscono, bensì affiancano il tradizionale approccio alla cura degli interessi pubblici fondato sull'intervento diretto dei pubblici poteri.

Che questi modelli si pongano in rapporto di specie con la *sharing economy* – intesa qui nella sua più ampia ed omnicomprensiva accezione di nuovo modello economico che integra la *condivisione* e la *collaborazione* in tutti gli aspetti della vita sociale ed economica – è ormai evidente²; tanto che si è anche proposto di utilizzare due distinte accezioni, quella di *sharing cities* e quella di *co-cities*.

Con la prima accezione, si fa riferimento al più generale impegno delle amministrazioni locali nel sostenere e facilitare professionisti e organizzazioni con esperienza nel campo della *sharing economy* al fine di promuovere pratiche innovative nel tessuto economico urbano, mentre la seconda individua le città che si pongono più specificamente l'obiettivo di «favorire la transizione verso un ecosistema collaborativo urbano/metropolitano in cui la cura e la rigenerazione delle città, i bisogni delle persone e le prospettive dell'economia locale vengano affrontati, soddisfatti o coltivati facendo leva su strategie centrate sull'intelligenza civica e la collaborazione tra pubblico, privato e comunità/collettività»³.

In effetti, se si condivide che le due finalità principali dell'amministrazione condivisa siano quella di aiutare l'amministrazione a superare la crisi economica, evitando la privatizzazione di beni pubblici considerati essenziali per la

¹ Il presente contributo è stato pubblicato sulla Rivista *Istituzioni del Federalismo*, n. 4/2019, anno XL, ottobre/dicembre.

² Si veda, da ultimo, il report *An overview of public policies of the sharing economies by cities*, Luglio 2019, redatto dalla *Sharing Cities Action task force* istituita ad esito del terzo Summit delle *Sharing Cities* svoltosi a Barcellona nel novembre del 2018. In tale summit, che ha visto la partecipazione di più di cinquanta città di tutto il mondo, è stata siglata una *Declaration of principles and commitments for the sharing economy* (<http://www.sharingcitiesaction.net/declaration/>) tra i cui obiettivi figura anche “[t]o preserve the Right to the City and Urban Commons, strengthen communities, to protect General Interest, public space, and basic human rights”.

³ C. IAIONE, *Le politiche pubbliche al tempo della sharing economy: nell'età della condivisione il paradigma del cambiamento è la collaborazione*, in M. BASSOLI, E. POLIZZI (a cura di), *Le politiche della condivisione. La sharing economy incontra il pubblico*, Milano, 2016, 44.

comunità e garantendone l'uso collettivo⁴, e quella di incrementare la partecipazione positiva, può dirsi che l'elemento ulteriore e distintivo della pratiche collaborative sia proprio quello dell'attivazione dei cittadini⁵: ad essi si chiede di convertirsi in individui attivi che, integrando le proprie risorse con quelle a disposizione dell'amministrazione, abbandonano il tradizionale ruolo passivo di meri fruitori per assumersi la diretta responsabilità nella soluzione di problemi di interesse generale⁶. L'amministrazione condivisa diviene in tal modo uno strumento di democrazia di prossimità⁷ essenziale per l'incremento della coesione sociale tra individui e gruppi, capace di proiettare i suoi benefici effetti ben al di là del momento emergenziale della crisi economica, divenendo pratica da sviluppare e sostenere in funzione della stessa promozione e sviluppo della comunità locale proprio in quelle aree – le città – dove maggiore è la conflittualità tra categorie sociali differenti, e dove sono più evidenti le problematiche di convivenza e le tematiche a sfondo ambientale⁸.

Che questo sia il primario obiettivo del comune è acquisizione ormai radicata del nostro ordinamento amministrativo, come dimostra la tradizionale definizione dello stesso quale ente a fini generali, «che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo» (art. 3, comma 2, TUEL), prima e a prescindere dalla preferenza accordata dalla Costituzione al comune quale primo livello di amministrazione (art. 114) e destinatario principale delle funzioni amministrative, secondo il principio di sussidiarietà inte-

⁴ Secondo l'approccio di M BOMBARDELLI, *La cura dei beni comuni come via di uscita dalla crisi*, in Id. (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi*, Napoli, 2016, 33 ss.

⁵ Sul tema risultano ancora essenziali cfr. S. CASSESE, *L'arena pubblica: nuovi paradigmi per lo Stato* in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3/2001; G. ARENA, *I cittadini attivi, una risorsa per l'interesse generale* in A. BIXIO E G. CRIFÒ (a cura di), *Il giurista e il diritto*, Milano, 2010.

⁶ G. ARENA, *Un regolamento per la cura condivisa dei beni comuni*, in www.labsus.org; Id., *Democrazia partecipativa e amministrazione condivisa*, in A. VALASTRO (a cura di), *Le regole locali della democrazia partecipativa. Tendenze e prospettive dei regolamenti comunali*, Napoli, 2016, 239 ss.

⁷ Così M. V. FERRONI, *Le forme di collaborazione per la rigenerazione di beni e spazi urbani*, in *Nomos*, 3/2017, 4.

⁸ Sulla collaborazione civica come fattore di giustizia sociale cfr. G. ARENA, C. IAIONE, *L'età della condivisione: la collaborazione fra cittadini e amministrazione per i beni comuni*, Roma, 2015.

so anzitutto come prossimità (art. 118)⁹. Proprio l'esistenza di questa clausola di competenza generale del comune¹⁰ ha sempre costituito la base della sua capacità sia di intercettare nuovi bisogni, sia di sperimentare nuovi modelli e strumenti giuridici, anticipando soluzioni poi recepite dal legislatore. Di qui deriva il binomio ormai indissolubile tra amministrazione condivisa e città, come la riconduzione delle pratiche di amministrazione condivisa all'interno del nuovo "diritto delle città"¹¹, inteso come l'insieme delle esperienze, delle azioni e degli strumenti che le istituzioni locali sono in grado di generare insieme a cittadini e soggetti del terzo settore (di qui, appunto, l'uso del termine "città", comprensivo degli uni e degli altri), per produrre innovazione anche attraverso la creazione di valore sociale aggiuntivo¹².

L'affermazione di questo nuovo diritto delle città passa anzitutto attraverso la valorizzazione dell'autonomia regolamentare riconosciuta ai comuni dall'art. 117, comma 6 della Costituzione, considerata in grado di estendersi a tutti i profili concernenti l'organizzazione e lo svolgimento, in senso ampio, sia delle funzioni loro attribuite dalla legge, sia delle complessive attività di cui essi assumano liberamente la titolarità e la responsabilità nei confronti dei propri amministrati. In tal senso, l'esercizio della potestà regolamentare è stato ritenuto lo strumento principale attraverso il quale i comuni possono farsi interpreti diretti della Costituzione senza la necessità del filtro della legislazione, facendosi portavoce degli interessi della propria comunità¹³. È questa, del resto, la lettura che è stata data ai regolamenti comunali per la cura, la ge-

⁹ Secondo la prospettiva di G. MELONI, *L'amministrazione locale come amministrazione generale*, Roma, 2005, 4, secondo il quale la riforma del titolo V avrebbe segnato l'avvento di un modello di amministrazione innovativo caratterizzato dall'elemento della prossimità ai cittadini a prescindere dal livello dell'interesse, secondo una prospettiva che riunifica in una comune struttura ontologica la tradizionale partizione della sussidiarietà in una dimensione verticale ed in una orizzontale.

¹⁰ Come rileva L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, 2018, 194.

¹¹ Secondo la definizione utilizzata nell'ormai noto studio pubblicato da J.B. AUBY, *Droit de la ville*, Paris, LexisNexis, 2013.

¹² M. CAMELLI, *Governo delle città: profili istituzionali*, in G. DEMATTEIS (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Venezia, 2011, 361-362.

¹³ Così F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, in *Munus*, 2016, 285.

stione condivisa e la rigenerazione dei beni comuni urbani, apparsi per la prima volta nel panorama normativo nel 2014, ad opera del Comune di Bologna¹⁴, a cui ha fatto seguito l'adozione di analoghe disposizioni da parte di quasi duecento amministrazioni locali¹⁵.

È ormai comune opinione in dottrina che tali regolamenti, oltre a trarre legittimazione dalla riserva regolamentare assegnata dall'articolo 117, comma 6 della Costituzione agli enti locali, costituiscano diretta attuazione dell'articolo 118, comma 4 della Carta costituzionale, ossia del principio di sussidiarietà orizzontale, giacché i regolamenti in esame rispondono al fine di offrire un'idonea veste giuridica alle manifestazioni sociali funzionali al perseguimento di interessi generali, così da ricavare uno spazio di conciliazione tra la legalità (che orienta l'azione amministrativa) e l'autonomia privata¹⁶, valorizzando per l'appunto ciò che costituisce l'essenza della sussidiarietà orizzontale, ovvero il ruolo attivo, appunto sussidiario, del cittadino nel perseguimento dell'interesse generale¹⁷. Ciò si evidenzia con chiarezza a partire dalla nozione stessa di beni comuni urbani offerta dal regolamento del comune di Bologna e replicata pressoché alla lettera in tutti gli altri regolamenti locali: essi, infatti, sono definiti come “i beni, materiali, immateriali e digitali, che i cittadini e l'Amministrazione, anche attraverso procedure partecipative e deliberative, riconoscono essere funzionali al benessere individuale e collettivo, attivandosi di conseguenza nei loro confronti ai sensi dell'art. 118 ultimo comma Costituzione, per condividere con l'amministrazione la responsabilità della loro cura o rigenerazione, al fine di migliorarne la fruizione collettiva”¹⁸.

¹⁴ Deliberazione del consiglio comunale n. 172 del 2014.

¹⁵ Un report accurato della diffusione di tali regolamenti nei comuni d'Italia è rinvenibile sul portale di Labsus, alla voce <https://www.labsus.org/i-regolamenti-per-lamministrazione-condivisa-dei-beni-comuni/>.

¹⁶ Così F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani*, cit., 287.

¹⁷ Così D. DONATI, *Il paradigma sussidiario. Interpretazione, estensioni, garanzia*, Bologna, 2013, 48.

¹⁸ F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani*, cit., 288. Analogamente si veda P. CHIRULLI, *Beni comuni, tra diritti fondamentali, usi collettivi e doveri di solidarietà*, in *Studi in onore di Claudio Rossano*, Napoli, 2013, II, 621, e Id., *Sussidiarietà e collaborazione «amministrata» nei beni comuni urbani*, in P. CHIRULLI – C. IAIONE (a cura di), *La Co-Città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, Napoli, 2018, 55 ss.

Lo strumento con il quale le amministrazioni locali intercettano le potenzialità dei cittadini, singoli e associati, per farle dapprima emergere e quindi convergere nella realizzazione di interventi di cura dei beni comuni che migliorino la vita dell'intera collettività, è il patto di collaborazione, che rappresenta il cardine stesso su cui si strutturano i regolamenti sui beni comuni, sancendo in termini giuridici l'alleanza tra i cittadini e l'amministrazione declinata nelle forme della collaborazione civica. I patti rappresentano, infatti, un atto negoziale con cui determinati soggetti privati (inquadriati come proponenti) e le amministrazioni interessate individuano congiuntamente i beni meritevoli di un intervento di cura, di gestione condivisa e di rigenerazione, concordando l'attuazione da parte dei primi di specifiche azioni, tese a garantire una miglior fruizione di tali beni, nonché l'impiego da parte delle seconde di apposite forme di sostegno che, in varia misura, possano agevolare le attività dei cittadini e assicurarne il conseguimento degli obiettivi prefissati. L'iniziativa, a seconda dei casi, può spettare ai cittadini stessi oppure scaturire da una sollecitazione dell'amministrazione; al contempo, gli interventi pattuiti possono essere più o meno complessi, con la conseguente adozione di differenti schemi pattizi che basati su standard predefiniti ovvero che lascino più margini a una negoziazione creativa.

Il procedimento caratterizzante l'amministrazione condivisa si articola pertanto in tre passaggi salienti, dall'art. 118, ultimo comma della Costituzione, al Regolamento comunale, e infine ai patti di collaborazione, partendo dal massimo di generalità e di astrattezza fino a pervenire al massimo di specificità e di concretezza. Ogni snodo è indispensabile e ciascuno rinvia necessariamente agli altri, generando così una circolarità di relazioni che a sua volta è uno degli aspetti essenziali della sussidiarietà¹⁹.

Alcune caratteristiche del regolamento di Bologna (in particolare, la flessibilità nell'applicazione degli strumenti disciplinati, l'individuazione di possibili destinatari ulteriori rispetto a singoli cittadini ed ai gruppi informali, nonché la predisposizione di forme tangibili di sostegno all'azione dei soggetti proponenti) sono senz'altro alla base del successo del modello, replicato da un

¹⁹ Così G. ARENA, *Cosa sono e come funzionano i patti per la cura dei beni comuni*, in *Il punto di Labsus*, 2016, in merito alla bozza di regolamento predisposta dal Comune di Roma nel 2015, alla voce <https://www.labsus.org/2016/02/cosa-sono-e-come-funzionano-i-patti-per-la-cura-dei-beni-comuni/>.

numero sempre crescente di comuni, che a volte ne hanno riprodotto pedissequamente il contenuto testuale, altre volte hanno apportato modifiche, che, nella maggior parte dei casi, non ne intaccano la portata sostanziale. Le variazioni più ricorrenti attengono all'esatto inquadramento dei patti di collaborazione (se come accordi di diritto pubblico o senza alcuna specificazione²⁰), alla procedura da seguire per raggiungere l'accordo tra le parti (con una competenza esclusiva in capo agli uffici tecnici di settore oppure con un margine di decisione rimesso agli organi politici), all'ampia gamma degli interventi da realizzarsi (dove alla cura, occasionale o continuata, e alla rigenerazione può associarsi la gestione condivisa), alla tipologia del sostegno che l'amministrazione può garantire (con la previsione o meno di un sostegno diretto in danaro, o forme di assicurazione per i volontari coinvolti, e così via).

Diverse sono altresì le caratteristiche di contesto dei comuni interessati, giacché l'adozione dei regolamenti per i beni comuni ha finito per riguardare non solo capoluoghi di Città Metropolitane o di Provincia, ma anche (ed anzi, è il caso numericamente più rilevante) comuni di medie e di piccole dimensioni, con densità abitative e conformazione territoriale assai differenziata.

2. I limiti attuali del modello e l'opportunità di un coinvolgimento degli altri livelli di governo, alla luce dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione

Se dalla previsione regolamentare si passa alla concreta verifica circa lo stato di attuazione²¹ dei patti di collaborazione, si può rilevare come sia già

²⁰ Sulla natura giuridica dei patti di collaborazione come accordi di diritto pubblico, contratti atipici ovvero provvedimenti attributivi di vantaggi economici cfr. P. MICHARA, *I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. L'esperienza del comune di Bologna*, in *Aedon*, 2/2016; G. CALDERONI, *I patti di collaborazione: (doppia) cornice giuridica*, *ivi*, 2/2016 e, più di recente, E. FIDELBO, *Strumenti giuridici di valorizzazione del rapporto tra patrimonio culturale e territorio: il caso dei patti di collaborazione tra amministrazioni locali e cittadini*, *ivi*, 3/2018.

²¹ I dati sono stati ottenuti incrociando i dati riportati dal rapporto Labsus sui patti attivi nel primo semestre del 2017 (oltre le quattrocento unità) con le stime deducibili, nel mese di maggio 2019, dai portali dei principali Comuni che hanno approvato il

stato stipulato un numero di patti ben superiore alle mille unità, tenendo in considerazione anche la scarsa divulgazione di tali documenti sui siti internet dei comuni minori. Il dato, tuttavia, va analizzato tenuto conto della distribuzione per aree geografiche degli stessi, da cui emerge una netta preponderanza del Centro Italia, che vanta un terzo dell'attività di collaborazione civica complessiva, in particolare nella regione Toscana (dove d'altra parte la tradizione dell'impegno civico è ben risalente²²); seguono nell'ordine le aree del Nord Ovest e del Nord Est, che riguardano ciascuna un quinto dei patti stipulati, mentre è più limitata l'attività svolta nel Sud Italia (non superando il sedici per cento sul totale) e assai residuale quella relativa alle regioni insulari (attorno al dieci per cento).

Se si passa, poi, ai dati relativi ai singoli comuni, a risaltare è la concentrazione dei patti nei Comuni di Bologna e Trento, che da soli coprono il cinquanta per cento dei campioni rilevati. Con riferimento invece alla diffusione dei patti in rapporto al numero di abitanti, emerge una chiara preponderanza del ricorso a tale strumento nei comuni con oltre ventimila abitanti (sessanta-quattro per cento degli enti interessati). Significativo è, infine, l'ambito di intervento, dove prevalgono nettamente le azioni inerenti all'ambiente e al verde urbano (al trentotto per cento dei patti stipulati) assieme all'arredo urbano (al venticinque per cento); mentre assai minore l'utilizzo dei patti per attività con risvolto culturale (al dieci per cento), e, soprattutto, per gli interventi di inclusione sociale (all'otto per cento), le attività scolastiche (al cinque per cento) e sportive (al tre per cento).

I dati sopra riportati riguardano i regolamenti i che si rifanno, almeno negli aspetti salienti, al modello elaborato per il Comune di Bologna; sono dunque esclusi dal novero numerosi altri regolamenti che, in diversa misura, afferiscono comunque a dinamiche di sussidiarietà tra i cittadini e l'amministrazione: basti pensare ad alcune forme innovative di decentramento sperimentate in alcuni comuni²³, oppure al più consolidato strumento del bi-

regolamento sulla collaborazione civica. Si ringrazia il Dott. Francesco Massarenti per la raccolta dei dati.

²² Come già rilevava R.D. PUTNAM, *Tradizione civica delle regioni italiane*, (a cura di R. LEONARDI e R.Y. NANETTI), Roma, 1993.

²³ Un esempio in tal senso è rappresentato da Piacenza, attraverso le consulte co-

lancio partecipativo²⁴, trattandosi in entrambi i casi di istituti che instaurano meccanismi di collaborazione con le energie civiche del territorio, attraverso processi di co-decisione. Il bilancio partecipativo, in particolare, si caratterizza per la sua particolare attitudine allo sviluppo e al finanziamento di progetti proposti dalla stessa cittadinanza, dove la collaborazione tra amministrazione e cittadini non si sviluppa solo nella fase dell'elaborazione dei progetti²⁵, ma anche nella messa in campo di risorse. Pur nella varietà delle previsioni regolamentari, infatti, e soprattutto nella maggiore o minore intensità dello sforzo economico e organizzativo posto in essere dalle amministrazioni, vi è sempre un procedimento che parte dalla comunicazione circa l'iniziativa messa in atto dall'amministrazione ai cittadini, a cui fa seguito il momento dell'ascolto delle proposte da parte degli stessi; a seguire, la co-progettazione, che prevede il dialogo e la negoziazione tra i cittadini e gli esperti tecnici dell'ente, con il fine di verificare l'effettiva fattibilità delle proposte, la selezione dei progetti da sottoporre al voto, e la realizzazione dei progetti maggiormente votati.

La lettura di questi dati (anche integrati con le esperienze ora citate) mostra come la progressiva diffusione delle pratiche di amministrazione condivisa non sia ancora giunta ad uno stadio tale da superare un dato di fondo: la produzione del quadro giuridico idoneo al suo sviluppo, da parte delle amministrazioni locali, è tuttora un fenomeno frastagliato e disomogeneo, rimesso all'autonoma iniziativa dei singoli comuni, senza dunque riguardare il territorio nazionale nel suo complesso e senza una dinamica di coordinamento fra le diverse realtà, da cui scaturisce uno spiccato particolarismo nelle soluzioni di volta in volta prospettate (ad esempio, sulle forme di sostegno o sugli schemi procedurali). Del resto, parlare di collaborazione civica nelle città significa far

munali (definite come incubatori di cittadinanza attiva e articolate per aree tematiche). Si veda al riguardo F. PIZZOLATO, *Dopo le circoscrizioni, i quartieri*, in *Amministrare*, 2014, 287.

²⁴ Oltre alle esperienze dei centri maggiori, come Bologna e Milano, risultano attualmente in tutto una cinquantina di amministrazioni locali – soprattutto nel centro Italia, e nella quasi totalità Comuni – che hanno aderito a tale pratica.

²⁵ È il caso, in particolare, dei regolamenti comunali di Bologna e di Milano, dove il procedimento di emersione delle proposte, di deliberazione tra le stesse e di monitoraggio sull'implementazione è declinato su scala circoscrizionale e scaturisce da una partecipazione diffusa della popolazione, al di fuori della cerchia ristretta degli stakeholders consolidati.

riferimento a una molteplicità di modelli sperimentati e applicati, nel corso degli ultimi anni, tra cui appunto l'ipotesi disciplinata dai regolamenti sui beni comuni rappresenta solo una, anche se probabilmente la più diffusa, delle stesse²⁶. Vi sono quindi, senz'altro, spazi per il superamento degli ostacoli e delle incertezze di ordine di giuridico che tuttora ne limitano la piena attuazione, e per un ulteriore sviluppo, sia soggettivo che oggettivo, specie sui versanti, come quello sociale, dove l'esigenza di interventi atti a colmare le disuguaglianze è un'esigenza fortemente avvertita dalla comunità.

Con ciò non si intende affatto alludere alla necessità di superare del tutto la flessibilità e l'informalità delle relazioni implicate da tali pratiche, che ne hanno consentito una spiccata capacità di adattarsi alle trasformazioni del contesto circostante. Proprio su queste caratteristiche, del resto, ha fatto perno la dottrina che ha espresso obiezioni nei confronti di un intervento uniformante in tema di pratiche sussidiarie da parte del legislatore, anzitutto statale²⁷. Né, del resto, si vuole sminuire il valore dell'auto-coordinamento, ovvero, della collaborazione tra le città, che, al contrario, costituisce il primo e fondamentale strumento per la diffusione e lo scambio di esperienze, per la ricerca condivisa delle migliori soluzioni, per l'ulteriore diffusione di questi nuovi modelli organizzativi, proprio nell'ottica della leale collaborazione. È in questa direzione, del resto, che si stanno muovendo le città, sia nel confronto internazionale che sul versante interno²⁸.

È indispensabile, tuttavia, chiedersi anche quale potrebbe essere il contributo fornito dalle altre amministrazioni territoriali (Città metropolitane, Pro-

²⁶ Cfr. F. GIGLIONI, *Le città come ordinamento giuridico*, in questa *Rivista*, 2018, 36 ss.

²⁷ Sui rischi connessi all'eccessivo irrigidimento che inevitabilmente una disciplina legislativa porterebbe con sé, già rilevato per le leggi in materia di sussidiarietà, F. GIGLIONI, *Legislazione regionale in materia di sussidiarietà orizzontale: la legislazione regionale non può essere lesiva dell'autonomia regolamentare degli enti locali*, in www.labsus.org, 6/12/2016.

²⁸ Come dimostra la firma, prevista per il mese di dicembre 2019, di un Patto tra le città sui temi dell'immaginazione civica e della cura condivisa dei beni comuni, promosso dal Comune di Bologna (e dalla sua Fondazione per l'innovazione urbana), ANCI, Labsus e Asvis (Alleanza italiana per lo sviluppo sostenibile). L'obiettivo dei proponenti è quello di definire (sul modello del Patto di Barcellona) una Carta dei principi per il Patto e un'Agenda di priorità, anche di natura organizzativa, per il suo sviluppo e coordinamento.

vince, Regioni) in un'ottica di sussidiarietà, in questo caso *verticale*, trasponendo, in certo qual modo, la logica collaborativa che sta alla base di queste pratiche anche al rapporto tra enti e livelli di governo. Tale prospettiva appare essenziale per evitare che il miraggio dell'autosufficienza si trasformi, per i comuni, in isolamento ed incomunicabilità. Del resto, l'intervento locale si configura entro un assetto di poteri dove il criterio della *multilevel governance* è ormai assodato: non esiste alcun settore integralmente riservato, e occorre quindi un'azione coordinata dei vari livelli di governo retto dai principi di sussidiarietà e leale collaborazione.

Sotto questo profilo, va precisato, peraltro, che la sicura collocazione del modello dell'amministrazione condivisa entro il cd. diritto delle città non implica certo una competenza esclusiva, né tantomeno escludente, del comune. Ciò appare evidente sol che si consideri come si tratti non di un ambito materiale, ma di un metodo, di un modello di organizzazione applicabile al raggiungimento di obiettivi di interesse generale della più varia natura. Non solo, quindi, è possibile l'estensione del modello anche alla realizzazione di obiettivi facenti capo ad amministrazioni diverse da quelle comunali (come, del resto, l'esperienza sta già dimostrando); ma, soprattutto, non è da escludersi, ed anzi appare degno di essere considerato, un intervento di tali amministrazioni sulla stessa applicazione di tale modello in ambito comunale, in funzione sussidiaria e di leale collaborazione rispetto ai comuni. Si potrebbe trattare, anzitutto, di un intervento di supporto e di coordinamento, nell'ottica di condivisione di buone pratiche, ma anche di riconoscimento delle esperienze maturate e di adeguato sostegno finanziario; senza escludere, peraltro, anche la possibilità della definizione di alcuni tratti indefettibili del regime giuridico dell'amministrazione condivisa, non in prospettiva dirigistica e uniformante, bensì di certezza e di garanzia di applicabilità in ambiti nei quali, sino ad ora, le incertezze di ordine normativo hanno costituito un ostacolo. Vi sono, infine, ambiti ove il coordinamento con le previsioni della legislazione regionale (il caso principale è la rigenerazione urbana)²⁹ appare di fondamentale impor-

²⁹ Su cui si v. in primis F. GIGLIONI, *La rigenerazione dei beni urbani di fonte comunale in particolare confronto con la funzione di gestione del territorio*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e di spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, Il Mulino, 227.

tanza per la piena realizzazione degli obiettivi dell'azione comunale. Anche questo versante, quindi, si proverà a sviluppare qualche riflessione.

3. Amministrazione condivisa e ruolo degli enti di area vasta

Lo sviluppo delle pratiche di amministrazione condivisa ha quasi coinciso con l'entrata in vigore di una radicale trasformazione degli enti territoriali intermedi, che ha inevitabilmente inciso anche sulla relazione sussidiaria tra essi e l'amministrazione comunale. Il riferimento è naturalmente alla legge n. 56 del 2014, che della riforma della cd. area vasta – espressione che, nel linguaggio del legislatore, accomuna Città metropolitane e Province – ha fatto il suo principale obiettivo.

Nel contesto della riforma Delrio spicca anzitutto il ruolo assegnato alla Città metropolitana, le cui finalità istituzionali generali – in particolare, quelle relative alla cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano e alla promozione e gestione integrata dei servizi – la collocano a fianco delle amministrazioni comunali in funzione di sostegno e potenziamento della loro stessa funzione di promozione della propria comunità. La Città metropolitana, del resto, è concepita (almeno in prima battuta) come ente a struttura federativa, con organi composti e formati da amministratori delle città e caratterizzata da rapporti di stretta integrazione con i comuni e le rispettive forme associative, secondo modalità che devono trovare specifica regolazione statutaria. Da queste caratteristiche sembrerebbe quasi naturale immaginare, innanzitutto, il recepimento da parte della stessa Città metropolitana del metodo dell'amministrazione condivisa per il perseguimento degli obiettivi di sviluppo sopra indicati; così come connaturata alla sua stessa struttura appare l'esercizio sia di una funzione di collaborazione, affiancamento e supporto dell'attività dei comuni, sia di coordinamento orizzontale, in ottica collaborativa e di condivisione di buone pratiche, per l'ulteriore diffusione dell'amministrazione condivisa a livello comunale, specie attraverso la Conferenza metropolitana, sede di rappresentanza di tutti i comuni dell'area. Un tale funzione, peraltro, è esercitabile anche dalle Province, che con le Città metropolitane non solo condividono la presenza del nuovo organo assembleare (definito a livello provinciale Assemblea dei Sindaci), ma anche la funzione fon-

damentale della “assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali” (art. 1, comma 85 l. 56/2014).

Esiste, altresì, senz’altro per le Città metropolitane un possibile spazio per l’esercizio di una funzione di coordinamento verticale, attraverso anzitutto il Piano Strategico Metropolitano (costituente atto di indirizzo, ai sensi dell’art. 1, comma 44, per i comuni e le unioni di comuni esistenti sul territorio). Nell’ottica della leale collaborazione, del resto, appare essenziale che la Città metropolitana individui gli obiettivi strategici dell’area metropolitana in stretto raccordo con le finalità che le amministrazioni comunali perseguono attraverso le pratiche dell’amministrazione condivisa (miglioramento dei servizi, tutela dei beni comuni, sviluppo sostenibile, inclusione sociale, e così via), e che queste, a loro volta, rispettino gli indirizzi della Città metropolitana secondo un processo circolare che assicuri la coerenza tra piano strategico ed obiettivi di sviluppo delle singole comunità locali, massimizzando le risorse (umane, strumentali, finanziarie) presenti nel territorio. Questa stessa coerenza può inoltre costituire la base per il sostegno finanziario, da parte della Città metropolitana, dei progetti identificati e da realizzarsi secondo il metodo dell’amministrazione condivisa da parte dei comuni.

Guardando alle esperienze sinora maturate, emerge qualche timido segnale nella prospettiva ora indicata, anche se un bilancio è senz’altro prematuro, tenendo conto delle difficoltà che le Città metropolitane hanno attraversato e tuttora stanno attraversando, nell’affermazione della propria identità e, prima ancora, del proprio ruolo di enti di promozione e sviluppo³⁰. In questo stesso contesto, non deve quindi stupire che l’attenzione delle amministrazioni provinciali si sia, in questi anni, più concentrata nella salvaguardia delle proprie risorse e competenze (fortemente ridimensionate ad opera della legge n. 56/2014 e, soprattutto, della l. 190/2014) che nella funzione di supporto e coordinamento delle amministrazioni comunali, benché non sia mancata più di una voce favorevole ad identificare nella provincia la “casa dei comuni”, sviluppandone la vocazione di sede di supporto e raccordo della rete comunale³¹.

³⁰ Sul punto mi sia permesso rinviare a *Istituzioni, politiche metropolitane e sviluppo economico*, in Urban@it, *Quarto Rapporto sulle città. Il governo debole delle economie urbane*, Bologna, 2019.

³¹ L. VANDELLI, *Quali prospettive per il sistema delle autonomie, dopo il referen-*

Tra le azioni sinora intraprese, vi è, anzitutto da segnalare la recentissima adozione da parte della Città metropolitana di Milano di un proprio regolamento per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni, il cui modello ricalca (con alcune piccole varianti) il prototipo generale di regolamento di Bologna. Tale regolamento costituisce attuazione della previsione contenuta nell'art. 1 dello Statuto metropolitano, che impegna espressamente la Città metropolitana a valorizzare il principio di partecipazione dei cittadini e dei residenti, sia singolarmente sia in forma associata, conformando la propria azione al principio di sussidiarietà ai sensi dell'art. 118 della Costituzione³². Come in tutte le circostanze in cui la scelta è quella della replicazione del modello bolognese, tuttavia, rimane il dubbio che non sia stata colta appieno un'opportunità di sperimentazione più avanzata e innovativa, di cui proprio Milano, in qualità di prima Città Metropolitana con un regolamento sulla gestione condivisa dei beni comuni, avrebbe invece potuto attribuirsi il merito³³.

Per quanto concerne la Città metropolitana di Bologna, che, come si è visto, nasce quasi in contemporanea con l'adozione del primo regolamento in materia di beni comuni urbani, si coglie subito dalla lettura dello Statuto la volontà di non porsi quale soggetto alternativo ai comuni, bensì, di riconoscere alle amministrazioni comunali il ruolo di interlocutori diretti della società civile. Significativa, in tal senso, è la previsione dell'art. 8, comma 1, secondo la quale «[l]a partecipazione si svolge in via primaria presso i comuni del territorio metropolitano, quali soggetti di prossimità a diretto contatto con i cittadini». Ciò non toglie che la Città metropolitana possa, anzi debba, in ottica di sussidiarietà verticale, come previsto dal medesimo articolo 8 dello Statuto,

dum del 4 dicembre 2016, in Le Regioni, 2017, 40.

³² Si tenga conto che nello statuto di Milano è prevista anche l'istituzione del Forum metropolitano della società civile, quale sede di confronto ampio e plurale fra la Città metropolitana e la sua comunità locale, a partire dalle rappresentanze del mondo della cultura, del lavoro e dell'imprenditoria, nonché del mondo delle autonomie funzionali, dell'associazionismo e del terzo settore, soprattutto in relazione alle prospettive di sviluppo della Città metropolitana; ed a tale Forum è assegnato il compito di formulare in merito alle linee di programmazione triennale della Città metropolitana e ai suoi periodici aggiornamenti. Analoghi Forum sono previsti negli statuti delle Città metropolitane di Napoli e Venezia.

³³ Così G. LUCIDI, *Il primo Regolamento metropolitano per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni*, in www.labsus.org, 19 settembre 2019.

sostenere e valorizzare gli strumenti di partecipazione attivati dai comuni, nonché assicurare il collegamento tra le esperienze di partecipazione comunali e i processi decisionali della Città metropolitana, anche mediante la considerazione delle priorità emerse nei territori nell'ambito della pianificazione strategica.

Il caso di Bologna è quello in cui più evidente e chiaro è il nesso che si intende instaurare con l'amministrazione comunale: sostegno e valorizzazione, da un lato; coerenza della pianificazione strategica con le priorità emerse nei territori, dall'altro. Più vaghi, in riferimento ai rapporti tra comuni e Città metropolitana, sono gli altri statuti metropolitani, dove pure le tematiche dell'amministrazione condivisa e della sussidiarietà orizzontale non mancano.

È il caso, ad esempio, dello Statuto della Città metropolitana di Roma, dove il metodo della partecipazione è identificato come modalità di governo della collettività metropolitana, e si prevede l'impegno all'adozione di modelli organizzativi e decisionali che si avvalgano di reti e di connessioni sociali (art. 1, comma 8); degli statuti di Napoli e Torino, dove si stabilisce che la Città metropolitana ispiri la propria azione al principio di sussidiarietà orizzontale e di collaborazione con le istanze sociali ed economiche presenti nel suo territorio (rispettivamente, art. 6 e 4). È anche da rilevare che in tutti gli statuti sono presenti riferimenti al metodo della partecipazione e della leale collaborazione con riferimento ai rapporti della Città metropolitana con i comuni del territorio, elemento che può ben costituire la premessa per l'esercizio di quella funzione di sostegno, coordinamento e sviluppo delle attività di amministrazione condivisa posti in essere dalle città a cui si è fatto sopra cenno.

Passando poi alla pianificazione strategica, se si condivide che essa rappresenti un momento essenziale nel quale la Città metropolitana può "mettere a sistema", in raccordo con le amministrazioni comunali, l'insieme delle iniziative, dei progetti, delle attività poste in essere sul territorio anche grazie alla collaborazione della società civile, sostenendole ed accompagnandole, e realizzare, mediante propri interventi, obiettivi coerenti con quelli del territorio, stimolare il civismo nelle aree ancora inattive, si dovrà allora condividere quanto importante sia l'adozione di questo piano, non ancora presente, invece, in tutte le realtà (mancano ancora all'appello del primo piano strategico Bari, Napoli e Reggio Calabria, oltre alle Città metropolitane siciliane, laddove alcune Città metropolitane, come Milano, stanno già procedendo all'aggiornamento).

Anche in questo ambito, tuttavia, non mancano segnali incoraggianti: sembra potersi dire che tanto più il metodo collaborativo utilizzato (sia pure nella varietà di forme e strumenti) nella stesura e progettazione dei piani è stato forte (fino a giungere a forme di vera e propria decisione integrata), tanto più appare garantita la coerenza tra obiettivi strategici metropolitani e obiettivi perseguiti dai cittadini e dalle amministrazioni che hanno dato vita a pratiche di amministrazione condivisa. In buona sostanza, i “beni comuni urbani” individuati come tali dalle città sono spesso gli stessi di cui si occupa il piano metropolitano; obiettivi come la rigenerazione e la riqualificazione urbana, l’inclusione e lo sviluppo sociale, la tutela dell’ambiente, la messa in rete di beni culturali compaiono in tutti i piani strategici sinora approvati o in corso di approvazione. Certo, anche in questo caso, è prematuro fare qualsiasi bilancio, perché molto dipenderà dalla capacità delle Città metropolitane di sostenere in concreto la realizzazione di tali obiettivi, soprattutto attraverso l’accorto uso delle risorse disponibili, diverse per quantità e provenienza da territorio a territorio. Ma il metodo è stato ormai tracciato, tanto che anche le Province si stanno convincendo dell’importanza del metodo della pianificazione strategica come *driver* per lo sviluppo delle proprie comunità.

L’ambito appena citato della rigenerazione urbana, obiettivo centrale nell’intera architettura dell’amministrazione condivisa, rappresenta un importante banco di prova del ruolo fondamentale che le città metropolitane possono svolgere. Ne è dimostrazione l’esperienza del cd. “Bando periferie”³⁴, ovvero il programma straordinario messo in capo dal Governo per finanziare progetti di riqualificazione urbana e sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei capoluoghi di provincia. La prima ripartizione dei finanziamenti ha mostrato un evidente *favor* del Governo nei confronti delle Città metropolitane, considerate, evidentemente, gli enti più idonei a formulare proposte nell’interesse dei comuni inclusi nel proprio territorio e, cosa ancor più importante, a garantirne la coerenza con gli strumenti di programmazione e pianificazione regionale e comunitaria onde assicurarne l’integrazione con le politi-

³⁴ DPCM 25 maggio 2016, “Approvazione del bando con il quale sono definiti le modalità e la procedura di presentazione dei progetti per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane, dei comuni capoluogo di provincia e della città di Aosta (in G.U., Serie Generale, n.127/2016).

che settoriali³⁵. Ai nuovi enti metropolitani si può quindi effettivamente pensare di assegnare il compito di coordinare le amministrazioni comunali, in un'ottica di sussidiarietà e leale collaborazione, verso la definizione di progetti e proposte che siano frutto di una visione organica del territorio, nonché di controllo dei processi di rigenerazione in corso e di verifica dell'efficacia degli interventi, ed infine, *last but not least*, di “cerniera” tra governo statale e regionale e territori³⁶.

4. Il cruciale ruolo del livello regionale

Si è appena accennato al ruolo che gli enti di area vasta possono svolgere nell'interlocuzione con i livelli di governo superiore e nella rappresentazione delle istanze municipali anzitutto nei confronti della Regione. È quasi scontato dire quanto la relazione tra la Regione ed il proprio sistema locale sia cruciale per il successo di ogni attività che i comuni pongano in essere in funzione della promozione del benessere e dello sviluppo delle proprie collettività: e ciò nonostante gli angusti limiti entro i quali è costretta a svolgersi la potestà legislativa regionale in materia di ordinamento ed organizzazione amministrativa locale, frutto di una giurisprudenza costituzionale che continua ad interpretare in senso estensivo la competenza statale, formalmente relativa ai soli “organi di governo, legislazione elettorale e funzioni fondamentali (Art. 117, comma 2, lett. p). La rilevanza dei settori di competenza legislativa regionale, che coprono sostanzialmente tutti gli ambiti d'intervento dei livelli di governo comunale e di area vasta, fanno comunque sì che le Regioni abbiano esercitato, e tuttora possano esercitare, un forte condizionamento nel concreto assetto delle funzioni locali ed anche nella individuazione dei modelli di esercizio delle stesse. Un esempio paradigmatico è offerto dall'importanza che le scelte del legislatore regionale hanno avuto nella concreta declinazione delle competenze delle Province, in conseguenza del compito, loro assegnato dalla legge 56 del 2014 (art. 1, comma 85), di procedere al riordino ed alla conseguente

³⁵ Per una ricostruzione di questa vicenda M. L. ZUPPETTA, *Città metropolitane e strategie di sviluppo dei territori*, Rimini, 2019, 240 ss.

³⁶ Si condividono qui le conclusioni di M. L. ZUPPETTA, *op. cit.*, 243-245.

eventuale riallocazione delle cd. funzioni provinciali ulteriori (rispetto a quelle fondamentali). Ma altrettanto cruciale è il ruolo della legislazione regionale nella concreta declinazione e messa in atto delle funzioni metropolitane: dal maggiore o minore riconoscimento e sostegno (non solo formale, ma anche sostanziale) del nuovo livello metropolitano da parte della Regione deriverà, infatti, almeno in parte la capacità effettiva di tali enti di esprimere le proprie potenzialità.

Venendo allo specifico tema della relazione tra Regione e comuni nel versante dello sviluppo dell'amministrazione condivisa, come per gli enti di area vasta si può ipotizzare una gamma di interventi di diversa intensità. Può anzitutto, senz'altro, ipotizzarsi una funzione di coordinamento orizzontale (sostegno tecnico, diffusione di buone pratiche), di incentivazione finanziaria; ma anche di indirizzo, attraverso la definizione di una scala di priorità; ovvero di vera e propria regolazione. Proprio la regolazione, del resto, ovvero l'esercizio della potestà legislativa regionale, può essere indirizzata in un'ottica di supporto e coordinamento, di facilitazione, ovvero di vera e propria definizione di tratti unificanti, in funzione di stabilizzazione complessiva delle esperienze di collaborazione civica maturate dal basso.

A tutte le possibili forme di intervento sopra indicate sembra fare riferimento la Regione Toscana, che con la modifica introdotta al 4 del proprio Statuto ha inserito (lett. m bis) tra le finalità principali dell'ente «la tutela e la valorizzazione dei beni comuni, intesi quali beni materiali, immateriali e digitali che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali della persona, al benessere individuale e collettivo, alla coesione sociale e alla vita delle generazioni future», anche se lo stesso articolo menziona anzitutto, evidentemente come strumento principe per l'attuazione di tale finalità, «la promozione di forme diffuse di partecipazione nella gestione condivisa e nella fruizione dei medesimi». Tale previsione statutaria fa seguito all'elaborazione, da parte della stessa Regione, di una Agenda regionale sull'economia collaborativa e i beni comuni (Libro verde #CollaboraToscana)³⁷, contenente linee guida e raccomandazioni rivolte alle amministrazioni locali; attività che si potrebbero inquadrare in un'ottica di coordinamento, se non di *soft regulation*

³⁷ Reperibile al link <http://open.toscana.it/web/collabora-toscana>.

nei confronti dei comuni³⁸. Non sono mancate, inoltre, importanti azioni di sostegno finanziario a progetti di economia collaborativa da parte della Regione, in attuazione delle linee declinate nell'Agenda³⁹. La Regione Toscana, del resto, è stata pioniera del sostegno a forme innovative di partecipazione civica⁴⁰.

Prevale, invece, l'ottica del supporto e della diffusione di buone pratiche nell'esperienza della Regione Emilia-Romagna, la quale, attraverso la l.r. n. 15 del 2018, "Legge sulla partecipazione all'elaborazione delle politiche pubbliche", assume come funzione regionale quella di «sostenere l'impegno delle persone nella cura dei beni comuni quali il territorio, l'ambiente, l'istruzione, i servizi pubblici e le infrastrutture». In attuazione di tale previsione, accanto al già consolidato canale dei contributi finanziari ai processi partecipativi locali, la Giunta regionale ha avviato un ciclo di incontri formativi destinati alla diffusione delle pratiche di amministrazione condivisa, all'approfondimento degli aspetti gestionali, organizzativi, finanziari e amministrativi connessi alla conservazione, valorizzazione e gestione dei beni comuni, sino ai profili attinenti le tecniche di monitoraggio e la valutazione dei progetti dal punto di vista dell'ente pubblico, della comunità e dei soggetti finanziatori.

Vi è infine l'esempio significativo offerto dalla Regione Lazio, dove la recentissima l.r. n. 10 del 2019, "Promozione dell'amministrazione condivisa

³⁸ Non ha invece avuto seguito la coeva proposta di legge regionale (la n. 219/2018) concernente "Sussidiarietà sociale e collaborazione civica per l'amministrazione dei beni comuni".

³⁹ Nell'aprile del 2018 la Regione Toscana ha pubblicato un primo avviso rivolto a cooperative di comunità costituite o da costituire che, in tema di economia collaborativa, proponessero progetti per il rilancio dei territori e iniziative per arrestare lo spopolamento di borghi isolati. Ad esito della selezione, sono stati finanziati i progetti di 24 cooperative sparse su tutto il territorio toscano.

⁴⁰ Cfr. la L.r. 46/2013 (Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali), e, prima ancora, la l.r. 69/2007 (Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali), su cui A. FLORIDIA, *La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure. Il caso della legge regionale toscana sulla partecipazione*, in questa *Rivista*, 2007, 603 ss., e G. PIZZANELLI, *Alcune note di commento alla legge regionale Toscana che promuove la partecipazione all'elaborazione delle politiche regionali e locali (l.r. 27 dicembre 2007, n. 69)*, *ivi*, 2008, 129 ss. Per una panoramica complessiva della più recente legislazione in materia di v. anche M. BRUNAZZO, *Istituzionalizzare la partecipazione? Le leggi sulla partecipazione in Italia*, *ivi*, 2017, 837 ss.

dei beni comuni”, prevede non solo forme di sostegno economico ed organizzativo alle attività di collaborazione civica per la cura dei beni comuni urbani, tramite l’istituzione di un fondo annuale nel bilancio regionale, ma prevede una gamma di strumenti di vera e propria regolazione regionale, tra cui spicca la previsione di un regolamento regionale sull’amministrazione condivisa dei beni comuni e la previsione di linee guida per l’adozione da parte degli enti locali dei rispettivi regolamenti. Si istituisce, inoltre, l’elenco regionale telematico dei regolamenti degli enti locali sull’amministrazione condivisa, al fine di monitorarne e promuoverne l’adozione, nonché la costituzione di una sezione denominata “Amministrazione condivisa dei beni comuni” all’interno della piattaforma regionale digitale, da raccordare con i sistemi informativi degli enti locali.

Anche in questo caso, solo il tempo potrà dirci se la scelta dell’adozione di una disciplina legislativa regionale che non si limiti al sostegno ed alla diffusione, ma anche alla stabilizzazione complessiva delle esperienze di collaborazione civica maturate dal basso, in prospettiva di definizione di alcuni tratti comuni indefettibili, possa costituire un percorso positivo verso il superamento degli ostacoli e dei limiti manifestati dal modello della sola regolamentazione locale. Tra gli aspetti che potrebbero meritare una definizione normativa, vi sono ad esempio l’individuazione dei soggetti proponenti, nel cui numero dovranno necessariamente essere ricompresi tanto le associazioni quanto i cittadini singoli e i gruppi informali (a pena di snaturare le basi stesse del principio sussidiario), come pure gli oggetti degli interventi, che non dovranno limitarsi ai soli beni materiali per interessare altresì quelli di natura immateriale o digitale. Quanto al procedimento da seguire per la stipulazione dei patti, l’obiettivo a cui dovrebbe tendere la legislazione dovrebbe essere la massima semplificazione possibile a vantaggio del cittadino; più in generale, tutte le procedure espletate e gli istituti applicati vanno declinati nell’individuare il migliore compromesso tra la dimensione informale e la forma necessaria per dare una veste giuridica alle attività implicate. Nella fase della valutazione, occorrerebbe garantire uno spazio rilevante in capo alla componente amministrativa, sia essa rappresentata dal dirigente, da un apposito ufficio o da un funzionario preposto. In ultima istanza, non può mancare in alcun modo la predisposizione di idonee forme di supporto all’azione collaborativa, da parte del comune, trattandosi questo di un presupposto indispensabi-

le per poter qualificare la collaborazione come tale; ferma restando la possibilità di escludere in certi casi il ricorso a contributi in danaro.

Certo, il timore di un'eccessiva formalizzazione di pratiche che nascono, in quanto tali, come informali⁴¹ è comprensibile: ma è altrettanto vero che, forse, una cornice legislativa non opprimente, ma sufficientemente elastica, potrebbe permettere alle pratiche collaborative di fare davvero il salto di qualità, superando definitivamente l'episodicità ed occasionalità verso un'ottica di sistema.

Sinora ci si è concentrati sull'intervento regionale in materia di pratiche collaborative; ma se si guarda alla Regione come ente di legislazione, è soprattutto nei settori oggetto degli interventi e dei progetti di amministrazione condivisa che l'azione regionale deve coordinarsi con quella locale. Il tema è particolarmente evidente nel settore della rigenerazione urbana, tenendo conto dell'aumento esponenziale di aree dismesse all'interno delle città e delle implicazioni sociali che esse arrecano in termini di degrado.

Molte previsioni sono già presenti al riguardo nei regolamenti introdotti, ancorché scarsamente applicate: si pensi alla possibilità di stipulare patti per la rigenerazione di edifici in disuso di proprietà di terzi, facendo ricorso all'articolo 838 del codice civile ove manchi il loro consenso. Si tratta, dunque, di attuare integralmente le previsioni già contenute nei regolamenti, ma anche di far sì che tali previsioni si concilino con la normativa urbanistica regionale, che sempre più attenzione accorda alle esigenze di riuso⁴².

In questa prospettiva, appare essenziale che la legislazione regionale non finisca per comprimere del tutto gli spazi di intervento legittimati dai regolamenti comunali, trovando un equilibrio tra l'esigenza di pianificazione (propria della legislazione regionale) e l'approccio per progetti, riferiti a singoli beni e spazi, tipico della rigenerazione urbana realizzata a livello locale⁴³.

⁴¹ F. GIGLIONI, *Il diritto pubblico informale alla base della riscoperta delle città come ordinamento giuridico*, in *Riv. Giur. edil.*, 2018, 3 ss.

⁴² Per un'analisi comparata delle più recenti leggi regionali, G. TORELLI, *La rigenerazione urbana nelle recenti leggi urbanistiche e del governo del territorio*, in questa *Rivista*, 2017, 651 ss., e, più diffusamente, A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Napoli, 2019.

⁴³ In questo senso si riprendono le sollecitazioni di F. GIGLIONI, *La rigenerazione dei beni urbani di fonte comunale*, cit., 229, ma anche di E. Chiti, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa?*, in F. DI LASCIO, F. GI-

5. Il ruolo indefettibile delle autonomie territoriali nello sviluppo delle città collaborative

Il ragionamento sin qui svolto parte da una prospettiva che, si è consapevoli, è solo parziale. Interrogarsi sugli strumenti che le amministrazioni pubbliche possono porre in essere in favore delle città, ed in particolare, delle città collaborative, e più in generale delle *sharing cities*, richiederebbe allargare lo sguardo sia allo Stato che alle istituzioni sovranazionali ed internazionali, in considerazione della portata globale del fenomeno⁴⁴. È anche vero, tuttavia, che mentre molto si è discusso e tuttora si discute in merito a quali strategie nazionali e sovranazionali possano essere attivate per la realizzazione di una vera e propria Agenda urbana⁴⁵, meno si è fatto sinora per responsabilizzare in questa direzione proprio i livelli di governo più prossimi al comune, ovvero, gli enti di area vasta e le Regioni. È invece importante che siano anzitutto le amministrazioni territoriali (includendo, in tale definizione, tutti i livelli di governo infrastatali) a porre in essere modelli di amministrazione integrata, che permettano quell'unitarietà nelle politiche di sostegno ai bisogni delle città che sinora è mancata. La competizione tra istituzioni, in continua lotta per la tutela delle rispettive prerogative, deve cedere il passo alla consapevolezza dell'utilità di un approccio pienamente collaborativo, dove la collaborazione deve esplicarsi non solo nei confronti dei cittadini, ma anche tra attori pubblici.

Come si è visto, sono proprio le pratiche dell'amministrazione condivisa poste in essere a livello municipale ad aver sollecitato, quasi come per osmosi, un approccio attento ed aperto alla partecipazione anche da parte degli altri

GLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e di spazi urbani*, cit., 24. Sulle relazioni tra rigenerazione per pianificazione e rigenerazione "dal basso", attraverso il modello dei patti di collaborazione, v. a R. DIPACE, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, in questa *Rivista*, 2017, 639.

⁴⁴ Se nel 2015 il 54% della popolazione mondiale (4 miliardi di persone) viveva nelle città, si prevede che entro il 2030 saranno in totale cinque miliardi le persone che risiederanno in agglomerati urbani.

⁴⁵ La centralità della dimensione urbana nella politica di coesione 2014-2020 è testimoniata dallo stanziamento di almeno il 5% delle risorse del FESR alle aree urbane con azioni Integrate per lo Sviluppo Urbano Sostenibile.

livelli di amministrazione, anzitutto regionale⁴⁶, ma non solo. Lo dimostra l'attenzione dedicata dal legislatore statale, nel nuovo *corpus* della disciplina dei contratti pubblici, al cd. partenariato sociale, ed in particolare al baratto amministrativo, che per la sua applicabilità a progetti presentati da cittadini, singoli o associati, di cura, rigenerazione e valorizzazione di quelli che nei regolamenti comunali sono definiti “beni comuni urbani”, rappresenta un incentivo di carattere generale alla partecipazione della collettività amministrata allo svolgimento di attività di interesse generale, proponendosi espressamente il «recupero del valore sociale della partecipazione dei cittadini» (art. 190 d.lgs. 50/2016)⁴⁷. Al rinvio operato alla regolamentazione locale di aspetti rilevanti dell'istituto, come la definizione più puntuale degli oggetti, delle caratteristiche dei privati proponenti e delle modalità di calcolo dei benefici fiscali⁴⁸, è affidato il compito di garantire il non semplice raccordo con le pratiche di amministrazione condivisa già eventualmente operanti e praticate dal comune, anche al fine di evidenziarne opportunamente i diversi ambiti e presupposti di applicazione⁴⁹.

⁴⁶ Si pensi alle mutazioni dei modelli partecipativi nella legislazione regionale più avanzata di governo del territorio, su cui A. SIMONATI, *La partecipazione dei privati al governo del territorio nella legislazione regionale: tra tradizione e sperimentazione, per una nuova urbanistica “reticolare”*, in *Riv. Giur. Edil.*, 2016, 267 ss., e, per le esperienze ancor più recenti, A. PREVIATO, *Processi di progettazione partecipata applicati alla rigenerazione urbana: cenni sulle tendenze di un fenomeno accolto anche nella recente “Legge sulla tutela e l'uso del territorio” in Emilia-Romagna*, in *Federalismi.it*, 15/2019.

⁴⁷ Sull'applicazione dello strumento, specie nelle pratiche di rigenerazione urbana, G. PIPERATA, *Rigenerare i beni e gli spazi della città: attori, regole e azioni*, in G. PIPERATA, E. FONTANARI (a cura di) *Agenda RE-CYCLE. Proposte per reinventare la città*, Bologna, 2017, 29.

⁴⁸ Si tratta di uno degli aspetti più controversi dell'istituto, posto che non è chiaro se i benefici fiscali debbano riferirsi specificamente all'attività intrapresa, in quanto la loro *ratio* è incentivare lo svolgimento di attività in via sussidiaria da parte della collettività, o possano utilizzarsi in forma latamente compensativa di crediti dell'ente di natura extratributaria: sul punto, cfr. V. SESSA, *La gestione dei beni pubblici in tempo di crisi: l'apertura del Codice al “partenariato sociale”*, in *GiustAmm.it*, 3/2018.

⁴⁹ Sulla differenza sostanziale tra patti di collaborazione, privi dell'elemento della sinallagmaticità, e baratto amministrativo, che, secondo l'Autore, costituisce pur sempre una forma contrattuale, M. BOMBARDELLI, *La cura dei beni comuni: esperienze e prospettive*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2018, 561.

L'auspicio è che tale attenzione all'amministrazione condivisa possa quindi essere ulteriormente sviluppata nel prossimo futuro, in particolare, proprio da parte del legislatore statale, che senza sostituirsi né vulnerare le potenzialità delle altre iniziative in corso, potrebbe convogliarle in un quadro di maggiore certezza giuridica⁵⁰. In definitiva, se la principale potenzialità della collaborazione civica sta nel configurarsi come strumento di *governance* per le città, essa può ben rappresentare, meglio di altre soluzioni finora escogitate, un rimedio concreto alla difficoltà (e per certi versi all'impossibilità) dei soggetti pubblici, partitamente considerati, di far fronte ad interessi e bisogni ampiamente percepiti dalla popolazione; una grande scommessa, non scevra da incognite e da possibili ostacoli, per invertire, attraverso il coordinamento tra amministrazioni ed al contempo la ricerca di sinergie pubblico-private⁵¹, la spirale deteriore che ha allontanato sempre più i soggetti rappresentati da chi è chiamato a rappresentarli.

⁵⁰ È questo l'auspicio di F. CORTESE, *Qual è lo Stato delle Regioni?*, in *Le Regioni*, 2018, 12.

⁵¹ Secondo un modello di coinvolgimento degli interessi pubblici e privati che modifica i paradigmi tradizionali del coordinamento: su questo punto si v. le ampie riflessioni di F. CORTESE, *Il coordinamento amministrativo. Dinamiche e interpretazioni*, Torino, 2012, 83 ss.

Le pratiche collaborative per la co-produzione di beni e servizi: quale ruolo per gli enti locali?

di Stefania Profeti, Valeria Tarditi

Title: Collaborative practices for the co-production of goods and services: what is the role for local governments?

Abstract: In last decades the academic and political interest for local collaborative arrangements in the production of goods and services has spread across Italy and abroad. As a consequence, the concept of collaboration has been progressively stretched, hovering amidst social and political practices attributable to diverse empirical objects and theoretical perspectives, such as participatory democracy, public-private partnership, peer to peer relations and sharing economy. Such a success has boosted the appeal of collaborative practices likewise, eventually leading towards institutional isomorphic tendencies and bandwagon effects without taking due account of territorial and administrative contextual features.

Drawing upon these premises, and relying on an empirically based public policy approach, the chapter tries to identify and classify the policy instruments that local governments may use to promote and implement different kinds of collaborative practices, as a starting point to understand the role municipalities may play therein, and to reflect upon the possible shortcomings of their institutional actions.

1. Introduzione

Ormai da qualche anno le pratiche collaborative per la produzione di beni e servizi a livello locale sono oggetto di un rinnovato interesse da parte di osservatori e studiosi, posizionandosi a cavallo di vari filoni di indagine (*smart*

cities, sharing economy, coproduzione) e mobilitando tradizioni di ricerca differenti (studi sull'amministrazione, analisi delle politiche pubbliche, studi sulla *governance* urbana, sociologia economica ecc.)¹. A fronte di tale attenzione, come spesso accade con i temi di ricerca alla moda, il concetto stesso di collaborazione ha progressivamente subito un processo di dilatazione semantica, con una estensione dei referenti empirici che spazia oggi dalle pratiche di democrazia partecipativa, passando per varie forme di partenariato pubblico-privato, fino ad arrivare alle relazioni *peer to peer* legate all'economia di piattaforma.

Parallelamente, la crescita dell'interesse per questo tipo di pratiche da parte sia delle amministrazioni locali che dei *practitioners* non ha mancato di generare tendenze isomorfe ed effetti *bandwagon*, conducendo talvolta verso l'importazione di modelli che non sempre si rivelano adeguati per i diversi contesti di riferimento. Se è vero infatti che le pratiche collaborative possono apportare dei vantaggi nelle relazioni di interdipendenza e reciproca valorizzazione tra istituzioni/cittadini/attori privati, allo stesso tempo esse costituiscono una sfida per la capacità di governo o regolamentazione da parte delle istituzioni locali, che devono fare i conti con la scelta degli strumenti più idonei alle caratteristiche strutturali dei propri territori e delle proprie macchine amministrative.

Partendo da queste premesse, e adottando un approccio di analisi delle politiche pubbliche, nel presente lavoro ci proponiamo di mettere ordine nella scatola degli attrezzi a cui gli enti locali possono attingere per governare – laddove ne abbiano l'intenzione – questo tipo di pratiche. A tale scopo si farà ricorso alla categoria analitica degli strumenti di *policy*, cercando di individuare eventuali regolarità o dissomiglianze nelle strategie adottate dai Comuni, di ragionare sul possibile ruolo che essi possono giocare, e sui limiti che caratterizzano la loro azione. Oltre a poggiare su un'ampia rassegna della letteratura esistente e sulla documentazione reperibile sui portali delle singole amministrazioni locali, il saggio fa leva sui risultati di un *focus group* con i rappresentanti politici e amministrativi di tre città italiane (Milano, Bologna, Torino) condotto nell'ambito del *Progetto Jean Monnet «EUCity»* sui comuni

¹ Il presente contributo è stato pubblicato sulla Rivista *Istituzioni del Federalismo*, n. 4/2019, anno XL, ottobre/dicembre.

e l'economia collaborativa, oltre che su alcuni colloqui informali con amministratori ed esperti del tema.

2. Chi collabora per produrre cosa, quando, perché...

L'apertura del *policy making* locale ad attori diversi dalle istituzioni pubbliche non è certo una novità: dalla metà degli anni Novanta, in Italia come in molti altri contesti europei, i partenariati pubblico-privato, l'approccio della *governance* più in generale, così come forme di partecipazione e coinvolgimento diretto dei cittadini, hanno infatti preso piede in molte amministrazioni locali, dando vita a un caleidoscopio di esperienze sia sul versante della produzione delle politiche pubbliche che su quello della fornitura di servizi. Più di recente, tuttavia, l'attenzione di studiosi e operatori è stata catturata da un fenomeno contiguo ma per certi versi differente, ovvero le pratiche di collaborazione tra amministrazione, cittadini e altre organizzazioni operative sul territorio, basate sulla logica della condivisione di beni e servizi, e spesso agevolate dall'uso di tecnologie informatiche di nuova generazione. In questa sezione ci occuperemo di ricostruire i due fronti principali dell'ampio dibattito sorto attorno a queste pratiche, ovvero il filone della *sharing economy* e quello della coproduzione, al fine di rintracciare punti di contatto utili a impostare una riflessione sugli strumenti che gli enti locali hanno, o potrebbero avere, a disposizione per governare questa nuova sfida.

3. Sharing economy, sharing paradigm e governance collaborativa

Dall'inizio degli anni 2000 il concetto di *sharing economy* si è progressivamente affermato in relazione sia a un modello economico differente da quello tradizionale, incentrato su una cultura di cambiamento della produzione e dei consumi, sia sul versante delle interazioni tra produttori e consumatori². Rifkin è stato uno dei primi che ha usato il termine per indicare un passaggio

²J. SCHOR, *Debating the sharing economy*, in *Great Transition Initiative*, ottobre 2014, <https://greattransition.org/publication/debating-the-sharing-economy>

epocale: dal possesso all'accesso, dall'acquisto al riuso, un passaggio che vede la proprietà di un bene sostituita con l'esperienza di utilizzo di quel bene³. A partire da allora, molte sono le definizioni del fenomeno che sono state offerte innanzitutto da esperti coinvolti nel settore, e l'assenza di una definizione univoca è certamente fonte di confusione sia nell'uso dei termini che nelle prospettive. In effetti, il lemma *sharing* si presta ad essere utilizzato come un concetto ombrello, o meglio un paradigma all'interno del quale convivono una serie di pratiche diverse fondate non solo sullo scambio economico di beni e servizi tramite piattaforma, ma anche sulla condivisione o la collaborazione, e finalizzate alla progettazione e alla produzione di beni e servizi nell'ambito di una determinata comunità⁴. In proposito, Neal Gorenflo, cofondatore di *Shareable*, propone di distinguere tra *sharing transazionale* e *sharing trasformativa*⁵. Nel primo caso, quello che prevale è lo scambio economico basato sull'accesso a un servizio anziché sulla proprietà di un bene, e il raggiungimento di benefici individuali. Nel secondo caso, invece, le pratiche di *sharing* sono improntate alla collaborazione e alla cooperazione tra *regular producers* e utenti finali, che creano legami sociali solidi e duraturi con l'obiettivo di generare benefici per la collettività. In quest'ultimo caso quindi prevale la logica della condivisione più che quella dello scambio. Un'analoga distinzione è formulata da Iaione⁶, che propone di separare la «*sharing economy* che fa leva sull'*on demand* (e dunque sull'accesso individuale a beni/utilità/servizi in luogo del possesso, o sui micro-servizi) e la *sharing economy* che fa leva sul *pooling* (la collaborazione e i beni comuni)», così come da McLaren e Agyeman⁷, che in proposito parlano di *commercial sharing* vs. *communal sharing*.

³ J. RIFKIN, *L'era dell'accesso. La rivoluzione della new economy*, Milano, Mondadori, 2000.

⁴ D. MC LAREN, J. AGYEMAN (a cura di), *Sharing Cities. A Case for Truly Smart and Sustainable Cities*, Cambridge, MIT Press, 2015.

⁵ <http://collaboriamo.org/la-sharing-economy-transazionale-e-trasformativa-intervista-con-neal-gorenflo-al-ritorno-dalla-sharing-school/>

⁶ C. IAIONE, *Le politiche pubbliche al tempo della sharing economy. Nell'età della condivisione il paradigma del cambiamento è la collaborazione*, in E. POLIZZI, M. BASSOLI (a cura di), *Le politiche della condivisione. La sharing economy incontra il pubblico*, Milano, Giuffrè, 2016, p. 65.

⁷ D. MC LAREN, J. AGYEMAN (a cura di), *Sharing Cities*, cit.

Sebbene entrambe le dimensioni dello *sharing* rappresentino oggi una sfida per le capacità regolatorie delle amministrazioni cittadine⁸, è soprattutto sul versante più orientato alla collaborazione che i comuni sono chiamati a ripensare la propria scatola degli attrezzi per governare le politiche urbane, i servizi pubblici e il rapporto con i cittadini⁹. Rispetto a questo, un'utile distinzione analitica è quella tra le c.d. *sharing city*, in cui i governi locali si impegnano nel sostenere e facilitare professionisti e organizzazioni con esperienza nel campo della *sharing economy* al fine di promuovere pratiche innovative nel tessuto economico urbano, e le c.d. *co-city*, o città collaborative, in cui l'obiettivo primario è di «favorire la transizione delle città e soprattutto dei quartieri verso un ecosistema collaborativo urbano/metropolitano in cui la cura e la rigenerazione delle città, i bisogni delle persone e le prospettive dell'economia locale vengano affrontati, soddisfatti o coltivati facendo leva su strategie centrate sull'intelligenza civica e la collaborazione tra pubblico, privato e comunità/collettività»¹⁰. È nelle seconde che prendono vita dinamiche di *governance collaborativa* orientate alla produzione di politiche su scala urbana, e centrate su un ecosistema a quintupla elica che vede coinvolte cinque categorie di attori: non solo le due generiche categorie di pubblico e privato, ma anche una componente cognitiva (le scuole e l'università), le organizzazioni del terzo settore, e il settore civico composto da cittadini e innovatori sociali¹¹. In questo frangente negli ultimi anni si è sviluppata una fitta rete di esperienze riconducibili alla c.d. «amministrazione condivisa»¹², ovvero uno specifico modello organizzativo di relazioni tra amministrazioni pubbliche (perlopiù comunali) e cittadini che, pur affiancandosi al modello di amministrazione tradizionale

⁸ C. IAIONE, *Le politiche pubbliche al tempo della sharing economy*, cit.; F. CHASIN, *The role of governments in peer to peer sharing and collaborative consumption*, in P. ALBINSSON, Y. PERERA (a cura di), *The Rise of the Sharing Economy: Exploring the Challenges and Opportunities of Collaborative Consumption*, Westport, Praeger, 2018, p. 33 ss.

⁹ C. IAIONE, *Le politiche pubbliche al tempo della sharing economy*, cit.; E. POLLIZI, M. BASSOLI, *Fostering collaborative practices: the governance of sharing economy*, paper presentato alla IX Espanet Conference, Macerata, 22-24 settembre 2016.

¹⁰ C. IAIONE, *Le politiche pubbliche al tempo della sharing economy*, cit., p. 44.

¹¹ C. IAIONE, *Le politiche pubbliche al tempo della sharing economy*, cit.

¹² G. ARENA, C. IAIONE (a cura di), *L'età della condivisione. La collaborazione tra cittadini e amministrazione per i beni comuni*, Roma, Carocci, 2015.

senza sostituirlo, punta a promuovere «relazioni di collaborazione o, meglio, di condivisione, che si ispirano ad un complesso coerente di valori e principi generali, quali la fiducia reciproca; la pubblicità e trasparenza; la responsabilità; l'inclusività e l'apertura; le pari opportunità e il contrasto alle forme di discriminazione; la sostenibilità; la proporzionalità; l'adeguatezza e differenziazione; l'informalità; l'autonomia civica; la prossimità e territorialità»¹³. È a questa categoria che, rimanendo nell'ambito dei servizi pubblici locali, possono essere ascritte le pratiche ispirate a un ulteriore paradigma: quello della coproduzione.

3.2 La coproduzione

Il concetto di coproduzione ha cominciato ad essere introdotto nel lessico della pubblica amministrazione grazie ai primi lavori di Elinor Ostrom tra la fine degli anni '70 e l'inizio degli anni '80, venendo inizialmente definito come «coinvolgimento dei cittadini, dei clienti e dei consumatori, dei volontari e/o delle organizzazioni comunitarie nella produzione dei servizi pubblici» oltre che nel loro utilizzo¹⁴. La sua popolarità è poi progressivamente scemata nel corso degli anni '90, a vantaggio del paradigma neomanageriale e della concomitante ribalta della *customer satisfaction* come strumento principe per dar voce ai cittadini rispetto alla qualità dei servizi ricevuti¹⁵. La coproduzione come strumento per la fornitura di beni e servizi pubblici ha invece riguadagnato terreno negli ultimi dieci anni, sulla scia delle critiche diffuse ai limiti del NPM e al parallelo affermarsi della prospettiva della *New Public Governance*¹⁶, così come in risposta all'incedere della crisi economica globale e alle

¹³ <https://www.labsus.org/glossario-dellamministrazione-condivisa/>

¹⁴ J. ALFORD, *A public management road less travelled: clients as co-producers of public services*, in *Australian Journal of Public Administration*, 57, 4, 1998, pp. 128-137, p. 128.

¹⁵ A.J. MEIJER, *Networked Coproduction of Public Services in Virtual Communities: From a Government-Centric to a Community Approach to Public Service Support*, in *Public Administration Review*, 71, 4, 2011, pp. 598-607.

¹⁶ M. SORRENTINO, M. SICILIA, M. HOWLETT, *Understanding co-production as a new public governance tool*, in *Policy and Society*, 37, 3, 2018, pp. 277-293; D.F. KETTL, *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*. Washington DC, Brookings Institution Press, 2000; C. POLLITT, G.

conseguenti restrizioni di finanza pubblica che hanno interessato in maniera crescente i governi locali¹⁷.

Man mano che il fenomeno ha guadagnato consensi, come del resto è accaduto nel caso della *sharing economy*, si è assistito a una progressiva estensione semantica del concetto. Se fin dall'inizio gli elementi distintivi alla base della coproduzione erano stati individuati nel coinvolgimento diretto dei cittadini nella produzione di politiche pubbliche, da un lato, e nel carattere volontario dell'attività degli *users*, dall'altro, negli ultimi anni diversi autori hanno infatti evidenziato l'esistenza di una pluralità di co-attori potenzialmente coinvolti: non solo, quindi, i singoli cittadini/*users* (i c.d. *lay actors*), ma anche organizzazioni, associazioni ed enti no-profit che, grazie alle proprie risorse (finanziarie, di network, conoscitive, tecniche ecc.), possono agevolare i processi di collaborazione tra amministrazioni pubbliche e territorio¹⁸. La presenza di un coinvolgimento attivo e volontario dei cittadini/utenti, singoli o associati, resta comunque centrale in qualsiasi definizione di coproduzione, consentendo di distinguerla analiticamente da fenomeni contigui ma differenti, come il partenariato pubblico-privato e la *network governance*¹⁹. Si è poi osservato come il coinvolgimento dei *lay actors* e di altri attori non pubblici possa riguardare non solo la fase di produzione/fornitura del servizio *tout court*, ma anche quelle precedenti del *design* e del *management* e la successiva fase di *assessment*²⁰, estendendosi lungo tutto il ciclo di vita di un servizio

BOUCKAERT, *Public Management Reform. A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford, Oxford University Press, 2011.

¹⁷ L. CATALDI, *Coproduzione: uno strumento di riforma in tempi di austerità?*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 1, pp. 59-86.

¹⁸ V. PESTOFF, T. BRANDSEN, *Public governance and the third sector: Opportunities for co-production and innovation?*, in S. P. OSBORNE (a cura di) *The New Public Governance: emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, London, Routledge, 2010 pp. 223-237.

¹⁹ A. SANCINO, C. JACKLIN-JERVIS, *Co-Production and Inter-Organizational Collaboration in the Provision of Public Services: A Critical Discussion*, in M.G FUGINI, E. BRACCI, M. SICILIA (a cura di), *Coproduction of Services in the Public Sector: Experiences and Challenges*, Milan, Springer, 2016, pp. 13-27.

²⁰ T. NABATCHI, A. SANCINO, M. SICILIA, *Varieties of Participation in Public Services: The Who, When, and What of Coproduction*, in *Public Administration Review*, 77, 5, 2017, pp. 766-776.

pubblico. Ovviamente, a seconda della fase in cui la collaborazione ha luogo, varierà anche l'oggetto della coproduzione, che non necessariamente sarà confinato alla semplice compartecipazione del singolo utente alla fornitura di un servizio a cui è interessato (*user coproduction*), ma potrà riguardare la definizione delle priorità collettive per i servizi in un determinato territorio (o porzione di esso), la programmazione di attività strategiche, o la messa a punto di dispositivi di monitoraggio civico capaci di innescare benefici collettivi e processi di *empowerment* dell'intera società (*collaborative coproduction*)²¹.

Quest'ultimo punto ci consente di introdurre la varietà dei motivi, degli scopi e dei possibili vantaggi che il dibattito accademico associa alla crescente diffusione delle pratiche di coproduzione: a fianco di ragioni di ordine strumentale per i pubblici decisori, come ad esempio il mantenimento di standard accettabili di efficienza ed efficacia dei servizi a fronte del costante decurtamento delle finanze pubbliche (specie a livello locale), l'acquisizione di informazioni dal basso utili a decifrare la complessità dei problemi intrattabili (*wicked problems*)²², o ancora il tentativo di rinsaldare la legittimità percepita delle istituzioni pubbliche²³, vi sarebbero infatti benefici meno immediatamente tangibili ma non per questo trascurabili, quali l'accresciuta collaborazione tra soggetti e organizzazioni in qualche modo coinvolti nei processi di *policy making*, una maggiore consapevolezza dei cittadini e un loro *empowerment* in termini di capacità di individuare soluzioni innovative²⁴, nonché un aumento del capitale sociale complessivo²⁵.

²¹ T. BOIVARD, *Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services*, in *Public Administration Review*, 67,5, 2007, pp. 846-860; A.J. MEIJER, *Networked Coproduction of Public Services in Virtual Communities: From a Government-Centric to a Community Approach to Public Service Support*, in *Public Administration Review*, 71,4, 2011, pp. 598-607.

²² B.W. HEAD, J. ALFORD, *Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management*, in *Administration & Society*, 47,6, 2015, pp. 711-739.

²³ V. PESTOFF, *Towards a Paradigm of Democratic Participation: Citizen Participation and Co-Production of Personal Social Services in Sweden*, in *Annals of Public and Cooperative Economics*, 80, 2, 2009, pp. 197-224.

²⁴ E. BRACCI, M.G. FUGINI, M. SICILIA, *Co-production of public services: meanings and motivations*, in M.G. FUGINI, E. BRACCI, M. SICILIA (a cura di), *Coproduction of Services in the Public Sector*, cit., pp. 1-11.

²⁵ M. JAKOBSEN, *Can Government Initiatives Increase Citizen Coproduction? Results of a Randomized Field Experiment*, in *Journal of Public Administration Re-*

Allo stesso tempo, tuttavia, i possibili vantaggi appena elencati non sono affatto scontati: come qualsiasi altro dispositivo, per funzionare la coproduzione richiede formazione, specifiche competenze e – non ultimi – strumenti di *policy* adeguati che favoriscano la consapevolezza e la responsabilità di cittadini e istituzioni. Da questo punto di vista, il dibattito sulla coproduzione – sia accademico che istituzionale – risulta ancora acerbo, rischiando di rimanere ancorato a una dimensione perlopiù normativa²⁶. E invece, se è vero che la coproduzione può apportare dei vantaggi in termini di collaborazione tra istituzioni/cittadini/organizzazioni terze, allo stesso tempo essa costituisce una sfida per la capacità di governo o regolamentazione da parte delle istituzioni, che devono fare i conti con la scelta degli strumenti più idonei alle caratteristiche strutturali dei propri territori e delle proprie macchine amministrative.

4. ...e come? Gli strumenti per collaborare

Prendendo le mosse dal dibattito ricostruito nelle sue linee essenziali nel paragrafo precedente, in questa sezione ci proponiamo di mettere a fuoco la dimensione del *come* si realizzano le pratiche collaborative nelle città italiane. Posizionandoci a cavallo dei filoni di ricerca fin qui presentati (*sharing approach*, *governance* collaborativa e coproduzione), prenderemo in considerazione quelle pratiche di collaborazione tra istituzioni, cittadini – singoli o in gruppo – ed eventualmente altre organizzazioni operanti sul territorio, che prevedono la partecipazione volontaria dei soggetti coinvolti, e che sono orientate alla condivisione di beni e alla co-produzione di beni e servizi di pubblica utilità (e quindi non al mero scambio). Restano quindi fuori dalla nostra analisi sia il versante della c.d. *gig economy*, che prevede una mera transazione di denaro in cambio di accesso tra utenti/clienti e grandi imprese di piattaforma che offrono servizi individuali (es. *Airbnb*, *Uber* ecc.), sia gli

search and Theory, 23, 1, 2013, pp. 27-54; T. BOVAIRD, E. LÖFFLER, *We're All in This Together: Harnessing User and Community Co-Production of Public Outcomes*, Birmingham, University of Birmingham, Institute of Local Government Studies, 2012.

²⁶ T. NABATCHI, A. SANCINO, M. SICILIA, *Varieties of Participation in Public Services*, cit.

scambi P2P che avvengono tra singoli individui senza un coinvolgimento – almeno indiretto – delle amministrazioni pubbliche (es. *Blablacar*).

In letteratura le pratiche collaborative per la produzione dei servizi sono trattate alla stregua di uno strumento di *policy*²⁷, ovvero come un mezzo che i governi possono usare per indirizzare l'azione collettiva e risolvere problemi di rilevanza pubblica. Più precisamente, come accennato in precedenza introducendo la coproduzione, esse sono ricondotte al paradigma della *New Public Governance*, ovvero quella prospettiva di riforma della pubblica amministrazione che, partendo dal constatare i fallimenti e le debolezze dell'ondata managerialista degli anni '80-'90, propone una riorganizzazione dell'intervento pubblico basata su dispositivi di collaborazione (anziché su meccanismi competitivi di mercato), meccanismi di coordinamento (come correttivo alle precedenti operazioni di decentramento e di *agencification*) e un maggior coinvolgimento dei cittadini nei processi di *policy making* (in luogo del loro inquadramento come meri *customers*)²⁸.

In realtà, vista la natura composita del fenomeno in oggetto, in questa sede consideriamo le pratiche collaborative come un insieme articolato di *policy tools*, che sono sì caratterizzati da una matrice comune di scopi e principi (il coinvolgimento diretto di cittadini e organizzazioni terze nel *policy making*, la volontarietà della partecipazione, l'innovazione nelle modalità di interazione, l'enfasi verso la condivisione), ma che si distinguono a seconda del tipo di risorse che le istituzioni mettono in campo e, di conseguenza, del livello di coinvolgimento/ingerenza delle istituzioni stesse. In proposito, la classificazione più celebre e adatta ai nostri scopi è quella proposta da Hood²⁹, meglio conosciuta sotto l'acronimo N.A.T.O., che distingue tra risorse di autorità (*Authority*), risorse organizzative (*Organization*), risorse finanziarie (*Treasure*) e risorse informative (*Nodality*), potendo queste ultime sia essere utilizzate co-

²⁷ M. SORRENTINO, M. SICILIA, M. HOWLETT, *Understanding co-production*, cit.; M. HOWLETT, A. KEKEZ, O. POOCHAROEN, *Understanding Co-Production as a Policy Tool: Integrating New Public Governance and Comparative Policy Theory*, in *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 19, 5, 2017, pp. 487-501.

²⁸ D.F. KETTL, *The Global Public Management Revolution*, cit.; C. POLLITT, G. BOUCKAERT, *Public Management Reform*, cit.

²⁹ C. HOOD, *The Tools of Government*, London, Macmillan, 1983.

me strumento per orientare i comportamenti dei destinatari, sia essere reperite come base conoscitiva per formulare decisioni.

Trattandosi di pratiche basate sull'adesione volontaria di cittadini e organizzazioni private, la gamma di strumenti coercitivi (*authority*) utilizzabili da parte degli enti locali è giocoforza limitato, esulando dalla possibilità di stabilire obblighi. Tuttavia, alcuni dispositivi riconducibili alla categoria dell'*authority* possono essere usati nelle diverse fasi: ad esempio, le amministrazioni locali possono vincolare a esplicite priorità di intervento le azioni di sostegno verso iniziative provenienti dal basso, stabilire delle regole esplicite che i partecipanti devono seguire, concedere permessi o adottare meccanismi di certificazione/accreditamento degli attori che si candidano ad erogare servizi per la collettività. Guardando agli strumenti di natura organizzativa (*organization*), i comuni possono decidere di rafforzare la propria macchina amministrativa istituendo servizi, uffici, osservatori o comitati di monitoraggio *ad hoc*, creare specifiche agenzie o assegnare il compito di facilitare la collaborazione con i cittadini a fondazioni/società a cui partecipano, predisporre delle sedi di confronto istituzionalizzate, o ancora dotarsi di specifiche professionalità/expertise con posizioni a termine o tramite contratti di consulenza. Rispetto a quest'ultimo punto, che chiama in ballo la componente cognitiva del modello a quintupla elica della *governance* collaborativa, è in effetti importante segnalare la presenza di numerose collaborazioni attivate dai comuni con le Università, i Politecnici e con centri di ricerca e associazioni specializzate negli ambiti dell'economia collaborativa e della facilitazione dei processi partecipativi (ad es. *Labsus*, *Labgov*, *Collaboriamo* ecc.), come avremo modo di illustrare meglio nel corso dell'analisi dei casi di studio. Sul versante delle risorse finanziarie (*treasure*), i comuni possono favorire forme di collaborazione con la cittadinanza in fase di identificazione delle priorità di intervento riservando parte del budget alla costruzione partecipata del bilancio annuale. In fase di *design*, possono mettere a bando contributi per progetti e interventi promossi da cittadini e organizzazioni, attingendo ad esempio alle risorse provenienti da quei programmi nazionali (ad esempio i Piani Industria 4.0; il PON Metro riservato alle città metropolitane) o europei (ad esempio Horizon 2020) che prevedono linee di finanziamento per promuovere l'innovazione sociale ed economica; possono prevedere pratiche di coprogettazione; o ancora ideare dei contest – con relativi premi – finalizzati a premiare le migliori idee progettuali. Riguardo alla fornitura di servizi, possono prevedere forme di in-

centivazione o cofinanziamento per gruppi di cittadini o imprese che intendano sperimentare attività di coproduzione/condivisione, o intraprendere azioni con potenziali ricadute in termine di innovazione sociale; così come possono prevedere sgravi o bonus fiscali con le medesime finalità, o per promuovere un coinvolgimento attivo dei cittadini nella cura dei beni comuni. È quest'ultimo il caso, ad esempio, del c.d. «baratto amministrativo», ovvero uno «scambio, disciplinato mediante regolamento o deliberazione a carattere puntuale, attraverso cui l'ente locale [...] prefigura il riconoscimento di riduzioni e/o esenzioni fiscali [...] in relazione a determinate attività che taluni cittadini, singoli o associati, si impegnano ad esercitare sul territorio di afferenza, concernenti, in particolare, la pulizia, la manutenzione, l'abbellimento di aree verdi, piazze, strade ovvero la valorizzazione, il recupero e il riuso di aree e immobili inutilizzati»³⁰. Infine, numerosi sono gli strumenti che fanno leva su risorse di *nodality*: ad esempio, le amministrazioni locali possono predisporre campagne informative di sensibilizzazione della cittadinanza, oppure raccogliere suggerimenti e opinioni dal basso tramite assemblee civiche, consultazioni pubbliche e apposite piattaforme di *crowdsourcing*. Consultazioni pubbliche finalizzate al reperimento di informazioni non note all'amministrazione possono essere utilizzate anche in fase di *design* dell'intervento pubblico, mentre dall'altro lato un supporto informativo può essere fornito dall'amministrazione stessa, sottoforma di assistenza tecnica o di consulenze mirate, a quei cittadini, singoli o associati, che abbiano intenzione di portare avanti progetti innovativi di collaborazione. Gli enti locali possono poi avvalersi della propria posizione di nodo centrale nella rete di relazioni presenti sul territorio e predisporre dispositivi che favoriscano l'incontro tra domanda e offerta di servizi; così come possono utilizzare risorse di tipo informativo per il monitoraggio e la valutazione degli stessi, tramite strumenti classici come i report e le rilevazioni periodiche della soddisfazione dei cittadini, o sfruttando le potenzialità legate alla diffusione di dispositivi mobili connessi ai social per predisporre dispositivi istituzionali di *crowdsensing*, con funzione di mappatura del territorio e delle problematiche legate al funzionamento dei servizi.

Come è possibile evincere dalla carrellata fin qui illustrata, gli strumenti per innescare, sviluppare e sostenere pratiche collaborative orientate alla con-

³⁰ <https://www.labsus.org/glossario-dellamministrazione-condivisa/>

divisione di beni e alla coproduzione di servizi sono dunque molteplici, presuppongono l'attivazione di risorse differenti, includono dispositivi sia tradizionali che più innovativi e, soprattutto, non si escludono a vicenda. Chiaramente, a seconda del tipo di strumento utilizzato, il ruolo delle istituzioni pubbliche varierà in intensità e ampiezza: agire tramite l'utilizzo di strumenti regolatori, o attraverso l'azione di proprie risorse organizzative (umane o strutturali), implica infatti un impegno più diretto e immediato degli attori di governo; mentre l'utilizzo di incentivi o sussidi, o più ancora di informazioni volte a ottenere un comportamento desiderato, pur denotando una qualche intenzione di agire, si traduce in un coinvolgimento più *soft* e indiretto, che lascia maggiori margini di discrezionalità organizzativa e di azione nella mani dei destinatari. Analizzare come i governi locali combinano e calibrano gli strumenti per governare la collaborazione può dunque non solo aiutarci a delineare il ruolo che essi si candidano a svolgere nell'ambito di questo fenomeno, ma anche favorire la comprensione di se e quanto queste pratiche rappresentino una innovazione reale, coerente e deliberata nel governo dei servizi locali e delle città più in generale.

Fig. 1 Classificazione degli strumenti per le pratiche collaborative

Authority	Azioni vincolate a priorità stabilite dal pubblico; Regolamenti e requisiti ad hoc; Accordi e patti; Divieti e permessi; Certificazione dei providers
Organization	Riorganizzazione della macchina amm.va; Sedi di confronto istituzionalizzate; Agenzie/Fondazioni; Specifiche professionalità (esperti); Osservatori; Comitati di monitoraggio
Treasure	Allocazione del budget (es. bilancio partecipativo); Bandi; Cofinanziamento; Co-progettazione; Contest e premi; Incentivi diretti; Sgravi fiscali; Baratto amministrativo
Nodality	Campagne informative; Assemblee civiche; Consultazioni pubbliche (es. tramite piattaforme di crowdsourcing); Linee guida; Assistenza tecnica; Portali/piattaforme web; Dispositivi per <i>crowdsensing</i> ; Reports

5. Gli strumenti per collaborare in tre città: Bologna, Milano, Torino

Per rispondere ai quesiti appena citati, l'analisi empirica si è concentrata sulle tre città di Bologna, Milano e Torino, che da ormai alcuni anni si posizionano ai primi posti nei vari ranking delle città italiane più *smart* o innovative – come l'*ICity rate* del Forum PA e lo *Smart City Index* elaborato dalla

società *Ernst&Young*. La strategia prescelta è stata quella di prendere in considerazione città notoriamente attive sul versante delle pratiche collaborative, per poter meglio ragionare sulla varietà di strumenti attivati e sull'eventuale portata strategica di questi ultimi. Per la raccolta delle informazioni e per la ricostruzione dei processi nei tre contesti, anziché ricorrere al classico strumento delle interviste individuali in profondità, abbiamo scelto come primo step di utilizzare un metodo di indagine più interattivo, ovvero il *focus group*, in modo da far emergere più chiaramente, tramite il dialogo tra esperienze diverse, differenze, somiglianze ed eventuali elementi di criticità. Per ciascuna città abbiamo invitato sia esponenti politici che personale amministrativo o tecnici di staff, oltre che alcuni studiosi ed esperti in tema di *sharing economy* e amministrazione condivisa, chiedendo loro di ricostruire in chiave diacronica le principali esperienze maturate nelle rispettive amministrazioni. Le informazioni raccolte, debitamente trascritte e codificate, sono state in un secondo momento vagliate e integrate tramite uno spoglio della letteratura scientifica prodotta negli ultimi dieci anni sulle politiche urbane in ciascuno dei casi, oltre che attraverso un'analisi ragionata dei portali web (e dei rapporti ivi pubblicati) delle tre amministrazioni comunali.

5.1. *Bologna*

Bologna è stata la prima città italiana a regolamentare diverse forme di collaborazione tra cittadini e comune in un'ottica di amministrazione condivisa. Nel 2014, infatti, l'amministrazione di centro-sinistra guidata da Virginio Merola e giunta attualmente al secondo mandato, ha introdotto il cosiddetto «Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e Amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani». Esso ha costituito inizialmente una sorta di riconoscimento di quelle esperienze di azione diretta dei cittadini, singoli o associati, per la cura della città, già piuttosto diffuse e legate a una cultura politica propria di un contesto urbano vivace e connotato da una tradizione di associazionismo ed elevato civismo³¹. L'approvazione del Regola-

³¹ R. Bartoletti, F. Faccioli, *Public engagement, local policies and citizens' participation: an Italian case study of civic Collaboration*, in *Social Media + Society*, July-September, 1-11, 2016, DOI: 10.1177/2056305116662187.

mento mette inoltre a sistema alcune iniziative pionieristiche messe in atto dall'amministrazione comunale sul versante dell'economia collaborativa e dell'amministrazione condivisa; ne sono esempio IncrediBol (2010), un progetto nato nel 2010 per sostenere la crescita del settore culturale e creativo in Emilia-Romagna, in cui il comune di Bologna ha assunto il coordinamento promuovendo bandi periodici per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle *startup* del settore culturale e creativo, l'assegnazione di spazi e immobili di proprietà pubblica in comodato gratuito a realtà culturali e professionisti della creatività (*treasure*), e uno sportello di orientamento per imprese e cittadini (*nodality*); e il processo partecipativo per la definizione dell'Agenda Digitale di Bologna tra il 2011 e il 2012, in cui un percorso di apertura alle proposte di associazioni e cittadini, un ciclo di incontri e seminari (*nodality*), e un bando per la presentazione dal basso di progetti (*treasure*), sono stati predisposti e implementati attraverso un percorso monitorato dal Garante per la Partecipazione della Regione.

L'esperienza del regolamento bolognese si è poi tradotta in una buona prassi trasferibile in altri comuni italiani: nel 2015 infatti già 54 erano i comuni che avevano adottato il regolamento e 81 avevano avviato la procedura per l'approvazione³². L'adozione di uno strumento di *authority* per la regolamentazione delle forme di collaborazione tra cittadinanza e amministrazione è avvenuta comunque al termine di un lungo percorso di partecipazione condivisa, sostenuto dalla Fondazione del Monte di Bologna e Ravenna con il coinvolgimento di *Labsus* – laboratorio per la sussidiarietà – oltre che di studiosi, funzionari e cittadini. Il processo partecipativo – e quindi l'investimento sul versante della *nodality* – ha consentito ancora una volta la raccolta di informazioni e di stimoli dal basso, ampliando infine il sostegno per l'iniziativa, tanto che l'approvazione del regolamento è stata sostenuta dall'intero consi-

³²Rapporto *Labsus 2015: sull'amministrazione condivisa dei beni comuni*, https://www.labsus.org/wp-content/themes/Labsus/media/Rapporto_Labsus_2015_Ammministrazione_condivisa_dei_beni_comuni.pdf

glio comunale³³. Sulla base del documento, le forme di collaborazione tra l'amministrazione e i cittadini si concretizzano attraverso alcuni patti. Le aree di intervento sono molteplici e diversificate, andando dalla cura degli spazi comuni (es. aree verdi, portici), ad attività ricreative e di inclusione sociale o di socializzazione e culturali, fino ad arrivare a questioni più complesse come quella dei criteri per la destinazione delle risorse di bilancio.

Sulla base delle riflessioni emerse durante il *focus group*, per l'attuale amministrazione questo tipo di orientamento è frutto di una scelta politica che vede la co-progettazione come «modello ordinario di regolazione dei rapporti», a cui fa seguito una fase di rendicontazione in cui si dà conto alla cittadinanza delle risorse utilizzate, dei criteri adottati e dell'impatto degli interventi. Oltre a regolamentare, infatti, il comune di Bologna utilizza numerosi strumenti di *nodality* sia per raccogliere informazioni che per diffonderle come, ad esempio, la mappa interattiva dei progetti di rigenerazione degli spazi pubblici. Creata originariamente nel 2013 per censire gli immobili in disuso, e poi opportunamente aggiornata, tale mappa non solo raccoglie tutti i patti di collaborazione, ma anche gli interventi realizzati dal Comune a sostegno della rigenerazione degli spazi pubblici, il benessere di comunità e lo sviluppo economico urbano³⁴. Altri strumenti di *nodality* sono le consultazioni (dal 2014) e i laboratori di quartiere (dal 2017), finalizzati ad individuare le criticità e le esigenze delle varie zone urbane, o anche i questionari che si svolgono periodicamente. Seguono poi una serie di progetti in cui l'amministrazione, sempre in una prospettiva di coproduzione, interviene attraverso strumenti di *treasure*, finanziando quindi varie attività culturali, forme di collaborazione della cittadinanza o il recupero di spazi pubblici: tra le varie iniziative, a titolo esemplificativo, si segnalano i bandi a sostegno di giovani e adolescenti (dal 2017, cofinanziati dal PON Metro), che prevedono contributi per soggetti del terzo settore che presentino progetti per lo sviluppo integrato dei territori con il coinvolgimento diretto di istituti scolastici; il progetto *Rock - living lab (Regeneration and Optimisation of Cultural heritage in creative and Knowledge cities)*, cofinanziato dal programma europeo Horizon 2020, finalizzato a

³³ P. Michiara, *I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. L'esperienza del Comune di Bologna*, in *Aedon. Rivista di arti e di diritto online*, n.2, 2016, doi: 10.7390/83584.

³⁴ <http://www.comune.bologna.it/collaborarebologna/collaborare/>

connettere le diverse progettualità attive nella zona universitaria; il bando Futuro Prossimo, anch'esso finanziato tramite risorse europee, volto a premiare progetti sociali e culturali promossi da giovani studenti; il progetto S.A.L.U.S SPACE, vincitore del primo bando europeo del Programma U.I.A. (*Urban Innovative Actions*), coordinato dal Comune di Bologna e finalizzato all'inserimento in un contesto locale in degrado di un centro di ospitalità, lavoro, welfare interculturale e benessere destinato a migranti e rifugiati; e varie iniziative a sostegno di campagne di *crowdfunding* civico destinato alla riqualificazione di quartiere (ad es. «Rivoluzione verde in Montagnola» e «Un passo per San Luca»).

L'implementazione di tutte queste iniziative ha richiesto, nel corso del tempo, anche il ricorso a strumenti di natura organizzativa volti a favorire la collaborazione con la cittadinanza e a gestire le interazioni: non solo la rete online, tramite il network Iperbole, ma anche la stabilizzazione della cooperazione con le fondazioni partecipate (Fondazione per l'Innovazione Urbana) e con expertise esterne (*Labsus*, *Labgov*), e un ufficio interno per la promozione della cittadinanza attiva. La collaborazione con i soggetti appena menzionati riguarda anche la fase di monitoraggio e valutazione dei servizi e delle pratiche attivate, dove tuttavia prevalgono ancora strumenti più *soft* e meno strutturati di raccolta di feedback e segnalazioni, come i questionari e le campagne informative (es. Racconta la tua città; Laboratorio Aria; Laboratori PUMS sulla mobilità sostenibile; HousINGBO. Laboratorio permanente sulla condizione abitativa studentesca a Bologna).

In conclusione, quindi, nel caso di Bologna si può parlare senz'altro di un modello di *governance* collaborativa, agevolata non solo da un approccio consolidato delle amministrazioni di centro-sinistra che si sono succedute, ma anche da un tessuto associativo molto articolato, presente già in passato e rafforzatosi negli anni, grazie anche alla presenza di una vasta popolazione studentesca. Da questo punto di vista, l'amministrazione si mostra ricettiva di fronte a un contesto urbano in costante mutamento e agli stimoli che provengono dal basso, da un lato promuovendo la cittadinanza attiva tramite strumenti di natura informativa e finanziaria e, dall'altro, attingendo a risorse organizzative e di *authority* per indirizzare le iniziative emergenti entro un quadro coerente e istituzionalmente definito.

5.2. Milano

A Milano l'interesse dell'amministrazione comunale verso la sperimentazione e l'avvio di pratiche collaborative prende vita nel 2011, con la vittoria della coalizione di centrosinistra guidata da Giuliano Pisapia. La nuova amministrazione, marcando la propria discontinuità rispetto ai precedenti vent'anni di governo di centrodestra, e facendo leva sul paradigma emergente delle *smart cities*, promuove fin da subito un'agenda caratterizzata dalla centralità del rapporto tra nuove tecnologie e servizi all'impresa, da un lato, e da una maggiore apertura delle sedi decisionali alla società civile nel suo complesso, dall'altro³⁵. Già nel 2013, infatti, il Comune comincia a mettere ordine nel vivace vivaio di esperienze dal basso che spontaneamente cominciavano a prendere vita, predisponendo un elenco qualificato degli spazi di *coworking* da incentivare con appositi bandi di cofinanziamento.

L'occasione per trasformare questi primi passi in azioni di sistema giunge però dalla manifestazione *Expo 2015*: già alla fine del 2013, a fronte dell'azione di gruppi e associazioni che cominciavano ad attrezzarsi per sfruttare le opportunità offerte dalla *sharing economy* per accogliere gli oltre 20 milioni di visitatori attesi, l'amministrazione comunale inizia un percorso di ascolto e di predisposizione di strumenti di natura prevalentemente informativa e finanziaria per tener traccia delle iniziative in corso e incentivarne uno sviluppo coerente con un percorso di innovazione della città. Vanno in questo senso la costruzione di un registro degli operatori e degli esperti della *sharing economy*, utile a «prendere le misure» dell'entità del fenomeno e a instaurare un rapporto stabile con i soggetti attivi sul territorio, e parallelamente il percorso partecipato verso una delibera comunale con cui l'amministrazione si impegna a promuovere la diffusione dell'economia collaborativa e al contempo stabilisce le linee di indirizzo entro cui le iniziative presenti e future dovranno trovare collocazione. La delibera, approvata nel dicembre del 2014 dopo una di-

³⁵ M. BERNARDI, D. DIAMANTINI, *Shaping the sharing city: An exploratory study on Seoul and Milan*, in *Journal of Cleaner Production*, 203, 2018, pp. 30-42; I. PAIS, E. POLIZZI, T. VITALE, *Governare l'economia collaborativa per produrre inclusione: attori, strumenti, stili di relazione e problemi di implementazione*, in A. ANDREOTTI (a cura di), *Governare Milano nel nuovo millennio*, Bologna, Il Mulino, 2019, pp. 215-237.

scussione online su contenuti aperta a cittadini e associazioni, e accompagnata dal documento «*Milano sharing city*» che funge per certi versi da piano d'azione dell'amministrazione comunale, è uno strumento di regolazione *soft* che si limita a stabilire delle linee guida e a codificare il ruolo di stimolo e facilitazione di cui il Comune intende farsi carico, con una funzione prevalente di accompagnamento piuttosto che di regia, in linea con lo stile di governo «leggero» caratteristico dell'esperienza milanese degli ultimi decenni³⁶. Ne è testimonianza, del resto, l'assenza di ristrutturazioni significative nell'organizzazione della macchina comunale, a cui si preferisce l'affiancamento di *advisor* esterni e l'utilizzo di numerosi e stabili contatti con esperti internazionali³⁷.

L'approccio seguito nella predisposizione di strumenti per il governo delle interazioni con la società civile appare in effetti piuttosto graduale: negli ultimi due anni della giunta Pisapia il comune rinsalda infatti il proprio impegno nel favorire lo sviluppo di modelli di business innovativi tramite strumenti organizzativi come *Fabriq* (un incubatore di *startup*) e *Cohub Milano* (uno spazio di promozione dell'economia collaborativa in concessione a titolo gratuito ad operatori di settore); strumenti di *nodality* come il Blog Milano IN, uno spazio di dibattito virtuale con la cittadinanza sulle trasformazioni urbane; e strumenti di natura finanziaria come gli incentivi a gestori e utenti di *co-working*, *fablabs* e *makerspace*, e il sostegno economico allo sviluppo di una piattaforma di *crowdfunding* civico. Oltre a questi strumenti, riconducibili perlopiù al profilo delle *sharing cities*, si registra una certa apertura a pratiche assimilabili al paradigma della *governance* partecipativa e collaborativa, sia in fase di definizione delle priorità di intervento, come ad esempio il bilancio partecipativo (la cui prima edizione è realizzata nel 2015), sia in fase di produzione dei servizi, come con il progetto «Welfare di tutti», realizzato in collaborazione con il Politecnico e con il terzo settore, che prevede la creazione di una piattaforma digitale cittadina dedicata all'offerta dei servizi domiciliari di welfare e il sostegno delle pratiche di coproduzione attivate nei condomini, nelle aziende e nelle scuole.

Con il passaggio dalla giunta Pisapia al primo mandato da sindaco di Giuseppe Sala (2016) si riscontra una certa continuità, con ulteriori investimenti

³⁶ I. PAIS, E. POLIZZI, T. VITALE, *Governare l'economia collaborativa*, cit., p. 223.

³⁷ M. BERNARDI, D. DIAMANTINI, *Shaping the sharing city*, cit., p. 36.

sul versante della *nodality*: è il caso della piattaforma WE-MI per l'incontro tra domanda e offerta di servizi di welfare coprodotto; del portale Milano Partecipa attraverso cui i cittadini possono esprimere proposte per il bilancio partecipativo, votare i progetti e ricevere informazioni; del Catalogo dei servizi di Economia e Collaborativa e Sharing Economy della città di Milano (2019); e della costituzione dell'Albo delle *Social Streets* con cui il Comune, replicando la strategia della certificazione effettuata riguardo agli operatori della *sharing economy* e degli spazi di *coworking*, si dota di uno strumento di ricognizione che consente di incanalare entro binari istituzionali il rapporto con le oltre 70 esperienze sorte spontaneamente. Analoghi elenchi qualificati sono poi istituiti, sempre nel 2017, per i *Makerspace* e i *FabLab*, selezionati in base a requisiti di qualità stabiliti dall'amministrazione comunale.

Allo stesso tempo, vengono lanciati nuovi programmi di ampio respiro, che fanno leva su strumenti di natura prevalentemente finanziaria: rientra in questo novero il programma Manifattura Milano, costruito nel 2017 attraverso un percorso di co-design tra Comune, imprese, associazioni, *makers* e università, che intende far maturare le condizioni per la nascita di imprese operanti nel campo della manifattura digitale e del nuovo artigianato. Sebbene l'intenzione dichiarata sia quella di collegare tale obiettivo con il più ampio scopo di «rigenerare le periferie e promuovere la coesione sociale»³⁸, il programma sembra però più che altro concentrato sul recupero di spazi non utilizzati e sul sostegno all'imprenditoria di settore, risultando piuttosto debole il collegamento con l'hinterland e con la dimensione metropolitana più generale³⁹, così come il tentativo dell'amministrazione comunale di orientare in qualche modo gli interventi.

Più orientati alla rigenerazione delle periferie e a finalità di natura collettiva sembrano essere invece altre iniziative recentemente cofinanziate da fondi europei e statali, come la creazione dell'Hub dell'innovazione inclusiva (PON Metro), finalizzato a coinvolgere i cittadini residenti nei quartieri più difficili nella co-progettazione e realizzazione di progetti innovativi nell'ambito dei servizi; il progetto *Sharing City* (Horizon 2020), che ha l'obiettivo di realizzare, tramite azioni di co-progettazione, un quartiere *smart* a emissioni quasi ze-

³⁸ <https://www.manifattura.milano.it/manifattura-milano/>.

³⁹ I. PAIS, E. POLIZZI, T. VITALE, *Governare l'economia collaborativa*, cit., p. 232.

ro in un'area esterna alla cintura urbana; e il progetto Scuola dei quartieri (PON Metro), avviato nel 2019 per far nascere progetti e servizi (servizi di vicinato, attività commerciali con impatto sociale, mutuo aiuto, aggregazione ecc.) ideati e realizzati dai cittadini, utili a migliorare la qualità della vita in alcuni quartieri periferici (aree bersaglio) individuati a monte dall'amministrazione comunale. In tutti questi casi si nota una maggiore volontà istituzionale di indirizzare le pratiche collaborative verso obiettivi di governo predefiniti, abbinando all'incentivo finanziario la definizione di vincoli alla discrezionalità dei beneficiari.

Questa tendenza verso una maggiore regolazione – per quanto *soft* – delle pratiche di collaborazione appare del resto confermata, sempre negli ultimi due anni, dall'introduzione di strumenti tipici dell'amministrazione condivisa, come il Regolamento sui beni comuni, l'avvio dei Patti di collaborazione, la stipula di un Patto di partecipazione per accedere al processo di definizione del bilancio partecipativo, o ancora – sul piano del *treasure* – l'introduzione dello strumento del baratto amministrativo. Si tratta tuttavia di una tendenza piuttosto recente, che non mette in discussione né il tradizionale «stile ambrosiano» di governo della città⁴⁰, né un modello di *governance* leggero in cui l'amministrazione comunale, con il supporto cognitivo di *advisor* esterni e finanziario delle principali Fondazioni operanti sul territorio, gioca un ruolo che è essenzialmente di connessione, sostegno e facilitazione delle interazioni tra diverse categorie del mondo produttivo, del terzo settore, della conoscenza, e della cittadinanza nel suo complesso.

5.3. Torino

Come vari studi testimoniano⁴¹, dalla metà degli anni '90 la città di Torino è stata protagonista di un processo di profondo cambiamento, che ha interes-

⁴⁰ M. BERNARDI, D. DIAMANTINI, *Shaping the sharing city*, cit.

⁴¹ G. PINSON, *Political government and governance: strategic planning and the reshaping of political capacity in Turin*, in *International Journal of Urban and Regional Research*, 26, 3, 2002, pp. 477-493; S. BELLIGNI, G. POMATTO, S. RAVAZZI, *Regime urbano e coalizione di governo a Torino*, in *Polis*, 1, 2009, pp. 5-30; S. BELLIGNI, S. RAVAZZI, *La politica e la città. Regime urbano e classe dirigente a Torino*, Bologna, Il Mulino, 2012; F.I. FALOMI, S. DE GIORGIO, *Managing ecosystems for so-*

sato sia il suo modello produttivo (da vecchia *company town* fordista, centrata sul sistema Fiat, a metropoli post-industriale), sia la sua struttura urbana, divenuta sempre più policentrica. La rigenerazione urbana e l'innovazione tecnologica, assieme alla realizzazione di grandi eventi sul suolo cittadino (come le Olimpiadi invernali del 2006), hanno rappresentato i motori di questa trasformazione, in cui il governo comunale ha assunto progressivamente una funzione attiva di pilotaggio e di coordinamento della fitta rete di *stakeholders* formatasi a supporto delle politiche locali: business, settore della conoscenza (in particolare università e Politecnico), fondazioni bancarie e terzo settore⁴².

Negli ultimi anni poi, anche grazie allo stimolo proveniente dal settore associativo e della cooperazione⁴³, si è assistito alla messa a punto di una serie di azioni volte a conciliare la trasformazione urbana con l'obiettivo dell'innovazione sociale e, ancor più di recente, con il paradigma dell'economia circolare, in parallelo allo sviluppo di pratiche collaborative aperte non solo ai gruppi organizzati ma anche ai singoli cittadini. I primi passi in questa direzione sono stati compiuti intorno al 2006/2007 nel settore dell'*housing* sociale, con la predisposizione di una serie di strumenti di natura finanziaria come ad esempio incentivi e concessioni di spazi di proprietà comunale destinati alle coabitazioni giovanili solidali. Sempre nello stesso periodo, il comune comincia ad attrezzarsi sul piano organizzativo per facilitare e incanalare entro un alveo istituzionale le esperienze di cittadinanza attiva; in particolare vengono create le c.d. Case di quartiere, ovvero spazi concessi dal comune che offrono ai cittadini occasioni di incontro attraverso rassegne culturali, sportelli sociali, laboratori di autoproduzione e altre iniziative di collaborazione civica. Pur non sostituendosi alle circoscrizioni, che conservano intatte le proprie competenze tecnico-amministrative, le Case di quartiere in un certo senso le affiancano assorbendone il ruolo di contatto diretto con la cittadinanza e di promozione della partecipazione, fino a diventare partner privilegiati dell'ammini-

cial innovation: the case of Torino Social Impact, paper presentato in occasione del XIII Colloquio Scientifico sull'impresa sociale, Università degli studi di Roma «Tor Vergata», 24-25 maggio 2019.

⁴² S. BELLIGNI, G. POMATTO, S. RAVAZZI, *Regime urbano e coalizione di governo a Torino*, cit.

⁴³ F.I. FALOMI, S. DE GIORGIO, *Managing ecosystems for social innovation*, cit.

strazione comunale nella predisposizione e nell'affiancamento di progetti, anche europei, dedicati a queste tematiche.

Proprio i fondi messi a disposizione dai programmi europei e da bandi nazionali, specie nel periodo 2014-2020 (Fondi strutturali destinati al PON Metro; Horizon 2020; Bando Periferie della Presidenza del Consiglio), hanno rappresentato una importante leva per l'espansione e lo sviluppo di politiche a sostegno delle pratiche di collaborazione. Vanno in questo senso, ad esempio, il progetto europeo ProGIreg sulla rigenerazione urbana inclusiva ed ecologica, che prevede di convertire aree del quartiere di Mirafiori Sud in un laboratorio a cielo aperto per l'innovazione tecnologica e sociale *nature-based*; *Torino Social Factory*, misura finanziata nell'ambito del PON Metro volta a fornire sostegno tecnico e finanziario ai progetti di innovazione sociale promossi dal terzo settore capaci di includere la società civile nella coproduzione di welfare e di innescare processi di rigenerazione urbana in aree periferiche ad elevata criticità; e il progetto «AxTO: Beni comuni e periferie» (co-finanziato dal governo nazionale) finalizzato alla cura, manutenzione e rigenerazione del territorio con azioni negli ambiti dell'abitare, del lavoro, della cultura e della partecipazione civica, per il quale è prevista la collaborazione costante tra cittadini e istituzioni in fase di progettazione degli interventi. Tutti questi programmi offrono ovviamente all'amministrazione comunale risorse finanziarie da destinare alla promozione e all'accompagnamento di pratiche collaborative; tuttavia, grazie al contatto e allo scambio costante con altre città partner, essi favoriscono anche la maturazione di strumenti di natura organizzativa sia *ad hoc*, come ad esempio il Servizio di accompagnamento sociale per il progetto AxTO costituito da un sistema di sportelli fissi e itineranti per ricevere informazioni e segnalare criticità, sia trasversali, come il c.d. Gruppo di Lavoro sui beni comuni composto da personale di vari uffici comunali e delle Circoscrizioni per mantenere un dialogo aperto con i cittadini che propongono idee progettuali, e per individuare l'iter da seguire per realizzarle. Va in questo senso anche la partecipazione del Comune di Torino all'Associazione *Urban Lab* (ex *Urban Center*), che ha funzione di informazione, di comunicazione e di interlocuzione riguardo alle iniziative di rigenerazione urbana portate avanti sul territorio. Altri strumenti di *nodality* sono stati poi attivati sempre grazie a progetti europei, come alcuni cicli formativi sul *crowdfunding* (PON Metro) e la creazione di un *hub* sull'economia circolare, con seminari e incontri partecipativi (Progetto *Urban Wins*).

In parallelo alle opportunità offerte dai partenariati e da programmi di finanziamento esterni, dal 2014 in poi prendono vita ulteriori iniziative dell'amministrazione comunale riconducibili, da un lato, al paradigma della città collaborativa, come ad esempio l'introduzione del bilancio deliberativo (2014) e, nell'ambito del più ampio programma di *policy* denominato *Co-city*, l'approvazione del Regolamento sui Beni Comuni (2016) e l'avvio dei patti di collaborazione (2018), sulla falsariga dell'esperienza bolognese; e, dall'altro, alle pratiche di *sharing* più propriamente dette, come lo sviluppo di *app* per il *crowdsourcing* (ad es. *Crowdmapping Mirafiori Sud/Miramap*, una mappa interattiva georiferita, utilizzata dai cittadini per segnalare problemi e proposte riguardo lo spazio pubblico del quartiere, o *Junker*, una *app* concepita per aiutare i cittadini nella raccolta differenziata e nell'utilizzo delle informazioni fornite dagli utenti per monitorare e migliorare il servizio), la predisposizione di soluzioni pubbliche per la *sharing mobility* (come *TObike*), o ancora il lancio di *living-lab* in cui cittadini, imprese e pubblica amministrazione esplorano e sperimentano insieme prodotti, tecnologie e servizi innovativi in un'area specifica della città, con l'obiettivo di testarne funzionalità e utilità per gli utenti finali.

La crescita numerica e qualitativa degli strumenti adottati va indubbiamente di pari passo con un processo di maturazione organizzativa degli uffici comunali, e una conseguente crescita della consapevolezza del fenomeno e dei suoi possibili usi, che conducono nel tempo a una maggiore capacità di indirizzo da parte dell'amministrazione⁴⁴. Sebbene infatti gli strumenti fin qui discussi vedano l'amministrazione comunale svolgere un ruolo che è essenzialmente di promozione e sostegno (logistico, informativo e finanziario) di iniziative che prendono vita dal basso, alcune iniziative istituzionali possono comunque essere ricondotte alla categoria dell'*authority*, denotando la volontà di indirizzare e guidare i processi in corso affinché concorrano alla «ricomposizione della coesione sociale in quelle parti [periferiche] della città che non erano state coinvolte nelle principali trasformazioni urbane»⁴⁵ portate avanti nei decenni precedenti. Ne è un esempio l'esplicita indicazione, da parte del

⁴⁴ Elemento emerso nel corso del *focus group*.

⁴⁵ F.I. FALOMI, S. DE GIORGIO, *Managing ecosystems for social innovation*, cit., p. 10.

comune, di specifiche aree bersaglio su cui concentrare gli interventi del programma AxTO, e la parallela introduzione di clausole sociali nelle procedure di *public procurement*; così come lo scivolamento verso un'indicazione *top-down* delle aree progettuali su cui concentrare gli interventi del bilancio deliberativo, dopo una prima edizione che aveva previsto un processo deliberativo anche per le scelte di localizzazione degli interventi⁴⁶.

Ciò non sminuisce tuttavia il ruolo fondamentale giocato da alcuni requisiti dell'ecosistema torinese, quali la presenza di un robusto sistema di competenze scientifiche e tecnologiche (Università e Politecnico), un terzo settore con significative capacità imprenditoriali, un sistema industriale profondamente radicato sul territorio, e la presenza di Fondazioni di origine bancaria già impegnate in diverse forme di finanza per l'impatto sociale (es. Compagnia di San Paolo e Fondazione CRT)⁴⁷. Tutte le pratiche fin qui menzionate sono state infatti progettate e implementate grazie alla collaborazione e all'intervento diretto di tutte le categorie appena citate, con un ruolo attivo di stimolo e di regia svolto da parte delle istituzioni. Pare confermata quindi, anche guardando alle pratiche collaborative, quella formula di *governance through government* che Belligni *et al.*⁴⁸ avevano proposto per inquadrare il modello di governo delle trasformazioni urbane a Torino alla fine dello scorso decennio.

6. Conclusioni: quale ruolo per gli enti locali?

L'analisi delle tre città conferma un ruolo attivo delle amministrazioni locali nel promuovere, regolare e sostenere pratiche di collaborazione con e tra i cittadini. La componente regolativa degli strumenti è presente in tutti e tre i casi, ma costituisce solo una piccola parte dell'azione dei comuni, connotandosi come strumento di *soft law* che risponde a un bisogno di codificare le

⁴⁶ G. POMATTO, S. RAVAZZI, *Partecipare alle scelte pubbliche. L'esperienza del Bilancio deliberativo di Torino*, Rapporto di ricerca, 2017.

⁴⁷ F.I. FALOMI, S. DE GIORGIO, *Managing ecosystems for social innovation*, cit.

⁴⁸ S. BELLIGNI, G. POMATTO, S. RAVAZZI, *Regime urbano e coalizione di governo a Torino*, cit.

esperienze già attive e a dare una risposta standardizzata a domande di partecipazione che provengono dal basso.

La natura scarsamente coercitiva di questi strumenti discende dal carattere intrinsecamente volontario delle pratiche di collaborazione, che induce le amministrazioni a far ricorso anche strumenti di tipo non regolativo al fine di orientare i comportamenti collettivi nella direzione desiderata. Da questo punto di vista, infatti, le tre amministrazioni intervengono con numerosi strumenti di *nodality* volti, da una parte, a fornire informazioni e indicazioni ai cittadini e, dall'altra, a raccogliere le richieste provenienti dal basso oltre che ad ampliare la conoscenza delle diverse aree delle città e dei relativi bisogni. Nel tempo inoltre la stessa struttura organizzativa dei tre comuni si è adattata a un modello di *governance* collaborativa, disegnando nuovi servizi e strutture, e sperimentando — o sistematizzando, anche con forme istituzionalizzate di partenariato — forme di collaborazione con esperti, associazioni, gruppi di cittadini e fondazioni esterne. Interventi incisivi di promozione e sostegno sono stati poi realizzati tramite strumenti di *treasure*, che in tutte e tre le città attingono ampiamente da finanziamenti esterni, prevalentemente europei, come ad esempio i programmi Horizon 2020, i fondi strutturali destinati alla politica di coesione, o altri partenariati transnazionali basati su innovazione sociale e sostenibilità. L'utilizzo di tali strumenti, oltre a tradursi nella fornitura di risorse concrete ai territori, e a favorire un potenziamento delle pratiche collaborative, rappresenta anche un'opportunità per l'ampliamento e il consolidamento di legami con altre città a livello europeo, elemento reputato indispensabile per poter incidere in futuro anche sugli aspetti più propriamente regolativi della *sharing economy* di tipo transazionale.

L'analisi ha mostrato poi come gli strumenti adottati si concentrino soprattutto nelle fasi di identificazione delle priorità di intervento e di progettazione ed erogazione dei servizi. Più debole invece appare il coinvolgimento dei cittadini nella fase di monitoraggio e valutazione delle politiche urbane, così come deboli appaiono il monitoraggio e la valutazione delle esperienze collaborative e dei loro esiti. I pochi strumenti individuati — come gli osservatori e i report sulle attività realizzate, così come le applicazioni aperte ai feedback della cittadinanza — seppur utili, non vanno oltre la raccolta di segnalazioni di malfunzionamenti o problemi relativi a segmenti di servizio o a singoli quartieri. La debolezza dei sistemi di monitoraggio e valutazione in generale, abbinata alla parallela, progressiva espansione dei progetti e delle pratiche at-

tivate, potrebbe condurre ad alcune criticità legate alla stabilizzazione e alla messa a sistema delle innovazioni introdotte. Come sottolineato da Pais *et al.*⁴⁹ nel caso milanese, l'impressione che si ricava dalla varietà degli strumenti utilizzati e dalla loro sequenza temporale è infatti quella di una rincorsa ad assecondare e governare spinte provenienti dal basso o occasioni che vengono da fuori (ad es. eventi particolari come *Expo*, o gli stessi programmi di finanziamento europei, o le opportunità di partenariato internazionale), in assenza di un disegno strategico più ampio che, partendo da un bilancio delle esperienze realizzate, inquadri il fenomeno delle pratiche collaborative nell'ambito delle politiche di area metropolitana. In effetti in tutte le città esaminate – tutte e tre città metropolitane – le azioni avviate si fermano in prevalenza entro i confini comunali, mancando una connessione con le politiche di area vasta; elemento questo tanto più critico quanto più si rimane nell'ambito dei servizi pubblici a cittadini e imprese che sempre più hanno scala sovracomunale.

Se molte sono le somiglianze tra le tre città sia in termini di aspetti positivi che di eventuali debolezze, non mancano però differenze sostanziali. Esse sembrano discendere principalmente da tre fattori: le caratteristiche degli ecosistemi urbani, le diverse sfide che i tre governi locali si sono trovati ad affrontare, e la *legacy* delle tre città in materia di relazioni con il territorio. Per Bologna si è trattato di cogliere le opportunità e di affrontare anche le possibili esternalità derivanti da un progressivo e rapido incremento della popolazione studentesca e dalla trasformazione in città di interesse turistico. Ciò ha implicato azioni a favore del mantenimento di un equilibrio tra progetti più puramente collaborativi e offerta di nuovi servizi, necessari per rispondere alla trasformazione del tessuto sociale ed economico. Di conseguenza in questo caso si può vedere un passaggio da un progetto originario di *co-city* verso un numero sempre maggiore di pratiche di *sharing* incentrate sull'offerta di nuovi servizi e la regolazione di pratiche con finalità economica. Milano invece, proprio per il suo tessuto economico e produttivo, e per l'occasione offerta da *Expo 2015*, si è orientata inizialmente verso progetti di innovazione tecnologica e di internazionalizzazione delle imprese, configurandosi innanzitutto come una *sharing city*. Soltanto negli ultimi tempi ha ampliato il ventaglio di

⁴⁹ I. PAIS, E. POLIZZI, T. VITALE, *Governare l'economia collaborativa*, cit., pp. 228-229.

azioni a favore di una *governance* collaborativa più aperta anche a pratiche partecipative. Infine Torino, che negli ultimi anni ha dovuto ripensarsi come città, superando il modello industriale a favore di una conversione post-industriale: la crisi della FIAT ha lasciato in eredità alla città di Torino «non solo comparti industriali dimessi che creano delle cesure nella maglia urbana, ma anche quartieri residenziali fantasma, enclave di marginalità e degrado»⁵⁰. Di fronte a questa sfida, la città di Torino ha cercato di procedere su entrambi i versanti – quello della *sharing* e quello della collaborazione – impegnandosi sia in interventi volti a sostenere il rilancio di attività economiche e imprenditoriali che a rivitalizzare aree periferiche attraverso ad esempio le case di quartiere o le coabitazioni solidali giovanili.

È chiaro quindi che, al netto di innegabili fenomeni isomorfici che hanno accompagnato la ricerca di soluzioni in tutti e tre i casi esaminati, ogni città abbia disegnato il proprio modello collaborativo in maniera incrementale, adattando e ampliando le risposte alle caratteristiche e peculiarità del proprio tessuto sociale, e calibrando vari strumenti a seconda delle domande espresse dal territorio e dalle sfide/opportunità che nell'ultimo decennio hanno interessato le amministrazioni locali. Del resto, come evidenziato in numerosi studi su vari ambiti di politica pubblica, di fronte a fenomeni nuovi e complessi la scelta degli strumenti è sempre un'operazione di *puzzling*⁵¹, che sfida le capacità di scelta dei *decision makers* conducendoli spesso a ricercare soluzioni ibride che siano, al contempo, tecnicamente fattibili, politicamente sostenibili e socialmente accettabili. La tendenza al *policy mix* certo non pregiudica, di per sé, la capacità delle amministrazioni di rispondere in maniera efficace a bisogni momentanei e a domande circoscritte; tuttavia, laddove le scelte non siano incasellate in una strategia di *governance* urbana più ampia e consapevole, un simile modo di procedere rischia di condurre a fenomeni di stratificazione e a un «pluralismo incoerente» degli strumenti⁵², che può risultare di

⁵⁰ I. VASSALLO, *Torino: Forme di ri-articolazione della città del welfare*, Working papers. Rivista online di *Urban@it*, 1/2016, p. 1.

⁵¹ G. CAPANO, A. LIPPI, *Gli strumenti di governo stanno cambiando? Aspetti teorici e problemi empirici*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2, 2010, pp. 5-30, p. 26.

⁵² G. CAPANO, A. LIPPI, *Gli strumenti di governo stanno cambiando?* cit.

difficile manutenzione nel medio-lungo periodo, specie in assenza di sistemi istituzionalizzati di monitoraggio e valutazione della loro efficacia.

*Cooperativismo di piattaforma:
esperienze cooperative per uno sviluppo del territorio*

di Francesca Martinelli, Francesca Tamascelli

Title: Platform cooperativism: cooperative experiences for the territorial development

Abstract: Digital platforms are applications that match consumer's needs with services or goods providers. In their use, both consumers and suppliers find themselves experiencing a general lack of bargaining power towards the platforms. In this context, many people began to reflect on how to fight the giants of the collaborative economy and defend the rights of platform users. The current debate is led by the "platform cooperativism" movement, a term coined in the United States in 2014 under the guidance of Trebor Scholz and Nathan Schneider. This movement proposes new ways of setting up platforms using the organizational model of cooperatives. To study the phenomenon of platform cooperativism within the Italian cooperative movement, in 2018 a preliminary qualitative research was conducted by the Centro Studi Doc Foundation and by Legacoop Emilia-Romagna to investigate the existence of cooperative platforms in Emilia-Romagna. The article presents the results of this research, which led to a first mapping and analysis of Italian cooperatives based on the American definition of platform cooperativism and aims to be the first step towards wider research at the national level.

1. Introduzione

Una piattaforma digitale è un'applicazione che incrocia consumatori con fornitori di servizi e/o beni. L'applicazione funge da intermediario digitale per l'organizzazione e la gestione delle attività dei fornitori (autisti, ciclofattorini,

ospiti, ecc.) in funzione delle esigenze del consumatore. Oggi le piattaforme digitali offrono servizi forniti digitalmente e/o facilitano servizi forniti fisicamente¹ e generano “gig work” da remoto o “gig work” locale². La maggior parte delle applicazioni si basa su un algoritmo *in house* che fornisce l’allocazione automatica delle attività, spostando tutta una serie di responsabilità manageriali dagli esseri umani alle macchine³. Per questa ragione, la maggior parte delle piattaforme digitali sono piattaforme *lean*⁴ che si definiscono solo come un “sistema di abbinamento” tra fornitori e consumatori, anche se entrambi subiscono gli effetti della sempre crescente presenza delle piattaforme digitali.

Per quanto concerne i fornitori, affermando di non avere alcuna responsabilità su coloro che offrono beni e/o servizi, le piattaforme digitali radicalizzano la pratica dell’outsourcing. Arrivano infatti a esternalizzare anche le attività e i beni che caratterizzano il loro core business (ad esempio, il conducente in Uber, i ciclofattorini in Deliveroo, l’host e la casa in Airbnb, ecc.)⁵. Inoltre, i fornitori di solito utilizzano per lavorare le proprie attrezzature, sono retribuiti a cottimo – non su base oraria –, sono impiegati come “subappaltatori indipendenti” e considerati come liberi professionisti⁶.

Quando sono apparse per la prima volta, le pratiche di organizzazione del lavoro delle piattaforme digitali non sono state analizzate fino in fondo o messe in discussione dai responsabili politici, poiché considerate come nuove e

¹ K. VANDAELE, A. PIASNA, J. DRAHOKOUPIL, ‘Algorithm breakers’ are not a different ‘species’: attitudes towards trade unions of Deliveroo riders in Belgium, Bruxelles, ETUI, 2019, p. 5.

² A.J. WOOD, M. GRAHAM, V. LEHDONVIRTA, I. HJORTH, *Good Gig, Bad Gig: Autonomy and Algorithmic Control in the Global Gig Economy*, in *Work Employment and Society*, 20, 2018, p. 3.

³ A. ALOISI, *Commoditized workers: case study research on labour law issues arising from a set of “on-demand/gig economy” platforms*, in *Comparative Labor Law and Policy Journal*, 3, 2016.

⁴ N. SRNICEK, *Capitalismo digitale. Google, Facebook, Amazon e la nuova economia del web*, Roma, LUISS University Press, 2017, pp. 66-76.

⁵ G. SMORTO, T. BONINI (a cura di), *Shareable! L’economia della condivisione*, Città di Castello, Edizioni di Comunità, 2017, p. 17.

⁶ K. VANDAELE, *Will trade unions survive in the platform economy? Emerging patterns of platform workers’ collective voice and representation in Europe*, Bruxelles, ETUI, 2018, p. 8.

facili opportunità di lavoro per i gruppi più vulnerabili. Tuttavia, oggi i limiti e i rischi delle piattaforme digitali sono evidenziati proprio da coloro che lavorano su piattaforma. I fornitori si lamentano del basso o mancato pagamento, dell'insicurezza del reddito, del dover utilizzare beni propri per lavorare, dei rischi per la salute e la sicurezza, dei confini sfuocati tra lavoro e vita privata, della mancanza di trasparenza in merito alle pratiche di controllo, classificazione e di assegnazione di compiti o mansioni⁷. Queste situazioni in cui il lavoratore finisce per essere sfruttato sono dovute alla non chiara relazione tra fornitore e piattaforma, che si definisce solo come intermediario e non come datore di lavoro. In questo modo i fornitori finiscono nella cosiddetta “zona grigia” del lavoro⁸ e le società che possiedono le piattaforme digitali si sentono esonerate dall'assumersi la responsabilità come datori di lavoro. Uno dei modi in cui queste aziende riescono a evitare la responsabilità come datore di lavoro è che le nuove tecnologie consentono loro di attraversare confini fisici e temporanei (ad esempio, fornitori africani che lavorano di notte per rispondere alle esigenze dei clienti negli Stati Uniti), attraversando le leggi transnazionali in modo opaco⁹.

Allo stesso tempo, anche i consumatori subiscono effetti negativi dovuti all'utilizzo e alla diffusione delle piattaforme digitali, che non sempre rispettano i diritti dei consumatori¹⁰. Non rispettare i diritti dei consumatori provoca sia situazioni pericolose in termini di salute e sicurezza sia il rischio di essere truffati mentre si utilizzano le piattaforme digitali. Le procedure che si devono seguire quando si utilizza una piattaforma digitale danno l'illusione che siano messe in atto forme di certificazione degli utenti, ma in realtà non garantiscono nessuna tutela contro i rischi per la salute o le truffe. Un altro effetto riguarda il cambiamento delle condizioni di vendita e acquisto dei beni, che

⁷ *Ibi*, p. 10.

⁸ L. CASTELVETRI, *Le fonti del diritto del lavoro*, Padova, CEDAM, 2010, p. 224.

⁹ M. MANNAN, R. DUTIA, *Transnational legal development and the platform economy - Part 1: Uber's foray into transnational regulation*, in *Doing Business Right Blog*, 13 February 2018.

¹⁰ EUROPEAN COMMISSION (2017), *Exploratory study of consumer issues in online peer-to-peer platform markets. Final report*, Luxembourg, Publication Office of the European Union, 2017.

possono variare senza che vi sia possibilità di opposizione da parte degli utilizzatori della piattaforma¹¹.

Considerando sia i fornitori che i consumatori, si osserva una generale mancanza di potere contrattuale tra loro e le piattaforme digitali. Tuttavia, il ruolo delle piattaforme digitali potrebbe andare ben oltre l'allocazione automatizzata di mansioni basata sull'utilizzo di un algoritmo dal funzionamento opaco e avere invece effetti positivi su comunità e territori stimolando non solo un diverso livello di coinvolgimento e utilizzo dei lavoratori e i consumatori, ma anche nuove forme di interazione nel modello di cooperazione classica con effetti positivi sulla governance e sulla partecipazione.

2. Piattaforme digitali e cooperazione

L'attuale dibattito sui modi alternativi di gestire le piattaforme digitali e garantire la protezione e l'inclusione sia dei lavoratori che dei consumatori è oggi guidato dal *platform cooperativism*, "cooperativismo di piattaforma". Il termine coniato nel 2014 dallo studioso e attivista Trebor Scholz è stato lanciato con un semplice slogan: clonare il cuore tecnologico di Uber, Task Rabbit, Airbnb o UpWork e rimodellare queste tecnologie facendole lavorare con diversi modelli di proprietà, come i sindacati, le città e, soprattutto, le cooperative¹².

La scelta della cooperazione è spiegata nel 2014 da Trebor Scholz nel suo primo articolo sul tema pubblicato su *Medium*: «Applichiamo il potere della nostra immaginazione tecnologica per mettere in pratica forme di cooperazione e collaborazione. Le cooperative di proprietà dei lavoratori potrebbero progettare le proprie piattaforme basate su app, promuovendo modi veramente

¹¹ S. ZUBOFF, *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*, New York, PublicAffairs, 2019

¹² T. SCHOLZ, *Uberworked and Underpaid. How workers are disrupting the digital economy*, Cambridge-Malden, Polity Press, 2017; T. SCHOLZ, N. SCHNEIDER (a cura di), *Ours to Hack and to Own. The Rise of Platform Cooperativism, a New Vision for the Future of Work and a Fairer Internet*, New York-London, OR Books, 2017; N. SCHNEIDER, *Everything for Everyone: The Radical Tradition that Is Shaping the Next Economy*, New York, Nation Books, 2018.

peer-to-peer di fornire servizi e beni [...] offrire un modello alternativo di organizzazione sociale per affrontare l'instabilità finanziaria»¹³.

La prima cooperativa fu creata a Rochdale nel 1844 da un gruppo di lavoratori del settore tessile che decisero di costituire una società con scopi e struttura diversi dalle forme di produzione classiche. Inventarono quindi una società che non avesse come obiettivo principale il profitto, ma quello di offrire ai membri l'opportunità di esercitare un certo controllo sul mercato. In un'impresa cooperativa, il profitto diventa uno strumento per raggiungere gli obiettivi specifici dei soci, che sono definiti in funzione delle esigenze condivise a cui tutti i membri della cooperativa cercano di rispondere. La prima cooperativa, quindi, nacque come modello organizzativo dal *bottom up* per rispondere alle esigenze specifiche di un gruppo di persone. Oggi una cooperativa è definita come «una associazione autonoma di persone unite volontariamente per soddisfare le loro aspirazioni e bisogni economici, sociali e culturali comuni attraverso la creazione di un'impresa di proprietà comune e democraticamente controllata»¹⁴.

Seguendo la definizione di cooperazione e i suoi principi e applicandoli alle piattaforme digitali, la tecnologia diventa uno strumento al servizio dei lavoratori e dei consumatori e può essere utilizzata in una logica di inclusione, condivisione, partecipazione, mutualismo, sostenibilità e attenzione alla diversità.

Ma concretamente, quali sono le caratteristiche principali di una piattaforma cooperativa?

Secondo la definizione di Trebor Scholz, una piattaforma cooperativa è caratterizzata soprattutto dalla proprietà condivisa, il che significa che la piattaforma digitale è di proprietà di tutti i membri della cooperativa. In questo modo, la ricchezza viene equamente ridistribuita contrastando le disuguaglianze economiche e sociali invece presenti nelle piattaforme digitali classiche.

La seconda caratteristica indicata da Scholz è la governance democratica, il che significa che tutte le decisioni prese sono condivise da tutti, inclusi for-

¹³ T. SCHOLZ, *Platform Cooperativism vs. the Sharing Economy*, Medium.com, 5 dicembre 2014 (<https://medium.com/@trebors/platform-cooperativism-vs-the-sharing-economy-2ea737f1b5ad>).

¹⁴ INTERNATIONAL COOPERATIVE ALLIANCE, *Cooperative identity, values & principles*, Manchester Congress, 1995.

nitori e consumatori. Infatti, quando una persona entra in cooperativa, acquistando una quota e diventando socio della stessa partecipa alla governance grazie al meccanismo cooperativo “Una testa, Un voto”.

Una terza caratteristica riguarda la scelta della tecnologia, che di solito dovrebbe privilegiare tecnologie e software open source.

Parallelamente al dibattito guidato da Scholz, anche in Europa si è iniziato a riflettere sullo spazio per la cooperazione nell’economia di piattaforma. Anche se non mancano le ricerche territoriali e nazionali, a livello europeo il documento più autorevole proveniente dal mondo del cooperativismo è stato realizzato da Cooperatives Europe e intitolato *A Cooperative Vision for the Collaborative Economy. Shaping a people-centered and democratic collaborative economy*. Il documento del 2017 dedicato all’economia collaborativa¹⁵, la definisce come «un ampio e variegato gruppo di pratiche e modelli innovativi che utilizzano le tecnologie digitali per facilitare la collaborazione e lo scambio tra una comunità di pari e per massimizzare l’uso di risorse sottoutilizzate. I modelli di economia collaborativa consentono l’aggregazione di scambi tra pari eseguiti tra i membri della comunità e li trasformano in processi sistemici di generazione di valore guidati dalla comunità e a beneficio della comunità»¹⁶.

Sotto la guida di questo duplice sguardo, statunitense ed europeo, una nuova generazione di imprenditori del digitale si sta diffondendo in tutto il mondo con l’obiettivo di contrastare le grandi società a scopo di lucro che stanno sfruttando la collaborazione digitale tra pari attraverso l’introduzione del modello cooperativo nelle attività imprenditoriali¹⁷. Allo stesso tempo, alcune cooperative già operanti in diversi paesi del mondo si stanno riconoscendo e/o avvicinando al quadro teorico del movimento del cooperativismo di piattaforma.

¹⁵ “Collaborative economy” è il termine con il quale è stato tradotto in termini europei il concetto di “Sharing economy”.

¹⁶ COOPERATIVES EUROPE, *A Cooperative Vision for the Collaborative Economy. Shaping a people-centered and democratic collaborative economy*, Bruxelles, Cooperatives Europe, 2017, p. 17.

¹⁷ INTERNET HEALTH REPORT, *What if Facebook were owned by its users?*, 2019, pp. 71-73.

Si osservano quindi due fenomeni principali: da un lato, la nascita di sperimentazioni sulla proprietà e la governance condivisa nell'economia di piattaforma; dall'altro, l'introduzione di tecnologia di piattaforma in cooperative che hanno già una lunga storia alle spalle.

I prossimi paragrafi si concentreranno su alcuni casi di studio che riguardano sia le nuove sperimentazioni sia le cooperative esistenti che in Italia possono essere ricondotte al concetto di piattaforma cooperativa. In particolare, ci concentreremo su alcuni esempi di cooperative situate in Emilia-Romagna.

3. Piattaforme cooperative in Italia: il caso dell'Emilia-Romagna

Per studiare il fenomeno del cooperativismo di piattaforma all'interno del movimento cooperativo italiano, nel 2018 è stata condotta una ricerca preliminare dalla Fondazione Centro Studi Doc e da Legacoop Emilia-Romagna al fine di indagare l'esistenza di piattaforme cooperative in Emilia-Romagna. Grazie alla sua lunga storia di cooperazione e alle oltre 2.600 cooperative presenti solo sul suo territorio, l'Emilia-Romagna è sia un'esperienza ben nota in tutto il mondo¹⁸ che un territorio rappresentativo della cooperazione italiana.

Obiettivo della ricerca è stato quello identificare e quindi analizzare alcune cooperative italiane sulla base della definizione di cooperativismo su piattaforma di Trebor Scholz e realizzare la prima mappatura di questo tipo di cooperative in Italia. La ricerca si è basata su metodi di ricerca qualitativa, quali l'analisi dei testi (siti web, documenti, ecc.) e l'intervista semi-strutturata (telefonica). La ricerca è stata condotta da aprile a giugno 2018.

La ricerca è stata svolta nel quadro di un confronto sull'ecosistema dell'economia collaborativa tra Catalogna (Spagna) ed Emilia-Romagna, i cui risultati sono stati presentati a fine giugno 2018 durante la conferenza *IDP*

¹⁸ Anche per Trebor Scholz questa regione italiana è un riferimento in termini di cooperazione. (T. SCHOLZ, *Uberworked and Underpaid. How workers are disrupting the digital economy*, cit., p. 171; T. SCHOLZ, *How platform cooperativism can unleash the network*, in T. SCHOLZ, N. SCHNEIDER (a cura di), *Ours to Hack and to Own. The Rise of Platform Cooperativism, a New Vision for the Future of Work and a Fairer Internet*, cit., p. 25).

2018. *Collaborative economy. Challenges and opportunities*¹⁹ tenutasi a Barcellona. Per confrontare i due territori, ogni caso di studio è stato analizzato usando i criteri del gruppo di ricercatori Dimmons, Digital Commons Research Group, dell'Universitat Oberta de Catalunya²⁰ e in particolare il suo strumento di analisi noto come “democratic balance”, “equilibrio democratico”²¹. Si tratta di uno strumento di analisi che aiuta a visualizzare le qualità democratiche delle iniziative di economia collaborativa, a differenziare i modelli, a fornire informazioni sulla sostenibilità della loro struttura e sullo sviluppo tecnologico. In particolare, il “democratic balance” offre un metodo per studiare le qualità democratiche delle piattaforme sviluppatesi nel quadro dell'economia collaborativa, considerando elementi quali: la struttura della governance, la strategia economica, la base tecnologica, le politiche di diffusione della conoscenza e la responsabilità sociale anche riguardo all'impatto ecologico delle piattaforme.



¹⁹ Link alla conferenza: <http://symposium.uoc.edu/12116/section/13033/idp-2018-collaborative-economy-challenges-and-opportunities-barcelona-21-22-juny.html>.

²⁰ Dimmons: https://www.uoc.edu/portal/en/in3/reerca/grups/digital_commons.

²¹ M. FUSTER MORELL, R. ESPELT, *A Framework for Assessing Democratic Qualities in Collaborative Economy Platforms: Analysis of 10 Cases in Barcelona*, in *Urban Science*, 61, 2018, p. 3.

Il campione di cooperative emiliane e romagnole è stato selezionato sulla base di cinque criteri comparabili con quelli utilizzati da Dimmons. Si sono pertanto scelti progetti: (1) con attività in un territorio limitato, nel nostro caso in Emilia-Romagna; (2) basati sulla produzione collaborativa; (3) con un diverso livello di attività tra loro (da progetti a cooperative di lunga durata); (4) con un'attività con un orientamento sociale, il che significa attività più vicine agli obiettivi della piattaforma cooperativa rispetto a quelli delle piattaforme digitali classiche (che hanno alle spalle il modello della *unicorn company*); (5) e selezionati per garantire diversità e rappresentazione dei diversi settori economici.

A partire da questi criteri sono state selezionate e studiate 11 realtà appartenenti al mondo cooperativo, la maggior parte delle quali associate a Legacoop Emilia-Romagna: Fairbnb (fairbnb.coop), una versione cooperativa alternativa ad Airbnb; la cooperativa di tassisti bolognese CO.TA.BO. (www.cotabo.it); Local to you (www.localtoyou.it), una piattaforma e-commerce nell'industria alimentare; Copav (www.copav.it/?lang=it), una piattaforma digitale che automatizza la gestione delle consegne; Mindbook di TICE, una piattaforma online dedicata a problemi di sicurezza informatica; Vesta (www.progettovesta.com), una piattaforma digitale dedicata all'accoglienza di rifugiati; EasyCoop (www.easycoop.com), un servizio di shopping online che offre servizi di consegna a domicilio; CPROnline (cpronline.cprsystem.it), una piattaforma online che supporta il sistema CPR, una cooperativa che produce imballaggi ecologici per l'industria alimentare; Digicoop (www.digicoop.it), un consorzio editori indipendenti che condividono una piattaforma digitale per l'editing; Doc Servizi (<https://www.docservizi.it/en/>), la cui piattaforma digitale supporta la gestione di professionisti dello spettacolo, arte, cultura, creatività; e WOM - Wizard Of Music, una piattaforma tecnologica con l'obiettivo di facilitare il riconoscimento dei diritti d'autore e dei diritti connessi dei musicisti.

Affidandosi al "democratic balance" proposto da Dimmons, per ogni caso sono state analizzate cinque diverse dimensioni: governance, modello economico, politiche tecnologiche e di diffusione della conoscenza, responsabilità sociale e ambientale²².

²² L'analisi che segue fotografa la situazione delle cooperative e dei progetti esa-

3.1. *Fairbnb*

Fairbnb (<https://fairbnb.coop>) nasce nel 2016 a Bologna come una comunità di attivisti, programmatori, ricercatori e designer con l'obiettivo di creare un'alternativa equa alle piattaforme di *home sharing* esistenti²³.

- Livello di attività: progetto.
- Governance: cooperativa con un'assemblea generale, coinvolgimento della comunità territoriale con la creazione di uno spazio comune.
- Modello economico: gli utenti pagano una commissione.
- Politica tecnologica: piattaforma aperta.
- Politica diffusione della conoscenza: dati a disposizione (nel rispetto delle leggi).
- Responsabilità sociale: i profitti verranno reinvestiti in progetti sociali che contrastano gli effetti negativi del turismo.

3.2. *CO.TA.BO.*

CO.TA.BO. (<http://www.cotabo.it>) è l'acronimo di Cooperativa Tassisti Bolognesi, una cooperativa di produzione e lavoro di tassisti fondata nel 1962 che riunisce 714 tassisti, di cui 553 sono anche soci della cooperativa. La cooperativa è passata dal radiotaxi all'uso di un sistema innovativo di assegnazione delle corse (Taxitronic - Gprs).

minati a giugno 2018. Nel corso dell'ultimo anno i progetti potrebbero aver subito evoluzioni e variazioni che nel presente articolo non sono riportati. Si riportano solo in nota le eventuali variazioni nella proprietà del progetto.

²³ Da fine 2018 Fairbnb è una cooperativa di produzione e lavoro presente a Venezia, Amsterdam e Bologna.

- Livello di attività: cooperativa esistente, la piattaforma è sviluppata da una compagnia di taxi, concilia i servizi online con il settore tradizionale.
 - Governance: assemblea generale.
 - Modello economico: (1) commissione sulla transazione; (2) commissione sui servizi offerti ai soci.
 - Politica tecnologica: piattaforma privata.
 - Politica diffusione della conoscenza: dati e piattaforma solo per uso interno.
 - Responsabilità sociale: per i membri, migliorare il loro profilo; per la società, aumento del taxi e della stazione di metano ecologici per i membri.

3.3. *Local to you*

Local to you (<https://www.localtoyou.it>) è una piattaforma e-commerce con sede a Mercatale di Ozzano dell'Emilia (BO). La piattaforma è una s.r.l. con cui produttori agricoli (90% cooperative) si mettono in rete per raggiungere i propri clienti e vendere online i propri prodotti, con consegna a domicilio. I prodotti commercializzati sono al 90% biologici e tra i soci e fornitori della piattaforma figurano diverse cooperative sociali che si occupano di inserimento lavorativo.

- Livello di attività: piattaforma digitale a supporto di cooperative esistenti (start-up).
 - Governance: B-Corp (i membri del consiglio di amministrazione sono il fondatore e i presidenti delle 5 cooperative coinvolte, altre cooperative utilizzano la piattaforma ma non fanno parte del consiglio di amministrazione della s.r.l.).
 - Modello economico: commissione sulle vendite.
 - Politica tecnologica: piattaforma privata.
 - Politica diffusione della conoscenza: dati e piattaforma solo per uso interno.
 - Responsabilità sociale: come B-Corp deve rispettare alcuni criteri; attenzione alla sostenibilità ambientale (prodotti) e sociale (inserimento lavorativo). Local To You promuove inoltre la formazione

di gruppi di acquisto: con l'aggregazione della domanda, si riesce a contenere i costi e offrire un servizio più efficiente e sostenibile.

3.4. *Cop.a.v.*

Cop.a.v. (<http://www.copav.it/?lang=it>) è un consorzio cooperativo con sede a Fiorenzuola d'Arda (PC) che dal 1974 opera nel settore dei trasporti. Gestisce 400 mezzi, con circa 350 spedizioni al giorno. Cop.a.v. 4.0 è un progetto di digitalizzazione del sistema organizzativo, realizzato per ridisegnare completamente la struttura tecnologica che supporta la logistica e l'organizzazione dell'attività. Cop.a.v. 4.0 rende possibile un'automatizzazione della pianificazione dei servizi di trasporto, semplificando le relazioni tra clienti, autisti e uffici. Il progetto di digitalizzazione è stato introdotto a servizio dei soci per facilitare il loro lavoro come autotrasportatori, e sta portando notevoli benefici dal punto di vista organizzativo e di qualità ed efficienza del servizio offerto.

- Livello di attività: digitalizzazione dei sistemi produttivi attraverso tecnologie 4.0 a supporto del consorzio esistente (il 60% di Cop.a.v. 4.0 era già sviluppato e in uso nel 2018).
 - Governance: assemblea generale.
 - Modello economico: riduzione dei costi di gestione.
 - Politica tecnologica: piattaforma privata.
 - Politica diffusione della conoscenza: dati e piattaforma solo per uso interno.
 - Responsabilità sociale: attenzione alla sostenibilità ambientale; attenzione alla qualità e al benessere lavorativo dei soci e dipendenti.

3.5. *Mindbook*

Mindbook è uno spin-off di TICE (<http://www.centrotice.it>), una cooperativa sociale innovativa, attiva nell'ambito della psicologia e della pedagogia che opera a Piacenza e Reggio-Emilia. Mindbook è una piattaforma online dedicata ai temi della sicurezza informatica, nata con l'obiettivo di generare cyber security. Un team di professionisti lavora esclusivamente online, for-

nendo servizi per educare adolescenti (anche con disagio psichico) e famiglie ad un utilizzo consapevole e sicuro del web.

- Livello di attività: progetto.
- Governance: diventerà una cooperativa sociale.
- Modello economico: sottoscrizione di abbonamenti da parte degli utenti; iscrizione a corsi di formazione online da parte dei professionisti (training online).
- Politica tecnologica: non c'è ancora una piattaforma.
- Politica diffusione della conoscenza: dati e piattaforma solo per uso interno.
- Responsabilità sociale: (1) ridurre il rischio di crimini sul web a danno dei giovani, aumentando la loro consapevolezza e la sicurezza informatica; (2) possibilità di accesso sicuro al web da parte di fasce di utenti altrimenti escluse (persone con disabilità); (3) creare nuove opportunità di lavoro per gli psicologi specializzati.

3.6. Progetto Vesta

Il Progetto Vesta (<http://www.progettovesta.com>) è stato creato dalla cooperativa sociale Camelot²⁴ di Ferrara. Vesta è un progetto di accoglienza dei rifugiati in famiglia, nato per implementare un modello di accoglienza diffusa e socialmente sostenibile. La piattaforma sviluppata supporta lo staff di professionisti di Camelot nell'individuazione, selezione, affiancamento e monitoraggio delle famiglie che si candidano ad accogliere in famiglia un rifugiato.

- Livello di attività: piattaforma digitale sviluppata a supporto di un progetto specifico della cooperativa sociale.
- Governance: assemblea dei soci di Camelot.
- Modello economico: l'accoglienza in famiglia è finanziata dal progetto SPRAR (Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati).
- Politica tecnologica: piattaforma privata.
- Politica diffusione della conoscenza: dati e piattaforma solo per uso interno.

²⁴ Camelot da dicembre 2018 è stata incorporata dalla cooperativa sociale CIDAS.

- Responsabilità sociale: accoglienza e integrazione dei rifugiati, secondo un modello di inclusione e sostenibilità sociale.

3.7. *EasyCoop*

EasyCoop (<https://www.easycoop.com>) è la piattaforma di e-commerce sviluppata da Coop Alleanza 3.0, la più grande cooperativa italiana di consumatori. In Emilia-Romagna è attiva a Bologna e in Emilia. Il consumatore, attraverso una piattaforma online di semplice utilizzo, può acquistare online scegliendo tra 13.000 prodotti. La spesa viene recapitata a casa, con la possibilità di scegliere la fascia oraria.

- Livello di attività: start-up.
- Governance: 75% Coop Alleanza 3.0, 25% 6 soci.
- Modello economico: commissione sulla vendita dei prodotti.
- Politica tecnologica: piattaforma privata.
- Politica diffusione della conoscenza: dati e piattaforma solo per uso interno.
- Responsabilità sociale: (1) risparmio di tempo per i consumatori; (2) ottimizzazione anche in termini ambientali (con un solo furgoncino possono essere fatte 20-25 consegne) (3) In quanto progetto sviluppato da Coop, anche EasyCoop garantisce la qualità dei prodotti, il controllo della filiera, la tutela dei lavoratori. Così come Coop, EasyCoop non si presenta al cliente come il servizio al costo più basso, ma come il miglior servizio al prezzo più giusto.

3.8. *CPR System*

CPR System (<http://www.cprsystem.it>) è una cooperativa fondata nel 1998 a Malalbergo (BO) e che oggi associa oltre 1.000 imprese che comprendono l'intera filiera di produzione, trasporto e distribuzione di frutta e verdura. La cooperativa produce imballaggi ecologici (riutilizzabili e riciclabili) per l'industria alimentare. Il business di CPR si basa su un modello di economia circolare, in grado di conciliare i bisogni di tutti gli attori della filiera e garantire la sostenibilità ambientale, grazie a un circuito produttivo che garantisce il massimo riutilizzo degli imballaggi. CPROnline (cpronline.cprsystem.it) è una piattaforma online gratuita che supporta i soci nella gestione logistica e

amministrativa dell'intero ciclo di movimentazione (gestione della contabilità, gestione del magazzino, gestione degli ordini, gestione delle relazioni con i clienti).

- Livello di attività: piattaforma digitale a supporto della cooperativa esistente.
- Governance: assemblea generale.
- Modello economico: riduzione dei costi di gestione.
- Politica tecnologica: piattaforma privata.
- Politica diffusione della conoscenza: dati e piattaforma solo per uso interno.
- Responsabilità sociale: il modello economico della cooperativa è stato riconosciuto come modello di successo dell'economia circolare al Forum mondiale sull'economia circolare di Helsinki nel 2017, perché il suo modello commerciale garantisce emissioni zero.

3.9. *Digicoop*

Digicoop (<http://www.digicoop.it>) è un consorzio di editori indipendenti, fondato su una struttura cooperativa e supportato dalla piattaforma digitale Getenberg 5.0. Digicoop nasce per garantire alle piccole testate, diversamente destinate a scomparire anche a causa delle evoluzioni del mercato editoriale, di continuare a mantenere un proprio spazio sul mercato, accedendo in modo aggregato a strumenti e risorse che individualmente sarebbero inaccessibili.

- Livello di attività: start-up.
- Governance: assemblea generale.
- Modello economico: (1) la piattaforma consente di gestire collettivamente le inserzioni pubblicitarie; (2) condivisione dei costi di gestione dello strumento digitale (che le testate non potrebbero permettersi individualmente).
- Politica tecnologica: piattaforma privata.
- Politica diffusione della conoscenza: dati a disposizione solo dei soci.
- Responsabilità sociale: codice etico basato sulla deontologia professionale del giornalista.

3.10. *Doc Servizi*

Doc Servizi (www.docservizi.it) è una cooperativa di produzione e lavoro che riunisce 6.000 soci lavoratori impiegati nel settore dell'arte e dello spettacolo. Fondata a Verona nel 1990, oggi ha 34 filiali in Italia. In Emilia-Romagna sono presenti quattro filiali (Bologna, Ferrara, Modena, Piacenza, Rimini) per un totale di 658 soci. Doc Servizi è una cooperativa di autogestione del lavoro in cui la libertà tipica e strutturale di certe professioni, come quelle artistiche, non è condannata a subire l'isolamento sul mercato, ma è conciliata con le tutele dei lavoratori dipendenti.

- Livello di attività: piattaforma digitale a supporto della cooperativa esistente.
- Governance: assemblea generale e organizzazione circolare.
- Modello economico: (1) trattenuta sul fatturato dei soci; (2) vendita esterna di servizi.
- Politica tecnologica: piattaforma privata.
- Politica diffusione della conoscenza: dati a disposizione solo dei soci.
- Responsabilità sociale: tutela e valorizzazione del lavoro dei professionisti dello spettacolo.

3.11. *WOM – Wizard Of Music*

WOM - Wizard of Music, con sede a Bologna, è una piattaforma tecnologica con l'obiettivo di riconoscere il diritto d'autore e i diritti connessi delle opere dei musicisti. È stata sviluppata come business unit all'interno della cooperativa Hypernova (<http://www.hypernovacoop.it>), che riunisce professionisti nel settore dell'informatica e del digitale.

- Livello di attività: progetto.
- Governance: assemblea generale e organizzazione circolare.
- Modello economico: commissione sui servizi ai clienti.
- Politica tecnologica: piattaforma privata.
- Politica diffusione della conoscenza: dati a disposizione solo dei soci.
- Responsabilità sociale: garantire ai musicisti il diritto di riconoscimento dei diritti d'autore e dei diritti connessi.

4. Una piattaforma può essere cooperativa?

Nelle pagine seguenti, in un primo momento ci si concentrerà sulla discussione dei casi studiati a partire dalla definizione di piattaforma cooperativa coniata da Trebor Scholz e dagli indicatori sviluppati dal gruppo di ricercatori Dimmons per comprendere se le realtà prese in esame possano rientrare o meno all'interno del dibattito corrente sul tema. In un secondo momento, i casi studiati saranno ricontestualizzati per comprendere l'impatto dell'integrazione di tecnologie di piattaforma con il modello cooperativo sui cittadini, la comunità e il territorio a cui la cooperativa appartiene. Lungo il tragitto, si osserveranno non solo tali effetti, ma anche le differenze che esistono tra le piattaforme Emilio-romagnole e sia le piattaforme digitali classiche che la visione di Trebor Scholz. Alla luce di quanto emerso, alla fine del confronto, si suggerirà di ampliare e modificare la definizione dello stesso per riuscire a rappresentare anche la specificità dei modelli studiati.

4.1. *L'integrazione di innovazioni digitali e cooperazione*

Il punto di partenza della ricerca è stata la definizione di piattaforma cooperativa di Trebor Scholz, che si basa sulla proprietà comunitaria e sulla governance democratica della cooperazione come «modello di proprietà per piattaforme di lavoro e logistica o mercati online che sostituisce realtà come Uber con cooperative, comunità, città o sindacati ingegnosi»²⁵. Il concetto di cooperativismo di piattaforma di Scholz parte dalla piattaforma digitale per raggiungere la dimensione cooperativa immaginando come trasformare l'uso della tecnologia in modo cooperativo. Il primo risultato della ricerca è che, tranne Fairbnb, nessuna delle piattaforme studiate è nata con questo scopo. Le piattaforme digitali sono state infatti nella maggior parte il risultato di un processo di digitalizzazione di una cooperativa esistente o di un gruppo di cooperative (ad esempio, consorzio) che hanno deciso di investire nella tecnologia al fine di ottimizzare i processi esistenti.

²⁵ T. SCHOLZ, *How platform cooperativism can unleash the network*, in T. SCHOLZ, N. SCHNEIDER (a cura di), *Ours to Hack and to Own. The Rise of Platform Cooperativism, a New Vision for the Future of Work and a Fairer Internet*, cit., p. 24.

Riprendendo in mano gli indicatori Dimmons, un secondo risultato riguarda le dimensioni della governance. Nella definizione di cooperativismo di piattaforma il modello cooperativo può risolvere il problema di proprietà e governance grazie alla coincidenza di utenti e soci. Anche se nella maggior parte dei casi vi è una coincidenza tra fornitori/consumatori e proprietari della piattaforma (ad esempio, in Doc Servizi e CO.TA.BO. i lavoratori sono tutti soci della cooperativa), non sempre tutti coloro che utilizzano la piattaforma sono soci della cooperativa. Nella maggior parte dei casi studiati si osservano diversi livelli di partecipazione alla governance e al processo decisionale della comunità attorno alla piattaforma. Il risultato è che i processi democratici delle cooperative non si replicano completamente nella piattaforma. Ad esempio, in Vesta e Mindcoop alla piattaforma partecipa tutta la comunità di riferimento (attraverso un social network), ma non tutti gli utenti sono soci della cooperativa, ma principalmente clienti.

Per quanto riguarda il modello economico e aziendale, la piattaforma digitale è maggiormente utilizzata per ottimizzare i processi e supportare le esigenze di gestione (ad esempio, risparmio di costi) anziché generare nuove unità di business. Ma è anche da notare che, rispondendo alle esigenze specifiche di un gruppo di persone, la piattaforma digitale viene utilizzata per offrire servizi migliori sia ai membri che ai clienti. In questo modo, la piattaforma digitale supporta i processi di disintermediazione tipici del sistema cooperativo (cioè la condivisione di costi e risorse in vista del raggiungimento di un comune obiettivo) contrastando il modello economico di condivisione delle piattaforme economiche basato sull'intermediazione tra utenti e fornitori. Ad esempio, in CO.TA.BO., Cop.a.v., Doc Servizi e WOM la piattaforma viene utilizzata come strumento trasparente che supporta l'efficientamento dei servizi offerti a soci e clienti. In particolare, in Doc Servizi la copertura dei costi generali necessari alla gestione della cooperativa avviene mediante una trattativa sul fatturato di ogni socio che attualmente corrisponde al 14%. Questa cifra dà la possibilità di realizzare tutte le attività della cooperativa compresa la remunerazione dei soci anche quando il committente non paga, gli investimenti in nuove iniziative e progetti e la capitalizzazione della struttura.

Il quarto risultato riguarda le politiche tecnologiche e di diffusione della conoscenza. Per comprendere la politica tecnologica, è stato necessario studiare perché è stata creata la piattaforma e con quale missione. Nella maggior parte dei casi studiati (8) le piattaforme digitali sono state costruite per sup-

portare la principale attività commerciale. In questi casi, la tecnologia è un supporto digitale per un'azienda già esistente e si configura come uno strumento digitale che risponde a diverse esigenze, soprattutto esigenze di gestione (ad esempio, organizzazione del lavoro e logistica). In altri casi (3), la piattaforma digitale viene creata come un nuovo progetto all'interno della cooperativa. Ad esempio, in Vesta la piattaforma consente l'incrocio di rifugiati con la comunità ospitante, in WOM la piattaforma supporta l'equità nella raccolta dei diritti d'autore creando un resoconto analitico. Solo in tre casi la piattaforma è invece creata *ex novo* per generare una nuova attività (Fairbnb, DigiCoop, EasyCoop). In tutti i casi, al contrario della filosofia open source, open access e open data supportata dalla definizione e dal movimento di Trebor Scholz, le piattaforme cooperative italiane hanno scelto un software *in house* e la proprietà del software della piattaforma. Questo è probabilmente dovuto a due ragioni. In primo luogo, soprattutto quando la piattaforma si innesta su una cooperativa preesistente (ad es. Doc Servizi che gestisce il lavoro degli artisti), essa è costruita per rispondere a esigenze talmente specifiche che sono difficilmente applicabili fuori dalla realtà imprenditoriale che l'ha sviluppata (se non con importanti modifiche). Secondo, la proprietà della tecnologia è considerata un elemento competitivo chiave per le cooperative.

Ne consegue anche che, rispetto alla politica di diffusione della conoscenza e del copyright, la maggior parte delle piattaforme non ha una politica di open data: solo in alcuni casi sono condivisi i dati, ma solo con i soci. Ad esempio, solo DigiCoop, WOM e CO.TA.BO. dichiarano che i dati sono disponibili, anche se solo per i soci. In ogni caso, l'uso della tecnologia si basa sui valori della cooperazione, come dimostrato dall'opportunità per i soci di accedere ai propri dati in qualsiasi momento e dalla trasparenza nell'accesso e nell'uso della tecnologia.

Considerando la responsabilità sociale, conformemente alla missione di ciascuna cooperativa, la ricerca sottolinea che le piattaforme cooperative sono spesso orientate all'inclusione sociale e/o all'attenzione ambientale, con un alto livello di realizzazione della responsabilità sociale. Dato che i casi studiati appartengono al mondo cooperativo, è da ricordare anche che l'impatto sociale e ambientale è spesso legato a effetti positivi non solo sui soci della cooperativa ma anche sul territorio a cui la cooperativa appartiene. Per quanto concerne la responsabilità ambientale, in particolare tra i casi studiati CPR System è stato riconosciuto come un modello di successo di economia circola-

re al World Circular Economy Forum di Helsinki nel 2017, perché il suo modello di business garantisce emissioni zero. Non solo, la maggior parte dei casi studiati soddisfa gli indicatori di responsabilità, con una particolare attenzione all'inclusione sociale.

Riassumendo, si può osservare che nei casi studiati: i processi democratici delle cooperative non si replicano necessariamente sulla piattaforma solo perché è costruita in un contesto cooperativo; utenti e soci possono essere diversi e questo determina il livello di partecipazione alla governance e al processo decisionale della comunità alla piattaforma; i dati e il software sono gestiti privatamente, in quanto sviluppati come strumento competitivo per le cooperative. Da questo punto di vista, nessuno degli 11 casi soddisfa tutte le dimensioni indicate nel “democratic balance” proposto da Dimmons (Tabella 1). Al contempo, si può anche evidenziare che la maggior parte dei progetti sono già attivi e sostenibili a livello economico (tranne Fairbnb e WOM) e che vi è un alto livello di realizzazione della responsabilità sociale. In particolare, anche se le piattaforme, intese come strumento di scambio tra pari e comunità, non sono ancora sviluppate al massimo del loro potenziale, tutti i casi dimostrano che le cooperative promuovono elementi significativi di economia collaborativa. In conclusione, dato che le cooperative studiate raggiungono molti degli scopi dell'economia collaborativa (attivazione di comunità, economia circolare, condivisione delle risorse e degli strumenti, distribuzione dei benefici, ecc.) e che le piattaforme tecnologiche le aiutano a sostenere questi scopi, si può dire che i casi analizzati si inseriscono nel quadro del dibattito dedicato al ruolo della cooperazione nell'economia di piattaforma.

Tabella 1. Indicatori di valutazione di Dimmons

PIATTAFORME DIGITALI		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
		Fairbnb	CO.TA.BO.	Local To You	CopAv	Mindbook	Vesta	Easycoop	CPR	Digicoop	Doc Servizi	WOM
GOVERNANCE	Tipo di organizzazione	Green	Orange	Red	Orange	Red	Red	Orange	Green	Green	Green	Orange
	Partecipazione aperta	Green	Red	Red	Orange	Orange	Green	Red	Green	Green	Orange	Orange
MODELLO ECONOMICO	Obiettivo (no profit)	Green	Green	Red	Green	Green	Green	Red	Green	Green	Green	Green
	Trasparenza	Green	Green	Orange	Green	Green	Green	Orange	Green	Green	Green	Green
POLITICA TECNOLOGICA	FLOSS	Green	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red
	Decentralizzata	Green	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red
POLITICA DI DIFFUSIONE DELLA CONOSCENZA	Open data	Orange	Orange	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Orange	Red	Orange
	Copyleft	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red
RESPONSABILITÀ SOCIALE	Inclusione	Green	Red	Green	Red	Green	Green	Red	Red	Orange	Green	Green
	Ambiente	Green	Green	Green	Red	Red	Red	Green	Green	Red	Red	Red

4.2. Piattaforme cooperative e sviluppo del territorio: l'esigenza di nuovi indicatori

Percorrendo nuovamente i casi studiati si possono evidenziare alcuni effetti generali della fusione della tecnologia di piattaforma con la cooperazione e

il loro impatto sui cittadini, la comunità e il territorio a cui la cooperativa appartiene.

Nella prospettiva di Trebor Scholz, l'organizzazione cooperativa può risolvere il problema di proprietà e governance delle piattaforme digitali solo nel caso in cui utenti e soci siano uguali e partecipino attivamente alla governance della piattaforma. Come già accennato, nelle organizzazioni studiate questa condizione si presenta solo in pochi casi, poiché il ruolo degli utenti e dei soci è diverso: a volte coincidono, a volte no, cioè utenti e/o soci non sempre partecipano attivamente e allo stesso modo alla governance della piattaforma. Ma anche se i livelli di partecipazione sono diversi, l'incrocio di piattaforma e cooperazione porta a nuovi livelli di coinvolgimento dei cittadini. Infatti, a differenza delle piattaforme digitali classiche dove l'incontro tra consumatori e fornitori è mediato dall'uso della piattaforma e non è prevista un'interazione tra i due soggetti al di fuori del puro incontro commerciale, nel modello cooperativo la piattaforma può rappresentare un punto di contatto per costruire nuove interazioni e reti di relazioni. In una cooperativa ogni persona – consumatore o fornitore – è direttamente coinvolta nell'azienda. Quando una persona entra in una cooperativa, diventa membro di una società basata sulla governance democratica («Una testa, Un voto») e partecipa alla proprietà acquistando una quota della società cooperativa. Di conseguenza, i soci sono più che fornitori o consumatori perché diventano imprenditori che partecipano al rischio aziendale. Di fatto, a livello organizzativo, essendo coinvolti come imprenditori, i soci possono scegliere di essere più attivi e sperimentare nuovi ruoli, sviluppare nuove competenze e avere accesso a nuove esperienze (ad esempio di leadership). Questo impegno può anche portare alla decisione di essere coinvolti in progetti riguardanti non solo la cooperativa ma anche la comunità, il territorio o persino la società a cui appartengono i soci della cooperativa, al fine di migliorare le condizioni di vita e di lavoro di altri cittadini. Le piattaforme cooperative possono allora essere catalizzatrici di fenomeni di auto-organizzazione e attivazione dei cittadini sul territorio.

Inoltre, anche se non sempre gli utenti sono anche soci della cooperativa, nel momento in cui la piattaforma digitale è guidata da una cooperativa o da un consorzio cooperativo, si instaura un meccanismo economico alternativo a quello delle piattaforme digitali classiche, perché la proprietà della piattaforma è condivisa tra tutti i soci della cooperativa che ne diventano proprietari. Questo implica che, a differenza delle piattaforme digitali classiche, la ric-

chezza non si concentri in poche mani, ma sia ridistribuita in modo uguale. Piattaforme digitali come Uber, Airbnb o Deliveroo sono dette piattaforme “estrattive” che ottengono la loro ricchezza attraverso l’intermediazione della relazione tra consumatori e fornitori che avviene sulla loro applicazione. Per questo motivo, ogni plusvalore che si produce ottimizzando la tecnologia porta ricchezza solo ai proprietari dell’azienda senza alcun effetto su consumatori e/o fornitori. In una piattaforma cooperativa, la piattaforma digitale è di proprietà di soci della cooperativa; esiste quindi una coincidenza tra proprietari e fornitori/consumatori e ogni miglioramento e ottimizzazione della tecnologia porta nuova ricchezza condivisa con un effetto moltiplicatore. La piattaforma digitale diventa una piattaforma cooperativa perché è lo strumento tecnologico che assicura la condivisione di costi e risorse, generazione e redistribuzione della ricchezza e, soprattutto, disintermediazione²⁶, a favore della costruzione di un’economia più equa con ricadute positive anche sul territorio di appartenenza.

Nella prospettiva di Trebor Scholz, il modello economico della piattaforma cooperativa si basa sulla vendita di beni/servizi attraverso app. La visione del professore newyorkese ricalca la struttura delle piattaforme *lean* cercando di umanizzarle attraverso l’introduzione della cooperazione nel loro modello organizzativo. Questo assemblaggio, anche se consente di introdurre nelle economie della *sharing economy* la condivisione della ricchezza e della proprietà dell’impresa, si basa comunque sulla costruzione di un’attività di business attraverso l’intermediazione tramite piattaforma tra servizi dell’offerente e bisogni dell’utente²⁷. Un modello economico che tra l’altro dipende dal numero di interazioni che avvengono sulla piattaforma e che, non essendo prevedibili, per questo richiede, da un lato, il monopolio del mercato e, dall’altro lato, una struttura poco costosa, che le piattaforme digitali classiche ottengono esternalizzando il rischio sui collaboratori esterni e ridefinendo le responsabilità giu-

²⁶ F. MARTINELLI, C. CHIAPPA, *Doc Servizi, una rete di professionisti su piattaforma cooperativa*, in *Professionalità*, 4, 2019, pp. 66-67.

²⁷ F. MARTINELLI, *New York. Nuove prospettive, nuovi orizzonti. 9-15 Novembre 2017*, 6 aprile 2018, p. 39 (<http://www.studio-metis.it/index.php/2018/04/06/inviaggio-per-il-lavoro-new-york-9-15-novembre-2017-il-report/>).

ridiche a proprio vantaggio²⁸. Anche se il cooperativismo di piattaforma persegue la sostenibilità economica, non può seguire questi due esempi a discapito dei fornitori e dei consumatori. Rispetto a questo modello economico, nella maggior parte dei casi studiati nella ricerca svolta in Emilia-Romagna, la piattaforma digitale, o l'applicazione, non è invece il *core business* della cooperativa. Nelle organizzazioni studiate la piattaforma è modellata per rispondere alle esigenze dei soci e della comunità a cui appartengono. Pertanto nella maggior parte dei casi la piattaforma è utilizzata per ottimizzare i processi e supportare le esigenze di gestione (ad esempio, risparmiando sui costi) piuttosto che per generare una nuova unità di business. La piattaforma digitale non nasce per generare nuovi bisogni e creare un nuovo mercato o contrapporsi a un'attività già presente sul mercato (ad esempio, contro Uber), ma per rispondere a quelli esistenti. Essa è costruita come una tecnologia inclusiva che consente la partecipazione di ogni individuo e che supporta la trasparenza (ad esempio, nella gestione dei dati), la responsabilità, le relazioni e gli scambi tra i soci. In conformità con la missione della cooperativa o del consorzio, spesso orientata all'inclusione sociale e/o all'attenzione ambientale, la tecnologia diventa allora uno strumento di supporto plasmato sulla base dei sette principi cooperativi che sono alla guida di ogni impresa cooperativa²⁹.

Ripercorrendo i casi studiati, anche se le piattaforme cooperative analizzate non ottemperano completamente alla definizione di Trebor Scholz, ogni realtà promuove elementi significativi dell'economia collaborativa anche con il supporto di piattaforme tecnologiche. Ciò che permette ai casi studiati di rientrare nel dibattito appare quindi non essere tanto la presenza della piattaforma o della tecnologia orientata in modo cooperativistico, bensì il fatto che esista una struttura organizzativa fondata sui sette principi cooperativi. La tecnologia appare solo come uno strumento e anche quando diviene un fattore abilitante l'attività, essa non è mai al cuore del business dell'impresa. Da questo punto di vista, una prospettiva di ricerca futura potrebbe consistere nel ri-

²⁸ G. SMORTO, *Il mago di Oz e il platform cooperativism*, in *Chefare.org*, 2016 (<https://www.che-fare.com/platform-cooperativism-mago-oz/>).

²⁹ 1. Adesione libera e volontaria. 2. Controllo democratico da parte dei Soci. 3. Partecipazione economica dei Soci. 4. Autonomia e indipendenza. 5. Educazione, formazione e informazione. 6. Cooperazione tra cooperative. 7. Impegno verso la collettività.

prendere in mano la ricerca e invertire il processo di analisi: invece di analizzare le “doti tecnologiche” di ogni cooperativa, si potrebbe partire dai principi cooperativi e usarli come indicatori per comprendere le “doti cooperative” di ogni tecnologia. In questo modo si potrebbero anche costruire nuovi indicatori e una nuova matrice capace di valorizzare al meglio il rapporto della piattaforma cooperativa con i soci, la comunità e il territorio.

Per il momento, non essendo oggetto di questa ricerca la formulazione di nuovi indicatori, si suggerisce unicamente un ampliamento e arricchimento della definizione di Trebor Scholz per tenere conto anche della peculiarità dei casi studiati. Oltre alla definizione di Scholz, si ricorda che la ricerca ha utilizzato anche la definizione di economia collaborativa proposta da Mayo Fuster Morell e Ricard Espelt («Consumo, scambio e produzione di beni e servizi tra gruppi distribuiti di persone supportate da una piattaforma digitale»³⁰) e quella di Cooperatives Europe («Pratiche e modelli innovativi che utilizzano le tecnologie digitali per facilitare la collaborazione e lo scambio tra una comunità di pari e per massimizzare l’uso di risorse sottoutilizzate»³¹). Sulla base delle tre definizioni e dell’analisi dei casi, si ritiene che una cooperativa per essere una cooperativa di piattaforma dovrebbe rispettare i tre seguenti criteri: coinvolgere gli utenti come soci, in modo che gli utenti abbiano proprietà e governance; sviluppare la tecnologia per potenziare le comunità e supportare la partecipazione e la condivisione tra pari; sviluppare la tecnologia per massimizzare la generazione e la distribuzione di valore (valore economico, sociale, ambientale). Ne segue la seguente proposta per definire una piattaforma cooperativa: «Una piattaforma cooperativa fa parte dell’economia collaborativa e identifica un’impresa, spesso cooperativa, caratterizzata dalla proprietà condivisa e dalla governance democratica in cui l’uso delle tecnologie digitali supporta il consumo, lo scambio e la produzione di beni e servizi all’interno di una comunità che consente anche scambi tra pari e tra i membri della comunità». Fermo restando che per supportare la valenza di tale definizione, così come per proporre nuovi indicatori, sarebbe opportuno studiare un campio-

³⁰ M. FUSTER MORELL, R. ESPELT, *A Framework for Assessing Democratic Qualities in Collaborative Economy Platforms: Analysis of 10 Cases in Barcelona*, cit., p. 2.

³¹ COOPERATIVES EUROPE, *A Cooperative Vision for the Collaborative Economy. Shaping a people-centered and democratic collaborative economy*, cit., p. 17.

ne più ampio di casi in Italia (composto non solo da cooperative; includendo altre regioni italiane).

PARTE SECONDA

Trasporti, turismo e politiche abitative nelle sharing cities

*Backpacking practices in the sharing economy era.
An exploratory study of a changing urban scenario*

di Monica Bernardi, Giulia Mura

Titolo: “Pratiche di backpacking ai tempi della sharing economy. Studio esplorativo di uno scenario urbano in cambiamento”

Abstract: This paper intends to investigate the impact that the rise of the sharing economy is having in shaping the tourist experience (Ali and Frew, 2014), with a specific focus on the potential consequences of the habits and practices of “backpackers”, a specific category of tourist that literature has described as particularly interested in autonomously sought tailored and made-to-measure tours and travels that minimize the traditional problems associated with mass-tourism (social, economic and environmental impact) (Buhalis and Law, 2008).

From a theoretical point of view the paper analyses both the impact of the sharing economy in the tourist sector and the backpacking phenomenon, investigating their links and possible interactions. This analysis shows how, potentially, sharing platforms could provide the ideal tool for realizing the unique, authentic experience that is usually sought by backpackers. From the empirical side it poses a first attempt to outline the most interesting elements of tourist sharing practices and how they relate to the elements that have characterized backpacking practices until now, using an online questionnaire.

The data collected provides a description of the interviewees’ travel motivation, their use of peer-to-peer platforms and the factors impacting the satisfaction of the experience. The pull of economic reasons appears to be especially relevant between respondents and is not always associated with specific attention to more social motives of the travellers.

The paper represents an attempt to observe how the spreading of peer-to-peer platforms, and the increased facility of backpacking practices could shape the

profile of the backpacker. Overall the paper brings contributions to practitioners, urban planners and tourism governance coordinators, providing useful insights that could favour the debate with representatives of the sharing economy about the impact of these activities in the urban areas. The sharing economy gains popularity by the day and new segments of tourism, such as backpackers, are being attracted. Therefore, it is relevant to introduce this discussion within society.

1. Introduction

The present article seeks to contribute to the analysis of urban tourism and how it is being affected by the diffusion of sharing economy platforms, and their possible impacts on the experience of backpackers, a specific category of tourists known to be strong users of ICTs in travel organization and management¹.

Tourism is intrinsically linked to the development of the city and can support the improvement of both residents' and visitors' living conditions. From the early 2000s various studies have revealed that the spread of ICTs and the Internet is giving tourists and travellers new tools to be proactive protagonists in the shaping of the tourist experience (Ali & Frew, 2014), which is exactly what contemporary travellers look for (Richards and Wilson, 2004).

Backpackers in particular are described by the literature as interested in autonomously sought, tailored and made-to-measure tours and travels that minimize the impact of mass-tourism (social, economic and environmental impact) and favour connections with local communities (Buhalis and Law, 2008). According to Paris (2012, p. 1094), the recent convergence of information technology and physical travel has been embraced primarily by them. They rely on the Internet to maintain connections with home during their travels, to exchange travel advice and information with other backpackers and to

¹ L'impostazione generale e la collocazione delle note seguono uno stile diverso rispetto agli altri contributi presenti in volume; ciò è dovuto all'adozione di un differente schema metodologico.

stay connected with travellers met whilst travelling (Mascheroni 2007; Adkins and Grant 2007; Paris 2010b; Young and Hanley 2010).

Their specific features in the use of ICTs have been reinforced by the birth and development of the so-called sharing economy. New online platforms allow travellers to find information and services in a more easy, convenient and rapid way, connecting those who have with those who seek, matching peers (Botsman and Rogers, 2010) and expanding in this way the overall supply of travel options (Nadler, 2014). The preferences of backpackers seem to perfectly match with some narratives about the sharing economy, especially with the claims that this new economic model has the potential to drive economic development, strengthen social cohesion and reduce environmental impact (see, amongst others: Botsman and Rogers, 2010; Parsons, 2014). Nevertheless, numerous experts point out the risks associated with corporate forms of the phenomenon (Slee, 2015; Srnicek, 2016) from house shortages and the loss of identity of whole areas, to effects on the labour market and so on.

More specifically, in an urban context, researchers (among the others Pisciaccia et al., 2017) have already assessed the push of urban centres to processes of gentrification on the one hand and of disneyfication and hotelization on the other hand, with a very low redistribution of profits and benefits for local people. In this sense the ability of the sharing economy to favour local economic development is contradicted. In addition, as Susie Clage (2014) remembers “sharing economy doesn’t build trust – it trades on cultural homogeneity and established social networks both online and in real life. Where it builds new connections, it often replicates old patterns of privileged access for some, and denial for others” debunking the myth that the sharing economy can strengthen social cohesion and build social capital.

Starting from these considerations, the present article focuses both on the backpacking phenomenon (section 2.1) and on the relevance of the sharing economy in the tourist sector at city level (section 2.2). Section 3 describes the methodology and results of a survey intending to identify the main motivations to travel, what kind of platforms are mostly adopted while travelling and for which reasons, among an online sample of travellers.

The analysis in section 4 highlights how the spreading of peer-to-peer platforms favours the more profit-oriented, and what kind of impact this could have on backpacking practices.

2. Travel in a new urban scenario: sharing economy and backpacking

2.1. Backpackers' preferences and features

The contemporary traveller is described by the literature as (Richards and Wilson, 2004): a demanding and active traveller that puts emphasis on the emotional and cultural dimensions of the travel, and on the opportunity to experience an authentic connection with the destination (Richards, 2001). This description recalls closely that of a well-known city tourist: the backpacker.

In order to understand why the spread of sharing economy platforms in the urban context could impact the evolution of backpacking a short literature review about backpackers is necessary.

Cohen (1972, 1973, 1979) was the first in the 1970s to systematize this concept creating a theoretical foundation for this field. In his typology of tourist², the drifter, a “non-institutionalized” form of tourist, can be considered the prototype of the backpacker (Cohen, 2003): more a traveller than a tourist (Bowen and Clarke, 2009), featured by flexible itinerary, low budget, longer holidays, and in search of authenticity, adventure, local experiences and native encounters.

The term backpacker was officially adopted by Pearce in 1990, after Have's youth tourists (1974), Vogt's wanderers (1976), Mukerji's hitchhikers (1978), and Riley's long-term budget travellers (1988), all terms used to define the non-institutionalized tourists. The category of backpackers has evolved significantly over time, following the changes in socio-historical contexts (Ateljevic and Doorne, 2004; O'Reilly, 2006) and being affected by the nation and culture of origin; it is not a homogeneous group: characteristics and identity vary according to time, nationality and culture (Zhang et al., 2018; Enoch and Grossman, 2010; Maoz, 2007). As remembered by Richards

² Cohen identifies four types of tourist roles, based on different combinations of familiarity and novelty (Cohen, 1972). The “organized mass tourist” and the “individual mass tourist” embody forms of “institutionalized” tourists, dominated by familiarity, and relying on services offered by the tourism establishment (Zhang *et al.*, 2018); the “explorer” and the “drifter” are “non-institutionalized” forms of tourists, dominated by novelty and looking for alternative tourist services.

and Wilson (2004, p. 3) “they carry with them not only the emblematic physical baggage that gives them their name, but their cultural baggage as well”.

According to literature, backpackers are mainly young travellers (Richards and Wilson, 2004; Hannam and Ateljevic 2007), even if backpacking is increasingly attracting middle-aged tourists, (Smith *et al.*, 2010). They distance themselves from the concept of tourists, perceived as more negative. Tourists indeed use to stay in the so-called “environmental bubble” produced by the tourism industry (Cohen, 1972), fuelling the mass-tourism circuits, large-scale, highly focussed on popular destinations, often disrespectful towards local communities (Mosedale, 2016), with major impacts on the natural and built environments and on the wellbeing and culture of host populations (Howard, 2007). On the contrary, the backpacker assumes a completely different travel behaviour based on five key characteristics: “a preference for budget accommodation; an emphasis on meeting other people; an independently organized and flexible travel schedule; longer rather than brief holidays; and an emphasis on informal and participatory recreation activities” (Loker-Murphy and Pearce, 1995, pp. 830-31). Indeed, backpackers are generally described as self-organized travellers, with long-term and multiple destination journeys and flexible itineraries; they look for an authentic connection with local community to experience the real local lifestyle and reject the standardisation and commodification of tourism experience; they want to be more than spectators: active and creative actors, while preserving the local cultural heritage (Richards, 2011); they are focused on the research of meaningful personal experience, in which to be completely engaged and acquire new skills (Ibid.); having a low-budget and low-consuming style of travel they are also perceived as more environmentally friendly than mass tourism (Becken *et al.*, 2003)³.

In terms of motivation, Loker-Murphy (1997) identified four segments: escapers/relaxers, social/excitement-seekers, self-developers and achievers.

³ Other authors have a different position, underlining that backpacking practice is a temporary leave/escape from normal life (Sørensen, 2003), during which to gather in ghettos or enclaves made by people sharing the same interests (Muzaini, 2006:157); there is not a real interest in meeting with locals and learning about foreign cultures, but a clear disregard for social norms that can sometimes result in culturally and socially inappropriate patterns of behaviour (Maoz, 2007)

Murphy (2001) though his study found a specific ranking order of motivations: economic, social, a more real experience, longer trip length, independence, flexibility, ease and convenience, previous backpacking experience, and recommendations by other people (Paris and Teye, 2010)⁴. In fact, among other aspects literature has highlighted the desire of backpackers of being in touch with other travellers (Oliveira-Brochado and Gameiro, 2013) Moscardo in 2006 reported four main motivations built from previous research amongst backpackers (Elsrud, 1998; Newlands, 2004; Richards and Wilson, 2004; Ross, 1997): seeking for an authentic or genuine experience, novelty and action, social reasons, achievement or learning. Other motivations identified in the literature include personal growth, self-knowledge, self-improvement and the desire to make their travel a transformative experience (Chen, Bao, and Huang, 2014; Brzózka, 2012). In general, the literature suggests that backpackers' motivations are multiple and fluid and they can vary throughout their travel careers, even if an online study conducted on 2,300 respondents by the ATLAS Backpackers Research Group (BRG) in collaboration with the International Student Travel Confederation (Richards and Wilson, 2004) found four main motivations: experience seeking, relaxation seeking, sociability and contributing to destination (Paris and Teye, 2010)⁵.

Geographically backpackers can be found in every corner of the globe, from remote villages to big cities (Richards and Wilson, 2004); nevertheless, much of the backpacker research is focused on countries where the impact of backpackers is more evident, i.e. South-East Asia, Australia and New Zealand (see, amongst others, Elsrud, 1998; Hampton, 1998; Murphy, 2001). Indeed, according to the Travel Backpacker Price Index⁶, Pokhara in Nepal was the cheapest city for backpacking worldwide in January 2017, with an average

⁴ Authors like Elsrud (2001) and Cohen (2004) have identified another important motivation of backpacking: the desire to build a new temporary identity through the travel, since travelling creates the condition to be more courageous, relaxed and independent, favouring the accumulation of cultural capital, and in some ways it allows the shaping of a new identity (Desforges, 2000), a new sense of self (Urry, 1990).

⁵ The four most important motivations of the respondents to the survey were in ranking order: to explore other cultures, to experience excitement, to increase knowledge, and to relax mentally (Paris and Teye, 2010).

⁶ Source: Statista (see: <https://www.statista.com/statistics/537895/most-affordable-cities-for-backpacking-worldwide/>).

cost of 17.91 U.S. dollars per day. Looking at Europe, the most affordable city for backpackers in 2018 was Kiev in Ukraine with an average cost of 25.04 U.S. dollars per day⁷, while the most expensive was Zurich in Switzerland with an average cost of 118.46 U.S. dollars per day, followed by Venice in Italy (117.14 U.S. dollars)⁸. It should be emphasized that the increasing appeal of cities and city tourism is a relevant tendency with potential lasting effects on the tourist sector (Brauckmann, 2017) that also involves backpackers.

Over time some scholars noted a growth in short-term forms of backpacking (Sørensen, 2003) that makes backpackers a kind of “flashpackers” to use the Hammam and Diekmann definition (2010) (also in Paris, 2012). This form of backpacking is more frequent among older backpackers, is marked by higher travel budgets and a massive use of technological devices while traveling, and it is more common in urban contexts.

As a final remark, backpackers are characterised by a strong use of ICTs, before and during the travel, to keep a connection with home, to exchange travel advice and to stay connected with travellers met while travelling (Mascheroni 2007; Adkins and Grant 2007; Paris 2010b; Young and Hanley 2010). In addition, Internet use responds to their need to autonomously tailor their travels, minimizing mass-tourism impact (social, economic and environmental impacts) and favouring connections with local communities (Buhalis and Law, 2008). As noted by Buhalis and Law (2008) «the development of ICTs and particularly the Internet empowered the ‘new’ tourist who is becoming knowledgeable and who is increasingly seeking exceptional value for money and time. They are less interested in following the crowds on package tours and much keener to pursue their own preferences and schedules» (pp. 610–611). This tendency has been reinforced by the spread of the sharing economy: more and more backpackers are converging on digital platforms to access cheap services, to retrieve recommendations and information from other travellers and locals and to explore alternative experiences (Gyimothy and Dredge, 2017), which are more sustainable and friendlier towards the destination and local communities. The next section expands on the phenomenon of

⁷ Source: Statista (see: <https://www.statista.com/statistics/696725/most-affordable-cities-for-backpacking-europe/>).

⁸ Source: Statista (see: <https://www.statista.com/statistics/696870/most-expensive-cities-for-backpacking-europe/>).

the sharing economy revealing to what extent it can reply to the backpackers' travel expectations and with what impacts on city tourism.

2.2. Sharing economy platforms and urban tourism

ICTs are making possible new solutions and alternative services based on peer-to-peer exchanges that are also impacting the tourist market (OECD 2016; Vaughan and Daverio, 2016). In particular, the spread of the sharing economy at a touristic level is expanding the overall supply of travel options (Nadler, 2014) giving backpackers new answers to their travel requests. As for the general scenario, also at the tourist level the sharing economy seems to have three main benefits: economic savings, environmental care and socialization (Böckera & Meelen, 2017; Botsman & Roger, 2010; Hamari *et al.*, 2015; Schor, 2016). Indeed, in terms of economic savings the presence of online platforms that match demand and supply among peers allows the cashing in on dead capital, idling assets and latent expertise, increasing product diversity and fuelling entrepreneurialism: everybody can temporarily share other peoples' houses, spare rooms, cars, and knowledge, recirculating resources. In this way it is possible "to access a wide range of services and solutions more affordable than the traditional tourism businesses, more flexible, more customisable, more authentic and connected with locals too" (Borrelli and Bernardi, 2019). In addition, the interactive communication, the peer-to-peer feedback system and the transparency of the transactions reassure in terms of trust, favour visitor satisfaction, and satisfy contemporary tourism preferences allowing more direct, authentic and local-based experiences (Dredge and Gymothy, 2015). For some authors (see Strokes *et al.*, 2014) these kind of platforms are also able to create more resilient communities, revitalizing neighbourhoods and helping those in need through the redistribution of resources, and promoting sustainable consumption versus the impacting neoliberal tourism industry (Mosedale, 2012). Travellers can use these platforms to organize and manage the travel autonomously relying simply on peers' information and with several advantages: saving money, respecting the destination's local community, finding original experiences not normally provided by traditional tour operators (all motivations that recur in the profile of the backpacker).

Nevertheless, besides the widespread enthusiasm, the literature about the sharing economy highlights some critical issues, heavily impacting at urban level. A first critical element has a juridical nature: the sharing platforms, for their novelty, tend to develop inside a normative grey area difficult to manage by the traditional regulative system (Smorto, 2015). In terms of protection there is a lack of quality standards that protect from the “failure” of collaboration (see the issue of insurance for social eating, home restaurant and home sharing); in terms of inclusiveness some people may be excluded from the services or have more limited opportunities to take advantage of them; in ethical terms there are information asymmetries, lack of transparency on the user reputational coding algorithms, tax issues (think of the tax for hosting platforms), privacy issues, as well as confusion in the regulation of those transactions that occur occasionally or in an intermittent form (Uber Pop for example) (Arcidiacono, 2017). This last one is the most problematic due to the difficulties in defining if a service is offered in an occasionally form (like a hobby) or in a professional way (as a real job).

Other critical issues are related to the business model adopted by the platforms. It should be underlined that under the big umbrella of the sharing economy fall different kinds of sharing practices and platforms offering diverse services through different business models (Belk, 2014); some based on voluntarist effort of the members and some more profit-oriented. At the moment, the most popular are also the most profit-oriented, and some authors classified them as extractive and “netarchical” (Bauwens and Kostakis, 2014) since they rely on the users to make a profit. In their opinion, these platforms embody rental economies (Kallis, 2013), on-demand economies and gig economies, distancing from the original value of the sharing economy. There is today considerable debate about what is termed “platform capitalism” (Srnicsek, 2016; Kenney and Zysman, 2016) and its negative effects on different fields. I.e. the labour exploitation generated by platforms of food delivery (such as Foodora), ride-sharing (e.g. Uber) and short-term contract or freelance work (such as Taskrabbit) that dump all the business risks on riders and workers without giving them any legal protection; or the impact of home sharing platforms (such as Airbnb) on house shortages and neighbourhood identity: the gentrification processes speeded up by these platforms are indeed fueling the so-called *disneyfication* and *hotelization* of city centres (Lee, 2016),

expelling residents and reinforcing the risk of social desertification of historic centers (Semi, 2015).

This last aspect is particularly interesting in our case, since the leading marketplace for those seeking and offering short-term housing solutions, Airbnb, is fuelling a heated debate and city protests against tourists. The platform has a network of over 3 million properties in over 200 countries worldwide (Econopoly, 2018) and a market value of 31 billion dollars (Statista, 2017), but it does not own the rooms or properties that appear in the listings; it simply operates as an intermediary amongst peers, those who offer spare rooms and houses (hosts) and those looking for them (guests); thus allowing private individuals to earn from short-term leases through secure transactions.

According to Germann Molz (2011) Airbnb exemplifies the so-called “network hospitality” that marks a new generation of travellers who prefer to rely on online network systems to find accommodation from peers, instead of using traditional hospitality services. According to the author this tendency is a reaction to the homogenization resulting from the globalization and “concomitant standardization” (Steylaerts and O’Dubhgall, 2011, p. 264) typical of the traditional tourist industry. Home sharing platforms indeed satisfy the demand of a more personalized and “presumably more authentic” form of travel (Steylaerts and O’Dubhgall, 2011, 261) matching backpackers’ travel expectations.

In fact, this approach has quite degenerated (Bernardi, 2018). Researchers highlight that the human-to-human interaction, and the encounters with locals promised by Airbnb is disappearing (Sans and Quagliari Domínguez, 2016); the market is not dominated by single private house tenants (Picascia *et al.*, 2017), but rather by a few multiple advertisers who rent many apartments, or by brokers and specialized real estate agencies⁹ that gain the greater part of their revenues from the platform. So, Airbnb is shown to be a mere channel to promote short-term rentals, especially in urban areas¹⁰ (Guttentag, 2013; Gant,

⁹ A clear example: the famous case of Bettina which represents the Halldis Italia society with 713 apartments (or villas) uploaded on the platform.

¹⁰ According to Picascia *et al.* (2017) in Florence hosts earn on average € 5,314 per year, but one has collected over 700 thousand; in Milan, over four thousand owners of rented apartments earn an average of 1,600 euros a year, but one gains more than half a million.

2016). In addition, as anticipated, this platform is reducing the affordable housing supply by distorting the housing market (Lee, 2016): from one side it reinforces processes of gentrification and segregation rejecting residents of the weaker classes and changing the neighbourhood's identity (Guttentag, 2013; Gant, 2016), on the other side it strengthens processes of *disneyfication* and *hotelization* commodifying the local life to sell it as an added value of the apartment rent (Sans and Quagliari Domínguez, 2016; Warren, 2016) and transforming neighbourhoods into tourist spaces and consumption citadels. Fang, Ye, Law (2015) claim that, in the urban context, Airbnb is forcing low-end hotels to shut down, with the consequent loss of jobs of their employees, while the platform, which does not need to hire any workers, do not create alternative workplaces. Even if Airbnb seemingly allows anyone to become a small "entrepreneur", it's also reproducing old schemes of deprivation for some and enrichment for others.

A last critical point: the existing literature on the sharing economy claims that sharing practices can foster communities (Belk, 2007, 2010), enhance social connectivity (Parigi and State, 2014) and, in general, contribute to the creation of social capital (Botsman & Rogers, 2010); nevertheless Schor *et al.* (2016) have found that repeated interaction in a sharing context does lead to the creation of reciprocated social relationships within a subset of the group and these results are confirmed in other research (see, amongst others, Andreotti *et al.*, 2017).

3. The appeal of tourist sharing platforms

The data collection allows a first, explorative analysis of the main pulls that sharing platforms have on travellers that may or may not identify themselves as backpackers but are social network users.

Considering the convergence that, on a theoretical level, sharing platform and backpacking practices seems to have in the attainment of a style of travel that is more "aware" of its context, we wanted to understand:

- How widespread is the motivation for a travel experience that is sustainable and respectful of local environment and communities?
- How widespread is the actual use of sharing platforms for tourist purposes, and what platforms are the most used?

- What are the main motivations and reasons of satisfaction in the use of such platforms?

The answers are analysed to clarify if the use of sharing platforms is more likely to create a positive reinforcement of travelling practices that are more sustainable, authentic and respectful, or instead promote a massification of the “backpacking” experience, modifying the original motivations that lead to the exit from traditional touristic schemes.

Based on the literature presented so far, we argue that backpackers seem to be the best target tourist to embrace the sharing economy’s potentialities; however, at a city tourism level, backpackers may use the sharing economy platforms mainly because they are useful, easy and offer cheap services, while other aspects are not so fully represented.

3.1 *Questionnaire and data collection*¹¹

In order to investigate and have a first glimpse at how the use of sharing platforms is being integrated into tourist practices, and which aspects could hold specific resonance to the usual aims of backpackers, we adopted a self-administered online questionnaire to collect data.

The questionnaire, prepared *ad hoc*, was composed of 11 closed and 1 open question, covering the following topics: travel motivations and preferences, preferences on the use of sharing platforms, evaluation of actual experiences of travel and of the sharing platform’s use. A descriptive analysis of the quantitative data was carried out using SPSS Statistic 25, whilst content analysis was applied to the open question.

The questionnaire was submitted online, via diffusion on different online travelling groups, providing an insight into travellers that are already recurring to the internet when planning and sharing their travelling experiences. Online surveys have the advantage of providing access to groups and individuals otherwise difficult or impossible to reach through other channels (Wright, 2005). This choice was driven by the intention to select a type of sample that is already “digitalized” at least at a basic level.

¹¹ Data collection was realized with the support of Laura Laurenzo.

The groups to which the questionnaire was submitted had various descriptions, some of them were more clearly addressed to backpackers, some others were more generally directed to travellers (Table 1). Answers were collected between July 2018 and January 2019. All groups are Italian, and the questionnaire was submitted in Italian. Participation was voluntary and anonymous.

Table 1: list of Facebook groups included in the data collection

Group name	Link
Lonely Planet Italia	https://www.facebook.com/groups/1066876923463099/?notif_id=1540979041639122&notif_t=group_r2j_approved
Vacanze-Viaggi-Turismo	https://www.facebook.com/groups/112304368891767/?ref=br_rs
Cerco Compagni Di Viaggio (1)	https://www.facebook.com/groups/967426160054228/
Italia BACKPACKER	https://www.facebook.com/groups/349982935388180/
Viaggiare Insieme	https://www.facebook.com/groups/197386300745460/
Viaggi & Eventi, Travels & Events	https://www.facebook.com/groups/io.non.viaggio.da.sol.single.company.mondo/
Cerco Compagni di Viaggio (2)	https://www.facebook.com/groups/cercocompagnidiviaggio/
Reporter di Viaggio	https://www.facebook.com/groups/1625599951055048/?notif_id=1541188899139465&notif_t=group_r2j_approved
Geografando per il Mondo	https://www.facebook.com/groups/1297964500270485/?hc_location=group
Ho Sempre Voglia Di Partire	https://www.facebook.com/groups/hosemprevogliadiapartire/
Travel Hackers Italia	https://www.facebook.com/groups/travelhackersitalia/?ref=gsj
Viaggi con i Social... Italiani che VIAGGIANO in Italia e nel Mondo	https://www.facebook.com/groups/53216125930/
Fulltimers Italia - Vivere Viaggiando - Community	https://www.facebook.com/groups/fulltimersitacommunity/

3.1 *Description of the sample*

The sample is composed of 168 respondents, 74% women and 26% men. It's a relatively young sample, with ages from 18 to 67, and an average age of 31. The age of respondents is in line with the general description of backpackers offered by literature, while the preponderance of female responses could be attributed to the modality of data collection, as women tend to respond more than men to online questionnaires (Smith 2008).

35% of them have completed secondary studies, 32% have a junior degree and 20% have a master's degree, whilst 10% have not completed any secondary studies. A large part of the respondents (46%) work as employees, 20% are students, 11% are unemployed, 8% are executives or entrepreneurs and 3% are into commerce or artisans. Almost half of the respondents (48%) live in small cities (less than 50.000 inhabitants), while 24% live in medium size cities (between 50.000 and 250.000 inhabitants) and the remaining 28% live in big cities.

3.2 *The analysis of the answers*

What are the respondents seeking for when they travel? They want to see new places (79%), meet new cultures (73%) and try new experiences (62%). Other answers include escaping from daily life (29%), test one's own limits (18%), learn a new language (11%).

During their last trip, 44% of them used a sharing platform a few times, 34% used them often and 13% all the time, whilst only 10% did not use them (with 2% declaring not to know them and 1% not trusting them). The average age of users is slightly lower than non-users (31 the first group, 34 the second group).

The platforms were mainly used to find places to sleep (87%) and move around (71%), followed by visiting places (22%), meeting people (22%) and eating (15%). Coherently, Airbnb is by far the most popular platform, signalled by 80% of the respondents, followed by Uber (51%) and Blablacar (44%). Lower, but still relevant values are obtained by Couchsurfing (28%), Homeaway (14%) and Lyft (8%). Other platforms that are mentioned by respondents are: Eatwith, Grab, Work away, Gumtree, Amovens, Hostelword.

Mostly, the platforms were already known before the travel (92%), thanks to word of mouth (52%), blogs (22%) or advertising (15%). During the travel, 48% of respondents discovered new platforms, once again mostly by word of mouth (32%), advertising (8%) and blogs (6%).

The motivation of most of the respondents for using a platform was to save money (82%). Other reasons indicated are easy reservation system (38%), authenticity of the experience (33%), to be more eco-sustainable (16%) and out of curiosity (12%).

Basically, all platform users are satisfied by the experience (99%) and think that using them facilitated the fulfilment of their specific travel's demands (92%). Reasons for satisfaction are actual savings on travel costs (77%), facility of reservation (47%), meeting new people (42%); followed by visiting places off the beaten track (36%), participating in "typical" experiences that would otherwise have been out of reach (34%), tried local products (11%). The answers to the open question highlight how, using sharing platforms, it's possible to plan and carry out "a unique and personalized travel experience".

Only 47% of respondents think that the use of such platform contributes to the development of local communities, 43% don't know and 10% answered no to this question. In more detail, 67% believe that they helped create work for the locals, and 46% think they have carried out an eco-sustainable activity.

44% found that use of the platform helped develop human relationships with locals, 25% did not develop relationships and 31% didn't know.

Respondents were then asked to choose whether they would prefer to use a sharing platform or a traditional option to find: a place to sleep, a way to travel, a way to move around a city, a place to eat, experiences to carry out during the travel. The results are shown in Table 2. The results are somehow in discordance with the experiences recounted before: Uber and Airbnb retain a prominent position, but the distribution of the percentages show a much lower preference for Airbnb and Blablacar, and a considerably higher interest in platforms such as GuideMeRight/Rent a Local Friend or Gnammo, that registered zero use in previous travel experiences.

Table 2: propensity to use sharing platforms vs traditional options for different aspects of the travel

<i>platform</i>		<i>traditional options</i>	
Uber	82%	17%	Taxi
GuideMeRight	79%	21%	Travel Agency
Airbnb	66%	34%	Hostal
Gnammo	30%	70%	Restaurant
Blablacar	34%	66%	Public Transport

The open question gave the opportunity to recount significant experiences, and 27 answers were collected. The platforms are described, more than anything else, as a way to create human relationships with local people and with their help discover less touristic and more “authentic” aspects and places, and in a few cases the encounter evolved into long lasting friendships.

4. Discussion and conclusion: how urban backpacking may change in the sharing economy era

As emerged from the literature, peer-to-peer platforms and services appear relevant and suitable ways to bypass traditional tourist circuits, find local-based experiences, connect with dwellers and save money. In this sense, based on the literature, backpackers seem to be a target that could easily embrace the sharing economy platforms of the tourist sector. They should be able to fully exploit the potential that these platforms have (at least according to researchers) in terms of environmental and human sustainability. Backpackers, as described so far, usually reject the standardization and homogenization of travel created by globalization, looking for a more authentic form of travel (Steylaerts and O’Dubhgall, 2011). For this reason, in the organization and management of travel, they seek and are inclined to use alternative tools and solutions. Peer-to-peer platforms, and more general sharing economy services, are increasing the percentage of people swapping from traditional forms of mass tourism to more personalized and customized ones. This represents an opportunity for the promotion of more respectful and conscious forms of tourism,

but at the same time risks enhancing the pull of purely economic reasons for backpacking practices.

With regards to our research questions, the first interesting result of the survey concerns the motivations of our respondents: while the motivation to travel is close to that of the backpackers described by the literature (see new places, meet new cultures, try new experiences), the motivation to use sharing platforms are mainly connected with economy and practicality.

Concerning the second point of our investigation, among the different opportunities offered to travellers by the sharing platforms, the services mainly used related to accommodation and urban transport, while larger travels are still preferably carried out using traditional systems, and other aspects of the trip (such as the choice of where to eat, what to do or visit...) remain autonomously organized, without recurring to either platforms or traditional tourist services.

In their use, the sample polarize on a few, well known and publicized platforms, representatives of the so-called platform capitalist, that research indicates as having an increasingly negative impact on different dimensions of urban development (housing, neighbourhood identity, gentrification, disneyfication and hotelization, job conditions...).

As anticipated, when asked about the motivations for the use of sharing platforms, our target travellers choose them primarily because they are convenient, useful and easy to use, and not so much with the intention of directly creating new relations with local people or having a positive impact on the local ecosystem. The positive effect of facilitating local encounters or boosting the local economy in a sustainable manner is still mentioned as desirable by the respondents. The analysis of the reasons of satisfaction in the use of these platforms reinforce this picture, as the money saving aspect is more consistent than any other. The more ethical impact of sharing platforms, when perceived, seems to be mostly an indirect benefit, and reciprocity or long-lasting relations are not necessarily looked for. The interviewees themselves do not seem to associate the use of sharing platform with specific ethical choices, and only some of them believe that by their use they have had a positive impact on the local community or are more eco-sustainable. The only aspect that seems to be really sought for and actually supported by the experience is that of the creation of human relations. Otherwise, the sharing economy is mostly expe-

rienced as a way to spend less and facilitate the process of travelling, but not so much as an instrument of change and support for local communities.

Sharing platforms make the practice of urban backpacking easier, supporting travellers with tools and services that facilitate the autonomous organization of the travel, helping finding alternative solutions outside the traditional market system, and facilitating contact with local people and the local environment, although the positive effect of favouring local encounters is mainly indirect and rarely creates reciprocity or long-lasting relations.

This easier access may open the way to a less ethically concerned kind of backpacker. Moreover, the practice sees the dominance of the more famous and market-oriented platforms over other kind of platform. In the light of these findings, we think that the use of these platforms may transform the way we can identify backpackers since part of the practice assumes a more consumerist orientation, losing in some way its original connotation.

Considering the arising questions on the impact that the already famous platforms are having on the cities where they are most diffused, it could be interesting to investigate further how the relationship between backpackers and sharing platforms is evolving, and if, as suggested by this data, it is going in a less virtuous and more consumerist/market oriented direction than could have been expected.

The respondents of this study show interest in platforms that allow them to contact local people and spend time with them in specific local activities (see platforms such as GuideMeRight or Rent a Local Friend). However, it is not clear if there is the possibility of satisfying those instances of “unicity”, “connection with the environment” and “awareness” via sharing platforms that are selling a product, or if this commercialization will lead to a transformation of the core experience. For backpackers in particular and travellers/tourists in general it seems that the attitude of using these kind of platforms, extractive and “netarchical” as experts call it, is not combined with a real awareness of their impact. These considerations should be taken into account by policy makers in the development of strategies that could favour a really sustainable urban tourism in economic, social and environmental terms (Diamantini and Borrelli 2016).

5. Limitations and future research

Considering the reduced dimension of the sample, as well as the strategy of data collection, the present study does not allow a generalization of the findings, but only the suggestion of results that would need further investigation in order to be confirmed. Further research, with a larger sample, could investigate motivations and experiences of non-Italian speaking travellers.

We suggest the need to deepen the understanding of the cultural and social background of the different kind of platform users, to identify if those moved by a stronger ethical pull are actually finding resources in the sharing platforms.

Focusing on the case of backpackers, will the use of the platforms distinguish between “backpackers” that are more concerned with the unicity of their experiences and “backpackers” with more awareness of the impact of their tourist choices? What kind of platforms can better suit the request for ethical tourist behaviour? If one of the key backpacker’s motivation and behaviour is authenticity seeking, can it be satisfied by platforms such as AirBnb? And if backpackers no longer stay in hostels, are they still backpackers?

In conclusion, we suggest that further research should try to define strategies that would enable sharing platforms to support a more ethical form of tourism and promote a virtuous reinforcement of backpackers (and traditional tourists) sustainable practices.

References

- B.A. Adkins, E.L. Grant, *Backpackers as a Community of Strangers: The Interaction Order of an Online Backpacker Notice Board*, in *Qualitative Sociology Review*, 3, 2, 2007, pp. 188-200.
- A. Ali, J.A. Frew, *Technology innovation and applications in sustainable destination development*”, in *Information Technology & Tourism*, 14, 4, 2014, pp. 265-290.
- A. Andreotti, G. Anselmi, T. Eichhorn, C. P. Hoffmann, M. Micheli, *Participation in the Sharing Economy*, in *Report from the EU H2020 Research Project Ps2Share: Participation, Privacy, and Power in the Sharing Economy*,

- 2017, <https://ssrn.com/abstract=2961745> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2961745>.
- D. Arcidiacono, *Economia collaborativa e startup: forme alternative di scambio economico o mito della disintermediazione?*, in *Quaderni di Sociologia*, 73, 2017, pp. 29-47.
- I. Ateljevic, S. Doorne, *Theoretical Encounters: A Review of Backpacker Literature*, in G. Richards, J. Wilson (a cura di), *The Global Nomad: Backpacker Travel in Theory and Practice*, Bristol, UK, Channel View, 2004, pp. 60–76.
- M. Bauwens, V. Kostakis, *Network Society and Future Scenarios for a Collaborative Economy*, New York, Palgrave Pivot Macmillan, 2014.
- S., Becken, D., Simmons, C., Frampton, *Segmenting tourists by their travel pattern for insights into achieving energy efficiency*, in *Journal of Travel Research*, 42, 1, 2003, pp. 48-56.
- R. Belk, *Why not share rather than own?*, in *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 611, , 2007, pp. 126–140.
- R. Belk, *Sharing*, in *Journal of Consumer Research*, 36, 5, 2010, pp. 715–734.
- R. Belk, *You are what you can access: Sharing and collaborative consumption online*, in *Journal of Business Research*, 67, 2014.
- M. Bernardi, *The impact of AirBnB on our cities: Gentrification and ‘disneyfication’ 2.0*, in *LabGov*, *UrbanMediaLab*, 2018, <https://labgov.city/thecommonspost/the-impact-of-airbnb-on-our-cities-gentrification-and-disneyfication-2-0/>.
- L. Böckera, T. Meelenb, *Sharing for people, planet or profit? Analysing motivations for intended sharing economy participation*, in *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 23, 2017, pp. 28-39.
- N. Borrelli, M. Bernardi, *Sharing economy and sustainability in tourism. New challenges for the tour operators*, in M.C. Dhiman, V. Chauhan (a cura di), *International Travel Agency and Tour Operation Management*, Hershey, IGI Global publisher USA, 2019.
- R. Botsman, R. Rogers, *What's Mine Is Yours: the Rise of Collaborative Consumption*, New York HarperBusiness, 2010.
- D. Bowen, J. Clarke, *Contemporary Tourist Behaviour: Yourself and Others as Tourists*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

- S. Brauckmann, *City tourism and the sharing economy – potential effects of online peer-to-peer marketplaces on urban property markets*”, in *Journal of Tourism Futures*, 3, 2, 2017, pp.114-126.
- M. Brzózka, *Description and course of backpacking trips depending on the nationality of the tourists*, in *Miscellanea geographica-Regional studies on development*, 16(1), 2012, pp. 36-42.
- D. Buhalis, R. Law, *Progress in information technology and tourism management: 20 years on and 10 years after the Internet—the state of eTourism research*, in *Tourism Management*, 29(4), 2008, pp. 609–623.
- S. Cagle, *To Get a Fair Share, Sharing-economy Workers Must Unionize*, in *Al Jazeera America*, 2014, Accessed February 2019. <http://america.aljazeera.com/opinions/2014/6/uber-sharing-economyunionstaxis.html>.
- G. Chen, J. Bao, S. Huang, *Segmenting Chinese Backpackers by Travel Motivations*, in *International Journal of Tourism Research*, 16, 2014, pp. 355–67.
- E. Cohen, *Toward a Sociology of International Tourism*, in *Social Research*, 39(1), 1972, pp.164-82.
- E. Cohen, *Nomads from Affluence: Notes on the Phenomenon of Drifter-Tourism*, in *International Journal of Comparative Sociology*, 14(1/2), 1973, pp.89-103.
- E. Cohen, *A Phenomenology of Tourist Experiences*, in *Sociology*, 13(21979), pp.179-201.
- E. Cohen, *Backpacking: Diversity and Change*, in *Journal of Tourism and Cultural Change*, 1(2), 2003, pp.95-110.
- L. Desforges, *Travelling the World: Identity and Travel Biography*, in *Annals of Tourism Research*, 27, 2000, pp. 926-945.
- D. Dredge, S. Gyimóthy, *The collaborative Economy and Tourism: Critical perspectives, questionable claims and silenced voices*, in *Tourism Recreation Research*, 40(3), 2015, pp. 286-302.
- D. Diamantini, N. Borrelli, *Approccio human-centred per una governance inclusiva delle città contemporanee. I principi slow nella città smart*, in *Sociologia urbana e rurale*, 109, 2016, pp. 113-128.
- Econopoly, *Mi ospiti nel tuo appartamento? Gli effetti di AirBnB sulla città turistica*, in *Il Sole24ore*, 2018 <http://www.econopoly.ilsole24ore.com/2018/03/29/airbnb-effetti-citta-turistica>.

- T. Elsrud, *Risk Creation in Travelling: Backpacker Adventure Narration*, in *Annals of Tourism Research*, 28, 2001, pp. 597-617.
- T. Elsrud, *Time Creation in Travelling: The Taking and Making of Time among Women Backpackers*, in *Time and Society*, 7, 1998, pp. 309-334.
- Y. Enoch, R. Grossman, *Blogs of Israeli and Danish Backpackers to India*, in *Annals of Tourism Research*, 37(2), 2010, pp. 520–536.
- B. Fang, Q. Ye, R. Law, *Effect of sharing economy on tourism industry employment*, in *Annals of Tourism Research*, 57(3), 2016, pp. 264-267.
- A. C. Gant, *Holiday Rentals: The New Gentrification Battlefield*, in *Sociological Research Online*, 21(3), 2016, pp. 1-9.
- J. Germann Molz, *CouchSurfing and network hospitality: 'It's not just about the furniture'*, in *Hospitality & Society*, 1(3), 2011, pp. 215–225.
- D. Guttentag, *Airbnb: disruptive innovation and the rise of an informal tourism accommodation sector*, in *Current Issue on Tourism*, 18(12), 2013, pp. 1192-1217.
- J. Hamari, M. Sjöklint, A. Ukkonen, *The sharing economy: why people participate in collaborative consumption*, in *J. Assoc. Inform. Sci. Technol.*, 67(9), 2015, pp. 2047-2059.
- M. P. Hampton, *Backpacker tourism and economic development*, in *Annals of Tourism Research*, 25(3) 1998, pp. 639-660.
- K. Hannam, I. Ateljevic, (a cura di) (2007), *Backpacking Tourism: Concepts and Profiles*, Clevedon, Channel View.
- K. Hannam, A. Diekmann, *From Backpacking to Flashpacking: Developments in Backpacker Tourism Research*, in K. Hannam, A. Diekmann. (a cura di), *Beyond Backpacker Tourism: Mobilities and Experiences*, Bristol, UK, Channel View, 2010, pp. 1-7.
- R. W. Howard, *Five Backpacker Tourist Enclaves*, in *International Journal of Tourism Research*, 9(2), 2007, pp. 73-86.
- G. Kallis, *AirBnb Is a Rental Economy, Not a Sharing Economy*, in *The PressProject*, 2013 <http://www.thepressproject.net/article/68073/AirBnb-is-a-rentaleconomy-not-a-sharing-economy>.
- M. Kenney, J. Zysman, *The rise of the platform economy*, in *Science and Technology*, 33(3), 2016, <https://issues.org/the-rise-of-the-platform-economy/>.
- D. Lee, *How Airbnb Short-Term Rentals Exacerbate Los Angeles's Affordable Housing Crisis: Analysis and Policy Recommendations*, in *Harvard Law & Policy Review*, 10, 2016, pp. 229-255.

- L. Loker-Murphy, P. L. Pearce, *Young Budget Travelers: Backpackers in Australia*, in *Annals of Tourism Research*, 22(4), 1995, pp. 819-43.
- G. Mascheroni, *Global Nomads' Network and Mobile Sociality: Exploring New Media Uses on the Move*, in *Information, Communication & Society*, 10(42007), pp. 527-546.
- D. Maoz, *Backpackers' Motivations: The Role of Culture and Nationality*, in *Annals of Tourism Research*, 34(1), 2007, pp. 122–140.
- J. Mosedale, *Diverse economies and alternative economic practices in tourism*, in I. Atelvecic, N. Morgan, A. Pritchard, (a cura di.), *The Critical Turn in Tourism Studies: Creating an Academy of Hope* Abingdon, Routledge, 2012, pp.194-207.
- J. Mosedale, *Conclusion: Tourism and Neoliberalism: States, the Economy and Society*, in Mosedale J. (a cura di), *Neoliberalism and the political economy of tourism*, Farnham, UK, Ashgate, 2016.
- L. Murphy, *Exploring social interactions of backpackers*, in *Annals of Tourism Research*, 28(1), 2001, pp. 50-67.
- H. Muzaini, *Backpacking Southeast Asia. Strategies of «Looking Local»* in *Annals of Tourism Research*, 33, 2006, pp. 144-161.
- S. Nadler, *The sharing economy: what is it and where is it going?*, Boston, Massachusetts Institute of Technology, 2014. <http://dspace.mit.edu/handle/1721.1/90223>.
- K. Newlands, *Setting out on the road less travelled: A study of backpacker travel in New Zealand*, in G. Richards, J. Wilson (a cura di), *The global nomad: Backpacker travel in theory and practice*, Clevedon, England, Channel View Publications, 2004, pp. 217–236.
- A. Oliveira-Brochado, C. Gameiro, *Toward a better understanding of backpackers' motivations*, in *Tékhne*, 11.2, 2013, pp. 92-99.
- C. C. O'Reilly, *From Drifter to Gap Year Tourist: Mainstreaming Backpacker Travel*, in *Annals of Tourism Research*, 33(4), 2006, pp. 998–1017.
- P. Parigi, B. State, *Disenchanted world: The Impact of technology on relationships*, in L.M. Aiello, D. McFarland (a cura di) *International Conference on Social Informatics*, Springer International Publishing, 2014, pp.166-182,
- C. M. Paris, *Flashpackers: An Emerging Subculture?*, in *Annals of Tourism Research*, 39(2), 2012, pp. 1094-1115.

- C. D. Paris, *The Virtualization of Backpacker Culture: Virtual Mooring, Sustained Interactions and Enhanced Mobilities*, in K. Hannam, A. Diekmann, (a cura di) *Beyond Backpacker Tourism: Mobilities and Experiences*, Bristol, Channel View, , 2010, pp. 40-63.
- C.D. Paris,. V. Teye, *Backpacker Motivations: A Travel Career Approach*, in *Journal of Hospitality Marketing & Management*, 19(3), 2010, pp. 244-59.
- P.L. Pearce, *The Backpacker phenomenon – Preliminary Answers to Basic Questions*, Australia, Department of Tourism, James Cook University of North Queensland, 1990.
- A. Parsons, *The Sharing Economy: a Short Introduction to its Political Evolution*, in *Sharing.org*, 2014, <http://www.sharing.org/information-centre/articles/sharing-economy-short-introduction-its-political-evolution>
- C. Petr, *E-Tourist Behavior: The Influence of IT on Consumers*, in M. Kozak, A. Decrop, (a cura di) *Handbook of Tourist Behavior: Theory and Practice*, New York, Routledge, 2009, pp. 211-225.
- S. Picascia, A. Romano, M. Teobaldi, *The airification of cities: making sense of the impact of peer to peer short term letting on urban functions and economy*, in *Proceedings of the Annual Congress of the Association of European Schools of Planning*, Lisbon July 11-14, 2017.
- G. Richards, *The development of cultural tourism in Europe*. In G. Richards (a cura di), *Cultural attractions and European tourism*, Oxon, CABI Publishing, 2001, pp. 3-30.
- G. Richards, J. Wilson, *Drifting towards the global nomad*, in G. Richards, J. Wilson, (a cura di) *The Global Nomad: Backpacker Travel in Theory and Practice*, Bristol, UK, Channel View Publications, 2004, pp. 3-13.
- G. F. Ross, *Backpacker achievement and environment controllability as visitor motivators*, in *Journal of Travel and Tourism Marketing*, 6(2), 1997, pp. 69-82.
- A.A. Sans, A. Quagliari Domínguez, *Unravelling Airbnb: Urban Perspectives from Barcelona*, in A.P. Russo, G. Richards (a cura di), *Reinventing the Local in Tourism: Producing, Consuming and Negotiating Place*, Bristol, Channel View Publications, 2016, pp. 209-228.
- J. Schor, *Debating the Sharing Economy*, in *Journal of Self-Governance and Management Economics*, 4(3), 2016, pp. 7-22.

- J. B. Schor, C. Fitzmaurice, L. B. Carfagna, W. Attwood-Charles, E. D. Po-teat, *Paradoxes of openness and distinction in the sharing economy*, in *Poet-ics*, 54, 2016, pp. 66–81.
- G. Semi, *Tutte le città come Disneyland?*, Bologna, Il Mulino, 2015.
- T. Slee, *What's Yours Is Mine: against the Sharing Economy*, London, New York, OR Books, 2015.
- G. Smith, *Does gender influence online survey participation?: A record-linkage analysis of university faculty online survey response behaviour*, in *ERIC Document Reproduction Service No. ED 501717*, 2008
- M. Smith, N. MacLeod, M.H. Robertson, *Key Concepts in Tourist Studies*, London, Sage, 2010
- G. Smorto, *Verso la disciplina giuridica della sharing economy*, in *Mercato concorrenza regole*, 27(2), 2015, pp. 245-277.
- A. Sørensen, *Backpacker Ethnography*, in *Annals of Tourism Research*, 30(4), 2003, pp. 847-67.
- N. Srnicek, *Platform Capitalism (Theory Redux)*, New York, Wiley, 2016.
- Statista, *Airbnb*, New York, Statista, 2017.
<https://www.statista.com/study/24578/airbnb-statista-dossier>.
- S. Steylaerts, S. O'Dubhghaill, *CouchSurfing and authenticity: Notes towards an understanding of an emerging phenomenon*, in *Hospitality & Society*, 1(3), 2011, pp. 261–278.
- W-K. Tan, T-H. Chen, *The Usage of Online Tourist Information Sources in Tourist Information Search: An Exploratory Study*, *The Service Industries Journal*, 32(3), 2012, pp. 451-476.
- J. Urry, *The Tourist Gaze*, London, Sage, 1990.
- R. Vaughan, R. Daverio, *Assessing the size and presence of the collaborative economy in Europe*, PwC UK, PwC Analysis, 2016.
- Z. Xiang, U. Gretzel, *Role of Social Media in Online Travel Information Search*, in *Tourism Management*, 31(2), 2010, pp. 179-188.
- T. Young, J. Hanley, *Virtual Mobilities: Backpackers, New Media and Online Travel Communities. Social Causes, Private Lives*, paper presented at the Australian Sociological Association Annual Conference 2010, Sydney, New South Wales.
- K. B. Wright, *Researching Internet-Based Populations: Advantages and Dis-advantages of Online Survey Research*, *Online Questionnaire Authoring*

Software Packages, and Web Survey Services, in *Journal of Computer-Mediated Communication*, 10(3), 2005.

J. Zhang, A.M. Morrison, H. Tucker, B. Wu, *Am I a Backpacker? Factors Indicating the Social Identity of Chinese Backpackers*, in *Journal of Travel Research*, 57(4), 2018, pp. 525-539.

*Analisi giuridica di alcune fattispecie
della c.d. economia collaborativa nel settore
dei trasporti e del turismo*

di Chiara Alvisi, Alessio Claroni

Title: Legal analysis of the sharing economy in the transport and tourism field

Abstract: The article aims to offer an analysis of the most recent legal problems and dilemmas in the field of sharing economy, both with reference to the transport and tourism sector. In this context, in the first part of the paper, a specific in-depth analysis is dedicated, both from the normative point of view and from the jurisprudential point of view (with particular attention to the European, national and, in a comparative perspective, French jurisprudence), to the case of “Uber”. In the first part of the paper, particular attention is also paid to the question of the so-called “short leases” concluded via IT platforms, in the light of the national legal framework (d.l. n. 50/2017) and the lawsuits proposed by Airbnb against the Italian State. In the second part of the paper the issue of bike sharing is developed from a public point of view, as a form of sustainable mobility that relates to the phenomenon of the sharing economy and which concerns both the transport sector and tourism. Bike sharing is a service, complementary to that of local public transport, aimed at achieving a plurality of virtuous purposes (from the improvement of the quality of urban life to the increase in community well-being). Finally, the paper aims to focus attention on the infrastructural and innovative profiles of the phenomenon, also through a deepening of the free-floating bike-sharing.

1. Problemi giuridici connessi alle emergenti manifestazioni della c.d. *sharing economy*¹

Gli ambiti di mercato interessati dal fenomeno della *sharing economy* sono molteplici ed in costante evoluzione, riguardando non soltanto i settori dell'offerta di alloggi per vacanze² e del trasporto³ ma anche quello della ristorazione⁴, del lavoro⁵ nonché il settore creditizio⁶, il crowdfunding⁷, etc.

Il modello organizzativo del consumo partecipativo attraverso piattaforme digitali è stato adottato anche da vere e proprie imprese, come Uber, che attraverso la piattaforma digitale mette in contatto clienti e prestatori di servizi di trasporto non di linea con conducente, questi ultimi privi di licenza nel caso del servizio UberPop, verso il pagamento di corrispettivi parametrati al tempo e ai percorsi, sensibilmente inferiori alle tariffe obbligatoriamente applicate dagli erogatori dei servizi di trasporto pubblico non di linea su piazza (taxi) ed a quelle applicate dai gestori di servizi di noleggio con conducente da rimessa.

I prestatori di utilità e servizi della *sharing economy* invocano normalmente la loro qualità di meri gestori dell'infrastruttura tecnologica per beneficiare del regime di *safe harbour* riservato ai prestatori dei servizi della società dell'informazione dalla direttiva 2000/31/CE e quindi sottrarsi all'applicazione dello statuto delle imprese cui fanno concorrenza, ivi compreso il corredo di norme pubblicistiche che attuano il temperamento della proprietà degli strumenti di produzione e della ricerca del profitto con la salvaguardia degli interessi della persona. Gli stessi teorici della c.d. «società a costo marginale zero» sembrano ammettere che l'economicità del modello dei

¹ Pur essendo questo capitolo il risultato di una comune riflessione degli autori, sono da attribuire a Chiara Alvisi i paragrafi 1, 2, 3, 4, 5, 6 mentre sono da attribuire ad Alessio Claroni i paragrafi 7,8,9.

² In cui sono attive, oltre alla nota Airbnb, numerose piattaforme tra le quali, a titolo esemplificativo, si possono citare Wimdu, Hundredrooms, Housetrup, etc.

³ Oltre ai noti servizi offerti da Uber nel settore del trasporto di persone sono attive molte altre piattaforme tra le quali BlaBlaCar, Zipcar, YellowCab e, in Italia, Jo-Job.

⁴ Tra le molte si può pensare all'italiana HomeRestaurant.

⁵ Si pensi, ad esempio, alla piattaforma Handy o a Taskrabbit.

⁶ Ad esempio, Zopa e LendingClub sono piattaforme di prestito *online* tra privati.

⁷ La piattaforma Kickstarter consente la raccolta *online* di donazioni a favore di progetti.

commons collaborativi si regga anche sul risparmio degli oneri e dei costi legali che gravano, invece, su imprese e professionisti che producono beni e servizi comparabili.

La relazione contrattuale fra pari che si instaura sulla piattaforma può corrispondere allo schema causale della permuta fra facoltà d'uso ovvero allo schema contrattuale del trasporto di cortesia (nel caso del *ridesharing*) o a quello del contratto d'opera occasionale. Nei rapporti di consumo condiviso che si perfezionano fra pari sarebbe conseguentemente esclusa anche l'applicazione della disciplina dei contratti con i consumatori, restando le relative transazioni (c.d. *peer-to-peer contracts*) assoggettate alle sole norme comuni sui contratti dettate dal codice civile.

Come ha rilevato la Commissione europea⁸ «l'economia collaborativa confonde» anche «la linea di distinzione tra consumatori e imprese, dal momento che implica un rapporto multilaterale che può comprendere transazioni tra imprese, tra impresa e consumatore, tra consumatore e impresa e tra consumatori», in cui dunque «non è sempre chiaro chi sia la parte più debole da tutelare». Pertanto sfuma nella *sharing economy* la stessa distinzione fra professionisti e consumatori su cui si fonda il diritto europeo dei contratti e il divieto di pratiche commerciali sleali, risultando incerta anche l'applicazione delle norme europee dettate a tutela del consumatore. Le norme UE non stabiliscono espressamente quando un pari diventi un professionista nell'economia collaborativa. Gli Stati membri dell'Unione europea adottano criteri diversi per stabilire quando un servizio venga prestato in modo professionale. La Commissione europea ha, peraltro, indicato alcuni criteri, desumibili dagli orientamenti per l'attuazione della direttiva 2005/29/CE sulle pratiche commerciali sleali (occasionalità nella prestazione dei servizi, assenza del fine di lucro, soglie di fatturato), che possono fungere da guida, nel caso concreto, al fine di stabilire se la piattaforma e il prestatore del servizio sottostante operino professionalmente e dunque se si applichino le tutele contrattuali ed extracontrattuali dettate dall'Unione europea per i consumatori.

⁸ Cfr. la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Un'agenda europea per l'economia collaborativa*, COM (2016), 356 final, par. 2.3.

L'ideologia alla base della *sharing economy* sfrutta i valori comunitari della condivisione, della lotta allo spreco, della sostenibilità ambientale. Si dice che quando beni e risorse sono sottoutilizzati le iniziative dell'economia partecipativa consentono di utilizzarli in modo più efficiente, promuovendo forme di consumo basate sull'accesso, la condivisione e il riuso piuttosto che sull'acquisto. Si sottolinea inoltre il beneficio che le persone con redditi più bassi potrebbero trarre dall'economia partecipativa, che consentirebbe loro di accedere low cost ad una varietà di beni e servizi altrimenti preclusi e rappresenterebbe un'occasione di lavoro per persone che non riescono a trovare un'occupazione.

Ciò che l'ideologia comunitaria non dice è che la *sharing economy* può praticare prezzi più bassi perché i fornitori di beni e servizi dell'economia dell'accesso sono pagati meno, non hanno tutele ed aggirano oneri e costi normativi imposti ai fornitori professionali. Per converso, i proprietari delle piattaforme non sono filantropi ma multinazionali che aspirano a divenire i nuovi monopolisti di un mercato in cui imprese e professionisti saranno costretti ad uscire o a ridursi. Senza contare che la riduzione dei livelli reddituali e di sicurezza sociale dei lavoratori delle piattaforme può tradursi sul lungo periodo in riduzione dei consumi e delle attività d'impresa, con conseguente impoverimento dell'intera società⁹.

Oltre a modificare le tradizionali abitudini di consumo, la *sharing economy* investe dunque le stesse categorie giuridico-economiche di imprenditore, di professionista e di consumatore che, nell'ambito delle pratiche dell'economia collaborativa, svaniscono. In proposito si è osservato che i nuovi modelli organizzativi dell'economia collaborativa hanno determinato la nascita di nuove figure di agenti economici «ibridi», soggetti che sono allo stesso tempo fruitori e fornitori dei beni e dei servizi (c.d. *peers* o *prosumer*)¹⁰.

⁹ Cfr. quanto viene osservato da Satyajit Das, *Opinion: the sharing economy is creating a Dickensian world*, in www.marketwatch.com, consultato il 20 ottobre 2016.

¹⁰ M. CIANI SCARNICCI, A. LAINO e A. MARCELLI, *Il consumo e le sue teorizzazioni: dalla rivoluzione dei consumi alla sharing economy*, in E. POLIZZI e M. BASSOLI (a cura di), *Le politiche della condivisione. La sharing economy incontra il pubblico*, Milano, 2016, 25; G. SMORTO, *Verso la disciplina giuridica della sharing economy*, in *Mercato, Concorrenza, Regole*, fasc. 2, agosto 2015, 264, il quale richiama i neologismi di «*producer*», «*prosumer*» e «*pro.am consumer*» utilizzati nella letteratura socio-economica per descrivere tali nuove figure di agenti economici.

Sebbene non sia possibile in questa sede analizzare tutte le implicazioni connesse alla diffusione della *sharing economy*, è certo che l'affermarsi di tale modello di business ha prodotto un significativo impatto sull'ordine giuridico del mercato, originando tensioni tra le parti sociali¹¹, ed ha posto il problema della sua compatibilità con la legislazione vigente¹². Tutto ciò ha reso evidente, peraltro, la necessità di riportare le manifestazioni della *sharing economy* entro l'ordine giuridico del mercato, tramite un lavoro ermeneutico di qualificazione giuridica sistematica che cancelli quello schmidtiano «stato di eccezione» dall'ordinamento giuridico in cui la stessa ha finora prosperato, accreditandosi come *aliquid aliud* rispetto all'impresa, con effetti spesso rovinosi per il corretto funzionamento del mercato e per il benessere e la sicurezza delle persone¹³.

¹¹ Ci si riferisce, in particolare, alle proteste dei tassisti contro la piattaforma Uber che hanno portato anche a blocchi del servizio per diversi giorni in più città italiane. In linea generale, le opposte posizioni delle imprese operanti nei settori interessati dalla diffusione della *sharing economy* possono sintetizzarsi come segue. Come osserva G. SMORTO, op. cit., 247, da una parte, gli esponenti delle attività d'impresa erogate secondo i modelli di organizzazione e produzione «tradizionali» (i.e. tassisti, albergatori ed intermediari in genere) lamentano che le imprese della *sharing economy* operano illegalmente, senza garantire la qualità del servizio e la sicurezza dei consumatori, godendo, quindi, di un indebito vantaggio competitivo rispetto a chi deve, invece, sottostare alle regole previste dall'ordinamento. Dall'altra parte, le imprese della *sharing economy* affermano di proporre servizi differenti da quelli tradizionali e sostengono che l'applicazione delle regole previste per i professionisti anche nei confronti di chi esercita un'attività economica in modo occasionale e non professionale rischia in concreto di ostacolare la formazione di nuovi mercati impedendo la creazione di ricchezza e di nuove opportunità di lavoro.

¹² Le principali questioni sorte con l'affermarsi della *sharing economy* riguardano, in particolare, la compatibilità di alcune pratiche con le regole di diritto pubblico che prevedono la necessità di ottenere determinati titoli autorizzatori per esercitare una data attività economica, la difficoltà di inquadramento dei lavoratori dell'economia collaborativa ed i profili di natura fiscale. In merito alle questioni giuslavoristiche connesse alla *sharing economy* si veda, *ex multis*, E. DAGNINO, *Uber law: prospettive giuslavoristiche sulla sharing/on-demand economy*, in *Dir. rel. ind.* 2016, 1, 171 ss.; A. DONINI, *Regole della concorrenza e attività di lavoro nella on demand economy: brevi riflessioni sulla vicenda Uber*, nota a Trib. Milano, 9 luglio 2015, in *Riv. it. dir. lav.*, 2016, 1, II, 46 ss.

¹³ Appare, dunque, criticabile l'iniziativa legislativa che vuole cristallizzare lo stato di eccezione di cui, nell'apparente vuoto normativo, hanno fino ad oggi fruito le varieghe espressioni della c.d. *sharing economy*, involgendo fra l'altro questioni di

legittimità costituzionale anche in rapporto all'art. 3 Cost. Si veda in proposito la proposta di legge C. 3564 recante la «Disciplina delle piattaforme digitali per la condivisione di beni e servizi e disposizioni per la promozione dell'economia della condivisione», presentata il 27 gennaio 2016. La proposta di legge mirava ad introdurre nuove norme attraverso le quali promuovere l'economia della condivisione e favorire, tra l'altro, forme di consumo consapevole, la razionalizzazione delle risorse e l'incremento dell'efficienza e della disponibilità di beni, servizi e infrastrutture nonché nuove opportunità di crescita e di occupazione basate su un modello di sviluppo economico, ambientale e sociale asseritamente sostenibile. Il d.d.l. attribuiva all'AGCM compiti di regolazione e di vigilanza sull'attività delle piattaforme digitali della *sharing economy*, prevedendo l'istituzione di un apposito Registro elettronico nazionale delle piattaforme digitali dell'economia della condivisione. Inoltre, al fine tutelare gli utenti-fruitori del servizio o i terzi, la proposta di legge prevedeva che l'AGCM potesse imporre ai gestori l'obbligo di fornire o di richiedere agli utenti-operatori la stipula di polizze assicurative per la copertura dei rischi tipici derivanti dall'esercizio delle particolari attività, così scaricando sui privati costi che dovrebbero gravare sull'impresa, ed in particolare sui ricchi gestori di queste piattaforme digitali, favoriti nell'esercizio di un'impari concorrenza. Era poi previsto l'obbligo per i gestori delle piattaforme digitali di dotarsi di un apposito documento di politica aziendale, soggetto al parere vincolante e all'approvazione dell'AGCM, che avrebbe dovuto includere le condizioni contrattuali tra la piattaforma digitale e gli utenti e che questi ultimi avrebbero dovuto sottoscrivere. La proposta di legge prevedeva, altresì, specifiche disposizioni in materia fiscale nonché in materia di trattamento dei dati personali effettuato dai gestori delle piattaforme.

Si richiama, inoltre, l'atto di segnalazione sul trasporto pubblico non di linea dell'Autorità di regolazione dei trasporti (ART), che contiene alcune proposte di modifica alla Legge 15 gennaio 1992 n. 21, recante la legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea. L'ART ha suggerito, in particolare, di introdurre nella citata legge-quadro un nuovo articolo, l'art. 3bis, volto a disciplinare le «nuove forme di mobilità che si svolgono grazie ad applicazioni web che utilizzano piattaforme tecnologiche per l'interconnessione dei passeggeri e dei conducenti», con esclusione delle attività esercitate senza uno scopo di lucro (i.e. le attività configurabili come *car pooling* o *car sharing*).

L'esigenza di un intervento da parte del legislatore è stata ribadita anche da Corte Cost. 15 dicembre 2016 n. 265, in *Giur. cost.* 2016, 1, 2479 ss. con nota di O. POLLICINO e V. LUBELLO, *Un monito complesso ed una apertura al dibattito europeo rilevante: Uber tra giudici e legislatori*, con la quale è stata dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 1 della legge della Regione Piemonte 6 luglio 2015 n. 14, recante «Misure urgenti per il contrasto dell'abusivismo. Modifiche alla legge regionale 23 febbraio 1995, n. 24 (Legge generale sui servizi di trasporto pubblico non di linea su strada)». La Consulta, dopo aver rilevato che «l'evoluzione tecnologica, ed i cambiamenti economici e sociali conseguenti, suscitano questioni variamente discusse non solo nelle sedi giudiziarie, ma anche presso le autorità indipendenti e le istituzioni politiche, per

Nell'attuale contesto la giurisprudenza è stata spesso chiamata a pronunciarsi sulla legittimità di alcune pratiche che invocavano l'immunità ed i privilegi di cui hanno approfittato, almeno fino ad oggi, alcuni esponenti della c.d. *sharing economy*. Un caso esemplare è quello riguardante i servizi di trasporto offerti dalla società statunitense Uber attraverso diverse applicazioni digitali (in particolare attraverso «UberPop» ed «UberBlack»), le quali sono state oggetto di alcune pronunce di cui si darà conto nel prosieguo del presente contributo¹⁴.

2. La produzione e l'offerta di servizi di trasporto mediante piattaforme informatiche: il caso di «Uber»

La giurisprudenza domestica si è espressa in favore della sussunzione dei servizi prestati dalla società Uber nella fattispecie, regolamentata,

la pluralità degli interessi coinvolti e i profili di novità dei loro intrecci», ha auspicato che il legislatore «si faccia carico tempestivamente di queste nuove esigenze di regolamentazione» collegate ai moderni scenari del trasporto urbano.

Come osserva G. SMORTO, op. cit., 262, rispetto alla questione della regolamentazione delle pratiche di *sharing economy*, è discusso se sia preferibile prevedere discipline uguali o differenziate per i due gruppi di agenti economici e se sia opportuno procedere ad una revisione delle regole vigenti attraverso la deregolamentazione di molti settori o se, invece, non si debbano mantenere standard professionali da estendere anche ai nuovi operatori. Al riguardo, l'Autore evidenzia la necessità di distinguere, nella più ampia categoria della *sharing economy*, l'offerta di beni o servizi effettuata in modo occasionale e non professionale, rispetto alla quale le regole previste per gli operatori professionali appaiono inadeguate, dall'attività svolta invece in modo continuativo, organizzato e con significativi ritorni economici.

¹⁴ Uber Technology Inc. è una società statunitense, con sede a San Francisco, che dal 2009 fornisce una vasta gamma di servizi attraverso apposite applicazioni mobili per *smartphones*. Oltre alle più note piattaforme «UberPop» ed «UberBlack», che mettono in contatto gli utenti, rispettivamente, con autisti (c.d. drivers) e con conducenti di auto di lusso, la multinazionale statunitense gestisce anche la piattaforma «UberX», mediante la quale i passeggeri possono chiedere servizi di trasporto con auto non di lusso, «UberTaxi», che permette di prenotare taxi di zona sostituendosi ai comuni radio-taxi, «UberPool», che permette il contatto tra più persone disposte a condividere un veicolo per un determinato tragitto, dividendone i costi, «UberEats», che mette in contatto i ristoratori con i loro clienti e «UberRush», che è un servizio di corriere urbano.

dell'impresa di trasporto pubblico non di linea. Le pronunce italiane suscitano particolare interesse poiché, oltre a rappresentare casi recenti di applicazione della fattispecie della concorrenza sleale per violazione di norme pubblicistiche, analizzano i riflessi giuridici dell'utilizzo delle moderne tecnologie informatiche nel settore dei trasporti. Tale settore appare, infatti, significativamente interessato dall'affermarsi di servizi informatici che mettono a disposizione degli utenti i mezzi di trasporto ricorrendo alle tecnologie di geolocalizzazione e di interconnessione tra utenti e veicoli¹⁵.

Le pronunce dei giudici italiani mostrano come, *de iure condito*, nel nostro ordinamento costituzionale non vi sia spazio per l'esercizio di forme non regolamentate del servizio di trasporto pubblico non di linea¹⁶.

Come è noto, il servizio di trasporto pubblico non di linea e, in particolare, il servizio di taxi e di noleggio con conducente (c.d. NCC), è regolamentato dalla legge 15 gennaio 1992 n. 21, «Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea»¹⁷. Il servizio di taxi è contraddi-

¹⁵ Sul carattere innovativo di tali servizi si richiama il parere del Consiglio di Stato n. 757 del 27 maggio 2015, in *Giustizia Amministrativa*, in cui il giudice amministrativo rileva che: «Le start-up del settore non si limitano alla creazione di contatti tra richiedenti e fornitori di un servizio di trasporto, ma offrono dei servizi complementari innovativi che caratterizzano e differenziano l'attività esercitata rispetto alla realtà dell'attuale panorama normativo. Infatti, le società emergenti offrono, oltre al servizio di trasporto, anche un servizio finanziario che consente il pagamento elettronico, anche in modo differito, del trasporto, di cui si conosce in anticipo il presuntivo costo, le modalità di prestazione, la geo-localizzazione sia del veicolo che della propria posizione, fornendo anche assistenza legale in caso di inconvenienti».

¹⁶ La prima sentenza italiana che si è occupata del fenomeno Uber è Giud. Pace Genova, 16 febbraio 2015, in *Foro it.* 2015, I, 1845 ss. con nota di A. PALMIERI, che, riconducendo il servizio prestato dai driver di Uber nella categoria del servizio di noleggio di veicolo con conducente, ha annullato un verbale di contravvenzione nei confronti di un autista poiché era stato elevato ai sensi dell'art. 86 del Codice della strada relativo al servizio di taxi, laddove, secondo il giudice di pace, avrebbe dovuto esserlo a norma dell'art. 85, concernente il servizio NCC.

¹⁷ L'art. 1 legge 21/1992 definisce come «autoservizi pubblici non di linea» quelli che provvedono al trasporto collettivo od individuale di persone, con funzione complementare ed integrativa rispetto ai trasporti pubblici di linea (i.e. i trasporti ferroviari, automobilistici, marittimi, lacuali ed aerei) e che vengono effettuati, a richiesta dei trasportati, in modo non continuativo o periodico, su itinerari e secondo orari stabiliti di volta in volta. Il secondo comma dell'art. 1 stabilisce che rientrano nella definizione di cui al comma precedente i servizi di taxi e quelli di noleggio con conducente

stinto da significative connotazioni di servizio pubblico. Infatti, ai sensi dell'art. 2 della legge n. 21/1992, si rivolge ad un'utenza indifferenziata, prevede lo stazionamento dei veicoli in luogo pubblico e l'erogazione del servizio nei limiti del territorio comunale. Le tariffe e le turnazioni di servizio sono predeterminate in via amministrativa dagli organi competenti ed è inoltre prevista l'obbligatorietà della prestazione del servizio in favore dei richiedenti. Le modalità per il rilascio delle necessarie licenze sono disciplinate dall'art. 8 della legge n. 21/1992¹⁸ mentre l'art. 86 del d.lgs. 30 aprile 1992 n. 285 («Nuovo codice della strada») sanziona l'uso del veicolo per il servizio di taxi in mancanza della necessaria licenza. È demandata ai Comuni la regolamentazione dei requisiti e delle condizioni per il rilascio delle licenze, che avviene a seguito di pubblico concorso, del loro numero, delle modalità di svolgimento del servizio e dei criteri di determinazione delle tariffe (art. 5, legge n. 21/1992). In particolare, il rilascio della licenza presuppone l'iscrizione del richiedente in un apposito ruolo provinciale, a propria volta condizionata dall'ottenimento di uno specifico certificato di abilitazione professionale rilasciato dalla motorizzazione civile a seguito di esame (art. 6, legge n. 21/1992). Gli operatori di taxi devono stipulare, inoltre, apposite polizze assicurative per la responsabilità civile, differenti da quelle per i veicoli ordinari, con premi assicurativi decisamente più elevati. Il servizio di noleggio con conducente (c.d. NCC) di cui all'art. 3 della legge n. 21/1992 si rivolge, invece, agli utenti che intendono avere a disposizione un mezzo con autista per un determinato periodo di tempo o per coprire un determinato tragitto. A differenza del servizio di taxi, nel caso del servizio di noleggio con conducente i mezzi non possono stazionare sulle pubbliche vie alla ricerca di clienti ma devono rientrare nella rimessa, che deve essere ubicata nell'area del comune che ha rilasciato l'autorizzazione¹⁹.

(che possono essere entrambi prestati attraverso autovetture, motocarrozette, velocipedi, natanti e veicoli a trazione animale).

¹⁸ L'art. 8 della legge n. 21/1992 prevede che la licenza per l'esercizio del servizio di taxi è rilasciata dall'amministrazione comunale, attraverso bando di pubblico concorso, a coloro che abbiano la proprietà o la disponibilità in leasing del mezzo.

¹⁹ L'autorizzazione all'esercizio del servizio NCC è rilasciata, sempre ai sensi dell'art. 8 della legge n. 21/1992, dall'amministrazione comunale previo bando di pubblico concorso, ai singoli che abbiano la proprietà o la disponibilità in leasing del veicolo.

In tale quadro legislativo, le società che gestiscono i servizi di radio-taxi nelle città di Milano, Torino e Genova hanno adito il Tribunale di Milano chiedendo l'inibitoria in via d'urgenza dei servizi di trasporto di persone prestati da Uber attraverso la piattaforma «UberPop» avvalendosi di autisti privi di licenza²⁰, sul presupposto che tale attività integrasse concorrenza sleale per violazione di norme pubblicistiche. Uber si è difesa dichiarando di fornire solo servizi della società dell'informazione, vale a dire servizi di intermediazione digitale, tramite la messa a disposizione della piattaforma digitale e delle c.d. app di accesso alla stessa tramite *smartphone*. Secondo la tesi di Uber, queste applicazioni si limiterebbero a favorire l'incontro dell'offerta e della domanda, fra pari, di servizi di trasporto condiviso, i quali sarebbero quindi offerti direttamente dagli utenti della piattaforma fornita da Uber. Uber ha pertanto negato che le fosse direttamente imputabile la titolarità dei sottostanti servizi di trasporto, in tesi solo favoriti dalla piattaforma Uber. Gli stessi servizi di trasporto, a loro volta, non sarebbero esercitati in forma imprenditoriale in quanto risulterebbero offerti e fruiti solo all'interno della *community* digitale organizzata dalla piattaforma gestita da Uber e non sul mercato, con esclusione del loro assoggettamento agli obblighi imposti dalla legge agli esercenti professionali dei servizi pubblici di trasporto non di linea. Pertanto, secondo la tesi di Uber, il servizio offerto dagli utenti della piattaforma attraverso l'applicazione «UberPop» dovrebbe considerarsi una forma non imprenditoriale di trasporto, di natura privata, come tale non assoggettato alla legge quadro n. 21/1992 e neppure al diritto dei consumatori, atteso che gli autisti sarebbero dei pari rispetto ai loro clienti e non dei professionisti. Pertanto, anche il contratto di trasporto perfezionato tramite la piattaforma resterebbe regolato solo dalle norme del codice civile²¹.

²⁰ Trib. Milano, 25 maggio 2015 e 9 luglio 2015, in *Giur. comm.* 2017, 1, II, 182 ss. con nota di B. CALABRESE, *Applicazione informatica di trasporto condiviso e concorrenza sleale per violazione di norme pubblicistiche*.

²¹ Nel giudizio promosso avanti al Juzgado Mercantil n. 3 di Barcellona dall'Asociación Profesional Élite Taxi contro Uber Spain, quest'ultima ha sostenuto che la propria attività (i.e. il servizio elettronico di intermediazione) dovesse essere considerata come un servizio della società dell'informazione. Conseguentemente, il servizio di Uber avrebbe dovuto beneficiare del principio di libera prestazione dei servizi garantito dal diritto dell'Unione Europea e, in particolare, dall'art. 56 TFUE e dalle direttive 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno, e 2000/31/CE, re-

Il Tribunale di Milano ha affermato invece la comparabilità concorrenziale del servizio «UberPop», al di là delle differenze organizzative e tecnologiche, con il tradizionale sistema di radio-taxi da tempo diffuso in tutte le città italiane²². Secondo la corte milanese il ruolo di Uber non si limita a quello di un mero intermediario informatico e dunque non può beneficiare del regime di irresponsabilità (c.d. safe harbour) di cui godono ai sensi della direttiva 2000/31/CE i meri fornitori dei servizi della società dell'informazione. La proprietà, la programmazione e la gestione esclusiva da parte di Uber del software e della piattaforma digitale, che è essenziale per l'esistenza stessa del servizio di trasporto offerto dagli utenti della piattaforma, nonché la determinazione e l'incasso da parte di Uber del corrispettivo della corsa e l'integrale predeterminazione da parte di Uber dei contenuti contrattuali della relazione fra autista e passeggero, costituiscono attività organizzativa della prestazione di trasporto «tanto da doversi approfondire (...) anche se il ruolo ricoperto dai

lativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico nel mercato interno. Il 7 agosto 2015 i giudici spagnoli hanno investito la Corte di giustizia dell'Unione Europea della questione pregiudiziale volta a chiarire se il servizio prestato da Uber sia soggetto agli obblighi europei in materia di libera prestazione dei servizi ovvero se ricada nella competenza, condivisa, dell'Unione Europea e degli Stati membri nell'ambito dei trasporti locali (Causa C-434/15). L'11 maggio 2017, l'Avvocato Generale ha presentato le proprie conclusioni, nelle quali ha affermato che «L'attività di Uber deve essere considerata come un unicum che ricomprende sia il servizio di messa in contatto dei passeggeri con i conducenti attraverso l'applicazione per smartphone, che la prestazione di trasporto stessa che rappresenta, da un punto di vista economico, l'elemento principale. Tale attività non può pertanto essere scissa in due per ricondurre una parte del suddetto servizio nel novero dei servizi della società dell'informazione. Un servizio siffatto deve pertanto essere qualificato come «servizio nel settore dei trasporti»». La Corte di Giustizia ha accolto le conclusioni dell'Avvocato Generale con la sentenza 20 dicembre 2017, C-434/15, su cui v. *infra*, nel testo.

²² In proposito i giudici milanesi hanno valorizzato le seguenti circostanze: come nel caso dei taxi l'utente, tramite l'applicazione «UberPop», richiede il servizio dal luogo in cui si trova; inoltre, l'autista più vicino lo raggiunge per trasportarlo al luogo richiesto, così come avviene nel caso del servizio «su piazza»; infine, come avviene per il servizio di taxi, il servizio di Uber è remunerato attraverso il corrispettivo che gli utenti versano direttamente alla società statunitense, non trattandosi di un mero rimborso spese. Al contrario, il Tribunale di Milano ha considerato irrilevanti tutte le argomentazioni di Uber volte a sottolineare le differenze intercorrenti tra il proprio servizio e quello tradizionale di taxi.

responsabili di Uber Pop possa in realtà inquadarsi in quello di vettore, ai sensi degli artt. 1678 e 1681 c.c. anche a prescindere dall[*a lettera dell*]e statuizioni contrattuali predisposte»²³.

A una conclusione non dissimile è pervenuto anche il Consiglio di Stato, in un parere reso a proposito dell'applicabilità della legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi e del Codice della Strada alle nuove forme di organizzazione e gestione telematica del trasporto di persone mediante autoservizi²⁴. I giudici di Palazzo Spada hanno dato rilievo alla circostanza che le start-up del settore non si limitano alla creazione di contatti tra richiedenti e fornitori di un servizio di trasporto bensì offrono servizi di trasporto, in virtù della conclusione telematica dei corrispondenti contratti privatistici, nonché servizi ulteriori, di tipo finanziario, telematico e di assistenza legale. Secondo il supremo collegio «tale attività non si può ritenere sia di mera mediazione tra prestazione e offerta di lavoro, infatti dalla dinamica contrattuale emerge che la prestazione del trasporto sia un'obbligazione diretta della società, che offre, altresì, dei servizi complementari». Tali servizi ulteriori, secondo il Consiglio di Stato, caratterizzano il contratto di trasporto, pur causalmente rinvenibile nell'operazione contrattuale così realizzata, attraverso elementi di atipicità.

Come è noto, nel nostro ordinamento, la qualifica di vettore discende non già dal fatto del trasporto, che può corrispondere anche all'esecuzione di un diverso contratto²⁵, quanto dall'assunzione per via contrattuale

²³ Motivazioni analoghe a quelle adottate dal Tribunale di Milano nelle proprie pronunce hanno portato alcune corti statunitensi a qualificare Uber come impresa di trasporto e i *drivers* di Uber come *employees*: cfr. U.S. District Court, N.D. California, 11 marzo 2015, n. C-13-3826 EMC, Douglas O'Connor et al. v. Uber Technologies Inc.; U.S. District Court, N.D. of California, 18 agosto 2016, case n. 13-cv-3826 – EMC e case n. 15-cv-262EMC. Douglas O'Connor v. Uber Technologies, inc., et al.; Hakan Yucesoy et al. V. Uber Technologies, inc., et al. ; U.S. District Court, N.D. California, 7 aprile 2016, n. 13-cv-04065-VC, Cotter v. Lyft Inc.; Labor Commissioner of the State of California, case n. 11-46739 EK, Berwick v. Uber Technologies Inc.

²⁴ Consiglio di Stato, sezione Prima, Adunanza di Sezione del 25 novembre 2015, numero affare 00757/2015.

²⁵ Ad esempio, all'adempimento dell'obbligazione di consegna del venditore nel contratto di compravendita, all'esercizio dell'opzione di restituzione spettante al somministrato nel contratto estimatorio, all'adempimento di un contratto di lavoro dipendente o d'opera. Se ne veda la casistica in U. LA TORRE, *La definizione di con-*

dell'obbligazione di trasportare. La nozione codificata di vettore non rinvia ad uno status (professionale od imprenditoriale) ma implica solo il perfezionamento, che può essere anche occasionale, di un contratto in virtù del quale una parte assume l'obbligazione di un *facere* «avente per oggetto il risultato del trasporto con l'assunzione del relativo rischio, per cui non ha di regola rilevanza che essa sia eseguita direttamente dal vettore o da lui fatta eseguire, dato che ai fini del risultato promesso l'obbligo di trasportare equivale sostanzialmente a quello di far trasportare, sempre che a proprio nome e rischio»²⁶.

Con riferimento al caso di Uber si deve aggiungere che sia le pronunce dei giudici milanesi, che le stesse conclusioni dell'avvocato generale presso la Corte di Giustizia, hanno escluso la riconducibilità del servizio «UberPop» alle pratiche di condivisione del trasporto su strada (c.d. *car sharing*, *car pooling* e *ride sharing*), in cui il proprietario/conducente di un'autovettura condivide con altri individui il proprio veicolo ed un tragitto, che lo stesso avrebbe comunque realizzato nel proprio interesse, dividendone i relativi costi nella misura che di volta in volta viene direttamente concordata tra conducente ed ospiti, la cui liceità non è invece messa in dubbio.

Si è evidenziato come, al contrario, il sistema «UberPop» prevede che il driver metta a disposizione la propria autovettura e la propria attività di guida per recarsi nella destinazione scelta di volta in volta dal cliente, osservando

tratto di trasporto, Napoli, 2000, pp. 38 ss.

²⁶ Cfr. in tal senso U. LA TORRE, op. cit., p. 205. L'A. rileva che, a differenza di altre tipologie di imprese come quella assicurativa, nella quale l'esistenza e la validità del tipo contrattuale resta indissolubilmente legata all'organizzazione in forma imprenditoriale dell'attività da parte dell'assicuratore, nel caso del trasporto la qualifica di vettore è puramente contrattuale e dunque più ampia della nozione di impresa di trasporto. Pertanto, le condizioni abilitanti previste dalla legge nel settore dei trasporti non si riferiscono al contratto bensì all'attività di impresa: «non vi è insomma (...) quella intima compenetrazione fra contratto e impresa – propria dell'assicurazione a premio – che è la sola a rendere inconcepibile il contratto al di fuori dell'impresa». Per una ricostruzione parzialmente diversa, in cui, superandosi la tradizionale impostazione per cui l'elemento caratterizzante il contratto di trasporto sarebbe l'assunzione da parte di un soggetto dell'obbligazione di trasportare, si perviene, soprattutto alla luce dell'esame delle disposizioni delle convenzioni internazionali in materia, a comprendere nell'area riconducibile alla nozione di contratto di trasporto tutte le ipotesi in cui sia concluso un contratto ove sia contemplata, in qualche modo, la fornitura di una prestazione di trasporto v. S. ZUNARELLI, *La nozione di vettore*, Milano, 1897, p. 247 ss.

inoltre che sia il cliente che il driver sono esclusi da ogni meccanismo di negoziazione del prezzo, atteso che è la stessa Uber a predisporre autonomamente un tariffario e a normare i contratti di trasporto predisponendo modelli cui il conducente ed il cliente si devono obbligatoriamente attenere.

Nel caso di Uber la corte milanese ha ritenuto non solo la qualifica vettoriale della piattaforma ma anche l'esercizio in forma imprenditoriale del servizio di trasporto non di linea, con conseguente accertamento del rapporto di concorrenzialità tra l'attività offerta da Uber, tramite l'applicazione Uber Pop ed avvalendosi di autisti senza licenza, e gli esercenti del servizio radio-taxi. Il Tribunale di Milano ha quindi richiamato l'orientamento espresso dalla giurisprudenza di legittimità²⁷, secondo il quale la concorrenza sleale non può ritenersi sussistente in ragione della mera violazione delle regole pubblicistiche, essendo viceversa necessario che la norma violata sia tale da produrre immediate ricadute pregiudizievoli per la competizione di mercato. Nel caso deciso, gli autisti di Uber (*rectius* la stessa Uber) sfruttavano il vantaggio competitivo derivante dall'esercizio dell'attività di trasporto senza rispettare gli oneri im-

²⁷ Si veda Cass. 17 luglio 2008 n. 19720, in *Giur. ann. dir. ind.* 2009, 1, 22, in materia di violazione di norme fiscali, secondo cui «l'idoneità del mancato rispetto di norme pubblicistiche ad integrare l'ipotesi di concorrenza sleale ricorre allorché la violazione abbia prodotto un vantaggio concorrenziale che non si sarebbe avuto se la norma fosse stata osservata, senza che sia peraltro necessario dimostrare un'alterazione della capacità di penetrazione nel mercato (essendo questo solo uno dei possibili effetti del comportamento anticoncorrenziale), in quanto la norma più genericamente prevede che il comportamento posto in essere sia idoneo a danneggiare l'altrui azienda». Del medesimo tenore anche Cass. 27 aprile 2004 n. 8012, in *Dir. ind.* 2005, 2, 204 ss. con nota di L. TAVOLARO, *Concorrenza sleale e violazione di norme pubblicistiche* e Cass. 11 agosto 2000 n. 10684, in *Giust. civ. Mass.* 2000, 1774, in un caso di immissione sul mercato di prodotti realizzati in violazione di regole pubbliche riguardanti la composizione obbligatoria dei materiali. Analogamente, la giurisprudenza di merito ha affermato che «la violazione di norme di diritto pubblico (penali, amministrative o fiscali) nell'esercizio dell'impresa non costituisce automaticamente violazione dell'obbligo della correttezza professionale né importa una consequenziale qualificazione dell'attività come illecita, senza che per questo possa escludersi la tutela concorrenziale o quella dei segni distintivi o di privativa industriale, dovendosi, di contro, accertare di volta in volta se la violazione della norma amministrativa o pubblicistica abbia anche generato distorsione del mercato o attività concorrenziale illecita, dannosa per l'altrui azienda»: cfr., in tal senso, Trib. Palermo, 4 gennaio 2010, in *Riv. dir. ind.* 2010, 2, 171 ss.

posti al servizio pubblico non di linea dalla richiamata disciplina amministrativa²⁸. Come si è visto, infatti, la legislazione violata da Uber limita la libertà d'iniziativa imprenditoriale, e dunque la concorrenza nel settore del trasporto non di linea, assoggettandola ad un regime pubblicistico che intende salvaguardare gli interessi dei passeggeri, riassumibili nella formula dell'utilità sociale. Secondo il Tribunale di Milano gli autisti di Uber, grazie ai risparmi organizzativi, burocratici ed economici conseguenti al mancato rispetto della richiamata normativa amministrativa²⁹, erano in grado di offrire servizi di trasporto a prezzi sensibilmente inferiori, sviando in modo scorretto la clientela dei tassisti, che invece a quelle regole sono sottoposti³⁰.

²⁸ I giudici milanesi hanno escluso, peraltro, qualsiasi contrasto della richiamata normativa amministrativa con i principi costituzionali ed europei, in quanto l'intervento regolatore italiano non viola la direttiva 2006/123/CE in materia di libera circolazione dei servizi (la quale ha escluso dal suo ambito di applicazione i servizi del settore dei trasporti) e risponde all'esigenza di interesse pubblico di garantire la mobilità, la sicurezza ed integrità personale degli utenti di tali servizi, la sicurezza tecnica dei veicoli e adeguate misure assicurative in caso di danni alla persona.

²⁹ In particolare Trib. Milano 25 maggio 2015 cit. ha ritenuto che il vantaggio concorrenziale derivava dal risparmio sui costi connessi all'acquisto di un veicolo dedicato esclusivamente all'uso di terzi (atteso il divieto posto dall'art. 82 C.d.S. di utilizzare per uso proprio il veicolo adibito a taxi), dal risparmio dei costi connessi all'installazione di apparecchi imposti dalla normativa (i.e. tassametri), dal risparmio dei costi connessi alla stipulazione di polizze assicurative per usi professionali che richiedono importi e garanzie superiori a quelle sufficienti per veicoli destinati ad uso personale, dal risparmio dei costi connessi all'associazione a servizi che garantiscono potenzialità di contatto con la clientela analoghe a quelle proprie del servizio «Uber-Pop» e all'installazione dei relativi apparati (i.e. centrale radiotaxi, applicazioni informatiche gestite da cooperative di taxi, impianti di localizzazione GPS e di radiotrasmissione, etc.). Analogamente, Trib. Milano 9 luglio 2015 cit. aveva ricondotto il risparmio di costi sfruttato da Uber al non dover sottoporre a ripetute verifiche e controlli le vetture ed i drivers, al non doversi questi ultimi sottoporre a test psico-attitudinali, ai risparmi fiscali con ogni probabilità realizzati data la scarsa trasparenza del settore.

³⁰ Un ulteriore passaggio rilevante delle pronunce è quello in cui i giudici hanno negato che la posizione di mero intermediario invocata da Uber fosse tale da escludere l'applicazione dell'art. 2598 c.c. Entrambe le decisioni hanno fatto riferimento al ruolo di Uber quale creatore e gestore della piattaforma di condivisione nonché al fatto che la società statunitense fosse diretta destinataria di parte dei proventi dell'attività di trasporto esercitata dai drivers. La posizione di Uber è stata quindi ritenuta inscindibile da quella dei singoli autisti, sebbene questi siano formalmente autonomi dal ge-

Conseguentemente, i giudici milanesi hanno inibito l'utilizzo sul territorio nazionale dell'applicazione «UberPop» e/o di qualunque servizio a questa assimilabile.

Le pronunce dei giudici meneghini hanno rappresentato l'antecedente del giudizio di merito promosso da Uber davanti al Tribunale di Torino, conclusosi con il rigetto, anche in quella sede, delle tesi e delle domande avanzate dalla multinazionale statunitense³¹. I giudici torinesi, aderendo completamente alle argomentazioni espresse dal Tribunale di Milano nelle richiamate ordinanze cautelari, hanno confermato l'assoggettamento del servizio «UberPop» alle norme di diritto pubblico che disciplinano l'attività di autotrasporto di persone, ritenendo che il servizio fornito da Uber si rivolgesse alla medesima clientela dei tassisti e degli autisti NCC³². Secondo i giudici torinesi sia Uber che i driver dalla stessa reclutati operavano nel mercato del trasporto pubblico

store della piattaforma digitale. In proposito i giudici milanesi hanno qualificato il servizio «UberPop» come un unico «sistema integrato» di trasporto (cfr. punto 4.5 dell'ordinanza dd. 9 luglio 2015). Critico nei confronti di tale soluzione interpretativa è N. RAMPAZZO, *Rifkin e Uber. Dall'età dell'accesso all'economia dell'eccesso*, in *Dir. inform.*, 6, 2015, 957 ss., 959, secondo il quale «la predisposizione di una piattaforma di collegamento, sia pure con un effetto propulsivo di stimolo e promozione dell'attività asseritamente lesiva, non sembra comunque idonea a considerare Uber, come invece è fatto nella motivazione della sentenza, una figura diversa da quella di intermediario, anche in considerazione della tendenziale neutralità degli strumenti informatici, che [...] non giustifica lo scivolamento automatico della responsabilità a carico di Uber per condotte ascrivibili solo agli autisti freelance (segnatamente di norme pubblicistiche poste a presidio anche della pubblica sicurezza)».

³¹ Trib. Torino, 22 marzo 2017, in *Foro it.*, 2017, I, 2081 ss. con nota di M. CAPUTI. In tale sede Uber aveva chiesto al Tribunale di Torino, ritenuto competente sulla base del criterio del *locus commissi delicti* e come foro generale per alcuni dei convenuti, la revoca dell'ordine cautelare inibitorio disposto dal Tribunale di Milano con ordinanza del 25 maggio 2015 e confermata dal collegio in sede di reclamo.

³² È critico rispetto a tale valutazione M. CAPUTI, op. cit., 2141, il quale ritiene che il servizio offerto da Uber sia «altro rispetto al modello regolamentato, del quale non emula alcunché, a partire dal tipo di clientela, che infatti richiede un servizio completamente diverso rispetto a quello regolamentato. [...] se già all'interno del perimetro regolamentato la clientela di taxi e Ncc differisce radicalmente, posta la diversità di esigenze che i due servizi soddisfano, è impensabile assimilare, alla clientela aggregata del mercato regolamentato, quella che – sul mercato libero – richiede di soddisfare le proprie esigenze in modo, per così dire, assolutamente informale e noncurante delle tutele apprestate per i viaggiatori del mercato regolamentato».

non di linea attraverso la violazione delle norme pubblicistiche che regolano quel mercato, avvalendosi pertanto di mezzi non conformi ai principi della correttezza professionale ed idonei a danneggiare l'altrui azienda. Conseguentemente, accertata la sussistenza della concorrenza sleale ex art. 2598 n. 3 c.c. per violazione di norme pubblicistiche, anche il Tribunale di Torino ha inibito ad Uber l'utilizzo sul territorio nazionale dell'applicazione «UberPop» e/o di qualunque servizio a questa assimilabile.

L'inibitoria pronunciata dai giudici milanesi, poi ribadita dal provvedimento emesso dal Tribunale di Torino, ha quindi investito non tanto singoli «atti» di concorrenza sleale commessi da Uber bensì la complessiva attività economica da questa esercitata attraverso la piattaforma «UberPop». L'attività di Uber è stata quindi riqualificata come attività di trasporto passeggeri esercitata in forma imprenditoriale, ed è stata giudicata quale concorrenza sleale per violazione delle norme pubblicistiche preordinate alla regolamentazione del mercato dei servizi di trasporto non di linea.

La giurisprudenza capitolina è tornata ad occuparsi di Uber, con due ordinanze che hanno esaminato la compatibilità con la legislazione vigente dell'ulteriore servizio offerto dalla società statunitense denominato «Uber-Black»³³. Tale applicazione permette agli utenti di entrare in diretto contatto con autisti provvisti di autorizzazione per l'attività di noleggio con conducente, i quali prelevano i clienti direttamente sulla pubblica via. Nel giudizio cautelare di prime cure il Tribunale di Roma aveva disposto il blocco su tutto il territorio nazionale del suddetto servizio (nonché delle analoghe applicazioni «UberLux», «UberSuv», «UberX», «UberXL», «UberSelect» ed «UberVan») e l'oscuramento dell'omonima applicazione mobile ritenendo che gli autisti di Uber, non stazionando nella rimessa ma sulla pubblica via, ove intercettavano gli utenti, violassero l'art. 3 della legge n. 12/1992³⁴, esercitando di fatto un servizio riservato ai taxi.

³³ Trib. Roma, 7 aprile 2017 e Trib. Roma, 26 maggio 2017, in *Foro it.*, 2017, I, 2081 ss.

³⁴ L'art. 3 della legge n. 21/1992, come sostituito dall'art. 29, c. 1-*quater*, lett. a) del d.l. 30 dicembre 2008 n. 207, con riferimento al servizio di noleggio con conducente stabilisce che lo stesso si rivolge «all'utenza specifica che avanza, presso la rimessa, apposita richiesta per una determinata prestazione a tempo e/o viaggio», prescrivendo che lo stazionamento dei mezzi avvenga esclusivamente «all'interno delle

In seguito, con decreto presidenziale del 14 aprile 2017, il suddetto provvedimento era stato sospeso in considerazione degli «effetti potenzialmente irreversibili della complessa esecuzione del provvedimento [e del] prevedibile forte impatto sul servizio di trasporto per la collettività», il che aveva fatto sperare Uber e gli esponenti della *sharing economy* in un mutato orientamento giurisprudenziale. Il collegio ha poi accolto il reclamo di Uber, revocando l'ordinanza cautelare emessa dal Tribunale in data 7 aprile 2017, con argomentazioni che tuttavia non rappresentano un *revirement* rispetto all'orientamento sino ad oggi seguito dalla giurisprudenza domestica in merito all'incompatibilità del modello di business proposto da Uber con l'ordinamento interno. In sostanza, il collegio ha ritenuto che il servizio «UberBlack» non fosse in contrasto con la disciplina posta dalla legge quadro n. 21/1992 limitatamente alla parte di essa non interessata dalle modifiche introdotte dal d.l. 30 dicembre 2008 n. 207³⁵, la cui efficacia è stata ripetutamente sospesa dal legislatore, da ultimo fino al 31 dicembre 2018³⁶. Il collegio ha escluso che la sospensione dell'efficacia dell'obbligo degli NCC di stazionare in rimessa, introdotto nell'art. 3 della legge n. 21 del 1992 dall'art. 29, comma 1^{quater} del d.l. n. 207/2008, fosse tale da determinare l'automatica reviviscenza delle norme originarie, che erano state abrogate, della legge qua-

rimesse».

³⁵ Decreto legge 30 dicembre 2008 n. 207, convertito, con modificazioni, in legge 27 febbraio 2009 n. 14, recante la «proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti», il cui art. 29, c. 1-*quater*, oltre ad aver sostituito integralmente l'art. 3 della legge n. 21/1992 (cfr. nota 62), ne ha modificato anche l'art. 11 prevedendo, tra l'altro, il divieto di sostare in posteggio di stazionamento su suolo pubblico nei comuni ove sia presente il servizio di taxi e l'obbligo di sosta all'interno della rimessa.

³⁶ Segnatamente l'art. 1, comma 1136, lett. b) della legge 27 dicembre 2017, n. 205, ha prorogato fino al 31.12.2018 la sospensione prevista dall'art. 7^{bis}, comma 1 d.l. n. 5/2009 con riferimento all'obbligo degli NCC di stazionare nella rimessa, obbligo introdotto nella legge n. 21 del 1992 dall'art. 29, comma 1^{quater} del d.l. 30.12.2008, n. 207. Precedentemente, l'art. 9, comma 3, d.l. 30 dicembre 2016, n. 244 (c.d. decreto «Milleproroghe») convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2017 n. 19 aveva prorogato fino al 31.12.2017 la norma che sospendeva l'efficacia dell'obbligo per gli NCC di stazionare nelle rimesse quale previsto dall'art. 3 della legge n. 21 del 1992 (così come modificato dall'art. 29, comma 1^{quater}, lett. a) del d.l. 30.12.2008, n. 207).

dro n. 21/1992³⁷, dovendosi al contrario ancora appurare se un tale effetto fosse stato implicitamente voluto dal legislatore. Considerate le motivazioni che hanno portato il legislatore a sospendere ripetutamente l'efficacia dell'obbligo degli NCC di stazionare in rimessa, così come introdotto nella legge n. 21 del 1992 dal d.l. n. 207/2008, i giudici capitolini hanno ritenuto che la sospensione in questione ben potesse essere stata dettata dalla volontà del legislatore di escludere solo temporaneamente l'operatività degli obblighi imposti dalle disposizioni sospese (tra le quali rientra anche l'obbligo per gli autisti NCC di stazionare in rimessa, la cui violazione è stata contestata ad Uber dal giudice cautelare di prime cure), «in relazione all'insoddisfazione per la disciplina del servizio di trasporto pubblico locale non di linea risultante dalla legge n. 21/1992, così come modificata, e all'obiettivo di pervenire ad un nuovo assetto normativo della materia». Conseguentemente, il Tribunale di Roma ha ritenuto che, alla luce della normativa vigente e quantomeno fino al 31 dicembre 2017, gli autisti NCC non avessero alcun obbligo né di stazionare con i propri mezzi all'interno della rimessa né di ricevere le prenotazioni presso le rispettive rimesse, come invece era stato lamentato dalle società reclamate, che avevano fondato il proprio ricorso cautelare nei confronti di Uber su tali pretesi obblighi³⁸.

La situazione è completamente cambiata quando l'art. 10bis, comma 7 del d.l. 14 dicembre 2018 n. 135, convertito con modificazioni nella legge 11 febbraio 2019 n. 12, ha definitivamente abrogato, a decorrere dal 1° gennaio 2019, l'art. 7bis, comma 1 del d.l. 5/2009 che aveva disposto la sospensione

³⁷ A tale conclusione il Tribunale è giunto applicando i principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale, che è costante nell'escludere la generale automaticità del fenomeno della reviviscenza della norma abrogata (Corte cost. 5 novembre 2015 n. 218 e 12 febbraio 2014 n. 32) e dalle Sezioni Unite della Cassazione, che hanno escluso l'effetto automatico della reviviscenza della norma abrogata da altra norma poi a sua volta abrogata, in quanto l'abrogazione della disposizione che modifica o sostituisce quella precedente non comporta la sua riviviscenza, a meno che non ricorra il caso di abrogazione di una disposizione che abbia come contenuto quello di abrogare una disposizione precedente, di modo che ciò che viene meno è proprio l'effetto abrogativo (Cass. 7 dicembre 2007 n. 25551, in *Giust. civ.* 2008, I, 81).

³⁸ Pertanto, almeno fino al 31 dicembre 2017, la società Uber ha potuto continuare ad operare in Italia attraverso il servizio «UberBlack», mentre gli altri servizi «UberPop» ed «UberX» continuavano ad essere vietati in forza della decisione resa da Trib. Torino, 22 marzo 2017.

temporanea dell'obbligo degli NCC di stazionare in rimessa, sospensione successivamente rinnovata di anno in anno fino al 31 dicembre 2018. Pertanto, a decorrere dal 1° gennaio 2019 è tornato effettivo l'obbligo per gli NCC di stazionare in rimessa (art. 3 della legge n. 21 del 1992), con divieto di stazionamento su suolo pubblico «nei comuni dove sia esercitato il servizio di taxi». Conseguentemente, anche le prenotazioni di servizi di noleggio con conducente effettuate mediante l'utilizzo di strumenti tecnologici possono essere raccolte soltanto presso la rimessa o la sede del noleggiatore, consentendosi l'inizio di un nuovo servizio senza il rientro in rimessa soltanto nel caso di prenotazioni registrate sul foglio di servizio “sin dalla partenza dalla rimessa” (art. 11, commi 3, 4, 4bis l. 21 del 1992).

Si tratta di una disposizione che evidentemente regola la concorrenza fra noleggiatore con conducente e taxisti ripristinando la fondamentale distinzione operativa che deve intercorrere fra le due attività. Si comprende dunque la ragione per la quale Uber, che opera sostanzialmente come impresa erogatrice, tramite la piattaforma, di servizi di trasporto mediante noleggio di auto con conducente, abbia reagito ricorrendo al Tribunale amministrativo del Lazio chiedendo l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia dell'art. 11 comma 4 della legge n. 21 del 1992 nonché della nota del Ministero dell'Interno prot. 300/A/1840/19/149/2019/01 del 28.02.2019³⁹.

3. Uno sguardo oltralpe

La strategia di penetrare i mercati europei aggirando le norme che li regolano ed avviando la propria attività in assenza delle autorizzazioni normalmente richieste alle imprese di trasporto, è all'origine di numerosi ricorsi per concorrenza sleale presentati da diverse imprese di trasporto urbano davanti alle corti di diversi Stati membri dell'Unione europea, con richiesta di inibire o sospendere molti dei servizi di trasporto offerti da Uber (soprattutto il citato

³⁹ Il Tar del Lazio, sez. I *ter*, ha rigettato la richiesta sospensiva, escludendone sia il *fumus* che il *periculum*: cfr. ordinanza 26 giugno 2019, n. 4356. Tale decisione è stata poi confermata anche dal Consiglio di Stato, sez. III, con ordinanza 3-4 ottobre 2019, n. 5065, che ha rinviato la controversia al TAR per la sollecita fissazione dell'udienza di merito ai sensi dell'art. 55 comma 10, c.p.a.

«UberPop»). Oltre alle corti italiane anche le corti francesi, tedesche e spagnole sono intervenute su controversie originate dall'attività di Uber.

Il TGI di Parigi è stato chiamato a pronunciarsi su un nuovo servizio fornito non già da società della Silicon Valley bensì dalla francese GoGo RunRun, proprietaria dell'omonima piattaforma digitale, che permette a privati e professionisti che abbiano l'esigenza di consegnare in tempi rapidi pacchi o plichi nell'area di Parigi di contattare direttamente i corrieri, che poi provvedono al trasporto a bordo di veicoli di diverse tipologie. Poiché i corrieri di «GoGo RunRun» effettuano il trasporto anche a bordo di veicoli a motore pur non essendo iscritti negli appositi registri pubblici, nel 2016 l'associazione di categoria dei trasportatori SNTL (Syndicat national des transporteurs légers) ha chiesto al Tribunal de Grande Instance di Parigi di inibire in via d'urgenza il suddetto servizio, ritenendo che l'esercizio dell'attività di trasporto da parte dei corrieri di «GoGo RunRun», in mancanza di autorizzazione, fosse contrario alla legge (in particolare all'articolo L 3211-1 del Codice dei trasporti francese) ed integrasse un atto di concorrenza sleale per violazione di norme pubblicistiche. Con ordinanza del 12 maggio 2016 il Tribunale parigino ha tuttavia rigettato il ricorso di SNTL, ritenendo che l'attività di collegamento online tra mittente e corriere tramite la piattaforma «GoGo RunRun», per il suo carattere innovativo, non potesse essere inquadrata né nella figura del «*commissionnaire de transport*», non ricorrendone i presupposti di legge, né in quella degli «*auxiliaires de transport*», non essendo la società del tutto estranea al rapporto contrattuale⁴⁰. A quanto consta il successivo giudizio di

⁴⁰ Entrambe le figure sono disciplinate dall'art. L. 1411-1 del Codice dei trasporti francese. In particolare, ai sensi della richiamata disposizione è «*commissionnaire de transport*» colui che «*organise et fait exécuter, en son propre nom, un transport de marchandises selon le mode de son choix, pour le compte d'un commettant*». Tale figura corrisponde a quella dello spedizioniere conosciuta dal nostro ordinamento. Sono, invece, definiti «*auxiliaires de transport*» «*les personnes qui concourent à l'opération de transport sans toutefois l'exécuter, ni fournir les moyens d'exécution, les courtiers de transport mentionnés aux articles L. 131-1 et L. 131-3 du code de commerce, ainsi que les courtiers en affrètement aérien*». Si tratta, quindi, di una figura professionale esterna alla prestazione di trasporto, che non prende parte né all'esecuzione del trasporto, né fornisce i mezzi per l'esecuzione dello stesso. Gli «*auxiliaires de transport*» paiono, quindi, svolgere una funzione di intermediazione, agevolando, ad esempio, i contatti tra lo spedizioniere ed il vettore, analogamente alle figure menzionate agli artt. L. 131-1 et L. 131-3 del *Code de commerce* (i.e. *courtiers*

merito, pur promosso da SNTL, è stato definito in virtù di una transazione in base alla quale GoGo RunRun si è obbligata ad utilizzare solo corrieri a motore iscritti nel registro pubblico dei trasporti, alle condizioni previste dalla legge.

Per converso nel settore giuslavoristico si registrano decisioni e contributi dottrinali che escludono la qualifica di meri intermediari per i gestori delle *crowd employment platforms* quando queste decidono, organizzano e gestiscono tutte le fasi dell'attività non solo di intermediazione ma anche di produzione e di erogazione dei servizi sottostanti, esercitando poteri datoriali, di tipo normativo e direttivo, sui prestatori dei servizi sottostanti⁴¹. In questo senso si sono espresse le corti inglesi adite con class action dagli autisti Uber che chiedevano il riconoscimento del diritto al salario minimo e alle ferie retribuite, quale accordato dalla legge inglese ai lavoratori con la qualifica di «workers»⁴².

de transport, courtiers de marchandises, courtiers interprètes et conducteurs de navires, courtiers de transport par terre et par eau). Nell'ordinamento italiano non si rinviene una figura omologa agli «*auxiliaires de transport*», figura che non può essere ricondotta, a sua volta, a quella dell'ausiliario/preposto del vettore, che, invece, concorre all'esecuzione del trasporto.

⁴¹ Cfr. A. DONINI, *Il mercato dei servizi sul web: il rapporto di lavoro su piattaforma digitale*, in P. TULLINI (a cura di), *Web e lavoro. Profili evolutivi e di tutela*, cit. p. 93 ss.; E. MOSTACCI, A. SOMMA, *Il caso Uber. La sharing economy nel confronto tra common law e civil law*, Milano 2016, pp. 80 ss. e 212 ss.; G. PACELLA, *Lavoro e piattaforme: una sentenza brasiliana qualifica subordinato il rapporto tra Uber e gli autisti*, in *Riv. It. Dir. lav.*, 2017, 3, I; ID., *Il lavoro nella gig economy e le recensioni on line: come si ripercuote sui e sulle dipendenti il gradimento dell'utenza?*, in *Labor & Law Issues*, 2015, 3, 1; E. DAGNINO, *Uber law: prospettive giuslavoristiche sulla sharing on-demand economy*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2016, 1; G. BRONZINI, *L'agenda europea sull'economia collaborativa. Much ado about nothing?*, in *Riv. It. Dir. lav.*, 2016, 4, III; A. ALOISI, *Il lavoro 'a chiamata' e le piattaforme online della collaborative economy: nozioni e tipi legali in cerca di tutele*, in *Labor & Law Issues*, 2016, 2, 2. In termini più generali, con riferimento alle nuove problematiche poste dal lavoro sul web si rinvia a P. TULLINI, *Quali regole per il lavoratore-utente del web? Scambio economico e tutele*, in P. TULLINI (a cura di) *Web e lavoro. Profili evolutivi e di tutela*, Torino, 2015; ID., *C'è lavoro sul web?*, in *Labour & Law Issues*, 2015, I, 1.

⁴² Sul concetto giuridico di «worker» nell'ordinamento inglese si rinvia a D. CABRELLI, *Uber e il concetto giuridico di "worker": la prospettiva britannica*, in *Dir. rel. ind.*, 2017, 2, 575.

4. La qualificazione giuridica dell'attività di Uber nel diritto europeo della concorrenza

La qualificazione giusprivatistica dell'attività di Uber come impresa di trasporto che si avvale delle nuove tecnologie, come la geolocalizzazione e le applicazioni per smartphone, quali strumenti organizzativi del trasporto stesso, viene confermata anche dalla qualificazione giuridica del servizio reso da Uber ai sensi del diritto dell'Unione europea, così come operata dalla Corte di Giustizia UE⁴³. Come si è detto, la Corte del Lussemburgo, a seguito del rinvio pregiudiziale del Tribunale delle Imprese di Barcellona⁴⁴ è stata richiesta di interpretare l'ambito di applicazione dell'art. 56 TFUE, nonché dell'art. 2, lett. a) della direttiva 2000/31/CE (che definisce «i servizi della società dell'informazione» mediante rinvio all'art. 1, comma 2 della direttiva 98/34/CE) e della direttiva 2006/123/UE, in materia di libera prestazione dei servizi, ed in particolare dell'art. 2, comma 2, lett. d), giusta il quale quest'ultima non si applica ai servizi nel settore dei trasporti, compresi i servizi portuali⁴⁵.

Appare, dunque, non condivisibile la dicotomia prefigurata da una certa dottrina che contrappone la qualificazione giusprivatistica dell'attività del ge-

⁴³ Cfr. Corte di Giustizia UE, 20 dicembre 2017, causa C-434/15, *Asociacion Profesional Elite Taxi c. Uber Systems Spain SL*, cit. e Corte di Giustizia 10 aprile 2018, causa C-320/16, *Uber France SAS c. Nabil Bensalem*, resa su rinvio pregiudiziale del TGI de Lille. Quest'ultima decisione, richiamando la precedente, ha ribadito che il servizio di intermediazione prestato da Uber, consistente nel mettere in contatto, mediante un'applicazione per *smartphone*, dietro remunerazione, conducenti non professionisti, con persone che desiderano effettuare uno spostamento in area urbana, nonché nel fissare le tariffe, nel ricevere dal cliente il prezzo di ciascuna corsa e nell'emettere le relative fatture, è parte integrante di un servizio complessivo di cui l'elemento principale è un servizio di trasporto, come tale «rispondente non alla qualificazione di servizio della società dell'informazione» ai sensi dell'articolo 1, punto 2, della direttiva 98/34 bensì a quella di servizio nel settore dei trasporti, ai sensi dell'art. 2, paragrafo 2, lettera d) della direttiva 2006/123», il quale ricade tra i servizi espressamente esclusi dall'ambito di applicazione di quest'ultima.

⁴⁴ Cfr. *supra*, *sub* nota 20.

⁴⁵ Cfr. Corte di Giustizia UE, 20 dicembre 2017, causa C-434/15, *Asociacion Profesional Elite Taxi c. Uber Systems Spain SL*, in <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=198047&pageIndex=0&doclang=IT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=5592>.

store della piattaforma Uber come impresa di trasporto urbano, sia pure con tratti di atipicità, alla qualificazione giuridica asseritamente derivante dal diritto dell'Unione europea che, in tesi, porterebbe a ravvisare in Uber un mero intermediario elettronico, come tale irresponsabile dei servizi sottostanti e ritenuto (erroneamente, come si vedrà) ammesso ad operare sul mercato interno in regime di piena libertà di concorrenza secondo le previsioni della direttiva servizi (direttiva 2006/123/CE)⁴⁶.

A seguito del rinvio pregiudiziale del Tribunale delle Imprese di Barcellona, l'avvocato generale presso la Corte di Giustizia, Maciej Szpunar, nelle sue conclusioni presentate l'11 maggio 2017, ha ritenuto che «nel caso di servizi misti, composti da un elemento fornito per via elettronica e da un altro elemento fornito con modalità diverse, il primo elemento, per poter essere qualificato come “servizio della società dell'informazione” debba essere vuoi economicamente indipendente vuoi principale rispetto al secondo». Per contro, «l'attività di Uber deve essere considerata come un unicum che ricomprende sia il servizio di messa in contatto dei passeggeri con i conducenti attraverso l'applicazione per smartphone, che la prestazione di trasporto stessa che rappresenta, da un punto di vista economico, l'elemento principale. Tale attività non può pertanto essere scissa in due per ricondurre una parte del suddetto servizio nel novero dei servizi della società dell'informazione. Un servizio siffatto deve pertanto essere qualificato come “servizio nel settore dei trasporti”»⁴⁷.

La tesi dell'Avvocato Generale è stata accolta dalla Corte, che ha ritenuto che il servizio di intermediazione offerto da Uber «deve quindi essere considerato parte integrante di un servizio complessivo in cui l'elemento principale è un servizio di trasporto e, di conseguenza, rispondente non alla qualificazione di “servizio della società dell'informazione, ai sensi dell'art. 1, punto 2, della direttiva 98/34, cui rinvia l'art. 2, lettera a) della direttiva 2000/31, ma di

⁴⁶ Per questa dicotomia si veda P. MANZINI, *Collaborative economy e regolazione del mercato: il caso Uber*, in P. TULLINI (a cura di), *Web e lavoro. Profili evolutivi e di tutela*, Torino, 2017, pp. 123 ss.

⁴⁷ Cfr. le Conclusioni dell'avvocato generale Maciej Szpunar, 11 maggio 2017, Causa C-434/15, Asociación Profesional Elite Taxi contro Uber Systems Spain SL, paragrafo 71.

‘servizio nel settore dei trasporti’, ai sensi dell’articolo 2, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2006/123»⁴⁸.

Si osserva che anche la qualificazione giuridica della fattispecie ai sensi del diritto europeo si fonda sulla considerazione della complessiva operazione economica resa possibile dalla piattaforma, in una con il criterio del controllo sulla stessa⁴⁹, non diversamente dal criterio dell’effettiva organizzazione e direzione dell’impresa sulla base del quale il Tribunale di Milano e quello di Torino hanno attribuito al gestore della piattaforma la titolarità del servizio di trasporto pubblico non di linea prestato dagli utenti della piattaforma.

Come i giudici milanesi e torinesi, anche la Corte di Giustizia, e l’Avvocato Generale nelle sue conclusioni, hanno ritenuto che Uber controlli i fattori economicamente rilevanti del servizio di trasporto offerto nel quadro della sua piattaforma in quanto è Uber, e non i singoli autisti, a determinare il prezzo della corsa, ad incassarlo, ad assumere di fatto l’obbligazione di trasporto nei confronti del passeggero, con il quale mantiene un rapporto diretto, precluso invece al singolo autista; a normare il contenuto della relazione contrattuale, che solo formalmente si instaura fra gli autisti ed i passeggeri, fissandone le condizioni, che sono rese vincolanti per i conducenti in ragione del contratto di utilizzo dell’applicazione. È sempre Uber ad esercitare il controllo sugli autisti attraverso un sistema decentrato di valutazione che rinvia ad un punteggio assegnato dai passeggeri, applicando sanzioni che possono arrivare fino all’esclusione dei conducenti dalla piattaforma. Tale sistema di controllo indiretto è talmente penetrante da consentire ad Uber l’effettiva gestione

⁴⁸ Cfr. Corte di Giustizia UE, 20 dicembre 2017, cit., par. 40. La Corte ricorda come, ai sensi della sua stessa giurisprudenza, «la nozione di ‘servizio nel settore dei trasporti’ ricomprende non soltanto i servizi di trasporto considerati come tali, ma altresì ogni servizio intrinsecamente connesso a un atto fisico di trasferimento di persone o di beni da un luogo a un altro tramite un mezzo di trasporto (v. in tal senso sentenza del 15 ottobre 2015, Grupo Itevelesa e a., C-168/14, EU:C:2015:685, punti 45 e 46, nonché parere 2/15 (Accordo di libero scambio con Singapore), del 16 maggio 2017, EU:C:2017:376, punto 61)», par. 41.

⁴⁹ La CGUE, sentenza 20 dicembre 2017, cit., par. 38, rileva che il servizio offerto da Uber non è soltanto un servizio di intermediazione in quanto «il fornitore di tale servizio d’intermediazione crea al contempo un’offerta di servizi di trasporto urbano che rende accessibile segnatamente con strumenti informatici, quali l’applicazione (...), e di cui organizza il funzionamento generale a favore delle persone che intendono avvalersi di tale offerta per uno spostamento in area urbana».

dell'attività di trasporto erogata dagli autisti in maniera persino più efficace del controllo fondato su direttive formali impartite da un datore di lavoro ai suoi dipendenti⁵⁰.

Il controllo di Uber sui suoi autisti, attraverso l'essenziale infrastruttura telematica governata in via esclusiva dalla stessa Uber, in virtù della proprietà del software nonché attraverso la puntuale normazione dei rapporti contrattuali sottostanti ed il controllo sulla loro esecuzione, distingue l'attività di Uber da quella di altri gestori di piattaforme di intermediazione, ad esempio per la vendita di biglietti aerei o per la prenotazione di servizi alberghieri, dove i prestatori dei servizi sottostanti mantengono piena autonomia normativa ed economica⁵¹.

In questo quadro Uber non è un mero intermediario elettronico bensì un vero e proprio organizzatore e gestore di servizi di trasporto urbano⁵², risultando del tutto irrilevante in contrario la questione della proprietà dei veicoli in capo ai singoli utenti della piattaforma, «posto che un imprenditore può agevolmente garantire servizi di trasporto attraverso veicoli appartenenti a terzi, soprattutto se si serve di detti terzi per l'erogazione dei servizi di cui trattasi e ciò a prescindere dalla natura del vincolo giuridico tra tali due parti»⁵³. Con gli autisti il rapporto potrà poi essere di subordinazione, come in qualche caso è stato ritenuto, ovvero questi potranno atteggiarsi come subvettori, ove mantengano un certo grado di autonomia. Quest'ultima puntualiz-

⁵⁰ La CGUE, sentenza 20 dicembre 2017, cit., par. 39, osserva, puntualmente, «che il servizio di intermediazione della Uber si basa sulla selezione di conducenti non professionisti che utilizzano il proprio veicolo ai quali tale società fornisce un'applicazione senza la quale, da un lato, tali conducenti non sarebbero indotti a fornire servizi di trasporto e, dall'altro, le persone che intendono effettuare uno spostamento nell'area urbana non ricorrerebbero ai servizi di tali conducenti. Inoltre, la Uber esercita un'influenza determinante sulle condizioni della prestazione di siffatti conducenti. In relazione a tale ultimo punto, emerge segnatamente che la Uber fissa, mediante l'omonima applicazione, se non altro il prezzo massimo della corsa, che tale società riceve tale somma dal cliente prima di versarne una parte al conducente non professionista del veicolo e che essa stessa esercita un determinato controllo sulla qualità dei veicoli e dei loro conducenti nonché sul comportamento di questi ultimi, che può portare, se del caso, alla loro esclusione».

⁵¹ Cfr. Conclusioni, cit., par. 57.

⁵² Cfr. CGUE, 20 dicembre 2017, cit., par. 40 e Conclusioni, cit., par. 69.

⁵³ Cfr. Conclusioni, cit., par. 55.

zazione dell'Avvocato Generale corregge uno dei criteri suggeriti dalla Commissione europea al fine di stabilire se il gestore della piattaforma possa considerarsi altresì titolare dell'attività sottostante⁵⁴.

In ogni caso, sia l'Avvocato Generale, nelle sue conclusioni, che la Corte di Giustizia hanno adottato, nel caso di Uber, un criterio economico di qualificazione giuridica. Sulla base di tale criterio hanno concluso che la mera attività di intermediazione (i.e. la messa in contatto del passeggero con il conducente tramite l'applicazione informativa) non è né autonoma né principale rispetto alla prestazione del trasporto. Rileva in tal senso la circostanza che l'erogatore del servizio di intermediazione elettronica eserciti un'influenza decisiva (*rectius* «determinante») sulle condizioni di erogazione del servizio sottostante, con la conseguenza che i due servizi costituiscono un *unicum*, nonché il fatto che in questo *unicum* l'elemento principale, che attribuisce significato economico alla prestazione, sia il servizio di trasporto, il che impedisce di considerare l'attività svolta da Uber come un servizio della società dell'informazione⁵⁵.

Se dunque l'attività di Uber è un'attività unica (*rectius* «complessiva»), rientrando nel settore dei trasporti, la direttiva 2000/31/CE non si applica e neppure la direttiva 2006/123, poiché tale tipo di servizio figura, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera d) di quest'ultima direttiva, fra i servizi espressamente esclusi dal suo ambito di applicazione. Inoltre, poiché il servi-

⁵⁴ Cfr. Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Un'agenda europea per l'economia collaborativa*, Com (2016) 356 final, 2 giugno 2016, che indica la proprietà dei beni essenziali per fornire il servizio sottostante come uno dei tre criteri che consentono di imputare al gestore della piattaforma anche la titolarità della prestazione del servizio sottostante, insieme alla determinazione del prezzo e alla completa predeterminazione dei termini e delle condizioni che definiscono la relazione contrattuale tra il prestatore dei servizi sottostanti e l'utente.

⁵⁵ Cfr. CGUE, 20 dicembre 2017, cit., par. 40. Le Conclusioni cit, par. 36, ne sottolineano la differenza con la vendita di beni online, dove tutti gli elementi essenziali della fattispecie sono compiuti per via elettronica e dunque rientrano nella nozione di servizio della società dell'informazione. L'Avvocato Generale esclude «che la direttiva 2000/31 debba essere interpretata nel senso che qualsiasi attività online collegata ad operazioni commerciali, seppur soltanto accessoria, secondaria o preparatoria ed economicamente non indipendente, costituisca un servizio della società dell'informazione» (par. 37).

zio di intermediazione offerto da Uber è indissolubilmente legato al servizio di trasporto organizzato dalla stessa Uber, l'attività complessiva di quest'ultima non rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 56 TFUE, relativo alla libera prestazione dei servizi in generale, bensì rientra nel campo di applicazione dell'art. 58 paragrafo 1 TFUE. Quest'ultima disposizione rinvia la disciplina della libera prestazione dei servizi nel settore dei trasporti alle disposizioni del Titolo VI TFUE, le quali (precisamente l'art. 90 TFUE) rinviano alla politica comune nel settore dei trasporti. La Corte ha quindi constatato come le istituzioni europee non abbiano adottato norme comuni ai fini dell'applicazione dell'art. 90 TFUE⁵⁶, con la conseguenza che «allo stato attuale del diritto, è compito degli Stati membri disciplinare le condizioni di prestazione dei servizi d'intermediazione [che siano indissolubilmente legati alla prestazione di servizi di trasporto] (...) nel rispetto delle norme generali del Trattato FUE»⁵⁷.

5. L'offerta di locazioni brevi tramite piattaforme informatiche

L'elenco dei settori di mercato in cui le pratiche *lato sensu* riconducibili alla *sharing economy* si stanno diffondendo è lungo ed in costante evoluzione. Ad oggi, oltre al mercato del trasporto, è senz'altro il settore dell'offerta di alloggi turistici ad essere maggiormente interessato dal fenomeno dell'economia della condivisione.

L'offerta di alloggi a fini turistici è stata infatti incrementata e per certi aspetti rivoluzionata dall'attività delle piattaforme digitali.

Queste hanno dato vita a nuove piazze virtuali a dimensione internazionale, accessibili ai privati, per l'offerta di alloggi a fini turistici, offerta che, a

⁵⁶ È l'art. 91 TFUE che prevede: «ai fini dell'applicazione dell'art. 90 e tenuto conto degli aspetti peculiari dei trasporti, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, stabiliscono: a) norme comuni applicabili ai trasporti internazionali (...); b) le condizioni per l'ammissione di vettori non residenti ai trasporti nazionali in uno Stato membro, c) le misure atte a migliorare la sicurezza dei trasporti; d) ogni altra utile disposizione (...).»

⁵⁷ Cfr. Corte di Giustizia UE, 20 dicembre 2017, cit., paragrafi 42 ss. Cfr. altresì le Conclusioni cit., paragrafi 67 ss.

sua volta, ha suscitato una domanda crescente di locazioni brevi a basso costo, ma che ha altresì intercettato una parte della domanda tradizionalmente rivolta alla fruizione di servizi alberghieri, mettendo di fatto in concorrenza l'offerta privata resa accessibile dalle piattaforme, con la produzione e la vendita di servizi per l'ospitalità da parte delle imprese turistico ricettive.

L'attività delle piattaforme digitali varia poi dalla mera intermediazione dell'incontro fra la domanda e l'offerta di alloggi turistici da parte di privati fino all'organizzazione imprenditoriale, tramite l'infrastruttura digitale, dell'offerta seriale di servizi per l'ospitalità da parte dei privati che vi accedono (si pensi al caso di Airbnb Plus).

Si tratta di un fenomeno che viene genericamente catalogato fra le manifestazioni dell'economia collaborativa. Ma, come si è visto, la categoria è ancora opaca e non corrisponde ad una definizione normativa. Vi si ricomprendono infatti fenomeni diversi, in cui l'attività intermediata dalle piattaforme può rivestire o meno carattere imprenditoriale ed in cui la stessa attività esercitata dal gestore dell'infrastruttura informatica può risultare, alla prova dei fatti, ben più complessa ed articolata di un mero servizio della società dell'informazione, per spingersi fino alla vera e propria organizzazione in forma imprenditoriale della produzione e dell'erogazione di servizi tramite i "pari" che vi hanno accesso.

La stessa definizione di economia collaborativa offerta dalla Commissione europea è ibrida in quanto si riferisce a «modelli imprenditoriali», quindi professionali, «in cui le attività sono facilitate da piattaforme di collaborazione che creano un mercato aperto per l'uso temporaneo di beni o servizi spesso forniti da privati»⁵⁸. La Commissione precisa infatti che l'economia collaborativa coinvolge tre categorie di soggetti: «i) i prestatori di servizi che condividono beni, risorse, tempo e/o competenze e possono essere sia privati che offrono servizi su base occasionale ("pari") sia prestatori di servizi nell'ambito della loro capacità professionale ("prestatori di servizi professionali"); ii) gli utenti di tali servizi; e iii) gli intermediari che mettono in comunicazione – at-

⁵⁸ Cfr. la Comunicazione della Commissione UE intitolata «Un'agenda europea per l'economia collaborativa», Com (2016) 356 final, del 2.06.2016, p. 3.

traverso una piattaforma online – i prestatori e utenti e che agevolano le transazioni tra di essi (“piattaforme di collaborazione”)⁵⁹.

D’altro canto, gli stessi teorici della *sharing economy* omettono di indicare con chiarezza che, nell’era post-capitalistica, «l’affermazione del *Commons* collaborativo come modello dominante per l’organizzazione della vita economica»⁶⁰ è resa possibile non già da internet in quanto tale bensì da un’infrastruttura informatica (la piattaforma) che si avvale della rete ma la cui realizzazione e gestione implica costi rilevanti e presuppone dunque l’investimento e il coinvolgimento dell’impresa del gestore (di regola for profit) della piattaforma. Non è chiaro, pertanto, come i suddetti teorici possano continuare a disquisire di una «società a costo marginale zero»⁶¹ senza considerare, nell’ambito del sedicente nuovo modello economico, i costi dell’infrastruttura tecnologica dalla quale i c.d. *commons* collaborativi non possono prescindere per la loro stessa esistenza.

L’analisi è ulteriormente complicata dal fatto che l’impresa turistico ricettiva è un’impresa di interesse pubblico in quanto coinvolge in modo significativo gli interessi della collettività e i diritti fondamentali delle persone dei clienti, così da giustificare, sia in Italia che in Europa, una penetrante regolamentazione pubblicistica dell’accesso e della permanenza sul mercato di coloro che producono professionalmente servizi per l’ospitalità, a garanzia dell’utilità sociale, cui si aggiungono le specifiche tutele contrattuali predisposte dall’Unione Europea per i consumatori. Diventa quindi essenziale individuare i criteri (quantitativi, temporali, reddituali) che consentano di distinguere quando il privato che offre locazioni brevi tramite la piattaforma digitale sia solo un “fornitore alla pari” (c.d. *peer provider*)⁶² o *prosumer*⁶³, come tale non

⁵⁹ Cfr. la Comunicazione della Commissione UE cit., p. 3.

⁶⁰ Così J. RIFKIN, *La società a costo marginale zero. L’internet delle cose. L’ascesa del commons collaborativo e l’eclissi del capitalismo*, Milano, 2014, p. 25.

⁶¹ Cfr. ancora J. RIFKIN, op. loc. cit.

⁶² La Commissione Europea, nella Comunicazione intitolata «*Un’agenda europea per l’economia collaborativa*», Com (2016) 356 final, del 2.06.2016, definisce «pari» «i privati che offrono servizi su base occasionale».

⁶³ J. RIFKIN, op. cit., p. 7 definisce i *prosumers* come «consumatori diventati produttori del loro fabbisogno, che», ad esempio, «generano la loro elettricità verde a costo marginale quasi zero, (...) che si fabbricano beni con la stampa 3D a costo marginale quasi zero (...)». L’A. profetizza che «entro i prossimi due o tre decenni, i pro-

assoggettato né allo statuto dell'impresa turistica né alle regole dettate per i contratti con i consumatori, suoi pari, e quando invece si tratti di un imprenditore, tenuto quindi ad assoggettarsi al penetrante statuto pubblicistico dell'impresa turistico-ricettiva e ad applicare le tutele contrattuali previste dal diritto euro-unitario dei consumatori. Tali criteri differenziali dovranno poi essere ricercati, in Italia e negli altri paesi europei con organizzazione territoriale autonomistica (come ad esempio in Italia e in Spagna), anche nella variegata legislazione regionale in materia di classificazione delle strutture turistico-ricettive.

Allo stesso modo occorre individuare con certezza i criteri che consentono di stabilire quando la piattaforma si limiti ad erogare un mero servizio della società dell'informazione e quando invece le si debba imputare anche l'effettiva organizzazione dell'erogazione dei servizi sottostanti. A tal fine soccorrono sia i criteri indicati dalla Commissione UE⁶⁴ che le più raffinate categorie civilistiche sulla base delle quali la giurisprudenza delle nostre corti ha attribuito ad Uber la qualifica di vettore.

Si consideri poi che lo stesso contratto di locazione di immobili ad uso abitativo è normato in modo penetrante dal legislatore italiano, che ne vincola la durata a tutela della domanda di un bene fondamentale qual è l'abitazione, cosicché solo per le locazioni a scopo turistico è consentito al privato un recupero di autonomia quanto alla durata del contratto. Pertanto, ancora una volta, diventa fondamentale circoscrivere l'applicazione della disciplina imperativa del contratto di locazione e stabilire la soglia temporale che consente di distinguere la prima tipologia di locazione dalla seconda.

sumers, collegati in vaste reti continentali e globali produrranno e condivideranno energia verde, beni materiali e servizi, e studieranno online in aule virtuali a costo marginale quasi zero, proiettando l'economia in un'era di beni e servizi quasi gratuiti».

⁶⁴ Cfr, supra, sub nota 53.

6. Gli obblighi previsti dal d.l. n. 50 del 2017 e i ricorsi di Airbnb alla magistratura amministrativa

Il legislatore italiano ha introdotto una specifica disciplina fiscale per le «locazioni brevi» stabilendo che, a decorrere dal 1° giugno 2017, ai redditi derivanti dai contratti di locazione breve perfezionati a partire da tale data si applicano le disposizioni di cui all'articolo 3 del d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23 con l'aliquota del 21 per cento, in caso di opzione per l'imposta sostitutiva nella forma della cedolare secca⁶⁵.

L'art. 4, comma 1 del d.l. n. 50 del 2017 definisce i contratti intesi a soddisfare esigenze abitative transitorie, anche per finalità turistiche, sulla base delle caratteristiche dei soggetti, dell'oggetto e della durata degli stessi. Deve dunque trattarsi di contratti perfezionati fra persone fisiche che li pongono in essere al di fuori dell'attività di impresa^{66 67}. Si tratta di una fattispecie riconducibile alla categoria dei *peer-to-peer contracts*, indicata dalla dottrina come il naturale strumento di scambio dell'economia collaborativa favorita dalle piattaforme digitali. I contratti tipizzati dalla disciplina fiscale delle locazioni brevi possono avere ad oggetto solo immobili a destinazione residenziale,

⁶⁵ Art. 4, comma 3 d.l. 24 aprile 2017, n. 50, convertito con modificazione nella legge. 21 giugno 2017, n. 86. Cfr. altresì la Circolare n. 24/E del 12 ottobre 2017 dell'Agenzia delle Entrate e le Disposizioni di attuazione dell'articolo 4, commi 4, 5 e 5bis del d.l. 24 aprile 2017, n. 50, provvedimento n. prot. 132395/2017.

⁶⁶ Poiché sia il locatore che il conduttore devono essere persone fisiche che agiscono al di fuori dell'attività di impresa, l'Agenzia delle Entrate precisa che sono esclusi dall'ambito applicativo della norma fiscale i contratti di locazione breve che il conduttore stipuli nell'esercizio di tale attività, quali, ad esempio, quelli ad uso foresteria dei dipendenti ed anche nel caso di attività commerciale non esercitata abitualmente, i cui redditi sono compresi tra i redditi occasionali di cui all'art. 67 comma 1 lett. i) del TUIR.

⁶⁷ L'inquadramento dell'attività come attività d'impresa o meno, deve tenere conto della normativa civilistica e di quella regionale di settore, in base alla quale la presenza di servizi accessori deve essere valutata al fine di stabilire se si tratti di locazione, come tale produttiva di redditi fondiari, ovvero di prestazione di servizi, come tale produttiva di redditi d'impresa. Al riguardo, il legislatore ha demandato ad un apposito regolamento, da adottarsi su proposta del Ministero dell'economia e delle finanze, l'individuazione dei criteri per stabilire se l'attività di locazione possa presumersi svolta o meno in forma imprenditoriale, avuto anche riguardo al numero delle unità immobiliari locare e alla durata delle locazioni in un anno solare.

eventualmente con le relative pertinenze, nonché singole stanze dell'abitazione, purché situati in Italia⁶⁸, e possono includere anche servizi di fornitura di biancheria e di pulizia dei locali nonché altri servizi non nominati dalla norma purché strettamente funzionali alle esigenze abitative di breve periodo⁶⁹. Ciascun contratto, inoltre, non può avere una durata superiore a trenta giorni⁷⁰.

L'art. 4, comma *3bis* del d.l. 24 aprile 2017 n. 50, convertito con modifiche nella legge 21 giugno 2017, n. 96, rinvia ad un regolamento del MEF la definizione dei «criteri in base ai quali l'attività di locazione di cui al comma 1» del medesimo articolo 4 si debba presumere «svolta in forma imprenditoriale, in coerenza con l'articolo 2082 del codice civile e con la disciplina sui redditi di impresa di cui al Tuir (...) avuto anche riguardo al numero delle unità immobiliari locare e alla durata delle locazioni in un anno solare».

Queste norme rimettono, pertanto, ad una valutazione legale tipica, da operarsi per via regolamentare, ciò che deve considerarsi esercizio imprenditoriale, con l'effetto di attrarre allo statuto dell'impresa e al diverso regime fiscale previsto per quest'ultima tutte le attività che supereranno le soglie temporali e quantitative che saranno fissate dal regolamento. La norma regolamentare sarà dunque fondamentale per ricondurre all'ordine giuridico del mercato quelle c.d. manifestazioni della *sharing economy* che rischiano di occasionare fatti-

⁶⁸ L'agenzia delle Entrate precisa che la locazione deve riguardare unità immobiliari appartenenti alle categorie catastali da A1 a A11 (esclusa A10 – uffici o studi privati) e che gli immobili devono essere situati in Italia in quanto quelli situati all'estero producono reddito diverso ai sensi dell'art. 67 comma 1, lett. f) del TUIR: cfr. Circolare n. 24/E del 12 ottobre 2017, cit., p. 6.

⁶⁹ Quali ad esempio la fornitura di utenze, wi-fi, aria condizionata mentre la disciplina in esame non è applicabile se insieme alla messa a disposizione dell'abitazione sono forniti servizi aggiuntivi che non presentano una necessaria connessione con la finalità residenziale dell'immobile, quali, ad esempio, la fornitura della colazione, la somministrazione di pasti, la messa a disposizione di auto a noleggio o di guide turistiche o di interpreti «essendo in tal caso richiesto un livello seppur minimo di organizzazione non compatibile con il semplice contratto di locazione, come nel caso delle attività di bed and breakfast occasionale»: cfr. Circolare n. 24/E del 12 ottobre 2017, cit., p. 7.

⁷⁰ Se poi la durata delle locazioni che intervengono nell'anno tra le medesime parti sia complessivamente superiore a trenta giorni devono essere posti in essere gli adempimenti connessi alla registrazione del contratto: cfr. circolare 12/E cit., p. 7 che rinvia alla circolare n. 12 del 1998.

specie di concorrenza sleale, peraltro con evidenti ricadute negative sulla collettività⁷¹.

L'art. 4 del d.l. 24 aprile 2017 n. 50⁷² prevede inoltre specifici obblighi di cooperazione con l'amministrazione finanziaria a carico dei soggetti che intermediano la conclusione del contratto o che intervengono nella fase del pagamento, siano essi residenti o abbiano una stabile organizzazione in Italia ed anche nel caso in cui ne siano privi (dovendo allora procedere alla nomina di un rappresentante fiscale in Italia⁷³). Tali obblighi si applicano non solo agli intermediari immobiliari che esercitano la professione di mediatore disciplinata dalla legge 3 febbraio 1989, n. 39, ma anche a tutti coloro che in via abituale, anche se non esclusiva, gestiscono portali telematici mettendo in contatto persone in cerca di un immobile con persone che dispongono di unità immobiliari da locare⁷⁴.

In particolare, viene sancito l'obbligo degli intermediari di comunicare all'amministrazione finanziaria, e di conservare, i dati relativi ai contratti di locazione breve⁷⁵ conclusi per il loro tramite⁷⁶. Inoltre, gli intermediari che

⁷¹ Si pensi al caso di piattaforme di *home-sharing* che hanno promosso fenomeni di diffusione selvaggia di esercizi sostanzialmente alberghieri in zone riservate agli insediamenti residenziali (c.d. *unregulated ghost hotels*), in sostanziale, macroscopica, violazione della zonizzazione e delle previsioni dei piani urbanistici delle città, con trasformazione sregolata dell'assetto urbanistico di interi quartieri (si veda, ad esempio, il caso di Barcellona) e con disagi enormi per la popolazione residente, spesso costretta a lasciare le proprie case a causa della movida notturna o dell'incremento esponenziale dei prezzi delle locazioni, causati dalla pratica sistematica degli affitti turistici in forma c.d. "collaborativa". Cfr. sul punto i casi denunciati dal sito lobbistico www.fairbnb.ca.

⁷² D. l. 24 aprile 2017 n. 50 convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2017 n. 96 «Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo».

⁷³ Cfr. art. 4, comma 5bis, d.l. 24.04.2017, n. 50.

⁷⁴ Cfr. Circolare 12/e cit., p. 8.

⁷⁵ Quali individuati dall'Agenzia delle Entrate con le *Disposizioni di attuazione dell'articolo 4, commi 4, 5, 5bis del d.l. 24 aprile 2017, n. 50*, provvedimento n. prot. 132395/2016: i.e. il nome, cognome e codice fiscale del locatore, la durata del contratto, l'importo del corrispettivo lordo e l'indirizzo dell'immobile.

⁷⁶ L'Agenzia delle Entrate precisa che sono tenuti alla trasmissione dei dati non tutti gli intermediari che favoriscono l'incontro tra domanda e offerta di abitazione, ma soltanto coloro che, oltre a tale attività, forniscono un supporto professionale o

intervengono nel pagamento o nella riscossione del canone sono obbligati ad effettuare su tali somme il prelievo del 21% a titolo di ritenuta da versare all'erario. Al ricorrere degli indicati presupposti, gli intermediari sono altresì obbligati a certificare e dichiarare le ritenute operate ai sensi dell'art. 4 del d.p.r. 22 luglio 1998, n. 322, assolvendo in tal modo anche all'obbligo di comunicazione dei dati.

Infine, l'art. 4, comma 5^{ter} del medesimo d.l. n. 50 del 2017 obbliga gli intermediari che incassano il canone o il corrispettivo ovvero che intervengono nel pagamento dei predetti canoni o corrispettivi al pagamento dell'imposta di soggiorno di cui all'art. 4 del d.l. 14 marzo 2011 n. 23, del contributo di soggiorno di cui all'art. 14, comma 16, lett. e) del d.l. 31 maggio 2010 n. 78 nonché agli ulteriori adempimenti previsti dalla legge e dai regolamenti comunali.

La scelta di politica normativa del legislatore italiano, per quanto sia stata criticata dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato⁷⁷, corrisponde invece ad un modello che la Commissione UE ha espressamente incoraggiato come «un esempio di buona cooperazione tra le autorità fiscali e le imprese collaborative»⁷⁸.

tecnico informatico nella fase del perfezionamento dell'accordo: «diversamente, nel caso in cui il locatore si avvalga dell'intermediario solo per proporre l'immobile in locazione ma il conduttore comunichi direttamente al locatore l'accettazione della proposta, l'intermediario non è tenuto a comunicare i dati del contratto in quanto ha solo contribuito a mettere in contatto le parti rimanendo estraneo alla fase di conclusione dell'accordo» (cfr. Circolare 12/E cit., p. 11).

⁷⁷ Cfr. la segnalazione AS1451 – *Decreto legge 50/2017 – Locazione breve e offerta turistica*, indirizzata in data 24 novembre 2017 dal Presidente dell'AGCM ai Presidenti di Camera e Senato, nonché al Ministro dell'Economia e delle Finanze e al Direttore dell'Agenzia delle Entrate, giusta la quale «l'obbligo fiscale inerente all'assunzione della qualità di sostituto d'imposta» da parte del gestore della piattaforma sarebbe «sproporzionato» e «susceptibile di disincentivare gli intermediari dal mettere a disposizione dei conduttori forme di pagamento digitale sulle proprie piattaforme». Tale parere è stato poi invocato in proprio favore da Airbnb nel giudizio amministrativo che la stessa ha promosso davanti al Tar del Lazio nel 2017 e poi, nel 2019, davanti al Consiglio di Stato per l'annullamento delle circolari applicativa ed esplicativa dell'art. 4 d.l. n. 50 del 1992 a causa della mancata disapplicazione di quest'ultima norma ritenuta da Airbnb illegittima.

⁷⁸ Cfr. Comunicazione della Commissione UE, dd. 2 giugno 2016, intitolata «Un'agenda europea per l'economia collaborativa», che al par. 2.5, dopo aver sottolineato che «gli operatori economici nell'ambito dell'economia collaborativa sono sog-

La disposizione di legge qui esaminata, unitamente ai provvedimenti applicativi ed esplicativi dell'Agenzia delle Entrate, sono stati tuttavia impugnati davanti al Tar del Lazio da parte di Airbnb che fino ad oggi si è rifiutata di adempiere gli obblighi ivi previsti e ne ha chiesto l'annullamento per omessa disapplicazione del d.l. n. 50 del 2017, ritenuto da Airbnb in contrasto con la direttiva 1535/2015/UE «per omessa previa comunicazione alla Commissione europea dell'introduzione di regole tecniche nella società dell'informazione, violazione e falsa applicazione degli artt. 4, 5 ss. della direttiva 1535/2015/UE, dell'art. 8 della direttiva 98/34/Ce, dell'art. 56 TFUE, del principio di inopponibilità delle regole tecniche non notificate e del principio della libera prestazione di servizi all'interno dell'Unione» nonché per asserita violazione del Regolamento UE 2016/679 quanto alla prescritta attività di raccolta, trasmissione e conservazione dei dati degli utenti della piattaforma.

Il ricorso di Airbnb è stato rigettato dal Tar del Lazio⁷⁹. La corte amministrativa ha escluso in primo grado che gli obblighi informativi e di ritenuta alla fonte della cedolare secca, posti dalla legge a carico dei gestori delle piattaforme, costituiscano «regole relative ai servizi della società dell'informazione» per le quali fosse necessaria una preventiva notificazione alla Commissione europea. Secondo il tribunale amministrativo le regole impugnate non introducono «requisiti per l'accesso» ai servizi di intermediazione digitale («quale potrebbe essere ad esempio la richiesta di una specifica autorizzazione per l'esercizio del servizio») ma si limitano ad imporre, indistintamente a tutti gli intermediari, un obbligo accessorio di informazione dell'amministrazione finanziaria, laddove solo gli intermediari che decidano

getti alla normativa fiscale al pari degli altri», ha rilevato che «l'economia collaborativa ha creato nuove opportunità per offrire aiuto alle autorità fiscali e ai contribuenti in materia di obblighi fiscali, in particolare grazie alla maggiore tracciabilità consentita dall'intermediazione delle piattaforme online. In alcuni Stati membri è già prassi concludere accordi con le piattaforme per la riscossione delle imposte. Nel settore degli alloggi, ad esempio, le piattaforme agevolano il pagamento delle tasse di soggiorno per conto dei prestatori di servizi. Vi sono anche casi in cui le autorità fiscali usano la tracciabilità consentita delle piattaforme online per riscuotere le imposte dai singoli prestatori».

⁷⁹ T.A.R. Lazio, sez. II - Roma, 18 febbraio 2019, n. 2207, in Riv. Giur. Ed., 2019, 3, I, 708.

di intervenire nella riscossione dei pagamenti sono altresì obbligati ad operare e versare la ritenuta alla fonte della cedolare secca. Il Tar del Lazio ha poi escluso che le descritte misure fiscali rilevino quali “regole tecniche” suscettibili di influenzare il consumo di servizi della società dell’informazione, in quanto non si tratta di misure fiscali direttamente incidenti sull’attività di intermediazione svolta dalla piattaforma digitale (per incentivarla o penalizzarla) ma solo di regole riguardanti profili accessori ed eventuali del distinto servizio di locazione breve di immobili, vale a dire le modalità di esazione di tributi comunque dovuti dai proprietari degli immobili dati in locazione per il tramite della piattaforma. A parere della corte amministrativa, nel caso di Airbnb «vale l’esatto contrario del caso Uber» in quanto «l’attività di intermediazione di Airbnb è ben distinta da quella di locazione breve posta in essere dai proprietari di immobili», che a sua volta «non è regolata da disciplina comunitaria ed è soggetta, per quanto riguarda i proventi della locazione, alla disciplina nazionale della tassazione sui redditi». Il Tar del Lazio ha sottolineato come la norma impugnata da Airbnb si sia limitata a semplificare il regime di riscossione di un tributo che deve essere comunque pagato dai “locatori alla pari”, senza che l’Unione europea possa interferire sulle politiche nazionali in materia di imposte sul reddito, lasciate alla competenza esclusiva degli Stati membri, nel rispetto del principio di sussidiarietà, con l’unico limite del rispetto delle libertà fondamentali sancite dal Trattato. Il tribunale amministrativo ha, inoltre, escluso che la norma impugnata da Airbnb violi l’art. 56 TFUE nonché la direttiva servizi, in quanto obbliga allo stesso modo gli intermediari digitali residenti o stabiliti in Italia ad operare come sostituti di imposta mentre impone ai soggetti non stabiliti in Italia di ottemperare ai medesimi obblighi, quali responsabili di imposta, mediante la nomina di un rappresentante fiscale (art. 4, comma 5*bis* d.l. cit.). L’assenza di discriminazioni ha dunque portato i giudici amministrativi di prime cure ad escludere la ricorrenza di una violazione della libertà di prestazione dei servizi garantita dal Trattato UE e ad escludere, conseguentemente, che vi fosse motivo per investire della questione la Corte di Giustizia. Il dimostrato incremento esponenziale degli annunci su Airbnb anche dopo la pubblicazione del provvedimento fiscale ha inoltre portato il Tar ad escludere che la misura, che impone agli intermediari che intervengono nel pagamento di operare la ritenuta dell’imposta alla fonte, sia in sé discriminatoria del “modello di business di Airbnb” e che favorisca gli intermediari che non incassano i corrispettivi delle locazioni. Il

Tar, pur riconoscendo che la misura considerata ha l'effetto di causare costi supplementari per gli intermediari che intervengono nei pagamenti allo scopo di combattere un fenomeno diffuso ed importante di evasione fiscale in questo settore («l'imponibile non dichiarato è stato stimato dalla Guardia di finanza in 663 milioni di euro per il 2015»), ha tuttavia escluso che essa rientri nel campo di applicazione dell'art. 56 TFUE, in quanto incide allo stesso modo sulla prestazione di servizi tra Stati membri e su quella interna a uno Stato membro oltre all'ulteriore ragione che «un illecito interesse dei proprietari degli immobili ad avvalersi di meccanismi idonei a consentire il permanere degli alti livelli di evasione fiscale, già accertati, non può essere preso in considerazione ai fini di valutare eventuali effetti distorsivi della concorrenza». Inoltre, la non incidenza degli obblighi previsti dalla norma impugnata sul modello di business di Airbnb è dimostrata, secondo il Tar, anche dal fatto che la stessa Airbnb ha spontaneamente perfezionato con determinati enti territoriali convenzioni in virtù delle quali si è obbligata a trasmettere alla pubblica amministrazione i dati relativi ai contratti perfezionati e a riscuotere l'imposta di soggiorno⁸⁰.

⁸⁰ Airbnb ha perfezionato con diverse amministrazioni di paesi membri della Ue e di paesi extra-UE accordi di informazione e collaborazione fiscale ed amministrativa in virtù dei quali ha assunto obbligazioni di contenuto analogo e talvolta persino più onerose di quelle di fonte legale che ha invece denunciato in Italia, davanti al Tar del Lazio e al Consiglio di Stato, per asserita violazione del diritto euro-unitario. Ad esempio, con la città di Amsterdam, Airbnb, a partire dal 2014, ha perfezionato accordi in virtù dei quali si è obbligata ad incassare e riversare all'amministrazione cittadina l'imposta turistica applicabile alle locazioni brevi fra privati (di durata massima pari a 60 giorni all'anno, ulteriormente abbassati a 30 giorni all'anno a partire dal 2019) nonché a controllare il rispetto dei limiti temporali e quantitativi imposti dalla città alle locazioni brevi fra pari, sia attraverso l'introduzione di limiti automatici alle contrattazioni sulla piattaforma che attraverso la condivisione con l'amministrazione di dati aggregati. Nel 2015 Airbnb ha perfezionato un accordo con la municipalità di Parigi per la raccolta ed il versamento della tassa turistica (0,83 euro per notte a persona) dovuta dagli utilizzatori della piattaforma ai sensi della legge fiscale francese. Lo stesso dicasi per l'accordo perfezionato da Airbnb con il Comune di Firenze, nel gennaio del 2016, per la raccolta e il versamento della tassa di soggiorno (pari a 2,50 euro per notte, per persona, in ciascun appartamento locato). A Londra, a partire dal dicembre 2016, Airbnb ha spontaneamente introdotto un limite automatico di 90 giorni all'anno per il perfezionamento, tramite la sua piattaforma, di locazioni brevi da parte di utenti sprovvisti dell'autorizzazione al cambio della destinazione d'uso pre-

Il Tar ha infine escluso che la previsione in capo agli intermediari non stabiliti dell'obbligo di nominare un rappresentante fiscale sia discriminatoria e potenzialmente lesiva della libertà di prestazione di servizi nell'Unione, prevista e tutelata dall'art. 56 TFUE. Richiamando la giurisprudenza della Corte di Giustizia, il Tar del Lazio ha sottolineato come «in linea di principio, l'esigenza di assicurare la riscossione di un'imposta e la lotta all'evasione fiscale possono costituire motivi imperativi di interesse generale idonei a giustificare una misura restrittiva della libertà di prestazione di servizi», purché la stessa sia proporzionata e dunque non si ravvisino strumenti alternativi meno restrittivi. Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio ha osservato che nel caso dell'intermediazione telematica dell'offerta di locazioni brevi, il livello di evasione delle imposte sui proventi delle stesse è altissimo, cosicché la collaborazione degli intermediari diventa imprescindibile per informare il fisco nonché per operare e versare la ritenuta qualora gli stessi intervengano nei pagamenti dei corrispettivi. Ciò si deve al fatto che il numero enorme di

scritta dalla legge inglese, a partire dal 2015, per le locazioni di durata superiore. Anche in Portogallo Airbnb, da aprile 2016, si è obbligata a collaborare con l'amministrazione per facilitare e semplificare la raccolta delle tasse turistiche dovute dagli utilizzatori della piattaforma perfezionando un accordo con la municipalità di Lisbona. Negli Stati Uniti, in cui le principali metropoli hanno regolamentato in modo molto più restrittivo le locazioni brevi al fine di salvaguardare le rendite degli hotel, Airbnb ha adottato politiche commerciali finalizzate a rendere effettivi i più restrittivi requisiti di accesso al mercato delle locazioni brevi fissati dalle città. Così a New York, dove sono vietate locazioni inferiori a trenta giorni in edifici con tre o più alloggi turistici, a meno che il proprietario non risieda nel medesimo alloggio locato, Airbnb, dal 2015, applica la politica «*one host, one home*» in modo tale che ciascun proprietario o locatore non possa pubblicizzare più di un alloggio turistico tramite la piattaforma. Ugualmente, la città di San Francisco non consente locazioni per periodi inferiori ai trenta giorni a meno che il titolare non risieda nell'alloggio. A partire dal 1° gennaio 2015 le locazioni per periodi inferiori ai trenta giorni (con un limite massimo di 90 giorni all'anno, a meno che il proprietario non risieda nel medesimo alloggio locato) sono ammesse a condizione che i locatori si registrino al San Francisco Office of the Treasure & Tax Collector e conseguano la relativa licenza dall'Office of Short Term-Rentals. In linea con quanto fatto in altre città, Airbnb ha perfezionato un accordo con la municipalità in virtù del quale la piattaforma si è incaricata della raccolta delle imposte turistiche a partire da ottobre 2014. Cfr. la puntuale ricognizione operata dall'Autorità antitrust spagnola, Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, *E/CCNMC/003/18 Estudio sobre la regulación de las viviendas de uso turístico en España*, 19 luglio 2018, pp. 72 ss.

percettori e gli importi di regola modesti dei redditi percepiti a causa della natura breve della locazione nonché l'enorme entità del sommerso rendono in concreto difficile l'accertamento del presupposto dell'imposta da parte dello Stato, che dovrebbe effettuare un numero immenso di accertamenti per assicurarsi la riscossione effettiva di tali imposte, con uno sforzo che sarebbe addirittura superiore al vantaggio che ne deriverebbe per il fisco. Di qui la necessità che le piattaforme collaborino con le amministrazioni fiscali le quali, ove non siano neppure stabilite sul territorio italiano, come nel caso di Airbnb, dovranno allora nominare almeno un rappresentante fiscale in Italia, senza del quale tali obblighi di cooperazione diverrebbero sostanzialmente incoercibili nei confronti degli intermediari non stabiliti. Sussiste, dunque, alla base della prevista misura una ragione imperativa di interesse pubblico (garantire la riscossione di un'imposta, che è stato in concreto accertato essere oggetto di una rilevantissima evasione fiscale), laddove la misura risulta proporzionata allo scopo attesa l'obiettiva inidoneità al medesimo scopo di altre misure, astrattamente meno onerose, quale ad esempio la cooperazione amministrativa. Non senza osservare che l'obbligo di nomina di un rappresentante fiscale si risolve nell'obbligo del soggetto passivo stabilito all'estero di indicare al fisco un interlocutore *in loco* senza neppure doverlo dotare di quel minimum di risorse umane e strumentali che valgono ad integrare una stabile organizzazione. Pertanto, a parere del Tar, la misura impugnata consentirebbe ad Airbnb anche di evitare il rischio della doppia imposizione, fermo che la stessa non è soggetta in Italia ad obblighi tributari in relazione ai propri redditi, i quali continuano ad essere tassati in Irlanda, risolvendosi dunque persino in un'agevolazione in favore della ricorrente.

Il Consiglio di Stato, adito da Airbnb per la riforma della sentenza del Tar del Lazio, ha osservato che l'esegesi delle disposizioni nazionali ed euro-unitarie propugnata da Airbnb a sostegno della tesi dell'insanabile contrasto delle prime con le seconde «non è invero l'unica che può trarsi dal complesso normativo rilevante ai fini di causa» e che «la contrapposta esegesi coltivata dal TAR (...) invero non presenta chiari tratti di patente irragionevolezza». Ne ha dunque inferito la necessità del rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia, ai sensi dell'art. 267 TFUE, dell'interpretazione degli artt. 4, 5 ss. della direttiva 1535/2015/UE, dell'art. 8 della direttiva 98/34/CE e dell'art. 56 TFUE al fine di stabilire se dette norme ostino ad una normativa nazionale che, senza previa notifica alla Commissione europea, imponga al gestore di un portale

telematico di intermediazione immobiliare, «regole tecniche per la prestazione di un servizio della società dell'informazione» consistenti in obblighi informativi e fiscali; nonché degli artt. 3, 18, 32, 44, 49, 56, 101 ss., 116, 120, 127 ss. TFUE nonché delle direttive 2000/31/CE e 2006/123/CE al fine di stabilire se dette norme ostino alla descritta normativa nazionale ed in generale «ad una disciplina nazionale che, di fatto, riversi su un'impresa le inefficienze dello Stato nell'accertamento e riscossione delle imposte»⁸¹.

In attesa che si pronunci la corte del Lussemburgo, non si può non osservare che il mercato delle locazioni brevi è in Italia uno dei più liberali se paragonato al mercato degli altri paesi membri della UE in cui Airbnb è attiva. Basti considerare che in Italia siamo ancora in attesa dell'istituzione della banca dati ministeriale delle strutture ricettive e degli immobili destinati alle locazioni brevi di cui all'art. 4 del d.l. n 50 del 2017, che ne consentirà l'identificazione mediante un codice unico finalizzato a facilitare l'informazione e il controllo dell'amministrazione finanziaria⁸². Per converso

⁸¹ Consiglio di Stato, sez. IV, 18 settembre 2019, n. 6219, in *Diritto & Giustizia*, 23 settembre 2019, con nota di M. Bombi.

⁸² L'art. 13 quater, comma 4 del D.L. 30 aprile 2019, n. 34 recante *Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi (DECRETO CRESCITA)*, convertito con modificazioni nella legge 28 giugno 2019, n. 58, ha previsto l'istituzione, presso il Ministero delle politiche agricole, alimentari, forestali e del turismo [oggi Ministero per i beni e le attività culturali e per il Turismo] di una banca dati delle strutture ricettive nonché degli immobili destinati alle locazioni brevi ai sensi dell'art. 4 del dl 24 aprile 2017 n. 50, presenti nel territorio nazionale, identificati mediante un codice alfanumerico (c.d. «codice identificativo») il quale deve essere utilizzato in ogni comunicazione inerente all'offerta e alla promozione dei servizi all'utenza. L'art. 13 quater, comma 7 del decreto crescita sancisce l'obbligo dei soggetti titolari delle strutture ricettive, dei soggetti che esercitano attività di intermediazione immobiliare nonché dei gestori dei portali telematici di pubblicare il codice identificativo nelle comunicazioni inerenti all'offerta e alla promozione delle locazioni. L'istituzione del registro è poi rimessa ad un decreto ministeriale così come la definizione delle modalità di accesso ai dati relativi al codice identificativo da parte dell'Agenzia delle Entrate (art. 13 quater, commi 5 e 6). In precedenza solo alcune regioni avevano introdotto i codici identificativi di riferimento da assegnare agli alloggi per finalità turistiche e da utilizzare nella promozione pubblicitaria, prevedendo sanzioni amministrative per coloro che non ne facevano richiesta: così la Regione Lombardia, con la L.R. 25 gennaio 2018, n. 7, impugnata dalla Presidenza del Consiglio davanti alla Corte costituzionale, che ha rigettato il ricorso con sentenza 11 aprile 2019, n. 84, la Regione Toscana (CI) e la Regione Sardegna (codice IUN). La Regio-

in Francia l'accesso al mercato delle locazioni brevi è assai più restrittivo in quanto la legge ALUR, così come modificata nel 2014, consente la locazione breve solo per un massimo di 120 giorni all'anno e solo per gli immobili in cui i locatori hanno la loro residenza abituale (i.e. per almeno otto mesi all'anno), rendendosi altrimenti necessario ottenere un'autorizzazione preventiva al mutamento di destinazione d'uso dell'immobile da residenziale ad alberghiero ed il pagamento di una compensazione per la perdita di suolo residenziale. Inoltre, la legge francese per una Repubblica digitale ha modificato alcune norme del codice del turismo con l'introduzione dell'obbligo per le piattaforme di pubblicizzare gli alloggi con il numero di registro ove ubicati nei comuni che impongono il cambio di destinazione d'uso. Infine la legge finanziaria francese ha previsto la possibilità che siano le piattaforme di intermediazione a raccogliere e versare le imposte turistiche in sostituzione dei loro utenti. A tali disposizioni si aggiungono poi quelle delle singole municipalità che, come Parigi, richiedono la preventiva registrazione di tutti gli alloggi turistici e la loro pubblicizzazione con l'indicazione del numero di registro a pena di significative sanzioni amministrative. Numerosi requisiti temporali, quantitativi e tecnici sono poi imposti dalle norme delle comunità autonome spagnole per l'accesso al mercato delle locazioni brevi e lo stesso dicasi per la Germania e per la città di Berlino⁸³.

Come si è detto, in Italia non vige un regime di preventiva autorizzazione amministrativa per le locazioni brevi. Al tempo stesso non vi è dubbio che l'incremento esponenziale di tali attività, reso possibile proprio dall'intermediazione delle piattaforme digitali, renda necessario regolarne le esternalità negative per la collettività. Si tratta di governare non solo l'incombente pericolo di concorrenza sleale in danno delle imprese turistico-ricettive, che sono invece imperativamente assoggettate a stringenti requisiti amministrativi ed autorizzatori, ma anche la modificazione in via di fatto della destinazione d'uso di interi quartieri cittadini, che arreca disagi enormi alla popolazione residente, spesso costretta a lasciare le proprie case a causa della movida notturna o dell'incremento esponenziale dei prezzi delle locazioni a

ne Puglia ha istituito il Codice Identificativo Struttura (CIS) mentre la Regione Liguria ha istituito il CITRA.

⁸³ Cfr. la puntuale rassegna operata dalla CNMC, *E/CNMC/003/18 Estudio sobre la regulaci3n de las viviendas de uso turistico en Espana*, 19 luglio 2018, cit.

lungo termine, causati dalla pratica sistematica degli affitti turistici in forma c.d. «collaborativa». Tale governo può essere affidato, come in Italia, a delle misure fiscali destinate ai locatori, per la cui effettività si richiede la collaborazione delle piattaforme di intermediazione. Tale collaborazione è sicuramente una misura più efficiente e meno onerosa per il mercato che non la previsione di requisiti di accesso temporali, quantitativi e tecnici, la cui osservanza venga assicurata tramite regimi autorizzatori preventivi, come avviene in numerosi Stati membri dell'Unione europea⁸⁴.

7. Il servizio di bike sharing: profili introduttivi⁸⁵

Nel quadro delle premesse ad uno studio pubblicistico sul *bike sharing* (letteralmente, condivisione della bicicletta), può preliminarmente osservarsi come detta forma di mobilità sostenibile si traduca in una rilevante (quanto anche a diffusione) manifestazione della *sharing economy*.

È stato, infatti, sottolineato che, «*in recent years, the sharing economy has morphed into a major part of the global economy, impacting various aspects of consumers' lives. Among many other prominent examples, bike sharing which has been around since 1965 has developed dramatically in the 2000s with the introduction of new information technology [...]*»⁸⁶.

La medesima dottrina citata ha, inoltre, osservato che «*Bicycle-Sharing System (BSS) is perceived as a green, healthy and sustainable mode of public transport, which helps decrease greenhouse gas emissions through reducing*

⁸⁴ In questo senso si esprime anche l'Autorità antitrust spagnola nell' *Estudio sobre la regulación de las viviendas de uso turístico en España*, 19 luglio 2018, cit., pp. 49 ss.

⁸⁵ La parte del presente contributo di cui ai paragrafi 7, 8 e 9, relativa al servizio di bike sharing, è stata pubblicata sulla Rivista *Istituzioni del Federalismo*, n. 4/2019, anno XL, ottobre/dicembre

⁸⁶ M. HU (a cura di), *Sharing Economy. Making Supply Meet Demand*, Springer, Switzerland, 2019, p. 410. Come precisato da D. McLAREN, J. AGYEMAN, *Sharing Cities: A Case for Truly Smart and Sustainable Cities*, The MIT Press, Cambridge (Massachusetts), 2015, p. 251, «*Amsterdam began the world's first community bikesharing project in 1965. The White Bicycle Plan—a small-scale program providing free bicycles for temporary use—failed because it proved vulnerable to abuse, but was a precursor of the modern wave of technology-enabled city bikesharing*».

road congestion and fuel consumption, and improves the first/last mile connection to other modes of transport»⁸⁷.

Questa notazione riporta agli aspetti peculiari del servizio di *bike sharing*: in particolare, viene posto bene in evidenza come detto servizio ravvisi la propria *ratio* nel raggiungimento di una pluralità di obiettivi, che si manifestano sotto forma di miglioramento della qualità della vita urbana – sia in termini di tutela dell’ambiente che di ottimizzazione del servizio di trasporto pubblico locale (a quest’ultimo proposito, in particolare attraverso «*the first/last mile connection to other modes of transport*») – e della salute della collettività.

L’opportunità di un richiamo a questi concetti impone, innanzitutto, di precisare come, in relazione al contesto nazionale, il succitato riferimento al profilo della tutela ambientale si inquadri, *in primis*⁸⁸, entro la disciplina del d.m. 27 marzo 1998⁸⁹, con cui, invero, sono state promosse nel nostro Paese

⁸⁷ M. HU (a cura di), *Sharing Economy. Making Supply Meet Demand*, cit., p. 410.

⁸⁸ A seguito del d.m. 27 marzo 1998 non sono mancati interventi del legislatore volti a favorire l’introduzione del *bike sharing* quale forma di mobilità sostenibile. Tra questi si cita, a titolo esemplificativo, la l. 28 dicembre 2015, n. 221 recante «Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell’uso eccessivo di risorse naturali», tesa, appunto, ad incentivare «iniziative di mobilità sostenibile, incluse iniziative di *pedibus*, di *car-pooling*, di *car-sharing*, di *bike-pooling* e di *bike-sharing* [...]». Offre specifiche definizioni concernenti le predette iniziative di mobilità sostenibile citate il d.m. Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare 20 luglio 2016, n. 208 (all. 1, n. 5 Definizioni). Più recentemente, attraverso il d.dirett. Ministero dello Sviluppo Economico 10 luglio 2019 sono state definite le «Modalità di attuazione dell’intervento a sostegno delle opere di efficientamento energetico e sviluppo territoriale sostenibile realizzate dai comuni»: orbene, in tale contesto, tra gli interventi ritenuti ammissibili si menzionano, altresì, quelli in materia di mobilità sostenibile, tra cui rilevano i «servizi per la ciclomobilità e pedonalità, compresa la micromobilità in sperimentazione, ad esempio *bike sharing* [...]» (all. 1, tabella B). Elenca una serie di iniziative legislative dirette a favorire la mobilità sostenibile G. PIZZANELLI, *Innovazione tecnologica e regolazione incompiuta: il caso dei servizi di trasporto non di linea*, in *Munus*, 1, 2016, p. 101, *sub* nota 7. Sul concetto di sviluppo sostenibile, v. F. PELLEGRINO, *Sviluppo sostenibile dei trasporti marittimi comunitari*, Milano, Giuffrè Editore, 2009, p. 19 ss.

⁸⁹ Trattasi del d.m. Ministero dell’Ambiente 27 marzo 1998 recante «Mobilità sostenibile nelle aree urbane».

«forme di mobilità alternative e più sostenibili quali il *bike sharing* ed il *car sharing*»⁹⁰.

Nel citato decreto si contempla, dunque, il *bike sharing* quale forma di mobilità sostenibile⁹¹, in quanto tale idonea a ridurre l'impatto ambientale dei trasporti attraverso la diminuzione del consumo di fonti energetiche non rinnovabili⁹².

Sotto altro profilo, come si è poc'anzi accennato, il *bike sharing* si manifesta quale servizio la cui funzione è quella di provvedere al miglioramento della salute della collettività.

Nell'espone qualche considerazione al riguardo giova riferirsi all'«*Obis Handbook*»⁹³, un manuale elaborato nell'ambito dell'omonimo progetto europeo (OBIS *project*) e pubblicato nel 2011. Orbene, con riferimento al profilo di interesse, l'«*Obis Handbook*» precisa che «*cycling is a healthy means of transport. Numerous studies illustrate that modern societies suffer from the consequences of unhealthy lifestyles. Just 20 minutes of cycling per day has a*

⁹⁰ Così M. F. TOMMASINI, *Le tipologie del noleggio. Ipotesi di un quadro sistematico*, in *La Nuova giurisprudenza civile commentata*, 1, 2018, p. 95. In argomento v., anche, U. GUIDONI, R. SEBASTIANI, P. VERDERIO (a cura di), *Nuove forme di mobilità sostenibile e condivisa. Short overview sulla sharing mobility*, in www.ania.it, 2017, p. 4, secondo cui «in Italia, la *Sharing mobility* viene introdotta per la prima volta nell'ordinamento giuridico nazionale con il Decreto del Ministro dell'Ambiente del 27 marzo 1998 [...]».

⁹¹ Sul concetto di mobilità sostenibile v. L. AMMANNATI, *Verso un trasporto sostenibile. Interoperabilità intermodalità e digitalizzazione*, in L. AMMANNATI, A. CANEPA (a cura di), *Politiche per un trasporto sostenibile. Governance multimodalità fiscalità*, Napoli, Editoriale Scientifica srl, 2017, p. 14 ss.

⁹² A. BALLARIN, T. TEMPESTA, *Fonti energetiche e loro ruolo nell'offerta globale e nazionale di energia*, in A. BALLARIN, T. TEMPESTA, M. THIENE, *I biocarburanti possono essere una risposta alla crisi energetica?*, Milano, FrancoAngeli s.r.l., 2008, p. 17, precisano che «le fonti energetiche non rinnovabili nel linguaggio comune vengono più spesso identificate con le fonti fossili, seppure tra queste debba essere annoverata anche l'energia nucleare che fossile non è. Per non rinnovabili s'intendono infatti tutte quelle fonti energetiche il cui tempo di rigenerazione è incompatibile con le scale temporali umane: il petrolio, per esempio, una volta esaurito, potrà in ogni caso rigenerarsi, ma solo nell'arco di milioni di anni».

⁹³ Si precisa che OBIS è l'acronimo di «*Optimising Bike Sharing in European Cities*». Si precisa, altresì, che l'*OBIS Handbook* è visionabile accedendo al sito https://ec.europa.eu/energy/intelligent/projects/sites/iee-projects/files/projects/documents/obis_handbook_en.pdf.

noticeable, positive effect on health. The economic benefits can therefore outweigh the costs for a BSS⁹⁴ by far. A study commissioned by the French Ministry of Sustainable Development revealed that in France positive additional benefits from cycling activity had a monetary value of € 4.8 billion in 2008 (with the highest figure related to health)».

Può poi osservarsi come il riferimento a tale funzione del *bike sharing* sia, altresì, presente nella legislazione regionale e provinciale diretta a promuovere il sistema della mobilità ciclistica, anche condivisa⁹⁵.

Rimane, infine, da considerare il terzo profilo sopra menzionato, ossia quello relativo alla circostanza che il servizio *de quo*, nel favorire una solu-

⁹⁴ BSS è l'acronimo di *bike sharing scheme*.

⁹⁵ È il caso, a titolo esemplificativo, della l.r. Emilia-Romagna 5 giugno 2017, n. 10, recante «Interventi per la promozione e lo sviluppo del sistema regionale della ciclabilità»: all'art. 1, comma 1, in particolare, si dispone che «la Regione Emilia-Romagna, al fine di migliorare la qualità della vita e della salute della collettività, [...] promuove la ciclabilità [...]», anche condivisa. A quest'ultimo proposito, infatti, va sottolineato come l'art. 6, comma 4, lett. a) contempli, tra le azioni per lo sviluppo e la promozione della ciclabilità, anche i «servizi di biciclette a noleggio o *bike sharing* [...]». Analogamente, la l.r. Friuli-Venezia Giulia 23 febbraio 2018, n. 8, recante «Interventi per la promozione della nuova mobilità ciclistica sicura e diffusa», stabilisce che «la Regione Friuli-Venezia Giulia, al fine di migliorare la qualità della vita e della salute della collettività, [...] promuove la mobilità ciclistica [...]» (art. 1, comma 1), riconoscendo, poi, tra le azioni prioritarie per lo sviluppo e la promozione della mobilità ciclistica, anche «lo sviluppo di servizi di biciclette a noleggio e di *bike sharing* [...]» (art. 10, comma 2, lett. c). La configurazione di detta funzione in capo al servizio di *bike sharing* è, altresì, accolta, nella legge provinciale della Provincia autonoma di Trento 30 giugno 2017, n. 6 in materia di «Pianificazione e gestione degli interventi in materia di mobilità sostenibile»: nel favorire, infatti, altresì la diffusione del *bike sharing*, la legge provinciale in parola stabilisce che «la Provincia interviene per ridurre i costi ambientali e sociali della mobilità, sia collettivi che privati, in modo da migliorare la qualità della vita» (art. 1, comma 2). Sempre con riferimento al contesto territoriale da ultimo citato, ai fini che qui interessano giova, inoltre, menzionare il c.d. «progetto *e-motion*», attivato dalla Provincia autonoma di Trento, in collaborazione con i Comuni di Trento, Rovereto e Pergine, e diretto a «favorire la mobilità elettrica in Trentino, per promuovere una mobilità più leggera a tutela dell'ambiente, della qualità dell'aria e di uno stile di vita più sano e virtuoso» (Fonte: <https://www.comune.trento.it>). Sempre in argomento, si cita la l.r. Lazio 28 dicembre 2017, n. 11, concernente «Disposizioni per favorire la mobilità nuova», il cui art. 1, comma 1, lett. a) prevede che «la Regione [...] promuove e sostiene la mobilità nuova e, in particolare, la mobilità ciclistica [...], al fine di elevare la qualità della vita [...]».

zione al problema del c.d. «primo o ultimo miglio», contribuisce ad un generale miglioramento del servizio di trasporto pubblico locale (tpl): orbene, è in questa ulteriore funzione attribuibile al *bike sharing* che va individuato il carattere della sua complementarità rispetto al tpl medesimo.

8. Il *bike sharing* quale servizio complementare al trasporto pubblico locale nella legislazione provinciale e regionale

Mantenendosi, ora, su questa prospettiva di studio, può osservarsi come la disciplina del *bike sharing* sia contemplata nell'ambito della legislazione provinciale e regionale concernente il servizio del trasporto pubblico locale. In effetti il *bike sharing*, nel manifestarsi quale fenomeno che attiene al contesto della mobilità urbana⁹⁶, è considerato un servizio complementare al trasporto pubblico locale (tpl) ricevendo, come tale, disciplina nell'ambito del contesto normativo ad esso dedicato.

Va detto che l'impostazione del problema da questo punto di vista consente di ulteriormente porre in rilievo le caratteristiche principali del servizio di cui si tratta e, conseguentemente, di meglio delinearne i tratti salienti.

In tale prospettiva, può menzionarsi la legge provinciale della Provincia autonoma di Trento n. 6/2017, giacché tesa a favorire, altresì, la diffusione del *bike sharing*, servizio che l'art. 2 colloca tra le «offerte di mobilità sostenibile» unitamente al *car sharing*, al *car pooling*, ai taxi collettivi ed ai servizi a chiamata.

Orbene, nella ricerca di attributi che possano essere idonei a precisare il significato del servizio in questione, può osservarsi come le predette «offerte di mobilità sostenibile» debbano essere, alla luce di quanto stabilito dal piano provinciale della mobilità⁹⁷, integrate con il trasporto pubblico locale (art. 2, comma 4).

⁹⁶ Come precisato da P. VOGEL, *Service Network Design of Bike Sharing Systems. Analysis and Optimization*, Springer International Publishing Switzerland, 2016, 7, «[...] *bike sharing as a concept of shared mobility is presented and classified within the context of urban transportation and mobility*».

⁹⁷ Si segnala, in proposito, che la legge provinciale in esame, all'art. 2, comma 4, precisa che il piano provinciale della mobilità individua «gli orientamenti per lo svi-

Si viene, pertanto, a delineare una tipologia di servizio che, nel caratterizzarsi per essere destinato a garantire una mobilità sostenibile, si qualifica, come si accennava in precedenza, per la propria complementarità rispetto al servizio di tpl e, così, per il fatto di non essere destinato a sostituirlo quanto, piuttosto, ad integrarlo.

Più precisamente, il riferimento alla complementarità del *bike sharing* è strettamente connesso alla circostanza che detto servizio si manifesta quale «possibile soluzione al problema dell'«ultimo miglio», cioè quell'ultimo (o primo) tratto di percorso che separa la fermata del mezzo pubblico alla destinazione finale dell'utente»⁹⁸. In altri termini, il *bike sharing* si qualifica alla stregua di «parte di un sistema di trasporto intermodale»⁹⁹, dove si utilizza la «bicicletta come mezzo di trasporto urbano, in sinergia con i mezzi pubblici e in alternativa al mezzo privato [...]»¹⁰⁰.

L'art. 1, comma 5, l.p. n. 6/2017 consente, poi, di comprendere come il *bike sharing* sia destinato al soddisfacimento di esigenze non necessariamente avulse dal contesto turistico¹⁰¹.

Da quest'ultimo punto di vista, si può notare come un analogo schermo di rappresentazione del fenomeno in esame sia ravvisabile nella l.r. Lombardia 1 ottobre 2015, n. 27¹⁰²: il riferimento è, in particolare, al fatto che la legge in

luppo dei trasporti pubblici urbani ed extraurbani e delle relative infrastrutture», nell'ottica di garantire, tra l'altro, l'integrazione del trasporto pubblico locale con le offerte di mobilità sostenibile citate nel testo.

⁹⁸ Così C. LENA, L. PIROLLO, *Qualità dell'aria e politiche ambientali nella Provincia di Frosinone. Strategie e metodi di intervento*, Milano, FrancoAngeli s.r.l., 2010, p. 214.

⁹⁹ In questi termini C. LENA, L. PIROLLO, *Qualità dell'aria e politiche ambientali nella Provincia di Frosinone. Strategie e metodi di intervento*, cit., p. 214.

¹⁰⁰ Così A. ADDANTE, *Autonomia contrattuale e mobilità sostenibile*, in *I contratti*, 6, 2011, p. 610.

¹⁰¹ La norma in parola, infatti, riconosce, tra le finalità della l.p. n. 6/2017, altresì quella relativa alla organizzazione di un «sistema di mobilità provinciale in modo da contribuire allo sviluppo turistico ed economico del territorio [...]».

¹⁰² Per un commento alla l.r. Lombardia n. 27/2015 v. V. FRANCESCHELLI, S. D'URSO, *La nuova legge lombarda sul turismo*, in *Riv. it. dir. tur.*, 15, 2015, p. 257 ss.; A. CLARONI, *Riflessioni sulla Legge Regione Lombardia 1° ottobre 2015, n. 27 recante "Politiche regionali in materia di turismo e attrattività del territorio lombardo": punti di contatto tra la disciplina del turismo e quella dei trasporti*, in *Dir. mar.*, 1, 2016, p. 3 ss.

parola, nel dettare «disposizioni in materia di turismo e attrattività del territorio lombardo» (art. 1), prevede che la Giunta regionale elabori specifici progetti, finalizzati, altresì, a «favorire lo sviluppo e il consolidamento dei servizi di intermodalità e mobilità sostenibile, in particolare ciclabile, le modalità di condivisione quali il *bike-sharing* [...]» (art. 17).

In definitiva, sotto questo profilo, si assiste alla configurazione del *bike sharing* quale servizio destinato al soddisfacimento di una funzione sia sociale (in quanto tipica del servizio di *tp*¹⁰³ e, correlativamente, dei servizi ad esso complementari) che turistica.

E d'altra parte, come conferma ad un discorso nel senso sopra indicato, può farsi anche riferimento alla legislazione nazionale: al riguardo, in particolare, la l. 11 gennaio 2018, n. 2, recante «Disposizioni per lo sviluppo della mobilità in bicicletta e la realizzazione della rete nazionale di percorribilità ciclistica», riconosce espressamente la bicicletta quale «mezzo di trasporto sia per le esigenze quotidiane sia per le attività turistiche e ricreative» (art. 1, comma 1)¹⁰⁴.

Proseguendo nell'indagine, può osservarsi come anche l'art. 24 della l.r. Emilia-Romagna 2 ottobre 1998, n. 30, recante «Disciplina generale del trasporto pubblico regionale e locale», contempra il servizio di *bike sharing*¹⁰⁵.

¹⁰³ In argomento, sia consentito rinviare ad A. CLARONI, *Il trasporto pubblico locale: funzione sociale e processi di riforma del settore*, Bologna, Libreria Bonomo Editrice, 2012.

¹⁰⁴ Può, inoltre, essere interessante rilevare come l'art. 6 della legge in parola riconosca nei cc.dd. «Biciplan» i piani urbani della mobilità ciclistica, ossia «piani di settore dei piani urbani della mobilità sostenibile (PUMS), finalizzati a definire gli obiettivi, le strategie e le azioni necessari a promuovere e intensificare l'uso della bicicletta come mezzo di trasporto sia per le esigenze quotidiane sia per le attività turistiche e ricreative e a migliorare la sicurezza dei ciclisti e dei pedoni». Ebbene, con riferimento al tema di interesse in questa sede, il comma 2 del medesimo art. 6 precisa che i biciplan definiscono, tra l'altro, «eventuali azioni utili a [...] diffondere l'utilizzo di servizi di condivisione delle biciclette (*bike-sharing*)».

¹⁰⁵ Conf., cfr., per esempio, l.r. Piemonte 4 gennaio 2000, n. 1 recante «Norme in materia di trasporto pubblico locale, in attuazione del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422». Nello specifico, l'art. 1, comma 1, precisa che «la presente legge [...] disciplina il sistema di trasporto pubblico locale al fine di: [...] d) promuovere l'uso della bicicletta ai sensi della legislazione vigente e forme di mobilità condivisa quali il *bike sharing* e il *bicibus* [...]».

La norma è interessante in quanto pone l'accento sulla già accennata complementarità del servizio di *bike sharing* rispetto a quello del tpl.

La predetta disposizione infatti, nel classificare i servizi di trasporto autofilotraviario e rapido a guida vincolata, riconduce alla categoria dei «servizi di mobilità complementari al trasporto pubblico regionale e locale» (che sono «affidati dagli Enti locali nel rispetto delle norme e dei propri strumenti di pianificazione») i «sistemi che prevedono l'uso collettivo di autoveicoli (*car sharing* e *car pooling*) e di biciclette (*bike sharing*), parcheggi, noleggio di veicoli e di biciclette destinate ad essere utilizzate da una pluralità di soggetti» (art. 24, comma 5-*quater*).

Un più esatto inquadramento del servizio *de quo* può, infine, essere favorito da un riferimento all'art. 2 della già citata l.r. Lazio n. 11/2017¹⁰⁶.

Nello specifico, la disposizione in parola stabilisce che «le caratteristiche del servizio di *bike sharing* devono comprendere: a) stazioni poste all'inizio e alla fine dei percorsi, comprensive di colonnine preposte alla ricarica di biciclette con pedalata assistita elettricamente; b) intermodalità del servizio di *bike sharing* attraverso l'integrazione delle stazioni di *bike sharing* con quelle del trasporto pubblico locale; c) sviluppo di tecnologie mobili fornendo informazioni sul livello di offerta del servizio di *bike sharing*; d) tecnologie preposte alla tracciabilità e all'identificazione delle biciclette, garantendo così un maggiore livello di sicurezza riguardo possibili sottrazioni indebite» (art. 2, comma 4).

Il quadro che ne scaturisce è quello di un servizio intermodale, nel senso sopra indicato, che richiede la predisposizione di un apparato infrastrutturale che possa rispondere ad una duplice esigenza: da un lato, quella di consentire la collocazione delle biciclette quando inutilizzate; dall'altro, nella ipotesi in cui le biciclette funzionino elettricamente, quella di permettere il caricamento delle relative batterie.

¹⁰⁶ Si precisa che l'art. 2 della l.r. Lazio n. 11/2017 concerne la «Definizione delle ciclovie e delle ciclostazioni. Caratteristiche del servizio di *bike sharing*».

9. Profili infrastrutturali connessi al bike sharing ed evoluzione del servizio: il bike sharing del tipo c.d. «a flusso libero»

Sotto il profilo da ultimo menzionato, ossia quello infrastrutturale, la dottrina ha precisato che «i contratti [di *bike sharing*] sono stipulati per consentire la fruizione di un servizio pubblico ed automatico di noleggio in condivisione di biciclette, consentendo agli utenti di prelevare la bicicletta in una stazione di *bike sharing* e depositarla o restituirla in una stazione anche differenti di prelevamento»¹⁰⁷.

Secondo il metodo tradizionale, dunque, il soggetto abilitato all'utilizzo condiviso della bicicletta potrà accedere alla stessa, sbloccandola¹⁰⁸ e prelevandola da una stazione ad essa dedicata, per poi ricollocarla, una volta conclusa la corsa, nella medesima stazione o anche in altra differente¹⁰⁹.

Il profilo infrastrutturale concernente il servizio in parola muta sensibilmente se si volge l'attenzione al *bike sharing* del tipo c.d. «a flusso libero» (o *free-floating bike sharing* (ffbs))¹¹⁰.

¹⁰⁷ Così A. ADDANTE, *Autonomia contrattuale e mobilità sostenibile*, cit., p. 609.

¹⁰⁸ Il che potrebbe succedere «a mezzo di chiave o tessera *contactless*», come precisa M. F. TOMMASINI, *Le tipologie del noleggio. Ipotesi di un quadro sistematico*, in *La Nuova giurisprudenza civile commentata*, 1, 2018, p. 95.

¹⁰⁹ È il caso, per esempio, del già citato «progetto e-motion» della Provincia autonoma di Trento, il quale prevede un «sistema di *bike sharing* [...] del tipo aperto», rendendo, in tal modo, «possibile il prelievo e la riconsegna della bicicletta in una postazione differente da quella del prelievo, purché all'interno della medesima area d'influenza [...]» (Fonte: <https://www.comune.trento.it>). Sempre a titolo esemplificativo, analoghi servizi sono presenti a Torino, con il servizio c.d. «[TO]BIKE», che consente di «[...] prelevare la bicicletta in una delle stazioni presenti in città e depositarla in una qualsiasi, purché con parcheggi liberi» (Fonte: <http://www.tobike.it>); a Bergamo, con il servizio «La BiGi», che «consiste nel prelievo di una bicicletta in un punto di distribuzione e nel successivo deposito in un punto anche differente da quello di prelievo» (Fonte: regolamento del servizio - <https://www.atb.bergamo.it>); a Roma, con il servizio «Roma'n'bike», tramite il quale, «dopo l'uso, la bici può essere riconsegnata in qualunque postazione (non necessariamente in quella iniziale) [...]» (Fonte: http://www.romeguide.it/roman_bike); a Palermo, con il servizio «BiciPA», che consente «di poter prelevare una bicicletta 7 giorni su 7, tutto l'anno. Allo stesso tempo, la riconsegna del mezzo può avvenire in qualunque punto della città, laddove ci sia un ciclopsteggio libero» (Fonte: <https://www.bicipa.it>).

¹¹⁰ In Italia, il *bike sharing* «a flusso libero» è stato introdotto principalmente attraverso l'utilizzo della piattaforma c.d. «Mobike». Si precisa, a questo proposito, che

attualmente la piattaforma Mobike è utilizzata a Bologna, Bergamo, Caorle, Ferrara, Firenze, Lignano Sabbiadoro, Mantova, Milano, Padova, Pesaro, Reggio Emilia e Torino (Fonte: <https://mobike.com>). Secondo H. R. CRISTENSEN, *Smart Biking as Gendered Innovations? The Case of Mobike in China*, in H. KRÖMKER (a cura di), *HCI in Mobility, Transport, and Automotive Systems. First International Conference, MobITAS 2019, Held as Part of the 21st HCI International Conference, HCII 2019, Orlando, FL, USA, July 26-31, 2019, Proceedings*, Switzerland, Springer, 2019, p. 372, «*seen in historical perspective, smart bike sharing has evident advantages over earlier modes of renting bikes in China, which were often provided with government support. Mobike technologies were pioneers and first movers in the upcoming and thriving field of smarting and greening mobility where «smart» indicates more specifically the incorporation of the latest technology, internet and telecommunication devices into mobility services, while greening includes the effects on non-motorized and sustainable forms of transport and the enhancement of the low-carbon society*». Il funzionamento della piattaforma si traduce nel seguente iter operativo: «l'utente scarica la app gratuita Mobike dall'Apple Store o da Google Play. Il passaggio successivo è la creazione di un account utilizzando il numero di cellulare a cui arriverà il codice di verifica da inserire per pagare il deposito cauzionale con carta di credito o bancomat a garanzia della copertura, almeno parziale, dei costi sostenuti in caso di comportamento inappropriato o vandalismo da parte dell'utente. Sempre tramite app si può consultare la mappa, localizzare le biciclette più vicine e prenotarle per un tempo massimo di 15 minuti prima dell'inizio della corsa, tramite utilizzo della funzione "Prenota". Una volta individuato il mezzo è sufficiente cliccare il pulsante "Sbloccare" e scansionare il QR code posto sia sul manubrio, sia sotto la sella della bicicletta. A questo punto il lucchetto si apre in automatico, ed è possibile iniziare la corsa. Giunto a destinazione, l'utente aziona manualmente il lucchetto richiudendolo, ed entro pochi secondi riceve conferma, direttamente sul display del proprio *smartphone*, dell'avvenuto termine della corsa e del relativo costo (in caso di utilizzo del servizio a corsa singola) [...]». (Fonte: <http://www.comune.bologna.it>). Può, infine, incidentalmente osservarsi come il fenomeno «Mobike» assuma dimensioni che vanno al di là della mera novità di carattere tecnologico che connota la piattaforma in parola, avendo tra l'altro contribuito a segnare un significativo passaggio di genere nel settore, come comprova la circostanza che sua co-fondatrice è stata una donna, la giornalista cinese Hu Weiwei. In proposito, è stato, infatti, osservato che «*the establishment of Mobike is a suitable empirical example of how disruptive-gendered innovations have come about. [...] Motivated by the mundane experience of complicated channels of access to rental bikes in both China and Sweden, Hu Weiwei started to explore the potential of transforming smart-car mobility technologies for use in the field of shared biking. In so doing she transferred the knowledge she had obtained as a graduate in communication and from her career in car journalism and car-sharing possibilities into a new field of urban transport. This in turn led her to set up an interdisciplinary team of engineers and IT specialists in a start-up project aimed at developing a new shared bike system. In pursuing this goal, Hu Weiwei literally penetrated the*

Si tratta, in particolare, di una nuova tipologia di *bike sharing* che offre «la possibilità per l'utente di trovare le biciclette ovunque perché non hanno bisogno di stazioni di parcheggio fisse. Possono essere parcheggiate in tutta la città e in tutti gli spazi in cui è normalmente consentita la sosta delle biciclette. Diversamente dal *bike sharing* tradizionale – dove in genere non si paga per la prima mezz'ora – questo servizio è sempre a pagamento. Le biciclette sono progettate con un design accattivante e deciso per renderle molto riconoscibili all'utente, con coperture piene antiforatura, sono equipaggiate di GPS e un lucchetto intelligente che viene sbloccato e bloccato tramite l'APP»¹¹¹.

Dal punto di vista infrastrutturale, pertanto, detta tipologia di *bike sharing* non richiede più la predisposizione di apposite postazioni ove collocare la bicicletta la quale, infatti, potrà essere parcheggiata ovunque ne sia consentita la sosta.

Il *bike sharing* a flusso libero, che ha radicalmente modificato la modalità di condivisione delle biciclette, rendendola ancora più flessibile in relazione alle esigenze dell'utenza, sconta tuttavia un rischio, concretizzatosi in Cina –

*complex structures of designers and factories, who tended to regard her ideas as crazy and unrealistic, and some of her team-workers even left the project. And often, as she later recalled, she was met with resistance and stereotypes: "Can a young female journalist lead her company to achieve her target? She won't be successful!". In the actual process, she managed not only to take the lead in the creation of a new design and, with her team, learn to overcome technical challenges, but was also able to obtain venture capital, which requires networking and capital and normally presents another obstacle for women entrepreneurs and innovators. [...] From this perspective, Mobike finally provides a clear and so far rare example of disruptive-gendered innovation enabled by the transition from industrial to digital modes of production. From this perspective, Mobike becomes an achievement that signals the move from male-dominated industrial technologies to digital technologies "based on brain rather than brawn, and on networks rather than on a technical-professional hierarchy". It is a window of opportunity that has been predicted time and again by feminist science and technology scholars. It is also a shift that signposts new assemblages of women and technologies or machines that challenge existing hierarchies. In the case of Mobike, it is this new alignment that provides a promising turn towards more environmentally and user-friendly modes of urban transport and other devices» (H. R. CRISTENSEN, *Smart Biking as Gendered Innovations? The Case of Mobike in China*, cit., pp. 371-372).*

¹¹¹ A. DONATI, *Il bike sharing "a flusso libero" arriva in Italia*, in <http://sbilanciamoci.info/>, 2017.

ove il ffbs ha una diffusione molto estesa¹¹² – in problematiche concrete di non poco conto.

Ci si riferisce, in particolare, al fatto che «[...] *the bicycle is reconquering Chinese cities with over 70 bike-sharing schemes [...], spreading out onto the streets and contributing towards congestion of the pedestrian space in major cities. The images of disorder in public space, generated by the profusion of bikes, were dramatized further by the photographs of bike graveyards in Xiamen and Hangzhou, pointing at the unattractive backstage of the “oversharing” economy. As some of the e-bike riders commented, with the proliferation of bike-sharing their chances of finding a parking space for the e-bike near a metro station have decreased considerably and the struggle for free space intensified even more*»¹¹³.

Le notazioni che precedono pongono l'accento sulla circostanza che un'immissione incontrollata di biciclette destinate al *bike sharing*, oltre cioè le reali ed effettive esigenze di spostamento registrabili in un determinato territorio, potrebbe, in ipotesi, produrre un duplice effetto negativo: da un lato, l'elevato numero di biciclette presenti sul territorio potrebbe condurre ad una congestione degli spazi pubblici destinati ai pedoni, provocata dalle stesse in fase di parcheggio; dall'altro lato, le biciclette che, per l'usura del tempo o per ragioni anche differenti¹¹⁴, diventano inutilizzabili, potrebbero generare, se

¹¹² In effetti, «*from the end of 2016, bike-sharing programs have been flourished in China at an impressive speed. These dockless bikes seem to have invaded most cities overnight, including Beijing, Shanghai, Guangzhou, Shenzhen, Xi'an, and Hangzhou, and reproduce the scenes of China back in the 1990s as the Kingdom of Bicycles. Nowadays, there are over 30 operators providing more than 10 million bikes hitting the streets in China. It has become a popular and healthy transportation option for short-distance journey*» (Fonte: <https://www.travelchinaguide.com>).

(¹¹³) D. ZUEV, *Urban Mobility in Modern China. The Growth of the E-bike*, Palgrave Macmillan, Switzerland, 2018, p. 32.

¹¹⁴ Come si segnala nell'ambito dell'articolo *Two million «zombie bikes» left in cities across China* (Fonte: <https://www.asiatimes.com>), 2017, «*two million bicycles – known as “zombie bikes” – are estimated to sit in streets and junkyards in cities throughout China because their owners have gone bankrupt or have liquidity problems. [...] [O]ver the past six months, six of the bike-sharing companies [...] have gone bankrupt as they were unable to generate enough cashflow to repay their debts. Chinese media outlets have estimated that some two million “shared bicycles” have already become “zombie bikes” while more bike-sharing companies appear likely to*

non sottoposte ad un corretto trattamento finale ostacolato dall'eccessivo quantitativo di mezzi/rifiuti da smaltire (di lì il succitato riferimento ai «*bike graveyards in Xiamen and Hangzhou*»), effetti negativi sull'ambiente (in contrapposizione, peraltro, rispetto alla *ratio* stessa che connota il servizio in parola).

Può, ora, osservarsi come in un recente studio condotto sul tema del *bike sharing* abbiano trovato accoglimento talune interessanti soluzioni al problema, in termini di suggerimenti operativi rivolti sia ai professionisti del settore che alle pubbliche amministrazioni.

In particolare, con riferimento ai primi soggetti, si sottolinea, tra l'altro¹¹⁵, che «[...] *the use of environmentally-friendly materials in shared bicycles should be encouraged*». Ciò, in ragione del fatto che «*the LCA [i.e., life cycle assessment] results show that a significant proportion of the environmental impacts of shared bicycles are attributed to the materials used*»¹¹⁶.

In relazione, invece, alle pubbliche amministrazioni, lo studio evidenzia che «[...] *the administrator needs to control the volume of shared bicycles. Bicycle sharing companies and their venture capitalists believe in a winner-takes-all model, therefore, they always oversupply shared bicycles without bearing any necessary administrative costs, significantly reducing the environmental benefits of bicycle sharing. The administrator should set up a proper range for the number of available shared bicycles to reduce the environmental impacts and the administrative expenses simultaneously*»¹¹⁷.

face liquidity problems in the oversupplied market. Unused and damaged bikes have been left on streets and sidewalks and have caused a huge waste problem for the country [...]».

¹¹⁵ Ulteriori suggerimenti riguardano il fatto che «[...] *bicycle sharing enterprises can relieve their financial pressure by appropriately increasing rent fee, without impart any significant impacts on the overall life cycle environmental performance*» e che «[...] *business practitioners can achieve greater environmental benefits by encouraging young customers to use shared bicycles for long distances and tapping into potential customers aged 25–45*».

¹¹⁶ F. ZHENG, F. GU, W. ZHANG, J. GUO, *Is Bicycle Sharing an Environmental Practice? Evidence from a Life Cycle Assessment Based on Behavioral Surveys*, in MDPI, 11(6), 2019, p. 15.

¹¹⁷ F. ZHENG, F. GU, W. ZHANG, J. GUO, *Is Bicycle Sharing an Environmental Practice? Evidence from a Life Cycle Assessment Based on Behavioral Surveys*, cit., p. 16.

Passando, ora, dal teorico al pratico e venendo al nostro contesto giuridico nazionale, ben si comprende come la concreta attuazione del punto di vista espresso nello studio che precede richiederebbe la traduzione dello stesso in precetti contenuti nell'ambito dei documenti di gara destinati all'attribuzione della gestione del servizio in parola.

Nel contempo, rovesciando l'ipotesi, un'analisi dei documenti da ultimo citati può rivelarsi utile nella prospettiva di una ricostruzione delle possibili soluzioni sinora adottate con riferimento alle problematiche sopra esposte.

Così, conclusivamente, l'impostazione dell'indagine nel senso indicato consente di evidenziare che, nell'ambito di un campione di documenti di gara concernenti l'attivazione del servizio di *bike sharing* a flusso libero, si prevede:

- la fissazione di un numero massimo di biciclette da immettere in servizio, con possibilità per l'Amministrazione di modificare il predetto limite, in aumento o in diminuzione¹¹⁸;
- che la sosta delle biciclette deve rispettare le norme del Codice della strada, nonché dei regolamenti di attuazione e delle ordinanze viabili¹¹⁹;
- che il servizio deve garantire il minimo impatto sull'ambiente, anche sotto il profilo del decoro architettonico¹²⁰;

¹¹⁸ Cfr. «Avviso pubblico per manifestazione di interesse per l'individuazione dei soggetti interessati a svolgere il servizio di *bike sharing* a flusso libero nel territorio del Comune di Firenze» di data 31 maggio 2017, par. 3, lett. b) (Fonte: <https://ancitoscana.it>); «Avviso pubblico per l'individuazione di un soggetto interessato a svolgere il servizio di *bike sharing* a flusso libero nel territorio del Comune di Ferrara» di data 4 luglio 2018, par. 2 (Fonte: <https://servizi.comune.fe.it>); «Avviso pubblico per manifestazione di interesse per l'individuazione dei soggetti interessati a svolgere il servizio di *bike sharing* a flusso libero sul territorio di Roma Capitale in via sperimentale per la durata di tre anni» del febbraio 2019, par. 4 (Fonte: <https://www.comune.roma.it>).

¹¹⁹ Cfr. «Avviso pubblico per manifestazione di interesse per l'individuazione dei soggetti interessati a svolgere il servizio di *bike sharing* a flusso libero sul territorio di Roma Capitale in via sperimentale per la durata di tre anni» del febbraio 2019, cit., par. 4.

¹²⁰ Cfr. «Avviso pubblico per l'individuazione di un soggetto interessato a svolgere il servizio di *bike sharing* a flusso libero nel territorio del Comune di Ferrara» di data 4 luglio 2018, cit., par. 4.

- che le biciclette devono essere, di norma, posizionate in corrispondenza di stazioni appositamente identificate¹²¹;
- che le biciclette devono essere ricollocate nelle apposite aree di sosta ad opera del gestore, utilizzando veicoli a motorizzazione elettrica o, comunque, rispettosa dell'ambiente¹²²;
- che il servizio deve favorire, mediante un sistema di ricompense, l'uso virtuoso da parte degli utenti quale, ad esempio, la restituzione delle biciclette in apposite zone di parcheggio¹²³;
- che il servizio deve disincentivare, mediante penalizzazioni, l'uso scorretto delle biciclette come, per esempio, il parcheggio con modalità che ostacolano la mobilità pedonale¹²⁴.

¹²¹ Cfr. il bando di gara relativo all'«Affidamento della realizzazione e gestione di un servizio innovativo di *bike-sharing* nel Comune di Bologna» pubblicato il 28 giugno 2017, punto II.2.4) (Fonte: <http://www.srmbologna.it>); «Avviso pubblico per manifestazione di interesse per l'individuazione dei soggetti interessati a svolgere il servizio di *bike sharing* a flusso libero sul territorio di Roma Capitale in via sperimentale per la durata di tre anni» del febbraio 2019, cit., par. 4.

¹²² Cfr. lo «Schema avviso pubblico per manifestazione di interesse finalizzata all'individuazione di soggetti interessati a svolgere l'attività di *bike sharing* a flusso libero sul territorio del Comune di Pescara» approvato con atto dirigenziale n. 46 MA del 30/11/2017, par. 5 (Fonte: <http://www.comune.pescara.it>); «Avviso pubblico per manifestazione di interesse per l'individuazione dei soggetti interessati a svolgere il servizio di *bike sharing* a flusso libero sul territorio di Roma Capitale in via sperimentale per la durata di tre anni» del febbraio 2019, cit., par. 4.

¹²³ Cfr. «Avviso pubblico per l'individuazione dei soggetti interessati a svolgere in via sperimentale l'attività di *bike sharing* a flusso libero nel territorio del Comune di Napoli per la durata di tre anni» pubblicato in data 2 ottobre 2018, par. 5 (Fonte: <http://www.comune.napoli.it>).

¹²⁴ Cfr. «Avviso pubblico per l'individuazione dei soggetti interessati a svolgere in via sperimentale l'attività di *bike sharing* a flusso libero nel territorio del Comune di Napoli per la durata di tre anni» pubblicato in data 2 ottobre 2018, cit., par. 5.

Le soluzioni del legislatore e delle Corti francesi con riguardo alle manifestazioni della sharing economy nel settore dei trasporti

di Mathilde Callet Dubost

Title: Solutions of the French legislator and Courts with regards to the sharing economy in the transport sector

Abstract: Sharing goods and services is not a new concept. What is truly innovative about the collaborative economy is the expansion of sharing beyond a platform that facilitates the connection between peers, bypassing, in this way, the traditional economic intermediaries. The collaborative economy involves three categories of actors and creates a tripartite relationship between the provider, the customer and the digital platform. There is no legal definition of the collaborative economy in the French law. Doctrinal studies refer to many terms to qualify this phenomenon which includes different consumption patterns: purchase, offer proposal, goods loan, car rental, car sharing. In this study, we will focus only on the collaborative economy in the transport sector and more specifically on solutions of French legislator and Courts about the Uber's platform that connect non-professional drivers using their own cars with customers seeking cheap transportation. Taxi industry appears to be the most affected by digital platform intermediation. Uber's company was prosecuted by judges for organizing an illegal system connecting customers with persons transporting others for remuneration, complicity in the illegal exercises of the taxi profession, and misleading business practices. The French legislator intervened on December 29, 2016, including special provisions concerning central booking's strict liability in tort. Some agreements have been signed between Uber and public transport operator in few cities in France.

1. Introduzione

A differenza della nozione di piattaforma¹, la nozione di *sharing economy* non è oggetto di una definizione legale nel diritto francese. Numerosi rapporti e lavori dottrinali fanno riferimento alla dimensione di condivisione² e di comunità³. Dare una definizione di questo fenomeno non è agevole perché l'ambito sembra molto ampio⁴. La *sharing economy* consente di proporre beni o servizi online, tramite un annuncio depositato su una piattaforma collaborativa. Questa nozione raggruppa diversi modi di consumo: l'acquisto⁵, la proposta di un servizio⁶, il prestito di un bene⁷, l'autonoleggio⁸, l'affitto⁹ o la condivisione di un veicolo per un viaggio dato¹⁰.

¹ art. L111-7 codice del consumo – modificato dalla legge del 7 ottobre 2016, n. 2016-1321, Art. 49 (V).

² S. BERNHEIM-DESVAUX, *La consommation collaborative ou participative*, Contrats Concurrence Consommation, 2015, Étude 2, n. 3; Conseil d'État, *Étude annuelle 2017: Puissance publique et plateformes numériques: accompagner «l'ubérisation»*, Paris: La Documentation française, coll. Les études du Conseil d'État, 2017, p. 26; Avis du Conseil national de la consommation sur les plateformes numériques collaboratives, 2016, p. 1; Avis du Comité économique et social européen, *La consommation collaborative ou participative: un modèle de développement durable pour le XXI^e siècle*, 2014/C177/01, n. 2.6; Rapport du Haut Conseil du financement de la protection sociale, *La protection sociale des non-salariés et son financement*, 2016, p. 105.

³ M. CLÉMENT-FONTAINE, *La genèse de l'économie collaborative: le concept de communauté*, Dalloz IP/IT, 2017, p. 140; Conseil national du numérique, rapport au Premier ministre, *Ambition numérique*, 2015, spéc. p. 267; Rapport au Premier ministre sur l'économie collaborative, P. Terrasse, 2016, spéc. p. 11; ADEME, rapport: *Potentiels d'extension de l'économie collaborative pour réduire les impacts environnementaux*, 2016, pp. 12-13.

⁴ D. MASSÉ; S. BOREL, D. DEMAILLY, *Comprendre l'économie collaborative et ses promesses à travers ses fondements théoriques*, Working Paper, IDDRI, n. 5, p. 15.

⁵ Bene usato (Leboncoin) o fabbricato (Etsy).

⁶ YoupiJob, NeedHelp.

⁷ Mutum.

⁸ Drivy, Ouicar.

⁹ Aritel, Airbnb.

¹⁰ Si tratta di carpooling (Blablacar), di condivisione di un noleggio con conducente (CotaxiGo).

Le relazioni contrattuali collaborative possono quindi essere diverse e si compongono di parecchi contratti inscenando tre attori: il fornitore, il suo cliente e la piattaforma. L'intervento della piattaforma nella relazione contrattuale costituisce nuovi aspetti che la Corte di giustizia ha evidenziato in due sentenze a proposito del servizio UberPop. Infatti, ha rilevato che un servizio di messa in contatto con conducenti non professionisti, fornito da Uber, rientra nell'ambito dei servizi nel settore dei trasporti¹¹.

In una sentenza del 12 maggio 2016¹², il tribunale di prima istanza di Parigi, con un'ordinanza in sede di giurisdizione volontaria, si è interrogato sulla qualificazione dell'operazione triangolare tra una piattaforma di messa in contatto, GoGo RunRun, uno spediteore committente e un corriere, attore della prestazione di trasporto. Il tribunale ha ritenuto che «l'affermazione di GoGo RunRun secondo cui sarebbe totalmente estranea al rapporto contrattuale risulta poco notevole, poiché il rapporto tra il corriere e lo spediteore può essere collegato solo tramite la sua intermediazione». Aggiunge che la piattaforma non può essere considerata come «l'esecutrice dell'operazione di trasporto» o come «un semplice ausiliario di trasporto» dato «il suo intervento nel processo che porta alla realizzazione della prestazione». Nella fattispecie, l'operatore di piattaforma conclude un contratto con il corriere e lo spediteore. Il primo contratto porta a considerare che l'operatore di piattaforma svolge un ruolo di mediatore. Il secondo contratto porta ad affidare all'operatore la conclusione di un contratto di trasporto con il prestatore. In questo ultimo caso, l'operatore di piattaforma interverrà in qualità di spedizioniere¹³ o di mandatario¹⁴.

In una sentenza del 17 ottobre 2014¹⁵, il *Conseil constitutionnel* francese ha sottolineato che il settore del trasporto di persone a titolo oneroso tramite veicoli è composto di due mercati: il mercato in cerca di clienti e quello della previa prenotazione. La differenza tra questi due tipi di mercati corrisponde a

¹¹ Corte di giustizia, 20 dicembre 2017, C-434/15, Asociación Profesional Elite Taxi contro Uber Systems Spain SL; Corte di giustizia, 10 aprile 2018, C320/16, Uber France SAS.

¹² Trib. Parigi, ordinanza in sede di giurisdizione volontaria, 12 maggio 2016, Syndicat National des Transports Légers c/ GoGo RunRun.

¹³ Nel caso in cui l'operatore di piattaforma agisce per conto del committente.

¹⁴ Nel caso in cui l'operatore di piattaforma agisce in nome e per conto del committente.

¹⁵ *Conseil constitutionnel*, 17 ottobre 2014, QPC n. 2014-422.

due tipi di veicoli: i servizi di taxi e i noleggi con conducente¹⁶. Con lo scopo di modernizzare e sviluppare i servizi turistici, il legislatore francese è intervenuto più volte per definire i suddetti veicoli e introdurli nel codice dei trasporti.

I problemi si sono sviluppati con l'aumento delle offerte di trasporto su richiesta, al di fuori del quadro normativo dei taxi e dei noleggi con conducente, e in particolare con l'accesso al mercato francese, nel febbraio 2014, della piattaforma Uber e della sua applicazione per smartphone UberPop¹⁷. La piattaforma Uber, mette in contatto passeggeri e autisti al fine di offrire un servizio di trasporto a titolo oneroso mediante autovettura. Le società Uber hanno attività di natura diversa e offrono due tipi di servizi: UberBlack che costituisce un servizio di intermediazione fra autisti professionisti ed utenti ed UberPop che rappresenta un servizio di intermediazione fra autisti non professionisti ed utenti.

I dibattiti giuridici sui servizi di Uber si sono innanzitutto concentrati sulla concorrenza sleale nei confronti dei servizi di taxi. Infatti, sono spesso stati accusati di concorrenza sleale per inosservanza della normativa in vigore nei confronti dei taxi. Il mancato rispetto di una normativa è sleale nella misura in cui disturba il regolare funzionamento del mercato per i concorrenti¹⁸.

Dopo avere specificato l'inquadramento legislativo della nozione di taxi, noleggi con conducente e car pooling), analizzeremo poi gli interventi del giudice sulla regolazione dell'attività dei noleggi con conducente e dei taxi. Vedremo infine gli accordi conclusi tra Uber e certi operatori di trasporto pubblico.

¹⁶ I cd. VTC, Voiture de Transport avec Chauffeur.

¹⁷ J.M. BRETON, *Uber, VTC et taxis : entre dérégulation et réglementation*, *Juris tourisme* 2019, n. 221, p. 40.

¹⁸ Cass. com., 28 settembre 2010, n. 09-69.272 ; Cass. com., 21 gennaio 2014, n. 12-25.443.

2. Inquadramento legislativo della nozione di taxi, noleggi con conducente e car pooling

2.1. La definizione giuridica dei taxi

I taxi sono definiti dall'articolo L3121-1 del codice dei trasporti francese. Sono «veicoli dotati di otto posti al massimo, oltre al sedile dell'autista (...) il cui proprietario è titolare di un permesso di sosta su strada pubblica, in attesa di utenti, al fine di effettuare, su richiesta di quest'ultimi e a titolo oneroso, il trasporto particolare di persone e dei loro bagagli»¹⁹. Alla luce di quest'articolo, i taxi sono titolari di un permesso di sosta che consente loro di avere un monopolio sulla circolazione e sul parcheggio su strada pubblica. I taxi devono essere in cerca di clienti. In compenso, sono sottoposti ad un regime di autorizzazione amministrativa e a tariffa regolamentata.

2.2. La definizione giuridica dei noleggi con conducente

2.2.1. Dall'ordinanza del 2004 alla legge Novelli del 2009

L'ordinanza del 20 dicembre 2004 relativa alla parte legislativa del codice del turismo²⁰ ha creato gli articoli L231-1 a L231-4 nel codice del turismo, applicabili solo ai veicoli di gran classe cioè ai veicoli che rispondevano a requisiti di comfort specifici. Con lo scopo di modernizzare e sviluppare i servizi turistici, il legislatore ha introdotto nell'ordinamento giuridico la legge Novelli del 22 luglio 2009²¹. Dettando le disposizioni in materia in conformità con le norme comunitarie²², questa legge ha creato una nuova categoria di vettori: i noleggi con conducente. Ai sensi dell'articolo L231-2 del codice del tu-

¹⁹ Art. L3121-1 del codice dei trasporti – modificato dalla legge del 1 ottobre 2014, n. 2014-1104, art. 2.

²⁰ Ord. 20 dicembre 2004, n. 2004-1391.

²¹ L. 22 luglio 2009, n. 2009-888 – decreto di applicazione del 23 dicembre 2009, n. 2009-1650, art. 2; decreto di applicazione del 23 dicembre 2009, n. 2009-1652, artt. 2-4.

²² Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno.

rismo²³, i noleggi con conducente sono sottoposti ad un regime di dichiarazione. Inoltre, i noleggi non possono «parcheggiare su strada pubblica se non hanno fatto oggetto di una preventiva prenotazione, né essere prenotate sul posto»²⁴. A differenza dei taxi, i noleggi con conducente sono dei veicoli che non sono sottoposti ad un regime di permesso di sosta. Non possono essere in cerca di clienti. Sono quindi autorizzati a fornire i loro servizi a condizione di essere stato oggetto di previa prenotazione. Le condizioni di applicazione della suddetta legge sono state fissate da diversi decreti²⁵.

In seguito, l'attività dei noleggi con conducente è stata regolata dalla legge Thévenoud e dalla legge Grandguillaume. L'obiettivo di questi testi mirava a distinguere l'attività dei noleggi con conducente da quella dei taxi²⁶.

2.2.2. La legge Thévenoud del 2014

La legge Thévenoud del 1 ottobre 2014²⁷ è stata inserita nel codice dei trasporti dall'articolo L3120-1 all'articolo L3124-13. Instaura il divieto del servizio UberPop²⁸. Prevede infatti un divieto per i noleggi con conducente di prendere in carico un cliente su strada pubblica, a meno che giustifichi una previa prenotazione, di fermarsi, sostare o guidare sulla strada²⁹. Impone infine un obbligo di ritorno del veicolo «presso la sede dell'azienda o in un luogo fuori strada, dove la sosta è autorizzata»³⁰. Con una sentenza del 17 ottobre

²³ Art. L231-2 codice del turismo – modificato dalla legge del 1 ottobre 2014, n. 2014-1104, art. 8.

²⁴ Art. L231-3 codice del turismo – modificato dalla legge del 22 luglio 2009, n. 2009-888, art. 4 (V).

²⁵ Decr. 23 dicembre 2009, n. 2009-1650 e n. 2009-1652.

²⁶ S. BRAMERET, *Les paradoxes de l'ubérisation du transport public routier collectif de moins de dix personnes*, Revue Lamy de la concurrence, 2017, maggio 2017, n. 61.

²⁷ L. 1 ottobre 2014, n. 2014-1104 – decreto di applicazione del 30 dicembre 2014, n. 2014-1725.

²⁸ Art. L3124-13 del codice dei trasporti – creato dalla legge del 1 ottobre 2014, n. 2014-1104 art. 12 e abrogato dalla legge del 29 dicembre 2016, n. 2016-1920, art. 13.

²⁹ Art. L3120-2, II codice dei trasporti – modificato dalla legge del 29 dicembre 2016, n. 2016-1920, art. 6.

³⁰ Art. L3122-9 codice dei trasporti – creato dalla legge 1 ottobre 2014, n. 2014-1104, art. 9.

2014, la legge Thévenoud è stata dichiarata in conformità con la Costituzione. Il *Conseil constitutionnel* francese ha sottolineato che si deve distinguere «da una parte, l'attività che consiste nel parcheggiare e nel circolare sulla strada pubblica in cerca di clienti in vista del loro trasporto e, dall'altra parte, l'attività di trasporto individuale di persone su previa prenotazione»³¹. Questa legge è stata completata da un decreto di applicazione³² il quale ha spostato nel codice dei trasporti le disposizioni regolamentari relative ai noleggi con conducente.

2.2.3. La legge Grandguillaume del 2016

La legge Grandguillaume del 29 dicembre 2016³³ prevede restrizioni nei confronti degli autisti di noleggi con conducente, in particolare: il possesso di una carta professionale ottenuta dopo verifica dell'idoneità di potere esercitare la professione, completata da un tirocinio di formazione permanente ogni cinque anni; l'iscrizione in un registro di noleggio per conducente e l'obbligo di giustificare una preventiva prenotazione. In base a questa legge, gli autisti che non avrebbero espletato tutte le pratiche necessarie per diventare noleggio con conducente, non sono più in grado di esercitare questa professione³⁴.

Oltre alle restrizioni nei confronti degli autisti di noleggio con conducente, la legge Grandguillaume disciplina l'attività che consiste nel mettere in contatto il vettore e i passeggeri e offre un quadro giuridico alle «centrali di prenotazione», le quali hanno uno statuto diverso delle piattaforme di messa in contatto³⁵. Ai sensi dell'articolo L3142-1 del codice dei trasporti, le «centrali di prenotazione» sono «professionisti che mettono in contatto conducenti o imprese di trasporto e passeggeri per la realizzazione di spostamenti». Questi spostamenti su strada devono rispondere a requisiti di cui all'articolo L3141-1

³¹ *Conseil constitutionnel*, 17 ottobre 2014, QPC n. 2014-422, ch. synd. cochers chauffeurs CGT-Taxis.

³² decreto di applicazione 30 dicembre 2014, n. 2014-1725.

³³ L. 29 dicembre 2016, n. 2016-1920.

³⁴ A partire dal 1 gennaio 2018.

³⁵ C. LACHIÈZE, *Transport routier de personnes: un cadre juridique pour les centrales de réservation*, *Contrats Concurrence Consommation* n. 3, aprile 2017, comm. 67.

del codice dei trasporti³⁶. Devono essere «effettuati mediante veicoli a motore il cui numero di posti a sedere, sedile del conducente escluso, non è superiore a otto». L'autore della messa in contatto è considerato come una «centrale di prenotazione» quando il conducente esercita lo spostamento «a titolo professionale». Questo requisito è quindi fondamentale per qualificare una piattaforma di «centrale di prenotazione». È dotata di uno statuto che le impone precisi compiti. La legge riconosce una responsabilità di diritto della centrale di prenotazione nei confronti del cliente³⁷.

2.3. La definizione del car pooling

2.3.1. Analisi giurisprudenziale

Nel marzo 2013, la Corte di cassazione francese³⁸ si è pronunciata sulla legittimità di un'attività di car pooling e si è chiesta se il car pooling costituisca un atto di concorrenza sleale nei confronti delle compagnie di trasporti. In altre parole, un vettore può rimproverare una concorrenza sleale ai dipendenti che esercitano un'attività di car pooling? Nella fattispecie, due società avevano stipulato un contratto quadro relativo al trasporto di dipendenti dalla loro residenza in Francia al loro posto di lavoro in Lussemburgo. La società di trasporto aveva subito una notevole diminuzione della sua attività in ragione dell'organizzazione da parte di alcuni dipendenti di un sistema di car pooling per recarsi al lavoro. La suddetta società aveva citato in giudizio i dipendenti per concorrenza illecita e sleale al fine di ingiungere loro di cessare immediatamente il trasporto di passeggeri. Quest'argomentazione è stata respinta dalla Corte di cassazione. La Corte di cassazione ha concluso che il car pooling non costituisce un atto di concorrenza sleale per le società di trasporto perché questa pratica di car pooling era effettuata su base volontaria e si limitava ad indennizzare il conducente per le spese di benzina per il viaggio e le spese per l'uso del veicolo. Affinchè la concorrenza sleale possa essere caratterizzata,

³⁶ Art. L3141-1 codice dei trasporti – creato dalla legge del 29 dicembre 2016, n. 2016-1920, art. 1.

³⁷ Art. L3142-3 codice dei trasporti – creato dalla legge del 29 dicembre 2016, n. 2016-1920, art. 1.

³⁸ Cass. Com. 12 marzo 2013, n. 11-21.908.

occorre verificare se il car pooling costituisce o meno un'attività lucrativa³⁹. In caso affermativo, esistono una concorrenza sleale ed un esercizio illecito dell'attività. Nella fattispecie, le persone mirate dall'azione non avevano sviluppato un'attività lucrativa a titolo professionale. Avevano invece creato un'organizzazione basata sull'aiuto reciproco e il volontariato⁴⁰.

2.3.2. *Quadro normativo*

In seguito a questa sentenza, la legge del 27 gennaio 2014 di modernizzazione dell'azione pubblica territoriale e d'affermazione delle metropoli aveva dato una prima definizione del car pooling⁴¹, imponendo che i passeggeri fossero tutti maggiorenni. Questa definizione poteva tuttavia sembrare eccessivamente restrittiva⁴². Infatti, questo requisito di età rendeva i controlli molto complessi nella misura in cui imponeva alle forze dell'ordine di fermare il veicolo al fine di controllare l'età dei passeggeri e l'utilizzazione del veicolo a scopi di car pooling.

È la ragione per la quale il legislatore francese è intervenuto per introdurre la legge del 17 agosto 2015 relativa alla transizione energetica per la crescita verde⁴³ e dare una definizione più ampia⁴⁴ del car pooling. La suddetta legge ha introdotto l'articolo L3132-1 nel codice dei trasporti che definisce il car pooling come «l'utilizzazione in comune di un veicolo terrestre a motore da parte di un conducente e di uno o più passeggeri, effettuata a titolo non oneroso, salvo la ripartizione dei costi, in relazione ad un viaggio che l'autista compie per conto proprio»⁴⁵.

³⁹ X. DELPECH, *Le covoiturage n'est pas constitutif de concurrence déloyale*, Dalloz actualité, 27 marzo 2013.

⁴⁰ M. PIETTON, H. GUILLOU, F. ARBELLOT, J. LECAROT, *Chronique de jurisprudence de la Cour de cassation*, Recueil Dalloz, 2013, p. 1172.

⁴¹ L. 27 gennaio 2014, n. 2014-58.

⁴² X. DELPECH, *Une nouvelle définition légale pour le covoiturage*, Actualité Juridique Contrats d'Affaires, 2015, p. 344.

⁴³ L. 17 agosto 2015, n. 2015-992.

⁴⁴ X. DELPECH, *Une nouvelle définition légale pour le covoiturage*, cit., p. 344.

⁴⁵ Art. L3132-1 codice dei trasporti – creato dalla legge del 17 agosto 2015, n. 2015-992, art. 52 (V).

3. Interventi del giudice sulla regolazione dell'attività dei noleggi con conducente e dei taxi

3.1. La posizione del giudice amministrativo

Dopo l'adozione della legge del 22 luglio 2009 il governo ha elaborato il decreto n°2013-1251 del 27 dicembre 2013 relativo alla previa prenotazione dei noleggi con conducente. Questo decreto prevedeva nel suo primo articolo⁴⁶ che «la previa prenotazione di un noleggio con conducente [...] è caratterizzata dal rispetto di un termine minimo di quindici minuti tra la prenotazione del veicolo e l'effettiva presa in consegna del cliente».

I noleggi con conducente hanno ottenuto la sospensione⁴⁷ e, in seguito, l'annullamento del suddetto decreto⁴⁸. In una sentenza del 17 dicembre 2014, il Consiglio di Stato francese ha considerato che l'esigenza di un «termine minimo di quindici minuti tra la prenotazione del veicolo e l'effettiva presa in consegna del cliente», non previsto dalla legge, va al di là dell'esigenza legale di preventiva prenotazione ed è quindi illegale⁴⁹.

Qualche anno dopo, il Consiglio di Stato è stato adito da Uber, il quale contestava un decreto di applicazione della legge Thévenoud. Il Consiglio di Stato ha ritenuto contrario al diritto europeo il divieto, nei confronti delle piattaforme di noleggi con conducente, di informare i loro clienti⁵⁰.

⁴⁶ Decr. 27 dicembre 2013, n. 2013-1251, art. 1

⁴⁷ Cons. Stato, ord. 5 febbraio 2014, *SAS Allocab et autres*, n. 374524 e n. 374554.

⁴⁸ Cons. Stato, 17 dicembre 2014, *SAS Allocab et autres*, n.374525 e n. 374553.

⁴⁹ J.M. BRETON, *Uber, VTC et taxis: entre dérégulation et réglementation*, cit., p. 40.

⁵⁰ Cons. Stato, 9 marzo 2016, *Société Uber France et autres*, n. 388213, n. 388343 e n. 388357.

3.2. *L'intervento del giudice costituzionale*

3.2.1. *La valutazione delle disposizioni della Legge Thévenoud*

La sentenza del *Conseil constitutionnel* del 22 maggio 2015⁵¹ ha rafforzato il quadro legislativo dell'attività del noleggio con conducente⁵². Nella fattispecie, il *Conseil constitutionnel* francese è stato adito dalle società Uber di una *question prioritaire de constitutionnalité*⁵³ al fine di valutare la costituzionalità di tre disposizioni della legge Thévenoud. In un primo tempo, è stato dichiarato conforme alla Costituzione il divieto di essere in cerca di clienti⁵⁴ previsto all'articolo L3120-2 del codice dei trasporti. Ai sensi di quest'articolo, i noleggi con conducente sono vietati se «in cerca di clienti in modo elettronico», cioè informando il cliente «della posizione e della disponibilità di un veicolo» quando si trova sulla «strada aperta al traffico pubblico senza che il suo proprietario sia titolare di un permesso di sosta». Il *Conseil constitutionnel* francese ha inoltre analizzato la conformità alla Costituzione dell'articolo L3122-9 del codice dei trasporti⁵⁵ il quale costringe l'autista di un noleggio con conducente di tornare nel luogo del suo stabilimento o di parcheggiare «fuori della carreggiata», a meno che non giustifichi una nuova prenotazione. Quest'obbligo è stato dichiarato conforme alla Costituzione. Infine, ai sensi dell'articolo L3122-2 del codice dei trasporti, il *Conseil constitutionnel* francese ha riconosciuto non conforme alla Costituzione il divieto della tariffazione oraria. Questo divieto lede la libertà di impresa.

⁵¹ *Conseil constitutionnel*, 22 maggio 2015, QPC n. 2015-468/469/472.

⁵² D. GENCY-TANDONNET, *L'habillage juridique de solutions discriminatoires contre les VTC et l'avenir du modèle d'Uber*, Dalloz, 2015, p. 2134.

⁵³ La c.d. QPC è una procedura di controllo di costituzionalità sulle leggi già promulgate. È stata introdotta dalla legge costituzionale del 23 luglio 2008, n. 2008-724 ed è disciplinata dall'articolo 61-1 della Costituzione francese.

⁵⁴ X. DELPECH, *L'interdiction de la maraude électronique conforme à la Constitution*, *Juris tourisme*, 2015, n. 176, p. 14.

⁵⁵ Art. L3122-9 del codice dei trasporti – creato dalla legge del 1 ottobre 2014, n. 2014-1104, art. 9.

3.2.2. *La conformità alla Costituzione di sanzioni nei confronti di UberPop*

In un'altra sentenza, il *Conseil constitutionnel* francese⁵⁶ ha consentito alla giurisprudenza di chiarire il regime di trasporto privato di passeggeri, in particolare per quanto riguarda i criteri di distinzione tra il car pooling e il servizio di trasporto a pagamento.

Nella fattispecie, le società Uber hanno chiesto al *Conseil constitutionnel* di pronunciarsi sulla costituzionalità dell'articolo L3124-13 del codice dei trasporti, il quale istituisce come reato il fatto di organizzare un sistema che mette in contatto i clienti e i conducenti non professionisti che non operano nel quadro giuridico dei servizi di trasporto. Il *Conseil constitutionnel* ha ricordato che, ai sensi dell'articolo L3132-1 del codice dei trasporti, il car pooling implica una «ripartizione dei costi» e si svolge «in relazione ad un viaggio che l'autista compie per conto proprio». Siccome Uber fornisce un servizio di trasporto a pagamento effettuato per il cliente, l'attività UberPop non costituisce un'attività di car pooling. L'articolo L3124-13 del codice dei trasporti è stato dichiarato conforme alla Costituzione. Le attività di UberPop sono state dichiarate illecite⁵⁷.

3.3. *Condanna di Uber dal giudice ordinario, di merito e di legittimità*

3.3.1 *La «pratica commerciale ingannevole»*

Il 16 ottobre 2014 il tribunale penale di Parigi ha condannato Uber per «pratica commerciale ingannevole» in quanto la filiale francese della società americana ha proposto il servizio Uber Pop car pooling, nonostante si trattasse di un servizio di trasporto a pagamento. Questa sentenza è stata confermata dalla Corte d'appello il 7 dicembre 2015⁵⁸.

⁵⁶ *Conseil constitutionnel*, 22 settembre 2015, QPC n. 2015-484.

⁵⁷ A. HAQUET, *Taxis contre voitures de tourisme avec chauffeur*, *Droit constitutionnel*, *Revue française de droit administratif*, 2015, p. 1135.

⁵⁸ Corte App. Parigi, 7 dicembre 2015, n. 14-08.876.

Il 30 aprile 2015 un tassista ha citato in giudizio dinanzi al tribunale commerciale di Lille⁵⁹ la società Uber France, sostenendo che le pratiche commerciali ingannevoli di Uber costituissero atti di concorrenza sleale e situazione manifestamente illecita. Il tribunale commerciale di Lille ha rifiutato di condannare Uber Pop per concorrenza sleale. Un appello è stato proposto davanti alla Corte d'appello di Douai nel gennaio 2016⁶⁰.

3.3.2. *La concorrenza sleale nei confronti dei taxi*

Si deve rammentare innanzitutto che il termine «concorrenza sleale» è legato allo scontro tra le piattaforme collaborative e le attività tradizionali con le quali entrano in concorrenza. La nozione di concorrenza sleale è stata introdotta nell'ordinamento giuridico francese dall'articolo L120-1 del codice del consumo il quale pone un principio generale di divieto degli atti di concorrenza sleale. Prevede che «una pratica commerciale è sleale qualora contraria ai requisiti di diligenza professionale e modifica, o è suscettibile di modificare in modo sostanziale, il comportamento economico del consumatore normalmente informato e ragionevolmente attento e informato, rispetto ad un bene o ad un servizio». Nel diritto francese, la nozione giuridica di concorrenza sleale deriva dal principio della libertà d'impresa. Questo principio si intende come il libero esercizio di un'attività professionale. Il principio della libertà di impresa ha acquisito valore costituzionale con la sentenza del *Conseil constitutionnel* francese del 16 gennaio 1982⁶¹. L'attuazione dell'azione di concorrenza sleale si basa sugli articoli 1240 e seguenti⁶² del codice civile francese relativi alla responsabilità civile⁶³. Chiunque desideri ottenere un risarcimento dei

⁵⁹ Tribunale commerciale di Lille, ord., 30 aprile 2015, n. 2014020104.

⁶⁰ Corte App. Douai, 28 gennaio 2016, n. 15-02.877.

⁶¹ *Conseil constitutionnel*, 16 gennaio 1982, QPC n. 81-132.

⁶² *Ex art.* 1382 e seguenti del codice civile – modificato dall'ordinanza del 10 febbraio 2016, n. 2016-131, art. 2.

⁶³ La giurisprudenza afferma che «l'azione in concorrenza sleale trova il suo fondamento nelle disposizioni degli articoli 1382 e 1383 del codice civile ...» (Cass. com. 29 maggio 1967, Bull. civ. III, n. 209 ; Cass. com. 30 maggio 2000, n. 98-15.549).

danni derivante da una concorrenza sleale deve dimostrare: un pregiudizio⁶⁴, un nesso causale tra i fatti addebitati e il danno asserito e una colpa di concorrenza sleale⁶⁵.

3.3.3. *La funzionalità di geolocalizzazione: una «situazione manifestamente illecita»*

La sentenza pronunciata dalla Corte di giustizia il 20 dicembre 2017 ha rilevato che il servizio di intermediazione di Uber è un servizio di trasporto che deve disporre di una previa autorizzazione amministrativa ai sensi della legislazione spagnola la quale è stata ritenuta applicabile nella fattispecie⁶⁶. Qualche giorno dopo, la Corte di cassazione francese, in una sentenza del 10 gennaio 2018⁶⁷, ha avuto l'opportunità di risolvere una lite sulla concorrenza sleale delle società Uber nei confronti dei taxi. Nella fattispecie, le organizzazioni professionali di taxi rimproverano alla piattaforma Uber, con procedimento d'urgenza, di mettere a disposizione dei suoi autisti un'applicazione che gli consente di identificare il luogo dove la domanda è la più elevata. La Corte di cassazione ingiunge quindi alla società Uber di ritirare dal suo supporto di comunicazione tutte le raccomandazioni che presentano come lecito il fatto, per gli autisti, di sostare, fermarsi o guidare su strada pubblica in attesa di clienti o di non tornare al luogo di partenza. Più precisamente, la Corte di cassazione censura che Uber abbia messo a disposizione dei suoi autisti un'applicazione clienti e abbia individuato là dove la domanda è forte⁶⁸. Que-

⁶⁴ Gli articoli 1382 e 1383 del codice civile implicano «in particolare l'esistenza [...] di un pregiudizio nei confronti dell'attore» (Cass. com. 23 marzo 1965, Bull. civ. III, n. 228) o «l'esistenza di una colpa commessa dal convenuto ma anche quella di un pregiudizio nei confronti dell'attore» (Cass. com. 19 luglio 1976, JCP 1976. II. 18507).

⁶⁵ Cass. com. 30 maggio 2000, n. 98-15.549: «l'azione in concorrenza sleale trova il suo fondamento nelle disposizioni degli articoli 1382 e 1383 del codice civile, i quali implicano l'esistenza di una colpa (...)».

⁶⁶ Corte di giustizia, 20 dicembre 2017, C-434/15, Asociación Profesional Elite Taxi contro Uber Systems Spain SL.

⁶⁷ Cass. com., 10 gennaio 2018, Sté Uber France et al. c/ ch. synd. artisans de taxi et al n. 16-20.615.

⁶⁸ G. LOISEAU, *Uber interdit de racolage*, Communication Commerce électronique n. 3, marzo 2018, comm. 20.

sta funzionalità di geolocalizzazione ha per effetto di eludere la normativa in vigore, la quale costringe i noleggi con conducente a tornare al luogo di partenza al fine di non cercare clienti su strada pubblica. Tale pratica costituisce una «situazione manifestamente illecita» che contravviene agli articoli L3120-2, II e L3122-9 del codice dei trasporti. La Corte ritiene che la «situazione manifestamente illecita designa qualsiasi perturbazione che risulta di un fatto materiale o giuridico che, direttamente o no, costituisce una chiara violazione della norma di diritto». La Corte di cassazione respinge il ricorso di Uber e conferma la sentenza della Corte d'appello di Parigi⁶⁹.

4. Accordi tra Uber e operatori di trasporto pubblico

4.1. Un accordo tra Uber e la rete di trasporto Ligne d'Azur a Nizza

Al fine di facilitare gli spostamenti degli utenti nella città di Nizza, è stato concluso, nel luglio 2018, un accordo tra la società pubblica che gestisce il trasporto pubblico locale a Nizza, Ligne d'Azur, e Uber per dei servizi a chiamata. Tramite quest'accordo, Uber propone di riprodurre il percorso della linea tranviaria⁷⁰ dalle 20 di sera fino alle 2.30 del mattino. Gli abbonati annuali di più di 18 anni possono beneficiare di questo servizio, ad un prezzo forfettario di 6 euro. Per gli abbonati che scelgono questo servizio, devono aprire l'applicazione Uber e scegliere l'opzione Ligne d'Azur.

4.2. Accordo tra Uber e la rete di trasporto Astuce a Rouen

Nel giugno 2019, in occasione dell'Armada a Rouen⁷¹, la piattaforma Uber ha firmato un partenariato con la rete di trasporto Astuce della città. Proposta durante tutto il tempo dell'evento, cioè dal 6 al 16 giugno, l'offerta consisteva

⁶⁹ Corte App. Parigi, 5 luglio 2016 n. 15-00.371. Cfr. G. LOISEAU, v Uber interdit de racolage (Réseau social), in

⁷⁰ Da o verso una delle sei fermate della tranvia della linea 1 (Henri Sappia, Borri-glione, Gare Thiers, Garibaldi, Palais des expositions, Hôpital Pasteur).

⁷¹ Si tratta di un raduno di velieri organizzato dalla città di Rouen, nella Senna Marittima, in Normandia.

nel offrire ai viaggiatori una corsa con Uber ed un titolo di trasporto con la rete Astuce ad un prezzo di 10 euro. L'obiettivo di questo servizio era quello di limitare i veicoli nel centro città e nello stesso tempo favorire i trasporti pubblici. In aggiunta al servizio di trasporto pubblico, questo servizio consentiva quindi di facilitare gli spostamenti degli utenti attraverso la città durante tutto il tempo dell'evento. Per godere di quest'offerta, il viaggiatore doveva mandare la password AU via sms al 93000. In cambio, riceveva una risposta la quale conteneva un link per accedere all'applicazione Uber nonché un titolo di trasporto Astuce valido per una persona. Quest'offerta era valida in partenza da quattro fermate⁷² della rete Astuce dei sette comuni della metropoli di Rouen⁷³.

4.3. Una nuova funzionalità sull'applicazione Uber per gli utenti della zona di Parigi

Da settembre 2019, l'applicazione Uber si è dotata di una nuova funzionalità intitolata «trasporto pubblico», a disposizione degli utenti della zona di Parigi. Grazie a questa nuova funzionalità, i suddetti utenti possono vedere tutti gli itinerari di trasporto pubblico disponibili e ricevere indicazioni per andare a piedi alle fermate di autobus o metropolitana. L'opzione sarà successivamente completata dal prezzo del percorso proposto. Nell'ottobre 2019, Uber ha annunciato l'inserimento dell'opzione Cityscoot nella sua applicazione. Accanto alle opzioni di noleggi con conducente, monopattino e biciclette, gli utenti di Uber potranno quindi muoversi in motorino elettrico in tutta la zona di Parigi. La società Uber ha dichiarato che desiderava sviluppare questa funzionalità in altre città e ha annunciato che gli utenti, tra qualche tempo, potranno acquistare e usare titoli di trasporto pubblico direttamente tramite l'applicazione.

Questa nuova opzione sull'applicazione, già provata in numerose città americane, consente agli utenti di paragonare diversi percorsi e mezzi di trasporto, come la macchina, la bicicletta o il monopattino. A Denver, negli Stati

⁷² Technopole, Victor, Schoelcher o Georges Braque.

⁷³ Grand-Couronne, Petit-Couronne, Le Houlme, Malaunay, Notre-Dame de Bondeville, Oissel e Saint-Etienne-du-Rouvray.

Uniti, i percorsi tramite trasporto pubblico sono visualizzati sull'applicazione Uber il quale si è avvicinato all'operatore di trasporto pubblico locale, il *Regional Transportation District*, per proporre un'opzione «Transit» ai suoi utenti⁷⁴.

5. Conclusione

Sin dalla sua creazione, la piattaforma Uber è stata oggetto di contestazioni e delusioni giuridiche di ogni tipo⁷⁵. Alla fine dell'anno 2018, Uber è stato condannato dalla Commissione nazionale dell'informatica e delle libertà⁷⁶ per inadempimento del suo obbligo di sicurezza dei dati personali, a seguito del furto di dati di 57 milioni di utenti dei suoi servizi⁷⁷. La Corte d'appello di Parigi, in una recente sentenza, ha definito il nesso tra un autista Uber e la piattaforma come un contratto di lavoro dipendente. Rifiutando così di ritenere la qualificazione un contratto commerciale, la Corte d'appello ha preso posizione in favore di un autista indipendente e ha rimesso in discussione il ruolo di intermediario della piattaforma⁷⁸. Si tratta di un rovesciamento della giurisprudenza: riconosce l'esistenza di un vincolo di subordinazione tra un autista e la società Uber, ritenendo vari indici e dimostrando la mancata autonomia dell'autista nei confronti della piattaforma⁷⁹.

⁷⁴ Dal febbraio 2019.

⁷⁵ J.M BRETON, *Activités touristiques - Transport urbain - Uber, VTC et taxis: entre dérégulation et réglementation*, cit., p. 40.

⁷⁶ La Commissione nazionale dell'informatica e delle libertà – la c.d. CNIL – si tratta di un'autorità amministrativa indipendente francese.

⁷⁷ CNIL, 19 dicembre 2018, délib. n. 2018-011.

⁷⁸ Corte App. Parigi, 10 gennaio 2019, n. 18.08-357.

⁷⁹ C. MINET-LETALLE, *Les risques de requalification en contrat de travail*, *Juris tourisme*, 2019, n. 219, p. 27.

*Uno sguardo alla XVIII Legislatura:
proposte di legge su “Disciplina dell’uso condiviso,
non professionale, di veicoli privati a titolo gratuito”
(A.C. 859 e A.C. 930)*

di Carlo Ugo de Girolamo

Title: An overview on the XVIII Legislature: bills on the “Regulation of the free, non-professional and shared use of the vehicles” (A.C. 859 e A.C. 930).

Abstract: The essay analyses the bills No. 859 (De Lorenzis) and No. 930 (Scagliusi) and their impact on the promotion of shared, no profit and non-professional use of private vehicles. In the light of the Author's experience as Member of the 18th Legislature and his work for the Transport, Post and Telecommunications Standing Committee, the paper examines relevant themes in “car-pooling” and “car-sharing” between individuals. These new forms of transport, not expressly regulated in the Italian system but experienced in the economic reality, can be traced back to the principles of the so-called “sharing economy”, promoting the collective and optimised use of private resources in greater efficiency and better environmental and economic compatibility.

1. Introduzione

Tra i disegni di legge in materia di *sharing mobility* che la Commissione Trasporti della Camera dei deputati è stata finora chiamata ad esaminare, in sede referente, dall'inizio della XVIII Legislatura, ci sono due proposte di legge (De Lorenzis n. 859 e Scagliusi n. 930), che recano disposizioni sulla promozione dell'uso condiviso, non professionale, di veicoli privati a titolo gratuito.

Il presente contributo vuole dunque prendere in esame le citate proposte di legge in materia rispettivamente di *car pooling* e di *car sharing* tra privati. Si tratta di nuove forme di trasporto, non espressamente disciplinate nell'ordinamento italiano, ma praticate nella realtà economica, riconducibili ai principi della cosiddetta *sharing economy* che promuove l'uso condiviso e ottimizzato delle risorse private in un'ottica di maggiore efficienza e di migliore compatibilità ambientale ed economica. La proposta di legge A.C. 930, riprende in parte significativa, integrandoli, i contenuti della proposta di legge in materia di *car pooling* nel testo derivante dall'esame svolto nella precedente legislatura (XVII) e il cui iter non si è più concluso (A.C. 2436).

Si parla quindi di introdurre norme che favoriscano la condivisione, in questo caso parliamo ovviamente di mobilità. In senso lato viviamo in un'epoca di grandi trasformazioni economiche, i modelli economici tradizionali, basati principalmente sulla concorrenza e sulla proprietà esclusiva di un bene, sono andati in crisi e stanno lasciando gradualmente il posto ad altri scenari basati sulla collaborazione e sulla condivisione, creando nuove opportunità denominate generalmente con *sharing economy*.

Questa consente la razionalizzazione dei consumi, una riduzione dello spreco di risorse, permette di soddisfare i bisogni in modo più efficiente. Anche secondo le istituzioni europee l'economia della condivisione può migliorare la qualità della vita dei cittadini, promuovere la crescita economica, soprattutto a livello locale, e ridurre gli effetti negativi dell'attività dell'uomo sull'ambiente, contestualmente migliorare l'efficienza dei servizi e ridurre i costi per l'utenza.

Le proposte di legge in esame prendono in considerazione non una forma di mobilità regolamentata e orientata al pubblico, ma una forma di utilizzo sociale del parco veicolare automobilistico privato. Non ci troviamo quindi di fronte allo svolgimento di un'attività professionale. Tale discriminazione è fondamentale per inquadrare correttamente la natura degli interventi che si propongono. La diffusione di queste forme di *sharing economy* applicate alla mobilità è però in Italia molto ridotta rispetto agli altri Paesi europei, ed è per questo che riteniamo fondamentale adottare delle iniziative legislative che ne promuovano sempre di più la conoscenza e l'utilizzo.

Sappiamo bene che una delle abitudini più difficili da scalfire degli italiani è il possesso dell'auto privata, ed è per questo che l'Italia fa registrare uno dei tassi di motorizzazione più alti d'Europa, con circa 38 milioni di auto a fronte

di una popolazione di circa 60 milioni di abitanti. Questo è dovuto principalmente a due fattori, da un lato il fatto che, almeno fino a qualche anno fa, il possesso di un'auto era considerato come uno status sociale, dall'altro decenni di politiche industriali e urbanistiche volte a favorire la mobilità privata e poco il trasporto pubblico, soprattutto locale. L'auto privata è ancora oggi utilizzata per i due terzi degli spostamenti, mentre il trasporto pubblico si attesta intorno all'11% e la mobilità attiva (piedi o bicicletta) intorno al 20%. Il possesso di un'automobile ha ovviamente un costo, calcolato all'incirca oltre i 6.700 euro medi annui, dovuti alla gestione e alla manutenzione, il prezzo del carburante, della sosta, dei pedaggi autostradali, oltre ai vari costi legati al possesso e quelli assicurativi.

Il periodo di crisi ha però incrinato negli ultimi anni queste abitudini consolidate. In occasione dell'ultimo Rapporto Nazionale sulla Sharing Economy a Marzo del 2018, con il supporto del Ministero Ambiente e della Fondazione per lo Sviluppo Sostenibile, sono stati diffusi gli ultimi dati sulla sharing mobility in Italia. Nel settore del *car sharing* dal 2013 l'incremento dei veicoli è stato del 500%, superando il milione di iscritti, concentrato però solo in pochi comuni. Infatti il 43% si trova a Milano, il 24% a Roma, il 15% a Torino e l'8% a Firenze, cioè il 90% è concentrato in sole quattro grandi città.

Per il *car pooling* invece hanno utilizzato il servizio circa 2,5 milioni di persone, cresce l'utilizzo per gli spostamenti di media e lunga distanza, ma anche in piccola parte quelli urbani soprattutto gli spostamenti casa-lavoro e altri spostamenti urbani.

Il dato interessante che viene fuori dal Rapporto, è che il 54% degli intervistati ha dichiarato di conoscere le caratteristiche della *sharing mobility*, e che il servizio potrebbe essere utilizzato potenzialmente da oltre 18 milioni di italiani, cioè quasi il 30% della popolazione.

Nel 2050 secondo la FAO il 70% della popolazione mondiale vivrà nelle città, rispetto all'attuale 49%, quindi in questa prospettiva è fondamentale sviluppare misure che, accanto al trasporto pubblico locale, possano promuovere e incentivare l'uso condiviso di auto private, con effetti sulla congestione del traffico veicolare, dell'inquinamento urbano, del risparmio energetico, nonché una riduzione del rischio di incidentalità, una ottimizzazione degli spazi urbani e dei parcheggi per le vetture. Senza parlare dei vantaggi per l'ambiente, con una riduzione notevole delle emissioni in atmosfera. Dall'ultimo rapporto di Legambiente, Mal d'aria 2019, sui dati del 2018, emerge che in ben 55 (su

111) capoluoghi di provincia sono stati superati i limiti giornalieri previsti per le polveri sottili o per l'ozono.

Dobbiamo perciò pensare a soluzioni diverse se vogliamo migliorare la qualità dell'aria nelle nostre città.

Passando ora ad un esame più dettagliato del contenuto delle due proposte di legge, la proposta di legge De Lorenzis n. 859 è finalizzata, come indicato nell'articolo 1, a disciplinare l'utilizzo condiviso dei veicoli privati appartenenti a persone fisiche (*car sharing* tra privati) ed a stabilire i criteri e le modalità per la realizzazione di tale pratica e le misure e le iniziative per la sua diffusione. Tra le finalità sono in particolare indicate l'uso più efficiente del parco di veicoli privati circolanti e la contestuale diminuzione del numero medio di veicoli privati parcheggiati e non utilizzati nonché la progressiva riduzione del numero di veicoli di proprietà privata individuale. Si persegue inoltre l'obiettivo di un migliore e più razionale impiego degli spazi urbani.

L'articolo 2 definisce il *car sharing* tra privati, attualmente non disciplinato nell'ordinamento, come l'uso di un veicolo privato che viene messo in condivisione dal proprietario in favore di soggetti terzi che lo utilizzano per fini privati. A tal fine il comma 3 modifica l'articolo 82, comma 4, del codice della strada, introducendo un periodo che prevede che "si intende per uso proprio anche la condivisione temporanea di un veicolo privato per un periodo non superiore a trenta giorni in favore di soggetti terzi che lo utilizzano per fini privati". Per quanto riguarda le modalità di condivisione, il comma 4 prevede che gli utilizzatori del veicolo messo in condivisione possano essere posti in contatto tramite servizi dedicati a questo scopo, forniti da intermediari pubblici o privati, anche attraverso l'utilizzo di piattaforme digitali di cui il successivo articolo 3 che ne descrive le caratteristiche.

L'elemento qualificante della fattispecie è determinato dal fatto che a chi mette in condivisione un veicolo di proprietà possa essere riconosciuto un rimborso per le maggiori spese sostenute per la circolazione del veicolo, anche in tal caso sulla base dei costi chilometrici di esercizio calcolati in base alle tabelle nazionali elaborate dall'Automobile club d'Italia. Inoltre specifici rimborsi possono essere forniti per l'eventuale pagamento della sosta, del pedaggio per strade e autostrade e di sanzioni amministrative per violazioni del codice della strada che vengano commesse durante l'utilizzo da parte di altri privati, nel caso che i costi non siano imputati direttamente a questi ultimi. Infine un ulteriore rimborso può essere fornito con riferimento ai costi derivanti

dall'adeguamento del veicolo ai fini dell'utilizzazione tramite le piattaforme digitali e da ogni altra modifica necessaria per l'uso condiviso del veicolo, maggiorati in ragione delle quote richieste per l'iscrizione e per l'abbonamento alle piattaforme nonché degli oneri sostenuti per il pagamento del premio dell'assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile derivante dalla circolazione del veicolo (comma 5). Il comma 6 ribadisce la natura di trasporto gratuito e non professionale del *car sharing* tra privati e coerentemente il comma 7 prevede che gli introiti derivanti dal *car sharing* tra privati non costituiscono redditi imponibili.

L'articolo 3 disciplina l'attività del gestore della piattaforma. Si prevede in particolare che il gestore della piattaforma stabilisca in modo chiaro e trasparente le tariffe per l'uso condiviso del veicolo, determinato anche in relazione a parametri di percorrenza chilometrica e al tempo d'uso del veicolo stesso e che agisca in veste di agente provvisorio di raccolta dei pagamenti dovuti a ciascun proprietario, allo scopo di accettare pagamenti dagli utenti richiedenti i veicoli a nome e per conto dei proprietari. Si prevede quindi l'obbligo del gestore della piattaforma di corrispondere al proprietario del veicolo messo in condivisione le somme ad esso spettanti per il rimborso delle spese sostenute e ammissibili. Si prevede infine l'obbligo effettuare le transazioni in denaro sulle piattaforme digitali esclusivamente mediante sistemi di pagamento elettronico che ne garantiscano la tracciabilità.

L'articolo 4 modifica il decreto-legge n. 83 del 2012, introducendo all'articolo 23, comma 2, che elenca le finalità a cui può essere destinato il "Fondo speciale rotativo per la crescita sostenibile", istituito presso il MISE, la promozione di piattaforme digitali nel settore del *car sharing* tra privati (nuova lettera c-*quater*). Si prevede inoltre che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nell'ambito delle risorse assegnate a legislazione vigente, elabori annualmente il programma coordinato di iniziative di informazione e di educazione alla mobilità alternativa e sostenibile, con particolare riferimento alla promozione del *car sharing* tra privati.

Il Fondo per la crescita sostenibile infatti è destinato, sulla base di obiettivi e priorità periodicamente stabiliti e nel rispetto dei vincoli derivanti dall'appartenenza all'ordinamento comunitario, al finanziamento di programmi e interventi con un impatto significativo in ambito nazionale sulla competitività dell'apparato produttivo, con particolare riguardo alle seguenti finalità: la promozione di progetti di ricerca, sviluppo e innovazione di rilevanza strate-

gica per il rilancio della competitività del sistema produttivo, anche tramite il consolidamento dei centri e delle strutture di ricerca e sviluppo delle imprese; il rafforzamento della struttura produttiva, il riutilizzo di impianti produttivi e il rilancio di aree che versano in situazioni di crisi complessa di rilevanza nazionale tramite la sottoscrizione di accordi di programma; la promozione della presenza internazionale delle imprese e l'attrazione di investimenti dall'estero, anche in raccordo con le azioni che saranno attivate dall'ICE - Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane; interventi in favore di imprese in crisi di grande dimensione; la definizione e l'attuazione dei piani di valorizzazione delle aziende sequestrate e confiscate alla criminalità organizzata. L'articolo 5 reca infine la clausola di invarianza finanziaria in base alla quale dall'attuazione delle disposizioni non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

La proposta di legge Scagliusi n. 930 invece si compone di sei articoli ed è finalizzata, come indicato nell'articolo 1, allo sviluppo di un sistema di mobilità basato sull'uso condiviso di veicoli privati, da applicarsi su larga scala, che possa contribuire in modo significativo alla riduzione dei costi di viaggio, del numero delle vetture in circolazione, della congestione del traffico e dell'impatto ambientale: si tratta del sistema denominato *car pooling*.

Tale sistema di mobilità viene considerato strumento di mobilità sostenibile ai sensi del decreto del Ministro dell'ambiente 27 marzo 1998.

Con il D.M. 27 marzo 1998 è stata infatti prevista, per il conseguimento dagli impegni assunti nel Protocollo di Kyoto del 1997, l'adozione da parte di regioni ed enti locali, di una serie di misure per la prevenzione e la riduzione delle emissioni inquinanti. Tra queste, l'art. 3 del decreto ha previsto l'adozione, da parte delle imprese e degli enti pubblici con singole unità locali con più di 300 dipendenti e delle imprese con complessivamente più di 800 addetti ubicate nelle aree urbane con una popolazione superiore a 150.000 abitanti e nei comuni a maggiore inquinamento atmosferico, di un piano degli spostamenti casa-lavoro del proprio personale dipendente, finalizzato alla riduzione dell'uso del mezzo di trasporto privato individuale e ad una migliore organizzazione degli orari per limitare la congestione del traffico, individuando a tal fine un responsabile della mobilità aziendale. L'articolo 4 del decreto prevede che i comuni con una popolazione superiore a 150.000 abitanti e quelli a maggiore inquinamento atmosferico incentivino associazioni o imprese ad organizzare servizi di uso collettivo ottimale delle autovetture, nonché a pro-

muovere e sostenere forme di multiproprietà delle autovetture destinate ad essere utilizzate da più persone, dietro pagamento di una quota proporzionale al tempo d'uso ed ai chilometri percorsi, a condizione che i servizi di uso collettivo ottimale e le forme di multiproprietà avvengano con autoveicoli elettrici, ibridi, con alimentazioni a gas naturale o GPL dotati di dispositivo per l'abbattimento delle emissioni inquinanti, o immatricolati ai sensi della direttiva 94/12/UEE (che identificava i veicoli c.d. Euro 2).

L'articolo 2 contiene le definizioni: in particolare quella di *car pooling*, qualificato come la modalità di trasporto non professionale consistente nell'uso condiviso di veicoli privati tra due o più utenti che devono percorrere uno stesso itinerario, o parte di esso, messi in contatto anche tramite le piattaforme di intermediazione fornite dai gestori. Sono inoltre definite le figure del gestore, dell'utente operatore, e dell'utente fruitore definito come il soggetto che attraverso la piattaforma utilizza il veicolo condiviso dall'utente operatore a fronte del pagamento di una somma a titolo di compartecipazione alle spese con questo concordate attraverso la piattaforma. È inoltre introdotta la definizione di piattaforma di intermediazione (o di piattaforma) intesa come ogni servizio di interconnessione di utenti fornito dai gestori attraverso l'utilizzo di strumenti informatici e no.

L'articolo 3 disciplina le caratteristiche del *car pooling*. Innanzi tutto si precisa che il *car pooling* rappresenta un contratto di trasporto gratuito, ai sensi dell'articolo 1681, terzo comma, del codice civile, e non si configura come attività d'impresa di trasporto di persone. Tale ipotesi resta quindi distinta dal cosiddetto “trasporto di cortesia”, anch'esso connotato dall'assenza di una controprestazione, ma che si differenzia dal trasporto gratuito in quanto non sussiste alcun rapporto giuridico tra trasportato e vettore (ad esempio il trasporto di un amico). Secondo la giurisprudenza, la mancanza di un rapporto contrattuale nel trasporto di cortesia giustifica l'applicazione, in caso di danni al trasportato, dell'articolo 2043 del codice civile che disciplina la responsabilità extracontrattuale.

Essendo il *car pooling* una forma di trasporto gratuito la norma disciplina con precisione i limiti entro i quali possono essere ammesse delle dazioni economiche dal trasportato al guidatore. La norma ammette forme di compartecipazione alle spese di viaggio condivise tra gli utenti, prevedendo che la quota di compartecipazione a carico dell'utente fruitore è determinata dall'utente operatore e indicata nella piattaforma di intermediazione.

Tale importo è aumentato dell'eventuale commissione applicata dal gestore ai sensi dell'articolo 4, comma 3, ed è espressamente accettato dall'utente fruitore. In considerazione della gratuità del trasporto la compartecipazione non può essere superiore al costo complessivo del servizio di trasporto sulla tratta in oggetto e non può determinare profitti per l'utente operatore.

Si stabilisce che l'ammontare complessivo della compartecipazione a carico degli utenti fruitori non può essere superiore al 90 per cento dell'importo previsto dalle tabelle dell'Automobile Club d'Italia (ACI) al netto di eventuali pedaggi per strade, autostrade, soste e imbarco del veicolo su treni e traghetti.

L'articolo 4 disciplina l'attività dei gestori della piattaforma di intermediazione. Essi organizzano e gestiscono le piattaforme di intermediazione attraverso le quali gli utenti operatori e gli utenti fruitori accedono ai servizi di *car pooling* e la loro attività può configurarsi come attività di impresa. Attraverso la piattaforma di intermediazione, i gestori possono proporre all'utente operatore un importo da indicare ai fini della compartecipazione alle spese che tenga conto delle caratteristiche dell'itinerario offerto in condivisione. Tale indicazione non è vincolante, restando all'utente operatore l'onere di indicare l'itinerario e i costi da porre in compartecipazione. I gestori riportano nella piattaforma l'ammontare dell'eventuale commissione applicata per i servizi di intermediazione offerti, indicata agli utenti fruitori quale ammontare indipendente e distinto dalla compartecipazione ai costi.

Il gestore riceve, in qualità di agente provvisorio di raccolta, i pagamenti in nome e per conto degli utenti operatori trattenendo l'ammontare della commissione eventualmente applicata. Ogni transazione operata mediante la piattaforma di intermediazione è eseguita esclusivamente attraverso sistemi di pagamento elettronico che ne assicurino la tracciabilità. Spetta al gestore anche un'attività di sostanziale vigilanza della correttezza generale delle condotte dei diversi utenti, anche prevedendo in base alla gravità e al numero delle violazioni, ai termini delle proprie condizioni generali d'utilizzo sottoscritte dagli utenti e nel rispetto delle garanzie ivi indicate, la sospensione temporanea o l'interdizione in via definitiva dell'accesso alla piattaforma di intermediazione. Le fattispecie tipizzate nella proposta di legge sono l'ipotesi di mancanza della patente di guida e, con riferimento al veicolo, la mancanza della revisione o della copertura assicurativa, l'utilizzo improprio di un veicolo destinato al trasporto professionale, ovvero il caso in cui l'utente operatore generi un profitto mediante l'attività svolta tramite la piattaforma. In via generale gli interventi

di sospensione o interdizione dell'uso della piattaforma possono essere applicati a ogni utente che con la propria condotta integri violazioni rilevanti e previamente indicate nelle condizioni generali di utilizzo della piattaforma di intermediazione sottoscritte dagli utenti.

L'articolo 5 disciplina l'attività di promozione del *car pooling*. Si prevede in particolare che le amministrazioni e gli enti pubblici provvedano a riservare nei propri siti *internet* e *intranet* istituzionali uno spazio dedicato ai servizi di mobilità sostenibile e, nell'ambito di questi, ai servizi di *car pooling*.

Con specifico riferimento al *car pooling* è fornita adeguata pubblicità ai servizi eventualmente promossi dalla stessa amministrazione o ente o da altri soggetti pubblici e privati che operano nell'area in cui l'amministrazione o l'ente ha sede. Al medesimo obbligo sono soggette le imprese private che occupano presso un unico stabilimento un numero complessivo di addetti superiore a 250; la vigilanza sull'attuazione delle disposizioni citate è affidata al responsabile per la mobilità aziendale (*mobility manager*). Si prevede poi che entro il 15 marzo di ciascun anno, sia elaborato un programma coordinato di iniziative di informazione e di educazione alla mobilità sostenibile, con particolare attenzione all'incentivazione del *car pooling*, anche attraverso lo svolgimento di campagne informative sui principali mezzi di comunicazione. L'ultimo comma dell'articolo 5 prevede che entro un mese dall'entrata in vigore della legge il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti renda disponibili sul sito istituzionale del portale dell'automobilista delle interfacce applicative al fine di dare la possibilità ai gestori, nel rispetto della *privacy* degli utenti, di consultare i dati essenziali per assicurare lo svolgimento corretto del servizio (copertura assicurativa, revisione del veicolo, ecc.).

L'articolo 6 stabilisce che a decorrere dall'anno 2019, è riconosciuto un credito di imposta fino all'importo massimo di 10 mila euro annui, nel limite massimo complessivo di 1 milione di euro annui, alle imprese che adempiono alle disposizioni di cui all'articolo 5, comma 1, e che gestiscono direttamente servizi di *car pooling*, rimettendo ad un decreto interministeriale la definizione dei criteri e delle modalità per l'accesso al credito d'imposta. Si prevede che il decreto sia sottoposto alle Commissioni parlamentari competenti secondo la procedura del cosiddetto "doppio parere". È inoltre prevista la copertura finanziaria dell'intervento.

L'articolo 7 prevede infine che le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono ad attuare quanto previsto dalla

presente legge, compatibilmente con i propri statuti di autonomia e con le relative norme di attuazione.

2. Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il contenuto dei due provvedimenti, recando misure in materia di mobilità sostenibile, è principalmente riconducibile alla materia “tutela dell'ambiente”.

La materia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema è riconosciuta come competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lett. s). In proposito, la Corte costituzionale ha peraltro ripetutamente affermato che “non si può discutere di materia in senso tecnico, perché la tutela ambientale è da intendere come valore costituzionalmente protetto, che in quanto tale delinea una sorta di «materia trasversale», in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, anche regionali, fermo restando che allo Stato spettano le determinazioni rispondenti ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale” (*ex multis*: sentenze n. 278/2012, n. 171/2012, n. 20/2012, n. 235/2011, n. 191/2011, n. 225/2009, n. 12/2009, n. 378/2007).

Inoltre, introducendo una forma contrattuale nuova che disciplina la specifica tipologia di trasporto gratuito denominata car pooling, la proposta di legge rientra altresì nella materia “ordinamento civile” di cui all'articolo 117, comma secondo lettera l) della Costituzione, di esclusiva competenza statale. Con riferimento all'articolo 6, che riconosce un credito di imposta alle imprese, deve essere richiamata la materia “sistema tributario dello Stato” ascritta alla competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma, lett. e), Cost.).

Viene infine in rilievo la materia “trasporto locale”, di competenza residuale regionale. Come rilevato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 50 del 2005, in caso di interferenze tra norme rientranti in materie di competenza statale ed altre di competenza concorrente o residuale regionale, “può parlarsi di concorrenza di competenze e non di competenza ripartita o concorrente. Per la composizione di siffatte interferenze la Costituzione non prevede espressamente un criterio ed è quindi necessaria l'adozione di principi diversi”. I principi enucleati dalla Corte sono il principio di prevalenza, che può applicarsi “qualora appaia evidente l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre” (nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenze n. 44 del 2014, n. 118 del 2013, n. 334 del 2010, n. 237 del

2009), ed il principio di leale collaborazione, “che per la sua elasticità consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni” ed impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle regioni, a salvaguardia delle loro competenze (nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenze n. 44/2014, n. 234/2012, n. 187/2012, n. 88/2009, n. 50/2008, n. 213/2006, n. 133/2006, n. 231/2005, n. 219/2005).

3. Documenti all’esame delle istituzioni dell’Unione europea

Le istituzioni europee sono favorevolmente orientate nei confronti di forme di condivisione dei mezzi di trasporto riconducibili alla economia collaborativa o *sharing economy*, quali il *car sharing* o il *car pooling*, ritenute utili per aumentare il tasso di utilizzo dei veicoli circolanti sulle strade, decongestionare il traffico urbano e ridurre le emissioni di gas ad effetto serra. Sulla *sharing economy* nel suo complesso, la Commissione europea ha adottato nel 2016 alcune linee guida con la comunicazione Un'agenda europea per l'economia collaborativa, COM(2016) 356.

Nello stesso anno, il Parlamento europeo, con la risoluzione del 24 novembre 2016 sulle nuove opportunità per le piccole imprese di trasporto, compresi i modelli di economia collaborativa (2015/2349(INI)) ha invitato la Commissione, gli Stati membri e gli enti locali a promuovere, nel settore dei trasporti, modalità di condivisione, quali il *car sharing*, il *bicycle sharing*, il trasporto merci condiviso, i taxi collettivi e il *car pooling*, favorendone l'interconnessione con i trasporti pubblici. Lo stesso atto di indirizzo invitava la Commissione UE a monitorare attentamente lo sviluppo dell'economia digitale e l'impatto delle iniziative legislative dell'«Agenda digitale» nel settore dei trasporti e rivolgendosi oltre che alla Commissione, anche agli Stati membri e alle parti sociali, invitava altresì a vigilare sull'impatto della digitalizzazione sul numero e sulle tipologie delle professioni nel settore dei trasporti al fine di garantire che le “politiche sociali e occupazionali si mantengano al passo con la digitalizzazione del mercato del lavoro dei trasporti”. Nel 2017 il Parlamento europeo si pronuncia nuovamente in materia con due ulteriori atti di indirizzo:

la risoluzione del 18 maggio 2017 sul trasporto stradale nell'Unione europea (2017/2545(RSP)) in cui si afferma l'opportunità di promuovere il *car*

pooling o il *car sharing* con la finalità di ridurre le emissioni nel settore dei trasporti su strada. Il testo definisce il *car pooling* e il *car sharing* risorse importanti “per lo sviluppo sostenibile della connettività, tra l'altro nelle regioni ultraperiferiche, montane e rurali” e conseguentemente invita “la Commissione, gli Stati membri e le autorità locali a promuovere l'emergere di modelli di economia collaborativa in questo campo”; la risoluzione del 15 giugno 2017 su un'agenda europea per l'economia collaborativa (2017/2003(INI)) sottolinea “la necessità di offrire certezza giuridica alle piattaforme e ai loro utenti per garantire lo sviluppo dell'economia collaborativa nel settore dei trasporti dell'UE”, avendo ribadito l'importanza di operare una distinzione tra “il *car pooling* e la condivisione dei costi nel quadro di un viaggio in corso che il conducente ha pianificato per fini propri, da un lato, e i servizi regolamentati per il trasporto passeggeri, dall'altro”.

La Commissione europea è tornata a sottolineare l'importanza del contributo che forme di economia collaborativa possono apportare alla riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra e alla decarbonizzazione con le seguenti comunicazioni:

Un'agenda per una transizione socialmente equa verso una mobilità pulita, competitiva e interconnessa per tutti, COM(2017) 283 in cui si evidenziano le potenzialità derivanti dallo “sviluppo di soluzioni di mobilità cooperative, interconnesse e altamente automatizzate” o da “nuovi concetti di mobilità, ad esempio il *car sharing*”;

Verso la mobilità automatizzata: una strategia dell'UE per la mobilità del futuro COM(2018) 283, sui veicoli autonomi, in cui si legge che questi, oltre a garantire la mobilità a persone non in grado di guidare autonomamente (anziani o disabili) o non sufficientemente servite dal trasporto pubblico, potrebbero “incentivare i sistemi di car-sharing e il concetto di “mobilità come servizio”, abbattendo costi e tempi dei trasporti, migliorando l'urbanistica e la qualità dell'aria;

Un'Europa che protegge: aria pulita per tutti, COM(2018)330, in cui, evidenziato come il settore dei trasporti sia il maggior produttore di emissioni di ossido di azoto, vengono individuate soluzioni nella diffusione di modi di trasporto più puliti attraverso la pianificazione urbana o sistemi di *car sharing*.

4. Considerazioni finali

Il nostro Paese è da sempre legato a una solida tradizione motoristica e, in particolare, le automobili rimangono in testa ai principali mezzi di trasporto scelti per spostarsi nelle città della penisola (93 per cento): la maggioranza degli italiani continua a considerare l'automobile personale come il mezzo di trasporto preferito e, secondo una ricerca di Deloitte, due persone su tre hanno intenzione di acquistarne una nei prossimi tre anni.

Il tasso di motorizzazione e di plurimotorizzazione delle famiglie italiane è tra i più alti d'Europa. Abbiamo un primato europeo anche sulle vendite ai privati mentre è bassa la quota di automobili vendute alle aziende: ciò significa che l'automobile in Italia rimane un «bene passionale», un bene che i privati desiderano acquistare, possedere e mantenere a proprie spese. Si desidera, in sintesi, conservare la proprietà dell'automobile.

La crisi finanziaria ha in parte però incrinato questa tendenza: i proprietari di automobili sono diventati sempre più sensibili all'aumento dei prezzi del carburante, all'aumento dei costi di parcheggio e alle imposizioni locali quali pedaggi e tasse sul traffico.

Riguardo ai mezzi di trasporto, l'automobile ha ancora il primato, arrivando a essere utilizzata per circa due terzi degli spostamenti, mentre i diversi mezzi del trasporto pubblico si attestano in totale solo all'11 per cento circa e la mobilità attiva (spostamenti a piedi o in bicicletta) al 20 per cento.

Se pure la riduzione dell'uso dell'automobile è auspicabile, è pur vero che il trasporto pubblico locale non è in grado da solo di soddisfare tutte le esigenze di mobilità e che, soprattutto negli ultimi anni, è in forte affanno con il progressivo taglio dei fondi subito dalle regioni. Tutti questi fattori insieme, la disponibilità di un considerevole parco di autovetture private in circolazione, l'aumento dei costi per il mantenimento dell'automobile e, non da ultimo, la scarsità di risorse destinate al trasporto pubblico locale fanno dell'Italia il Paese ideale per sperimentare nuove forme di mobilità, anche basate sulla condivisione dell'uso degli autoveicoli.

Tuttavia, la conoscenza e la diffusione di queste forme di sharing economy applicate alla mobilità è però in Italia molto ridotta rispetto agli altri Paesi europei. L'incentivazione di tali forme innovative di mobilità diviene perciò fondamentale se consideriamo che nel 2050, secondo la FAO, il 70 per cento della popolazione mondiale vivrà nelle città, rispetto all'attuale 49 per cento.

In questa prospettiva è fondamentale soprattutto sviluppare misure per promuovere e incentivare il car pooling, che, come visto, a differenza del car sharing, si basa sulla condivisione del veicolo tra più utenti nello stesso spazio e arco temporale, garantendo così un aumento del tasso di occupazione del veicolo (coefficiente di riempimento) con tutto ciò che ne deriva rispetto alla quantità di veicoli circolanti, ai consumi, ai costi e all'occupazione di spazi per la sosta.

La mobilità in Italia è sempre più un fenomeno locale con spostamenti a breve raggio che, per lo più, avvengono all'interno della città. La somma degli spostamenti di passeggeri al di sotto di 10 chilometri vale infatti il 70 per cento del totale e quindi aumentare il tasso di occupazione dei veicoli in città, che oggi è di 1,2 passeggeri, comporterebbe un immediato abbattimento della congestione del traffico veicolare e dell'inquinamento, un risparmio energetico nonché una riduzione del rischio di incidentalità e un'ottimizzazione dei parcheggi delle vetture. Se si viaggiasse con automobili piene, condividendo i posti liberi, si risparmierebbero ogni anno ben 40 miliardi di tonnellate di anidride carbonica (CO₂). Il car pooling potrebbe quindi dare quel considerevole contributo nel raggiungimento degli obiettivi europei relativi alle emissioni di anidride carbonica, che i metodi tradizionali del blocco della circolazione e il metodo delle targhe alterne non sembrano più riuscire a dare. Inoltre, la congestione del traffico in Italia costa l'1,5 per cento del prodotto interno lordo (PIL), ovvero più di 20 miliardi di euro (Ambrosetti, 2012). Al livello del singolo utente, questo implica che il costo aggiuntivo delle ore trascorse nel traffico, in alcune città, può superare anche 1.000 euro annui per un utente del trasporto privato e 600 euro per un utente del trasporto pubblico. Oltre ai costi sociali, ci sono poi quelli individuali: il costo medio dell'automobile per singolo automobilista è di 5.500 euro l'anno (fondazione Caracciolo, 2007), mentre in termini di costi di trasporto, secondo uno dei principali operatori di car pooling, i vantaggi per gli utenti sarebbero stati quantificati in 55 miliardi di euro in benzina e in pedaggi, una cifra pari al 3,5 per cento del PIL italiano, con un abbattimento dei costi di trasporto che può arrivare quasi al 50 per cento per le tratte medio-lunghe e, per chi mette a disposizione la propria automobile, fino al 75 per cento.

Vale la pena sottolineare, però, che non si parla ovviamente di un guadagno ma di un risparmio, in quanto il car pooling non è un'attività commerciale ma un fenomeno sociale spontaneo che, facilitato dalla rete internet e dallo

sviluppo delle nuove tecnologie, promuove l'incontro tra domanda e offerta senza intermediari. L'economia della condivisione può quindi migliorare la qualità della vita, promuovere la crescita economica, in particolare su scala locale, e ridurre gli effetti negativi delle attività antropiche sull'ambiente. Essa può inoltre generare nuovi posti di lavoro di qualità e, contestualmente, incrementare la disponibilità e l'efficienza dell'uso di molti beni, servizi e infrastrutture aiutando a ridurre i costi per gli utenti.

Per rendere reali e consistenti i vantaggi sociali, economici e ambientali offerti dal car pooling il sistema deve però innanzitutto uscire da un uso di nicchia puntando ad ampliare il suo bacino di utenti e a divenire anche uno strumento di mobilità urbana di uso quotidiano e non, solamente, uno strumento per una ristretta nicchia di persone, «pionieri» della mobilità alternativa, che lo utilizzano, come attualmente accade, saltuariamente e principalmente in ambito extraurbano.

In secondo luogo, per sviluppare queste nuove forme di mobilità è necessario destinare fondi all'effettivo sostegno di progetti di ricerca, sviluppo e innovazione del settore. Si pensi in particolare alla ricerca in ingegneria elettronica e informatica al fine di realizzare software, piattaforme web e nuovi strumenti o tecnologie ITS che vadano nella direzione di migliorare l'incrocio di dati e di rendere il car pooling sempre più funzionale, tracciabile, certificabile e in qualche modo più sicuro.

*Strategie di regolazione per la risoluzione
dei conflitti di interesse generati
dalla proliferazione dell'affitto breve attraverso
l'intermediazione digitale*

di Andrés Boix Palop

Title: Regulatory strategies for the resolution of conflicts created by the proliferation of short-rentals made throughout digital platforms

Abstract: The emergence of digital platforms dedicated to intermediation in the short-term rental market has caused this market to increase exponentially in recent years. With this increase, new problems of coexistence or issues related with the articulation of the provision of these services have appeared, as well as some negative externalities. This paper analyses how to deal with this situation and some of the possible regulatory responses to this situation, as well as tries to evaluate which are the best ones to solve the problems actually raised.

1. La rivoluzione in materia di affitto a breve durata attraverso le piattaforme di intermediazione digitale

L'evoluzione delle società, dell'economia e delle tecnologie che si utilizzano per il lavoro, gli scambi e lo svago comportano inevitabilmente trasformazioni periodiche¹.

¹ Traduzione in italiano del saggio BOIX PALOP, A., *Estrategias regulatorias para la resolución de los conflictos de intereses generados por la intermediación digital*, en DE LA ENCARNACIÓN, A.M. (Dir.), *La regulación del alojamiento colaborati-*

Le novità che sta portando con sé l'irruzione della cosiddetta "economia collaborativa" sono un caso di scuola che permette di illustrare il fenomeno descritto molto più da vicino e con ripercussioni molto più evidenti che in ogni cambiamento o novità del passato².

Per sharing economy o collaborative economy intendiamo quelle attività che, grazie ad un'intermediazione efficiente permette alla tecnologia digitale – in cui si stanno sviluppando moltissime piattaforme online – di mettere in contatto chi offre beni e servizi con chi ne ha bisogno³.

Il primo e più importante mercato in cui l'economia collaborativa sta facendo sentire sempre di più il suo peso è quello delle sistemazioni e alloggi di breve durata.

Come è risaputo, il successo delle piattaforme di intermediazione come Airbnb ed equivalenti sta cambiando il turismo residenziale sia di breve che di media durata.

L'impatto di questi cambiamenti in un'economia come quella spagnola è enorme, almeno per due ragioni: in primo luogo per il turismo, soprattutto delle nostre zone costiere e delle medio-grandi città, che sono destinazioni particolarmente richieste e che per questo finiscono per esercitare una notevole pressione su un certo tipo di mercato residenziale. La domanda, come senza dubbio non è necessario spiegare, è molta ed è prevedibile che continuerà ad esserlo; in secondo luogo, però l'offerta stessa è anche considerevole e sarà anch'essa chiamata a continuare a crescere. La crisi economica e il precariato in un sistema economico poco innovatore con un tessuto imprenditoriale debole, dedicato ad attività produttive di scarso valore aggiunto e per questo non particolarmente ben pagate, rafforza l'idea di investire nell'attività immobiliare tenendo conto che le rendite possono essere molto superiori ad altre che richiedono molti più sforzi e alla fine, non compensano economicamente.

vo viviendas de uso turístico y alquiler de corta estancia en el derecho español, Thomson-Reuters Aranzadi, pp. 261-294, a cura di Angela Wanda Coppola (Università di Napoli).

² AZNAR TRAVAL, A., *Economía colaborativa, alojamiento y transporte*, Thomson-Reuters Aranzadi, 2017, pp. 120-121.

³ BOIX PALOP, A. (2016), «Competitive Risks in the Sharing Economy and the European Union Market Regulation», Draft at SSRN: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2863032.

Il problema è che una regolamentazione che scommetta senza ostacoli, lasciando incontrare domanda e offerta già considerevolmente grandi attualmente e con grandi potenzialità di crescita, presuppone l'incentivo a sviluppare un certo modello economico che tenga necessariamente conto però di alcuni inconvenienti.

In primo luogo prosciugherà risorse di ogni tipo, di capitali e umane, verso attività, di nuovo è necessario ricordarlo, di scarsissimo valore aggiunto e con una componente innovativa nulla. In secondo luogo presuppone la consacrazione di un modello di società in cui lo squilibrio di risorse in entrata continua ad ampliare queste differenze di partenza. Se da un lato è certo che ci siano piccoli proprietari che potranno sfruttare "l'alloggio collaborativo" per incassare piccole entrate, da un altro è anche vero però che il settore è sempre più colonizzato da piccole-medio imprese, che direttamente operano come offerenti di alloggi turistici residenziali online piuttosto che per altre vie, con percentuali che non pochi studi portano già al 70%⁴.

In terzo luogo, lasciar andare a "briglie sciolte" e quindi senza limiti queste attività, significa potenziare un particolare tipo di turismo che si orienterà verso un turista che nulla lascerà alla nostra economia.

Una politica di sviluppo economico e sociale urbano di qualità su scala urbana, dovrebbe occuparsi o almeno diversificare e esplorare, regolamenti alternativi che incentivino, direttamente o indirettamente, la comparsa di altre alternative di guadagno e valorizzazione dello spazio urbano. Ci sono, quindi, ragioni per auspicare norme che impongano limiti a queste attività nelle nostre città, così come sta accadendo nella maggior parte delle città europee e spagnole già affette da questo fenomeno⁵.

1.2. Alcuni effetti positivi e benefici desiderabili

In appena cinque anni, il settore delle sistemazioni turistiche inteso in senso ampio – si intende non solo quello stagionale ma tutto il sistema di alloggi

⁴ GIL GARCÍA, 2017.

⁵ DE LA ENCARNACIÓN, A.M. (2016), «Alojamiento colaborativo, viviendas de uso turístico y plataformas virtuales», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma*, 5, pp. 9-16.

a breve durata, da parte di persone che trascorrono un determinato periodo di tempo in un paese differente rispetto a quello abituale di appartenenza – è stato profondamente trasformato dall'intervento dell'intermediazione digitale su larga scala.

Quelle che inizialmente erano solo piattaforme che facilitavano certi usi collaborativi, hanno iniziato a consolidarsi e a convertirsi in nuovi anelli di una nuova catena di valore di un settore oggi in espansione.

L'efficienza di questa intermediazione digitale ha portato alla diversificazione della domanda con la conseguente generazione di sempre più offerta o viceversa, in un circolo virtuoso innegabile però con effetti viziati che non possono passare indisturbati⁶.

In termini generali è ovvio che introduce maggior efficienza nel mercato delle abitazioni – o almeno nell'uso delle abitazioni a breve durata – e questo è ciò che ha portato a città come Londra a realizzare una grande liberalizzazione del settore, permettendo gli affitti di breve durata prima vietati⁷. Si può considerare, inoltre, che questo porterà ad un efficiente sfruttamento generale del patrimonio immobiliare, generando sicuramente più reddito rispetto ad altri mezzi decisamente meno proficui.

1.3. Inconvenienti connessi e problemi generati dalla proliferazione di alloggi collaborativi

Nonostante tutto, l'impatto di questi miglioramenti sull'efficienza ha comportato anche conseguenze di altro tipo che possiamo considerare un po' meno positive.

Si tratta in alcuni casi di esternalità negative e in altri di conseguenze indesiderate dirette, dovute all'incremento dell'efficienza. Le più importanti sono:

- Esternalità negative derivate dalle molestie, rumori e sporcizia prodotti dagli utilizzatori degli appartamenti che, trattenendosi in loco per poco tempo senza subire i controlli sociali associati ad una convi-

⁶ OSKAM, J., BOSWIJK, A. (2016), «AirBnb: the future of networked hospitality businesses», *Journal of Tourism Futures*, n. 1 pp. 22-42.

⁷ CANTOS MARTÍN, R. (2014), «La planificación turística y los entes públicos de gestión en el desarrollo de las grandes ciudades: los modelos de Barcelona y Londres», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, n. 182, pp. 649-670.

venza stabile, tendono in maggior misura, rispetto ai vicini tradizionali, a non rispettare le norme di pacifica convivenza. Questo tipo di esternalità solitamente si combatte con norme che aspirano ad un maggior controllo sulle possibili infrazioni, incrementando sanzioni (implementando la vigilanza sui proprietari o gli intermediari), ma ad oggi si sono dimostrati effettivamente poco efficaci.

- Esternalità negative conseguenza dei costi aggiuntivi che un maggior flusso di turisti genera inevitabilmente nelle nostre città in termini di pulizia, sicurezza, necessità di ampliamento e miglioria di certe strutture pubbliche. Il modo di far fronte a queste esternalità è cercare di assorbire questi costi, stabilendo che tali attività paghino i costi corrispondenti. Ciò potrebbe essere visto come tributo aggiuntivo (nelle Baleari e Catalogna ci sono imposte autonome che pagano gli utilizzatori delle strutture turistiche come alberghi ecc, chiamate “tassa turistica” e nella comunità Valenciana si sta dibattendo sulla sua introduzione, anche se è in corso una certa polemica al riguardo da parte di chi considera che già altre imposte dirette o indirette garantiscono quest’“assorbimento” sufficiente di costi). Altre alternative presentate, ma tuttavia non ancora concretizzate, potrebbero passare come misure volte a modificare la Ley de Haciendas Locales, che comporterebbero supplementi sulla tassa sui beni immobili deciso su scala locale per gli immobili destinati a tale tipo di uso.

- Insieme alle esternalità ci sono conseguenze non già indirette ma dirette dovute al guadagno di efficienza economica a corto raggio che, nonostante tutto, possono supporre effetti non desiderabili. Il più importante fra questi è sicuramente l’incremento del prezzo degli immobili più quotati per il particolare mercato degli alloggi turistici o stagionali. Dato che questi appartamenti possono rappresentare una percentuale molto importante di alcuni quartieri o città molto turistiche, così come anche una percentuale poco apprezzabile in altri, la problematica è molto differente e variegata. Al momento, in alcuni quartieri delle grandi città o di alcune destinazioni, così come in alcune località dedite al turismo di massa, la domanda è crescente e proporzionale all’incremento delle possibilità di guadagno risultanti dal destinare questi immobili ad usi turistici. La conseguenza inevitabile è che questi appartamenti spariscono dal mercato residenziale ordinario

e tradizionale, con la conseguente riduzione di offerta e di un importante aumento dei prezzi. Quest'aumento dei prezzi conduce inevitabilmente all'espulsione di ampie fasce di popolazione locale e all'apparizione di nuove difficoltà sociali in un mercato, quello immobiliare, già di per sé problematico in Spagna⁸. Il modo di affrontare questa conseguenza diretta – nel caso in cui venisse considerata negativa – è molto difficile da immaginare e probabilmente necessiterebbe di una serie di misure coordinate, al di là della semplice regolamentazione delle condizioni di alloggio o della fissazione di tributi, piuttosto con la ripartizione dello spazio urbano e altre considerazioni di pianificazione economica che richiedono una valutazione più attenta.

- In stretta relazione con questa conseguenza e vincolata direttamente alla pianificazione urbana abbiamo la proliferazione e la saturazione di certi usi nelle zone urbane ad alta domanda turistica, che soppiantano e espellono altre alternative per il loro maggior costo di opportunità verso altre zone della città.

Inoltre, bisogna tenere in considerazione che i lavoratori estranei a questo tipo di contratti devono poter beneficiare della piena protezione, nonostante al giorno d'oggi questa rappresenti una nicchia abituale di economia sommersa. Nonostante ciò, deve essere segnalato che questo lavoro remunerato non dichiarato, quando si rende, lo si fa maggiormente con mezzi tradizionali e non tanto con l'utilizzazione a sua volta di piattaforme di intermediazione e meccanismi "collaborativi" volte al raccoglimento della forza lavoro necessaria allo svolgimento dei lavori separati più abituali in questi casi (pulizia, attenzione al turista, ecc...), sebbene l'utilizzazione di queste piattaforme sia un'alternativa che potrebbe assumere importanza nei prossimi anni.

In tutti i casi e come rispetto della Sicurezza Sociale, la competenza tanto regolatoria come quella di controllo è esclusiva dello Stato. In questo modo deve essere ricordata di nuovo l'importanza di una corretta protezione dei lavoratori e che l'occupazione generata affiori grazie ad effetti che non aggravi-

⁸ PONCE SOLÉ, J. (2017), «Cincuenta años de relaciones entre Derecho urbanístico y vivienda asequible en España», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n. 331, pp. 343-372.

no i pregiudizi e le distorsioni competitive indesiderati, come conseguenza indiretta da tenere in considerazione insieme a quelle più dirette ed ovvie (necessità di protezione dei lavoratori)⁹.

2. Strategie regolatrici in materia di sistemazioni collaborative

2.1. La regolamentazione dell'attività differenziata rispetto al contratto di affitto tipicamente patrimoniale.

Un primo aspetto che deve essere considerato affrontando le possibilità di azione su scala locale sulla organizzazione delle sistemazioni e alloggi di natura collaborativa e, in generale, per la regolamentazione dell'utilizzazione a scopo di lucro degli appartamenti e altre alternative di abitazioni come strumento per lo sviluppo di un'attività economica consistente nell'offerta di questi spazi per periodi di breve durata a persone che li richiedono per ragioni turistiche o similari, è che stiamo parlando già di alcuni anni, di un fenomeno o anche, di un protagonista, del tutto autonomo. Così, la regolamentazione della locazione di appartamenti realizzata come mera gestione patrimoniale – si tratta quindi di rendimento economico derivato da un uso del bene alternativo rispetto a quello inteso come spazio al servizio del suo proprietario – è regolata dalla legge 29/1994 sull'organizzazione urbana per i territori di regime civile comune, data la competenza in materia secondo l'articolo 149.1.8. CEE allo stato, salvo quella delle Comunità autonome con diritto civile proprio codificato prima della sua entrata in vigore. Tuttavia, questa stessa norma stabilisce, dalla sua riforma nel 2013, all'art 5, una eccezione in materia di locazione stagionale¹⁰. Così, la cessione per un breve periodo di tempo di un immobile ammobiliato ed equipaggiato a pronto utilizzo, commercializzata o promossa tramite canali di offerta turistica realizzata a scopo di lucro, può essere rego-

⁹ TODOLÍ SIGNES, A. (2017), *El trabajo en la era de la economía colaborativa*, Tirant lo Blanch.

¹⁰ CAMPUZANO TOMÉ, H. (2015), «El alquiler de viviendas de uso turístico a partir de la ley 4/2013: la necesaria interpretación conjunta de la LAU y de la legislación turística autonómica», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, n. 749, pp. 1199-1205.

lamentata attraverso un regime specifico, ma derivato da quella relativa al turismo, che è di competenza autonoma dato che la disciplina delle attività turistiche può essere assorbita dagli Statuti di Autonomia – e così è stato in tutti i casi¹¹. Di fatto questa riforma della legislazione statale è la risposta al consolidamento di norme autonome che regolavano dettagliatamente e direttamente le condizioni economiche e di qualità minima che potevano esigersi per attività turistiche consistenti proprio nella messa a disposizione di appartamenti ad uso turistico. La pretesa di queste norme era, in origine, la mera protezione dei consumatori/ turisti cercando per questo di garantire, in un sistema in cui le asimmetrie informative e la possibile mancanza di protezione degli utenti erano particolarmente importanti – talvolta si trattava di persone straniere, in quasi tutti gli altri casi di locazione di un bene in un posto lontano dalla residenza abituale e ciò rende difficile qualsiasi forma di protesta e a la ricompilazione di dati sull'offerta ecc. – il funzionamento del mercato in modo più soddisfacente possibile senza eccessive distorsioni¹². Per realizzare ciò, si approvarono le prime normative in materia, naturalmente centrate, sugli usi turistici più tradizionali – locazione di appartamenti, normalmente in modo stagionale, e maggiormente concentrati in certe zone del paese.

2.2. Strategie tributarie e fiscali

In materia tributaria e della sicurezza sociale, risulta ovvio che qualsiasi attività imprenditoriale dovrebbe tener conto in maniera responsabile della sicurezza sociale, i cui fini, legislazione e relativo controllo del rispetto sulla sua realizzazione dipendono dallo stato. Né gli enti locali né le Comunità autonome hanno competenza o margine di azione per la sua realizzazione e ciò al di là delle campagne di informazione o sensibilizzazione che, in ogni caso, possano considerarsi pertinenti.

Deve essere segnalato, ad ogni modo, che si tratta di un aspetto rilevante dal punto di vista della competitività di questi nuovi modelli di contratti che è

¹¹ BLANQUER CRIADO, D. (1999), *Derecho del Turismo*, Tirant lo Blanch, pp. 25-50.

¹² FRANCH FLUXÀ, J. y RIBAS CONRADO, J.F. (2013), «El alquiler de viviendas para uso vacacional. Perspectiva actual, problemas y propuestas legales», *Estudios Turísticos*, n. 195, pp. 33-57.

importante che sia adeguatamente risolto onde evitare concorrenza sleale garantendo allo stesso tempo una contribuzione equa per la sostenibilità del sistema. Le strategie rispetto alla regolamentazione giuridica delle attività di locazione turistica o a breve durata, che sia chiamata “collaborativa” o che sia semplicemente definita per la sua durata, scopo o mera intermediazione di piattaforme digitali che operano nel mercato, sono quindi semplici da stabilire e devono garantire che tutta la relativa attività economica contribuisca anche a fini fiscali così come fiscalmente contribuiscono tutte le altre attività con cui compete. E ciò nonostante possano stabilirsi alcune sfumature per le attività irregolari e di rendimento al di sotto di una determinata soglia¹³.

In questa materia come è risaputo, non ci sono problemi giuridici di fondo così tanto rilevanti che impediscano di raggiungere quest’obiettivo, anche se non mancano problemi pratici derivati dal fatto che in alcune occasioni la ricompilazione delle informazioni rilevanti può essere complessa e onerosa per le amministrazioni pubbliche in mancanza delle collaborazioni delle piattaforme di intermediazione.

Per questo e coerentemente con una corrente che per lo più si è andata incrementando negli ultimi anni sono notevolmente aumentate le possibilità dei poteri pubblici di esigere questo tipo di informazioni, le grandi questioni giuridiche negli ultimi anni riguardano proprio l’approvazione di norme, leggi e regolamenti, che sia su scala statale, autonoma o locale, stanno disciplinando l’obbligo di questi intermediari di fornire tutte queste informazioni, ad esempio, a fini fiscali¹⁴. Non c’è da meravigliarsi quindi che in tutte le norme autonome di recente approvazione questa esigenza si faccia sentire sempre di più e sia sempre più espressa¹⁵.

¹³ BILBAO ESTRADA, I. (2018), «Imposición sobre la renta y alojamiento colaborativo», en A.M. DE LA ENCARNACIÓN (Dir.), *La regulación del alojamiento colaborativo viviendas de uso turístico y alquiler de corta estancia en el derecho español*, Thomson-Reuters Aranzadi, pp. 475-502.

¹⁴ SANZ GÓMEZ, R.J. (2018), «Sé lo que hicisteis el último verano: alojamiento turístico colaborativo y obtención de información tributaria», en A.M. DE LA ENCARNACIÓN (Dir.), *La regulación del alojamiento colaborativo viviendas de uso turístico y alquiler de corta estancia en el derecho español*, cit., pp. 503-526.

¹⁵ GIMENO FERNÁNDEZ, C. (2018), «La regulación de las viviendas de uso turístico en la Comunidad valenciana», en A.M. DE LA ENCARNACIÓN (Dir.), *La regulación del alojamiento colaborativo viviendas de uso turístico y alquiler de corta*

Così e già da un anno in materia tributaria la situazione attualmente inizia ad essere maggiormente controllata da parte di AEAT. Tutte le rendite generate da queste attività, sia se considerate imprenditoriali o come rendimento da capitale immobiliare devono essere dichiarate e tassate a partire dalle soglie fissate secondo la legislazione statale. Non ci sono dubbi giuridici sulla necessità del rispetto di queste norme e al giorno d'oggi esiste già un intenso lavoro di fiscalizzazione per le quali, inoltre, le autorità statali hanno realizzato contatti con le piattaforme di intermediazione più abituali con l'obiettivo di raggiungere accordi per l'acquisizione di dati che permettano di semplificare i lavori di controllo.

Attualmente è questione dibattuta a livello giudiziario se le possibilità di ispezione dell'AEAT siano sufficienti o meno ad obbligare queste piattaforme di intermediazione, così come pretendono le autorità spagnole, a somministrare tutti i dati, inclusi quelli economici, delle transazioni realizzate sugli immobili siti nel territorio spagnolo. Non ci sono, da una prospettiva strettamente giuridica, troppi dubbi sul fatto che la giustizia spagnola considererà che di fatto quest'obbligo esiste. È tuttavia incerto, d'altra parte, come possano reagire le piattaforme a fronte della conferma di questa eventualità. In ogni caso tutte queste questioni devono relazionarsi con l'effettiva capacità di attuazione delle norme giuridiche già in vigore, prima ancora di verificare la possibilità di trasformazione del quadro giuridico.

Inoltre, è interessante indicare che c'è una possibilità di modificazione in materia fiscale da parte delle Comunità autonome: stabilire imposte sulle stanze turistiche sulla base di quelle già esistenti in Catalogna e Isole Baleari. Né la prima esperienza (la legge delle Isole Baleari 7/2001, successivamente abrogata), né quelle attualmente vigenti (legge catalana 5/2012 e legge delle Isole Baleari 2/2016) contemplano la partecipazione dei municipi nella definizione di operazioni imponibili o altre tipologie di gravami, né sembra che nelle Comunità autonome in cui un'imposta simile è oggetto di discussione, si scommetta su questa forma di corresponsabilità. Nemmeno gli esperti chiamati a riflettere sulla riforma locale hanno scommesso sulla corresponsabilità CCAA/enti locali ma per la creazione di un nuovo tributo di queste caratteristiche regolato dalla LRHL a favore dei municipi che semplicemente, rim-

estancia en el derecho español, cit., pp. 347-364.

piazzerebbe quelli delle CCAA¹⁶. Ci sono una serie di elementi che avallerebbero, nonostante tutto, la convivenza di questa iniziativa:

- Il turismo è un'attività economica che genera ricchezza però crea numerose esternalità negative e conseguenze ambientali, che in questo modo si può aspirare ad internalizzare, sebbene parzialmente;
- La regolamentazione del turismo è competenza autonoma e i costi in cui incorrono le amministrazioni pubbliche come conseguenza dello stesso si collocano essenzialmente a livello autonomico e locale, pertanto è logico che il relativo regime fiscale debba stabilirsi a questo livello;
- Incrementare i tributi sull'attività turistica la rende marginalmente meno redditizia, il che potrebbe abbassare il costo di opportunità di altre attività che concorrono con quelle per certe risorse materiali e personali, incentivando che si utilizzino più investimenti e capitale umano in attività a maggior valore aggiunto; rispetto al mercato degli immobili residenziali, qualche misura che incoraggi comparativamente la locazione turistica e riduca con questo la sua redditività beneficia a che si destinino più appartamenti al mercato residenziale, quello che può essere interessante in un contesto in cui ci sia molta pressione sul prezzo degli appartamenti e degli affitti residenziali (sempre, come è ovvio, in quanto misure complementari ad altre che possano adottarsi, perché sola non ha la capacità di risolvere la questione).

Occorre considerare inoltre che un imposta di questo tipo, benché questa strada fino ad ora in Spagna sia inesplorata, potrebbe essere un modello molto interessante di corresponsabilità fiscale tra enti locali e Comunità autonome nella misura in cui vi sia la possibilità di stabilire, a differenza di quanto hanno dovuto fare altre CCAA (imposte autonome) o di quello che propone la re-

¹⁶ MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2017), *Informe de la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Local*, p. 59.

lazione degli esperti in materia di finanziamenti locali del Ministero delle Finanze (centralizzare l'imposta come statale e concedere la sua gestione esclusivamente agli enti locali¹⁷), un tributo ripartito, con un ramo autonomo comune a tutto il territorio valenciano (che potrebbe servire per internalizzare certi costi ambientali o sanitari che genera l'attività turistica) e con un altro ramo strettamente locale che ogni comune potrà decidere di attivare liberamente o meno, così come disciplinarne la quantità. I vantaggi sarebbero evidenti, significa permettere ad ogni comune di operare da un modo ad un altro, in base all'arrivo dei turisti (desiderato dalle zone rurali ad esempio) o a quelle località maggiormente saturate in cui i costi sociali che genera l'attività sono maggiori. Ovviamente qualsiasi Comunità autonoma che stabilisca un'imposta con questa struttura potrà, da parte sua, modulare la sua parte, incluso lasciarla in un primo momento senza attivarla se lo considerano più conveniente.

Questa iniziativa, inoltre, potrebbe essere un interessante vettore di seconda decentralizzazione e di corresponsabilità fiscale fra autonomie e enti locali, nella gestione e creazione di spazi tributari condivisi, qualcosa ad oggi praticamente inesplorato in Spagna. Una misura come questa sarebbe molto positiva se i municipi potessero partecipare, al meno in parte, alla definizione delle imposte così come certamente al beneficio della parte corrispondente delle risorse ottenute. Un disegno come proposto permetterebbe di modulare in prossimità differenziando alcune situazioni da altre, la convenienza o meno di tassare queste attività (dipendendo dai costi che si generino, che solitamente sono su scala locale in gran parte o semplicemente secondo la politica turistica di ogni comune). Questo è un esempio paradigmatico delle virtù e dei vantaggi della corresponsabilità¹⁸.

¹⁷ MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2017), *Informe de la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Local*, p. 59.

¹⁸ BOIX PALOP, A. (2017), «Fundamentos y retos jurídicos de las relaciones financieras entre Comunidades Autónomas y Entidades Locales», *Presupuesto y gasto público*, n. 89, pp. 11-32.

2.3. *Regolamentazione amministrativa autonoma dell'attività, le sue possibilità e i suoi limiti*

Molto di più rispetto alle sue origini, le norme autonome in materia furono chiaramente orientate a queste finalità e alla regolamentazione di un tipo di attività turistica e anche se è precisamente questa la ragione per la quale il legislatore spagnolo accetta definitivamente la competenza autonoma in materia nel 2013, l'evoluzione successiva del mercato degli affitti ha comportato una mutazione inevitabile in ragion d'essere di questa capacità autonoma di intervento.

Potrebbe sembrare ragionevole, al meno in linea di principio, cercare di disincentivare queste attività al meno cercando di obbligarle a internalizzare alcuni dei costi che generano e convertirli in questo modo, non solo economicamente ma anche socialmente sostenibili. Una opzione abbastanza evidente per questo sembra che dovrà essere omologare le esigenze giuridiche e di qualità degli alloggi offerti ai turisti, qualcosa che hanno già iniziato a fare alcune norme delle Comunità autonome, però che in altri casi si produce senza una strategia chiara e decisa. Nonostante tutto operare solo da questo punto di vista non è sufficiente. Urge una riflessione sulla forma e finalità ultima di stabilire restrizioni addizionali, come alcune di quelle che sono già abituali in altri paesi. Alcune di queste più conosciute sono:

- restrizioni quantitative, come ad esempio impedire l'uso di abitazioni per questi usi per più di un determinato numero di giorni l'anno – per esempio così accade a San Francisco nonostante sia la patria di air bnb – o imporre alcuni giorni di soggiorno minimi per minimizzare disturbi ed eliminare pressioni sui vicini – come ad esempio a New York – che si sono generalizzati senza considerare per esempio che costituiscano una espropriazione che dovrà essere indennizzata¹⁹;

¹⁹ JEFFERSON-JONES, J. (2015), «AirBnb and the Housing Segment of the Modern Sharing Economy: Are Short-Term Rental Restrictions an Unconstitutional Taking», *Hastings Constitutional Law Quarterly*, 3-2015, pp. 457-576.

- obbligo di tenere in considerazione il permesso dei vicini in quegli immobili dedicati a queste attività – come accade ad esempio ad Amsterdam o si sta proponendo a Barcellona sfruttando le sue norme di diritto civile differenziate in questa materia -, ciò riduce senza dubbio rischi di molestie di vicinato e introduce una difficoltà evidente alla realizzazione dell’attività che la rende meno frequente e più dispersa;
- divieti all’attività nella sua interezza (per esempio, è la soluzione di Berlino) o arrivare ad una pianificazione urbanistica e alla determinazione di questa attività solo in certe aree o a certe condizioni (questa è la soluzione più recente delle Isole Baleari).

A) Modalità di attività

Come riflessione preliminare, occorre segnalare che conviene tenere in considerazione se si vuole regolamentare questa attività in modo globale, come se ci trovassimo di fronte sempre allo stesso tipo di profilo che genera nel tempo lo stesso tipo di problemi, o al contrario, se si intende più propriamente differenziare tra situazioni che possano tenere profili sufficientemente indicativi. Da questo punto di vista, a dispetto delle giustificazioni tradizionali, queste innovazioni che stanno aparendo nel mercato apportano una componente di per sé “collaborativa”, di utilità e di valore agli appartamenti (o parte di essi) vuoti o privi di utilizzo in determinati momenti dell’anno. Questa realtà dimostra che gran parte di questo nuovo mercato emergente esprime una realtà imprenditoriale con profili chiari: proprietari che hanno uno o più immobili destinati alla locazione a breve durata attraverso piattaforme che permettono di fare questa offerta con domanda sufficiente assicurando la flessibilità del modello ed al contempo alta redditività. Ciò non esclude tuttavia che possano convivere in queste piattaforme soggetti che non sono né professionisti né imprenditori, ma semplicemente persone il cui intento è o aggiungere al proprio reddito mensile ulteriori entrate o valorizzare i propri immobili in alcuni momenti dell’anno in cui sono poco utilizzati.

Preso atto di questa situazione, sembra ragionevole stabilire una distinzione fra entrambe le tipologie di attività. Le modalità variano da ordinamento a ordinamento (per esempio ci sono casi in cui si sottolinea il controllo della

proprietà o della locazione su più di un immobile dedicato all'attività, anche se questo sistema facilita problematiche a causa della diversificazione del tipo di contratto), però in principio sembra che la più efficace sia quella che prende come base la dinamica di ogni singolo immobile. In primo luogo così, si può differenziare tra locazione a tempo di una o più stanze (attività che di suo presuppone pochi o quasi nessun rischio relativo alla sicurezza, salute o molestia a vicini se non comporta la sublocazione dell'appartamento e per questo può essere regolata da una prospettiva molto liberale, contrariamente alla tradizione spagnola) e dell'immobile completo. A sua volta rispetto all'immobile in concreto si può stabilire una soglia a partire dalla quale l'intensità di questo uso può essere considerato come potenzialmente portatore di problemi e costi sociali da un lato e dall'altro più chiaramente sintomo di una dichiarazione di tipo imprenditoriale di quest'attività. Entrambi i fattori, tanto la professionalizzazione quanto la maggior possibilità di generare disturbi, giustificano un possibile e maggior controllo.

Se si desidera stabilire questa disciplina differenziata, le soglie quantificate in giorni di utilizzo per queste attività vanno dai 30 ai 90 giorni. In un territorio turistico come quello valenciano occorre tener conto che è relativamente abituale che si utilizzino i propri immobili, in certi momenti dell'anno, per la locazione turistica (appartamenti in zone costiere) e ciò che forse è consigliabile, sarebbe l'introduzione di ipotetica legge autonoma che fissi una soglia a partire dalla quale non si parla più di mera gestione patrimoniale con poca incidenza ma che tenga conto di un numero di giorni ben più elevato (60-90 giorni).

La determinazione di regimi giuridici differenziati per l'uso degli appartamenti finalizzato a locazione per soggiorni di breve durata quando l'appartamento si utilizzi per questa attività per più di 60-90 giorni l'anno o quando non arrivi a questa cifra comporta, come è naturale, una tensione inevitabile, per chiunque intenda avvalersi del regime meno regolato pur superando le soglie fissate. Per evitare questa situazione sono necessarie forme di controllo e ispezione, così come per le altre succede già attualmente per la normativa in materia di appartamenti turistici o per questioni fiscali, che deve ricadere sui servizi amministrativi corrispondenti. In ogni caso per raggiungerlo, sarebbe conveniente poter contare sulla collaborazione delle piattaforme affinché somministrino i dati sull'utilizzo effettivo, su base giornaliera di ogni appartamento di anno in anno. A partire dalla raccolta di dati in diversi

portali e la loro aggregazione è relativamente semplice verificare mancanze. In ogni caso, lo strumento normativo deve prevenire la situazione e rendere esplicito l'obbligo di collaborazione delle piattaforme nella somministrazione di questi dati.

In fine, stabilita questa differenziazione, può considerarsi se ci sarà o meno la possibilità di sottrarsi al pagamento del tributo per quei soggiorni turistici realizzati in immobili che non siano impiegati più di 60-90 giorni l'anno per questo uso. Ragioni di equità fiscale e la convenienza di non differenziare il mercato rispetto a quest'elemento consigliano che a fine fiscale il trattamento dipenda esclusivamente dalla manifestazione di capacità economica. Sarebbe necessario quindi garantire l'esistenza, per questi casi, di procedimenti di autoliquidazione online semplici e funzionali, così come concordare con le piattaforme che possa realizzarsi direttamente attraverso di esse.

B) Norme giuridico-amministrative per lo sviluppo dell'attività

La regolamentazione pubblica sull'esercizio di quest'attività deve essere (per ragioni materiali) contenuta nelle norme autonome in materia, visto che sono le Comunità autonome, come già detto, quelle competenti in esclusiva, tanto per la loro competenza in materia di turismo come per la remissione contenuta nella LAU in materia di locazione turistica. Questa deve regolare il fenomeno tenendo conto che le norme sia spagnole che quelle europee non consentono regolamentazioni di attività economiche che non rispondano al soddisfacimento di un interesse generale sufficiente e suppongono limitazioni necessarie alla libertà di impresa. Da questo punto di vista, qualsiasi restrizione stabilita, deve poter essere giustificata alla luce della Direttiva dei Servizi in base alla sua opportunità, necessità e proporzionalità. Occorre quindi ricordare che l'attuale disciplina valenciana in materia già stabilisce una esaustiva regolamentazione in tema di appartamenti turistici che, sfruttando la congiuntura, dovrà essere revisionata, eliminando molti dei suoi elementi superflui che senza dubbio non sopporterebbero oggi una revisione anche solo rigorosa con le norme europee.

In concreto, sembra sensato capire che al di sotto della soglia che si considera opportuna non è chiaro se l'attività, per i suoi profili più "collaborativi" e la sua minore incidenza nei rapporti di vicinato, si adegui alle norme in mate-

ria: deve pagare imposte e si genera impiego adempiere le obbligazioni del lavoro e del SS, però non occorre null'altro.

Inoltre, questo stesso regime è razionale per l'affitto delle stanze per breve durata in immobili abitati. Ci sono molte ragioni che avallano questa decisione, a partire dalla poca rilevanza dei disturbi di vicinato in questi casi (che si possono contenere e risolvere, se ci sono, per altre vie poco problematiche) fino all'inesistenza di preoccupazioni di sicurezza, al di là della fissazione o rispetto di un limite massimo di occupazione degli appartamenti secondo la loro capacità fissata dalle norme urbanistiche e di edificazione.

D'altra parte, superando la soglia (60-90 giorni) aumentano le possibilità di disturbi, l'uso dell'immobile per tipologia di turisti aumenta e inoltre, la propria abitudine e professionalizzazione dell'attività giustifica un'esigenza di maggior rigore.

Per questi casi si dovrebbe esigere una disciplina che coincida con quella degli appartamenti turistici che dovrà essere in ogni caso alleggerita e tener fede a:

- Esigenza di una notificazione dell'attività all'Amministrazione per la sua iscrizione, con effetti informativi e senza che possa impedire lo sviluppo dell'attività, che dovrà essere appositamente registrata in un registro che sia pubblico e messo a disposizione degli utenti. Si può inoltre obbligare affinché questo numero di registro si esibisca sia sulla piattaforma di intermediazione sia nel proprio immobile, permettendo così un maggior controllo vicinale e da parte dei consumatori.
- Norme di sicurezza scritte (occupazione minima dell'appartamento, estintori, indicazione delle uscite di sicurezza, così come l'adeguata revisione e certificazione dell'acqua, elettricità e gas, se necessario).
- Norme di salubrità e di minime garanzie: esigenza di bagno funzionale nell'appartamento con equipaggiamento minimo.
- Esistenza di assicurazione obbligatoria per i danni che possono essere arrecati a terzi nell'appartamento come conseguenza di incidenti domestici od equivalenti.
- Certificazioni sulla regolarità tributaria e di SS.

- Obbligo di osservanza al protocollo di attenzione ai vicini e altri eventualmente affetti da molestie e disturbi occasionali derivanti da inquilini temporanei, che permetterà una risposta e un rapido contatto con i responsabili e l'adozione di misure di urgenza, se necessarie, da parte della Amministrazione.
- Licenza urbanistica per lo sviluppo dell'attività, se così prescritto dalla pianificazione urbana della località in questione o certificato di compatibilità, in aree per evitare che si costituisca un requisito contrario o ciò che ha determinato la CNMC in reiterate occasioni²⁰.

Al di là di questo tipo di misure, qualsiasi forma riferita a questioni di contorno o comodità o qualità dell'alloggio deve essere ovviata, dato che le piattaforme di intermediazione costituiscono oggi giorno meccanismo di controllo di questa qualità e le annesse questioni sono risolte dal controllo amministrativo che, inoltre, salvaguardano al meglio la libertà dei consumatori e prestatori in linea con quanto stabilito dalla Direttiva dei Servizi.

2.4. Il piano regolatore come arma locale per eccellenza

Il piano regolatore e l'utilizzo dei mezzi di organizzazione urbanistica come strumenti volti a delimitare quelle attività economiche che possono svilupparsi o meno in ogni zona di qualsiasi località, a fine di migliorare la qualità della vita dei vicini ed evitare che attività moleste, insalubri e pericolose possano svilupparsi, sono tecniche con una grande tradizione nel nostro diritto. Da decenni, se non secoli, le norme di pianificazione urbanistica determinano con molta naturalità quali attività possono svilupparsi in determinate zone della città e quali, al contrario, non sono autorizzate più se non in determinati luoghi – meno popolati e lontani generalmente dal centro. Ciò ha provocato un graduale spostamento di tutta una serie di attività, le più pericolose, mole-

²⁰ RODRÍGUEZ FONT, M. (2016), «La regulació de l'allotjament col·laboratiu a Catalunya: anàlisi de les propostes de l'Autoritat Catalana de la Competència», *Revista Catalana de Dret Públic*, n. 53, pp. 163-181; MARZAL RAGA, R. (2016), «Unidad de mercado y clasificación hotelera», comunicación presentada en el XXI Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo, celebrado en Alicante los días 26, 27 y 28 de mayo de 2016.

ste o contaminate, come per esempio quelle manifatturiere, al di fuori dell'area urbana. Dato che uno degli effetti negativi già constatati dell'espansione della locazione stagionale come conseguenza dell'attività di intermediazione delle piattaforme "collaborative" è l'incremento di certe molestie e di inquinamento acustico non è un abuso irrazionale che si consenta ai municipi poter realizzare piani regolatori indicando in che aree si può o meno sviluppare un'attività concreta: la locazione "collaborativa" o chiamandola come si preferisce: stagionale, a breve durata, turistico, ecc.

Accettare con naturalezza questa possibilità, dal punto di vista della competenza, vincolata direttamente all'urbanismo e per questo scarsamente conflittuale da questo punto di vista, ha vantaggi evidenti: permette una risposta – sia in combinazione con altre misure statali, autonome o anche locali di altro tipo, per esempio fiscali – che tiene in considerazione le ripercussioni concrete sul territorio in maniera differenziata, quindi proibendo o meno l'attività o semplicemente autorizzandola con limitazioni, dipendendo dai problemi concreti prodotti caso per caso. Così nelle città per cui queste attività non comportano il sorgere di problematiche se non vantaggi, possono autorizzarle senza restrizioni, mentre quelle di cui si considerano indesiderati gli effetti, per esempio in alcuni quartieri, potranno proibirla o restringerla in quei spazi. In più, questo permette un'approssimazione differenziata e plurale del fenomeno, con approcci politici differenti secondo l'orientamento dominante, democraticamente deciso dai vicini. Per finire, da queste differenti approssimazioni deriverà necessariamente un processo di prova-errore e sperimentazione che, idealmente, per mezzo della comparazione tra diverse esperienze intraprese, condurrà ad una migliore identificazione degli effetti su ogni strategia. Così facendo, sarà possibile, gradatamente, identificare le soluzioni migliori.

Affinché si possa arrivare a queste misure, sarà meglio a breve termine aggirare alcune insidie o trappole giuridiche che sono apparse:

Deve rimanere chiaro che l'attività di soggiorni a breve durata del tipo che stiamo analizzando non si tratta di gestione patrimoniale ma di un'attività economica. Chi offre il suo appartamento con quest'intenzione sta offrendo un servizio che pertanto deve essere regolato, – per esempio dalle norme in materia di turismo, rispetto a come deve essere sviluppato – però potrà anche essere limitato rispetto alle zone urbane in cui può realizzarsi in base alla pianificazione. In questo senso, sono criticabili sentenze come quella di Valencia e Las Palmas che hanno considerato impossibile per i propri municipi di per-

seguire questa strategia, definendo questa gestione come una di tipo patrimoniale.

- Come è evidente, un modo per risolvere questo problema è che il proprio legislatore prenda atto della questione così come ha fatto il parlamento delle Isole Baleari con una recente legge sui soggiorni turistici. In questa norma c'è una chiara abilitazione legale a Consells Insulars e municipi alla realizzazione congiunta di un lavoro di pianificazione che delimiti le aree urbane e rurali in cui si possa sviluppare questa attività e le tipologie di immobili in cui la stessa possa essere sviluppata. Al di là delle critiche che può meritare questa legislazione, e che di fatto sta meritando per alcuni dei suoi contenuti – impedire questi usi in zone rurali ad esempio – è certamente un'iniziativa molto interessante che permetterà di arginare alcuni dei problemi che i comuni come prima indicati hanno affrontato a causa dell'interposizione del legislatore. Inoltre, l'applicazione della norma condurrà alla possibile delimitazione di zone in cui l'attività si giudica positiva e altre in cui non lo sarà.
- Possibilità di introdurre regimi intermedi tra la completa proibizione in certe zone urbane o su autorizzazione locale per mezzo di pianificazioni in cui, per esempio, si proibisce l'attività in certe tipologie di immobili in cui le molestie siano maggiori piuttosto che in altri.

È evidente che i municipi sono competenti per la predisposizione di queste misure e lo sono ancora di più anche e soprattutto in tutti quei casi in cui ci sia una legge che li autorizza espressamente. Nonostante ciò occorre segnalare che queste misure non sono viste di buon occhio dalle autorità spagnole, tanto le CNMC come quelle catalane, che già si sono dimostrate ad esse contrarie in alcune relazioni. Non sembra quindi che, al di là delle ragioni di opportunità già espresse, la difesa della competenza possa essere utilizzata per impedire lo sviluppo delle misure di pianificazione: tale attività e soprattutto impedirne l'avvio in alcuni casi, magari in certe zone urbane, è un qualcosa che c'è sempre stato e mai si è considerato che potesse riguardare la competenza. Allo stesso modo da chi desidera avere un laboratorio di falegnameria a chi preten-

de di avviare una industria manifatturiera, sa che ci sono zone urbane in cui ciò si può fare senza molti problemi una volta in regola con la legislazione vigente sull'attività, in materia ambientale ecc, ed altre in cui contrariamente non sarà possibile fare altrettanto per questo tipo di attività senza che, a mio giudizio, vengano fatte più obiezioni giuridiche.

- Qualificazione urbanistica necessaria allo sviluppo dell'attività; sfruttando la distinzione fatta, al di sopra e al di sotto della soglia proposta (60-90 giorni), è possibile anche utilizzare questa stessa soglia per evitare di esigere la licenza urbanistica quando gli usi non arrivino ad essere così intensi ma, in cambio, usare la pianificazione per, come si fa normalmente per altre attività economiche, stabilire zone urbane in cui l'attività più potenzialmente problematica (l'attività professionale e abituale così considerata per superare la soglia fissata di 60-90 giorni) può essere realizzata o meno. Da questo punto di vista già ci sono norme autonome come quella delle Isole Baleari o quella recentemente approvata nella comunità valenciana, con punti molto interessanti in merito.

Occorre tener conto, rispetto a questa questione, che l'Ayuntamiento de Valencia cercò nella passata legislatura di adoperarsi in questo senso, facendo sì che queste attività concretizzassero in prestazione di servizi che si sarebbero dovute realizzare solo nelle zone in cui il piano permettesse e prevedesse attività terziarie (locali commerciali, edifici interi, primi piani), e ciò che è stato rifiutato dal TSJCV considerando questa limitazione, non avrebbe potuto operare senza previsione espressa del PGOU né della legge valenciana, a meno che i giudici non suppongano di equiparare una semplice prestazione patrimoniale in una attività terziaria. Ci sono altre sentenze, notoriamente del TSJ Canaria, che si esprimono in modo simile. Occorre notare che queste obiezioni giuridiche decadono dal momento in cui l'attività sia espressamente regolata e sviluppata come attività di servizi (ciò che farà la legge del turismo) e ancor di più se la LOTUP prevede il suo assoggettamento alla licenza urbanistica. Conviene inoltre, che si preveda come situazione differenziata rispetto alle altre del settore terziario, al fine di permettere una disciplina diversa rispetto a quella delle altre. Si dota così il sistema di una maggiore flessibilità, permettendo una maggiore differenziazione (può aver senso che le esigenze di licen-

za urbanistica per queste attività siano minori rispetto alle altre attività terziarie più intensive e generatrici di molestie). Allo stesso tempo occorre sottolineare che la predisposizione di una licenza con questa caratteristica può consentire l'incorporazione di qualcosa per mezzo di una consulta comunale o equivalenti, che permetta per via indiretta certi controlli vietati dalla legislazione básica statale a una Comunità autonoma come quella valenciana (la legge di proprietà orizzontale esige unanimità in una comunità di proprietari per escludere certe attività).

Inoltre, l'impiego di un piano regolatore urbano per disciplinare le attività ha un vantaggio aggiuntivo, per quanto renda protagonisti i municipi nella determinazione dei usi più convenienti dello spazio urbano locale. Così partendo dal fatto che si applichi la soglia di 60-90 giorni di uso all'anno come limite, al di sotto dello stesso l'attività sarebbe patrimoniale e non necessiterebbe di alcuna regolamentazione né sarebbe necessario l'assoggettamento a licenza urbanistica. Al di sopra della soglia, sarebbe possibile per l'ayuntamiento adottare varie strategie in merito:

1. Autorizzazione su tutto il suolo urbano di uso residenziale e terziario;
2. Autorizzazione solo nelle zone terziarie o in cui si permetta lo sviluppo di attività di prestazione di servizi;
3. Autorizzazione solo in certi quartieri e zone delle città, però esclusione della stessa in zone in cui si considera che c'è una tipologia urbana o di uso che renda non conveniente che questa attività sia prestata.

Questo modello di limitazione dell'attività in certe zone della città ha il vantaggio della flessibilità, di permettere inoltre che ogni ente locale adotti strategie differenziate (tenendo conto delle proprie particolarità e dei propri problemi, incluso il differente orientamento politico e priorità) e con questo, una sorta di sperimentazione in relazione alla diversità di obiettivi, che permetterà di comprendere in futuro quale alternative regolatorie funzionino meglio. La giustificazione a queste restrizioni, sempre e quando restino vincolate a molestie e problemi derivati dalle attività economiche, per lo più, ha tradizione nell'urbanismo europeo e comparato e non dovrebbe presentare pro-

blemi di compatibilità con lo schema della Direttiva dei Servizi se si realizza con attenzione e con un minimo di rigore.

Una proposta come quella su indicata, che sott'intende la fissazione di limitazioni a partire dalle decisioni degli enti locali sulla base di criteri di pianificazione urbana, è molto più rispettosa della libertà individuale e del modello europeo della direttiva dei servizi che le moratorie e restrizioni quantitative (numero massimo di attività permesse), che comportano questioni come ad esempio l'effettiva capacità di risolvere il problema a medio-lungo termine e soprattutto obbligano a stabilire mezzi di assegnazione di priorità per lo sviluppo di attività complesse (dare priorità a quelle già installate rispetto alle nuove che vogliono concorrere è anticoncorrenziale, contrariamente all'equità e apertamente lesive del diritto europeo; sistemi di sorteggio e concorsuali sono poco soddisfacenti per chi non accede al mercato; modelli di subasta delle licenze sono poco abituali nel nostro sistema e generano reticenze).

2.5. Moratorie e limitazioni quantitative

Se sono più condivisibili le precauzioni che queste relazioni esplicitano, specialmente dell'autorità catalana, per quanto riguarda invece possibili restrizioni quantitative in forma di "moratorie" che per esempio hanno l'effetto paradossale di dare benefici a quelle attività già avviate – che in molti casi lo hanno fatto abusando della regolazione vigente o, come minimo, della situazione di poca chiarezza giuridica vigente – si crea un vero e proprio pregiudizio all'efficienza e alla giustizia. Se si desidera limitare la saturazione è meglio incrementare esigenze e condizioni, – affinché solo quelle più redditizie possano affrontarle – proibire o meno in base a ragioni obiettive uguali per tutti – zone o tipologie – o, in base alla situazione assegnare le licenze che si considerano ammissibili come massima espressione che permetta la concorrenza – garantendo maggior efficacia – e a sua volta una maggior equità – dando uguali opzioni a tutti i possibili interessati – per questo esistono diversi sistemi possibili²¹ però l'autorità catalana mira a due almeno: la subasta o un complesso sistema di assegnazione di diritti sullo stile del mercato *cape-trade*

²¹ ARROYO JIMÉNEZ, L. (2015), «La adjudicación administrativa de recursos escasos», *Indret*, 1/2015.

in materia di gas a effetto serra di particolare complessità e che non sembra avere molte possibilità di essere attuata²².

3. Una possibile strategia locale per lo sviluppo locale in materia di alloggi e usi collaborativi destinata a soggiorni di breve durata

A titolo di modesta proposta, che si avanza a grandi linee qui senza pretendere di stabilire direttive certe, coerenti con quanto esposto, potrebbe essere ragionevole tendere ad una disciplina duale, doppia, in base alla natura più “collaborativa” o “imprenditoriale” della stessa.

Così per un lato, e dati i maggiori effetti pregiudizievoli dell’attività quando si sviluppa come contratto stabile realizzato più o meno con regolarità – e discutibile catalogazione etica come “collaborativa” – sarebbe assolutamente coerente stabilire più restrizioni e limiti per quest’attività quando sia chiaramente imprenditoriale o pseudo imprenditoriale – cioè quando si realizza con immobili dedicati esclusivamente ad essa durante un numero di giorni l’anno che siano tali e sufficienti, da farla intendere come economica regolare. In questi casi, c’è tutta la logica giuridica di stabilire, da un lato, una regolamentazione unitaria, in riferimento alle esigenze di qualità equivalenti a quelle che devono essere realizzate dai servizi alberghieri tradizionali però anche, dall’altro, proibirla o limitarla in base alle zone più problematiche. Come via intermedia se potrebbe proibire non totalmente ma, per esempio in queste zone, esigere che si sviluppi solo in immobili ad uso terziario. Si combinerebbe così l’intervento autonomo (condizioni) con quella locale (pianificazione urbanistica). In questo modo, inoltre, convertiremmo in equivalente l’attività, almeno in diritto, a quello che già è nella pratica: un’attività imprenditoriale pura. Questo ha l’indubbio vantaggio di, inoltre, eliminare molti dei problemi di concorrenza sleale che al giorno d’oggi si stanno verificando nel settore –

²² RODRÍGUEZ FONT, M. (2016), «La regulació de l’allotjament col·laboratiu a Catalunya: anàlisi de les propostes de l’Autoritat Catalana de la Competència», *Revista Catalana de Dret Públic*, n. 53, pp. 163-181.

questa è una delle linee di attuazione del legislatore francese in materia, recentemente adottata²³.

Per i restanti casi, immobili che si destinano a questi usi solo occasionalmente – per esempio stabilendo un numero di giorni l'anno al di sotto dei quali consideriamo che l'incidenza non è tale da generare problemi che giustifichino restrizioni o disciplina –, invece potrà essere adottata con carattere sperimentale una regolamentazione più permissiva, tanto in tema di requisiti come in quella della pianificazione urbana. Per esempio, se si combina con alcune delle restrizioni quantitative abituali in altri paesi – a mo' di tentativo, non più di 45 giorni l'anno o 90 giorni in zone costiere o alta affluenza turistica; forse con la disciplina ulteriore di periodi di soggiorno minimo quando si consideri necessario, questioni in cui dovrà permettersi un margine di apprezzamento municipale importante – potremmo identificare così un nucleo di attività che si possa voler incentivare o non limitare per il fatto di stare vicino alla logica collaborativa iniziale o per, semplicemente, intendersi che sono maggiori in questi casi i benefici che gli inconvenienti che provocano.

Con il tempo e comprendendo che lasciare in mano ai municipi un margine ampio di apprezzamento porterà a diverse approssimazioni e a poter analizzare gli effetti di molti diversi approcci, potremmo analizzare se queste misure stanno effettivamente apportando effetti desiderati, se sono sufficienti o se non lo sono, provvedere alla modificazione delle norme o emendamenti in futuro. È sempre una buona idea, specialmente in materie come quelle appena trattate in cui alla fine dei conti la società sta sperimentando trasformazioni anche se lontane dall'essere totalmente consolidate, sperimentare discipline che cerchino di combinare diverse soluzioni e valutare i relativi effetti. Nel caso in cui si giungesse alla conclusione che non stanno funzionando correttamente, non dovremo avere paura di cambiarle. Però per questa stessa ragione, dobbiamo anche essere previdenti fino al momento di disciplinare, regolare, innovare, sperimentare e trovare soluzioni innovative ai problemi nuovi che stanno affrontando le nostre realtà urbane come conseguenza dell'irruzione di questi nuovi sub settori nell'ambito del mercato degli alloggi.

²³ PÉRINET-MARQUET, H. (2014), «Accès au logement et urbanisme rénové. Loi ALUR du 24 mars 2014», *Semaine juridique*, n. 15, pp. 709-712.

*La realidad de las viviendas privadas
de uso turístico. Economía colaborativa o digital.
Problemas legislativos*

di Maria Belén González Fernández

Title: The reality of privately-owned accommodation for tourist use. Sharing or digital economy? Legislative problems.

Abstract: Holiday home rentals have radically altered tourist accommodation in cities. Although initially linked to the development of the sharing economy mechanisms, currently the majority of holiday home rentals cannot be considered to be following that same pattern. What in any case remains unchanged, is the participation of digital platforms as priority channels for the commercialization of holiday rentals. The reaction of the Spanish legislator to this reality, for now, both at state and regional level leaves room for improvement, or at least this is what the decisions of Courts and competition authorities seem to imply.

1. La presencia de viviendas particulares en el sector del alojamiento turístico. ¿Economía colaborativa?

La generalización del desarrollo de la actividad económica, en un creciente número de sectores, por vías alternativas a las que ofrecía el mercado tradicional es ya una realidad incontestable. En este proceso, Internet y el desarrollo tecnológico en general han sido las claves. No hablamos sólo de que determinado negocio se desarrolle en la forma en que tradicionalmente venía haciéndolo y, a su vez, en paralelo, a través de la Red. Es decir, no nos referimos a la existencia de “versiones” digitales de los negocios tradicionales,

sino a actividades económicas que exclusivamente tienen sentido porque se desarrollan en el marco de la llamada economía digital¹.

Pues bien, a medio camino entre un extremo y otro se encuentran las actividades económicas que, teniendo una dimensión específica o un peso determinado en el sector del mercado en el que se encuadraban, a partir de su acceso al ámbito digital han multiplicado exponencialmente dicho peso o dimensión, hasta hacer tambalearse al sector por completo e, incluso, hasta convertir en absolutamente residual la misma actividad desplegada por el canal en el que tradicionalmente se desarrollaba. Es más, que con ese acceso al mercado global que la tecnología les permite, han modificado los perfiles de su propia configuración.

Ese es el caso, sin duda, de la oferta de alojamiento en viviendas particulares, de corta duración y, fundamentalmente – aunque no sea lo imprescindible –, con una finalidad turística. Como veremos, no se trata ni de una actividad económica nueva, ni de una actividad que exclusivamente se desarrolle a través de la Red, pero sí de una actividad que sin ese acceso al mundo digital no habría alcanzado las dimensiones que hoy en día alcanza, hasta el punto de hacer intervenir en España en un breve espacio de tiempo al legislador nacional y a los autonómicos, a las autoridades responsables de los entes locales², a las autoridades de competencia³ o al Tribunal Supremo⁴. A su vez, es una ac-

¹ El presente trabajo ha sido realizado en el seno de los proyectos TEASOTIC (ref. UMA18-FEDERJA-269) I.P. Dra. María Belén González Fernández); TERMITUR (ref. HUM2754, 2014-2019. Junta de Andalucía) I.P. Dra. Gloria Corpas Pastor; y ANELNOSA (ref. DER2015-65424-C4-4-P. MINECO/FEDER, UE) I.P. Dra. María Jesús Guerrero Lebrón.

² Como veremos más adelante, se ha modificado la Ley de Arrendamientos Urbanos y se han introducido medidas en el ámbito fiscal de carácter nacional y se han dictado normas de ordenación en cada Comunidad Autónoma. También, puesto que la existencia y proliferación de las viviendas turísticas acaba por alterar los núcleos urbanos, en algunas ciudades (como San Sebastián -OM 1 de marzo de 2018- o como se prepara en Málaga) se han dictado Ordenanzas municipales que pretenden controlar distintas cuestiones relacionadas con las mismas.

³ V., el Estudio sobre la regulación de las viviendas de uso turístico en España, de 19 de julio de 2018 (E/CNMC/003/18) o, sobre actuaciones reguladoras específicas, entre otros, el Informe Económico sobre la Ordenanza municipal reguladora del uso de vivienda turística y de alquiler de habitaciones en vivienda habitual para uso turístico del Ayuntamiento de San Sebastián (LA/06/2018), de 21 de noviembre de

tividad que se va tiñendo de cierta profesionalización por parte del propietario del bien y que, adicionalmente, ha generado la especialización singular (relacionada con su forma y con la prestación de servicios añadidos) de los habituales intermediarios en el mercado del alquiler⁵.

En este trabajo nos dedicamos a esta realidad, la de las viviendas particulares que se han incorporado a la oferta turística masiva de alojamiento y que han provocado una auténtica disrupción (*rottura*) en el sector⁶. Éste ha estado ocupado hasta hace unos años, con exclusividad – siquiera formal, puesto que convivían con el alojamiento o la cesión temporal de uso realizada esporádicamente (no de forma masiva) por los particulares –, por prestadores profesionales del servicio de alojamiento (hoteles, apartamentos turísticos, hostales, etc.) sometidos a una rígida normativa de carácter administrativo que, en mu-

2018; o el Informe sobre el Proyecto de Reglamento regulador de los servicios de viviendas de uso turístico del Consell Insular de Formentera (IPN/CNMC/019/19), de 27 de junio de 2019.

⁴ V., entre otras, las Sentencias del Tribunal Supremo de 10 de diciembre de 2018 (Roj: STS 4084/2018), 12 de diciembre de 2018 (Roj: STS 4384/2018), 19 diciembre 2018 (Roj: STS 4210/2018), 8 de enero de 2019 (Roj: STS 254/2019) y sendas sentencias de 15 de enero de 2019 (Roj: STS 257/2019 y Roj: STS 256/2019).

⁵ Un análisis exhaustivo de la figura del intermediario en estos casos puede verse en N. FERNÁNDEZ PÉREZ, *El alojamiento colaborativo*, Tirant lo blanch, Valencia, 2018, pág. 239 y ss. También sobre la consideración de quien cede el uso de la vivienda como empresario v. N. FERNÁNDEZ PÉREZ, *Las viviendas vacacionales: ¿entre la economía colaborativa y la actividad mercantil? Una reflexión desde el prisma del Derecho mercantil*, en *Las viviendas vacacionales: entre la economía colaborativa y la actividad mercantil*, Dykinson, Madrid, 2019, pp. 80 y ss.; P. BENAVIDES VELASCO, *Estrategias regulatorias para abordar los problemas de explotación de las viviendas turísticas ofertadas a través de plataformas colaborativas*, en *Las viviendas vacacionales: entre la economía colaborativa y la actividad mercantil*, Dykinson, Madrid, 2019, pp. 131 y ss.

⁶ El cambio ha sido tal que ya en 2016, del total de los establecimientos de alojamiento contabilizados en Europa por la Organización Mundial del Turismo (UNWTO) y la Comisión Europea, el 62% se correspondía con alojamientos tipo apartamentos o viviendas vacacionales, etc., mientras que el 33% eran hoteles y similares y el 5% establecimientos tipo campings (Estudio European Union Tourism Trends, abril 2018) y en la misma dirección sobre el incremento de la cuota de mercado del alojamiento alternativo insiste el Informe European Tourism: Trends & Prospects (Q2/2019) de European Travel Commission, de julio de 2019.

chos casos, tiene su origen en una dinámica social y turística, en general, muy distinta a la actual.

El crecimiento exponencial de la alternativa en el sector del alojamiento turístico ofrecida por las viviendas particulares, de hecho, se puede explicar por la ausencia en su caso de aquellos importantes costes regulatorios, al menos en el momento inicial. Aunque las distintas reacciones de legisladores autonómicos han ido reduciendo esa ausencia de costes, no creemos que la situación actual y la problemática que ha generado esté muy lejos de ser la consecuencia de esa disparidad. Volveremos sobre ello.

La invasión del sector del alojamiento por parte de las viviendas turísticas se inicia con la generalización del recurso a los fenómenos colaborativos⁷. Puede decirse que la denominada economía colaborativa (*sharing economy*) es la que ha traído tras de sí el auge de la oferta y demanda de viviendas privadas para uso turístico. Siendo esto así, no creemos sin embargo que la situación actual deba contemplarse exclusivamente como una cuestión vinculada al mecanismo colaborativo.

La relación entre ambos fenómenos puede explicar por qué el sector del alojamiento ha sido un sector que ha funcionado como especial caldo de cultivo para el desarrollo de la economía colaborativa y viceversa.

Consistiendo el fenómeno colaborativo en compartir bienes (o, mejor, el uso de los mismos), poniéndolos en valor por ser susceptibles de una utilización más intensa, es lógico que su mayor desarrollo se haya producido en relación con bienes que se consideran de primera necesidad, es decir, bienes de los que la gran mayoría ya disponen, que no es necesario producir y que pueden por sí mismos dar soporte al mercado. Tales bienes, infrautilizados en el tiempo o en el espacio, pueden ser utilizados (sin necesidad de adquirirlos) por terceros con una finalidad complementaria a la satisfacción de esa necesidad primera. Justamente es el caso de la vivienda habitual, que puede ser tam-

⁷ *Vid.*, en general, sobre el mecanismo colaborativo J.I. PEINADO GRACIA, *Economía colaborativa, economía informal y mercado*, en *Economía Colaborativa*, Cuadernos de Derecho para ingenieros X, Cuaderno 46, (Escudero Gallego y Martínez Garrido, dirs.; Peinado Gracia, J.I. coord.), Madrid, Wolters Kluwer, 2018. *Vid.* también I. GONZÁLEZ CABRERA, *La economía colaborativa: del intercambio entre pares a una nueva economía de mercado*, en *Revista de Derecho Mercantil*, núm. 309, 2018, pp. 12 y ss.

bién usada por terceros con fines distintos a la residencia habitual (en particular, en nuestro caso, con finalidad equivalente a la del alojamiento turístico) en el tiempo o en espacio no necesario para su titular.

De otro lado, los beneficios particulares que el propietario del bien puede llegar a obtener al implicarlo en los mecanismos sobre los que se articula la economía colaborativa, han impulsado el crecimiento del número de bienes ofertados (en nuestro caso, de viviendas particulares ofertadas para su aprovechamiento por terceros).

La consecuencia principal del contacto entre el fenómeno colaborativo y el sector del alojamiento ha sido, por tanto, que de la vivienda particular (la habitual o la segunda vivienda), de su cesión gratuita a familiares o amigos, o de su eventual alquiler a terceros, que es lo que existía hasta entonces, se ha llegado a la oferta masiva de su sobrecapacidad para fines turísticos⁸.

Ambos fenómenos, economía colaborativa y viviendas turísticas, han evolucionado, a continuación, en paralelo, hasta empezar a distanciarse. Ninguno de los dos tiene ya mucho que ver con lo que fueron en sus inicios. Sólo en sus inicios la economía colaborativa consistía exclusivamente en el intercambio de bienes sin transacción económica. Quizás por eso se ajusta más a aquella realidad la expresión «consumo colaborativo». Hoy en día y tras su vertiginosa expansión resulta mucho más ajustado a la realidad considerarla como un «modelo de organización industrial»⁹ o, en definitiva, como un «modelo de negocio». Por su parte, el sector del alojamiento que hoy se relaciona con las viviendas de uso turístico no se sustenta sólo sobre operaciones de intercambio o cesión de uso *inter privados*, sino que constituye un auténtico mercado en el que, como veremos, participan cada vez más intermediarios y profesionales –y particulares «profesionalizados»– del alojamiento turístico

⁸ Según reconocía el Parlamento Europeo en su Resolución (ap. 63) de 15 de junio de 2017 sobre una *Agenda Europea para la economía colaborativa* (2016/2003(INI)), el alojamiento *peer to peer* (p2p) era el sector de la economía colaborativa que más negocio generaba.

⁹ En ese sentido, J.J. MONTERO PASCUAL, *La regulación de la economía colaborativa*, en *La regulación de la economía colaborativa: Airbnb, BlaBlaCar, Uber y otras plataformas*, (Montero Pascual, coord.), Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 36 y ss.

con viviendas distintas de la habitual, a veces expresamente adquiridas para ofertarlas para su uso turístico¹⁰.

La oferta de viviendas para su uso temporal en el sector del alojamiento turístico ha mutado a un verdadero negocio, existiendo ánimo de lucro en los oferentes, propietarios o explotadores (cuando la oferta se hace en nombre de otro), que ya no son siempre particulares. La intervención de los oferentes se reviste del carácter de la habitualidad, propio del ejercicio profesional de la actividad económica empresarial. No es infrecuente ya la inversión en este negocio, como decíamos, adquiriendo la vivienda con la única finalidad de ofertarla de manera permanente para su uso temporal a cambio de un precio, amortizando con ello el coste de la adquisición. Negocio que además compite con el tradicional alojamiento turístico.

Esta realidad, por tanto, no es ya exclusivamente (ni en la mayoría de los casos) economía colaborativa en el sentido de economía de intercambio entre pares¹¹, sino una actividad desarrollada en una pura economía de mercado, con la particularidad de desarrollarse, fundamentalmente, a través de Internet.

2. Las viviendas turísticas son lo que son por la función desarrollada por las plataformas digitales

La transformación definitiva de ambas realidades se ha producido, sin duda, a partir de la aparición y el auge de las plataformas digitales especializadas sobre las que se asienta la moderna economía colaborativa¹². Tales platafor-

¹⁰ Vid. M^a. L. ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYS, *¿Matando a la gallina de los huevos de oro?: algunos apuntes sobre la nueva regulación de las viviendas de uso turístico (especial referencia al caso andaluz)*, *Revista Internacional de Derecho del Turismo, RIDETUR*, vol. 1, núm. 2, 2017, que considera absolutamente desbordado el carácter colaborativo del sector actual de las viviendas turísticas.

¹¹ Como señala J.I. PEINADO GRACIA, *Economía colaborativa, Economía informal y Mercado*, op. cit., p. 61, la literatura que presenta la economía colaborativa como una alternativa a la actuación en el mercado es «falsa, intrascendente o, al menos, anacrónica».

¹² Como señala J. QUIJANO GONZÁLEZ, *¿Qué significa la economía colaborativa?*, en *Economía Colaborativa*, Cuadernos de Derecho para ingenieros X, Cuaderno 46, (Escudero Gallego y Martínez Garrido, dirs.; Peinado Gracia, coord.), Madrid, Wol-

mas permiten a sus usuarios ofrecer o demandar (o ambas cosas a la vez) una amplia gama de bienes y servicios y, particularmente en nuestro caso, de alojamientos para su uso con finalidad turística. Con ellas, la oferta y la demanda se universalizan y se expanden exponencialmente, ampliándose casi ilimitadamente las dimensiones del mercado.

En realidad, si sacamos de la ecuación la intervención de la plataforma digital, el negocio subyacente en este mercado de las viviendas turísticas no deja de ser una realidad ya preexistente. Salvo supuestos minoritarios de intercambio gratuito de alojamientos (que tampoco serían algo original), la mayoría de las ocasiones ante lo que nos encontramos es ante un alquiler por un período de tiempo normalmente breve. Un alquiler con finalidad turística por parte del arrendatario. Y esto ha existido desde siempre. Nuestro ordenamiento ya lo contempló en 1967 y después en 1982 (ambas normas hoy derogadas)¹³.

La novedad no está en el modelo alojativo (el producto) o en el destino turístico o vacacional que se le da, «sino en el modo masivo en que estos alojamientos son ofrecidos al mercado a través de plataformas»¹⁴. No obstante, tampoco puede obviarse que resultan novedosos también los servicios complementarios al alquiler que se ofrecen con la vivienda (información turística, limpieza...), si bien los mismos son a la vez causa y consecuencia de la regulación que sobre la materia se ha generalizado. Son por tanto las plataformas electrónicas sobre las que se ha apoyado el desarrollo de la economía colaborativa, las que han intervenido como elemento transformador del sector del

ters Kluwer, 2018, pp. 13 y ss., economía colaborativa ha habido siempre. La situación actual es consecuencia de su contacto con las posibilidades de comunicación que facilitan las modernas tecnologías.

¹³ Nos referimos a la Orden de 17 de enero de 1967, por la que se aprueba la ordenación de los apartamentos, *bungalows* y otros alojamientos similares de carácter turístico y posterior Real Decreto 2.877/1982, de 15 de octubre, sobre ordenación de apartamentos y viviendas vacacionales, ambos hoy derogados por el Real Decreto 39/2010, de 15 de enero, por el que se derogan diversas normas estatales sobre acceso a actividades turísticas y su ejercicio

¹⁴ C. HERRERO, *Las viviendas de uso turístico: ¿el enemigo a abatir? Reflexiones sobre la normativa autonómica en materia de alojamientos turísticos*, *Revista de Estudios Europeos*, núm. 70, 2017, p. 150.

alojamiento turístico y no tanto, en sí, el carácter colaborativo de las transacciones¹⁵.

Con la intervención de estas plataformas en el sector del alojamiento turístico se reducen, objetivamente, los costes de transacción entre oferta y demanda, al poder casarse ambas de forma automatizada y casi en tiempo real. También los problemas de información se reducen, gracias a los mecanismos de generación de reputación y confianza que las propias plataformas han creado, permitiendo que no sólo se conozcan a través de ellas las características que el propietario del alojamiento ofertado atribuye al mismo, sino también la opinión y valoración de quienes ya han sido sus usuarios, así como la de los propietarios («anfitriones») sobre los usuarios. Pero también se reducen costes de publicidad, facturación, etc. permitiendo que particulares, que no disponen de los recursos de las grandes empresas tradicionales del sector, pero sí de una vivienda, puedan entrar en el mercado y competir con ellas.

Ahora bien, también las plataformas han experimentado su propia evolución y diversificación y no puede decirse que hayan incorporado en el sector del alojamiento turístico un único modelo de negocio: a veces facilitan la posibilidad de que los usuarios realicen un puro intercambio de viviendas, sin coste (es el caso de *GuestToGuest*) y, en otros, a lo que se accede por su intervención es a la posibilidad de alquilar (como ocurre con *AirBnB*).

Además, la plataforma no juega siempre el mismo papel, lo que incidirá en el tipo de negocio resultante y, sobre todo, en las consecuencias jurídicas del mismo a efectos de responsabilidad¹⁶. En general pueden señalarse tres funcionalidades distintas de las plataformas digitales¹⁷: es posible, en primer lugar, que intervengan como un básico «tablón de anuncios», sin participación alguna en la fase de contratación del alojamiento; en segundo lugar, es posible

¹⁵ Vid. sobre esta última cuestión L. MIRANDA SERRANO, *Economía colaborativa y competencia desleal. ¿Deslealtad por violación de normas a través de la prestación de servicios facilitados por plataformas digitales?*, *Revista de Estudios Europeos*, núm. 70, 2017, p. 208.

¹⁶ Sobre esta cuestión resulta interesante el trabajo de J. QUIJANO GONZÁLEZ, *Función y responsabilidad de las plataformas en línea: una aproximación*, *Revista de Estudios Europeos*, núm. 70, pp. 338 y ss.

¹⁷ Así lo explica I. RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, *El servicio de mediación electrónica y las plataformas de economía colaborativa*, *Revista de Derecho Mercantil*, núm. 305, 2017.

que la plataforma no sólo publique la información, sino que además facilite e intermedie en la relación e interacción entre quienes finalmente contratan, canalizando su comunicación, los pagos, el sistema de reputación e incluso proporcionando servicios auxiliares, como puede ser el seguro; y, por último, es posible que la propia plataforma actúe como oferente de servicios propios, junto a los de terceros.

Si las plataformas prestan el servicio subyacente de alojamiento, para no incurrir en competencia desleal con los prestadores tradicionales, *ex* artículo 15 Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, deberán cumplir con la normativa a la que éstos estén sujetos. Es decir, el servicio concreto de alojamiento estará sujeto a las normas de derecho privado que sean de aplicación, pero, además, en cuanto prestadores del servicio de alojamiento, las plataformas deberán cumplir con la normativa administrativa que determine los requisitos necesarios conforme a los cuales debe realizarse dicha prestación. El problema es que esa normativa es competencia de las Comunidades Autónomas (art. 148.1.18ª CE), por lo que podría variar en función del lugar de la prestación del alojamiento.

Para calificar a la plataforma como prestadora del servicio subyacente, de alojamiento turístico en nuestro caso, pueden servirnos de criterios orientativos los que señala la Comisión Europea en su Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada «Una Agenda Europea para la economía colaborativa» (Bruselas, 2 de junio de 2016 –COM(2016) 356 final-): la fijación del precio final del servicio por la propia plataforma, en lugar de fijarlo libremente el oferente de la vivienda; la determinación por parte de la plataforma de otras condiciones contractuales distintas del precio; el hecho de que la plataforma posea activos clave para prestar ese servicio subyacente; o la existencia de una relación laboral entre la plataforma y quien presta el alojamiento. Detrás de todos ellos lo que subyace es el control de la plataforma sobre el prestador del servicio. Si ese control existe y es efectivo, se considerará que la plataforma también presta el servicio, lo que puede ser determinante en relación con el incumplimiento en la prestación o su cumplimiento defectuoso.

Una cuestión particularmente delicada en relación con lo anterior es la consideración que debe darse a la actuación de la plataforma consistente en verificar directamente la calidad de los alojamientos que se ofrecen a través de ella. En la Comunicación citada, la Comisión insta a las plataformas a ayudar

a garantizar la calidad de los servicios ofrecidos por los prestadores con la finalidad, entre otras, de hacer frente al problema de las evaluaciones falsas o engañosas (pág. 9). Pero, por otro lado, afirma (pág. 7) que «cuanto más gestionan y organizan las plataformas colaborativas la selección de los proveedores de los servicios subyacentes – por ejemplo, verificando y gestionando directamente la calidad de los servicios –, más evidente resulta que la plataforma colaborativa puede tener que ser considerada también ella misma como proveedora de los servicios». Obviamente y, por las consecuencias que sobre su responsabilidad podría tener, esta última afirmación puede desincentivar a las plataformas y llevarlas a desatender la solicitud que se les hace desde la misma instancia comunitaria.

Podemos analizar lo anterior en relación con dos plataformas implantadas en nuestro mercado. En primer lugar, nos detenemos en *AirBnB*, al menos en su nueva versión *AirBnB Plus*. En su modelo inicial, esta plataforma podría ser calificada como mera intermediadora, pues la actividad que desarrolla no refleja un control efectivo sobre los propietarios que ofrecen sus viviendas (los oferentes fijan libremente sus precios, los inmuebles no son de la propiedad de la plataforma...). Sin embargo, en su versión *AirBnB Plus*, se incluyen sólo una serie de alojamientos respecto de los que se afirma su máxima calidad, así como la revisión personal de los mismos por personal de la plataforma, comprobando que cumplen una serie de requisitos específicos (hasta 100, según se afirma) para ser considerados parte de esta selección. Se da cuenta, además, de lo que harán (y, por lo tanto, «deben hacer»), so pena de incurrir en engaño) los anfitriones durante la estancia del usuario.

Aunque desde luego esta segunda versión refleja una mayor implicación de la plataforma en el servicio efectivamente prestado, creemos que la voluntariedad para el oferente de la vivienda respecto del cumplimiento de esos requisitos (autoexcluyéndose por tanto de la versión *Plus*) permite seguir considerándola como mediadora del servicio y no como prestadora directa del mismo. Porque, además, según parece, la selección que realiza la plataforma está exclusivamente basada en la reputación alcanzada por los alojamientos y sus anfitriones con base en el sistema de calificaciones y confianza que establece la plataforma. Todo queda, por tanto, en manos de los oferentes¹⁸.

¹⁸ En el mismo sentido nos manifestábamos en M^a B. GONZÁLEZ FERNÁNDEZ,

En este mismo sentido, como era más que probable a la vista de las Conclusiones del Abogado general, se ha manifestado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el asunto C-390/18, ante las cuestiones prejudiciales planteadas por el Juez de Instrucción del Tribunal de Primera Instancia de París, en su Sentencia de 19 de diciembre de 2019 (19). En esta Sentencia, como en las Conclusiones del Abogado general se afirma que si bien la actividad de *AirBnB* incide sin lugar en el mercado del alojamiento, no puede equipararse a la de un «poder regulador de los aspectos económicos de ese mercado», ni a la de un prestador que ejerce un «control decisivo sobre las condiciones de la prestación de los servicios de alojamiento». Por el contrario, se afirma que «todas las implicaciones sociales y económicas del funcionamiento de su plataforma dimanen de las actuaciones de los usuarios de dicha plataforma y del juego de la oferta y la demanda».

Algo similar ocurre con la plataforma *Be Mate* creada por la cadena hotelera *Room Mate*. También en este caso las viviendas ofertadas son directamente revisadas por personal de la plataforma, pero no ya sólo para asegurar su calidad, sino para decidir sobre su inclusión o no en la oferta que podrá visualizarse a través de la ella.

Además, aquí, junto a la puesta a disposición de los «clientes» de las viviendas propiedad de particulares, la plataforma ofrece también a quienes se alojan en las mismas, por un lado, todos los servicios de un hotel (consigna, desayuno, conserjería...), gracias al soporte que prestan los hoteles de la cadena en la misma ciudad en que se encuentre la vivienda u otros hoteles con los que la plataforma establezca un convenio; y, por otro, un servicio personal para *check-in* y *check-out* y asistencia durante toda la estancia (además de servicios adicionales que podrán ser contratados previa solicitud). En este caso, creemos que es más fácil hablar de una prestación directa del servicio de alojamiento turístico por parte de la plataforma, aunque manteniendo externalizada la propiedad de las unidades alojativas. La selección personal de los alojamientos por la plataforma, la puesta a disposición de personal propio para

Economía colaborativa, competencia y viviendas turísticas: buscando el equilibrio, en Las viviendas vacacionales: entre la economía colaborativa y la actividad mercantil, Dykinson, Madrid, 2019, pp. 199.

los usuarios, así como la puesta a disposición de las instalaciones y el personal hotelero así lo sugieren.

No obstante, y aunque se refiere a la actividad del *AirBnB*, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en la Sentencia que mencionamos de 19 de diciembre de 2019 (asunto C-390/18), se detiene también en los servicios adicionales prestados por la plataforma y señala que «el hecho de que el prestador de un servicio de la sociedad de la información ofrezca a los destinatarios de dicho servicio otros servicios cuyo contenido es material no impide calificar ese servicio de «servicio de la sociedad de la información», siempre que esos otros servicios no sean indisociables del servicio subyacente prestado por vía electrónica, en el sentido de que este no pierda su interés económico y siga siendo autónomo respecto de los servicios cuyo contenido es material». La consideración de esa autonomía parece ser la clave. Que los servicios sean opcionales para el cliente nos lleva a no poder prejuzgar por ello la actuación de la plataforma. Ahora bien, la cuestión es que si efectivamente se prestan, el conjunto de la prestación puede mutar su naturaleza.

En todo caso, este último modelo pone de manifiesto la continua y rápida evolución del sistema de oferta y demanda de viviendas particulares para uso turístico a través de las plataformas digitales, que va dejando de ser sólo una versión actualizada de un negocio tradicional potenciado por las nuevas tecnologías, para convertirse en un nuevo mercado multilateral en el que se ofrecen nuevos productos y la profesionalización es cada vez mayor y en el que hallar el equilibrio con la oferta preexistente resulta esencial.

3. El legislador ante la realidad de las viviendas privadas de uso turístico

Ante la transformación en el mercado del alojamiento turístico generada por las viviendas turísticas, al legislador le caben dos posibilidades. Se trata de una opción de política legislativa que debe tomar. Puede regular el fenómeno colaborativo en su conjunto, las plataformas de alojamiento turístico, la relación entre el propietario de la vivienda y la plataforma (articulándo-

la como gestión hotelera, comisión, etc.¹⁹), la relación de las plataformas entre sí; un posible derecho de acceso a la plataforma, el control de acceso a la plataforma y la identificación de sus usuarios, etc.; o bien, puede no regularla y, si acaso, elaborar una norma de mínimos, que es lo que proponen las autoridades de Competencia²⁰.

La realidad por ahora es que el legislador español no ha actuado sobre el sistema «colaborativo» en su conjunto, sino sobre el producto que principalmente ha potenciado, es decir, sobre la vivienda particular de uso turístico²¹.

El legislador nacional ha situado este alquiler de viviendas en el ámbito turístico y ha hecho un llamamiento a las autoridades autonómicas para que regulen «la cesión temporal de uso de la totalidad de una vivienda amueblada y equipada en condiciones de uso inmediato, comercializada o promocionada en canales de oferta turística y realizada con finalidad lucrativa» (art. 5.e LAU), dejando con ello huérfana de regulación sustantiva propia dicha cesión²².

¹⁹ Sobre las posibles fórmulas utilizadas en la gestión del alojamiento turístico es muy interesante el trabajo de M^a T. OTERO COBOS, *Los contratos de explotación hotelera: control y riesgo*, Marcial Pons, 2018. También de la misma autora, en un caso que considera similar al de algunas plataformas digitales, M^a T. OTERO COBOS, *La figura del condohotel en la normativa autonómica*, *International Journal of Scientific Management and Tourism*, núm. 3, 2018.

²⁰ En su caso también la cuestión sería también si la regulación debería hacerse mediante una reglamentación propia o si debe incorporarse a la regulación del resto de los alojamientos turísticos. Sobre esta cuestión, *vid.* I. GONZÁLEZ CABRERA, *¿La necesaria regulación “Ad Hoc” de las viviendas vacacionales? el caso de Canarias*, *Revista Internacional de Derecho del Turismo*. RIDETUR, vol. 2, núm. 1, 2018, pp. 23 y ss. También, analizando en ese sentido las cuestiones más relevantes a tener en cuenta, de la misma autora I. GONZÁLEZ CABRERA, *A propósito de las cuestiones de Derecho privado en la ordenación de las viviendas vacacionales*, en *Las viviendas vacacionales: entre la economía colaborativa y la actividad mercantil*, Dykinson, Madrid, 2019, pp. 171 y ss.

²¹ Sobre el marco jurídico conjunto aplicable a las viviendas de uso turístico *vid.* N. FERNÁNDEZ PÉREZ, *El alojamiento colaborativo*, *ob. cit.*, pp. 67 y ss.

²² Sobre esta cuestión, más detalladamente, M^a B. GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, *Alojamiento y Viviendas de uso turístico en Economía Colaborativa*, Cuadernos de Derecho para ingenieros X, Cuaderno 46, (Escudero Gallego y Martínez Garrido, dirs.; Peinado Gracia, coord.), Madrid, Wolters Kluwer, 2018, pp. 160 y ss.

Los legisladores autonómicos, por su parte, sin previo consenso entre ellos y sin mucha reflexión sobre la opción de política legislativa que se ha mencionado (nivel de intervención), se han lanzado cada uno por su cuenta a regular las viviendas turísticas. Lo han hecho con disparidad de criterios sobre el propio concepto de vivienda turística (según la región caben: vivienda completa, habitaciones sueltas, alojamiento en convivencia con el propietario...); y con disparidad de criterios sobre los requisitos necesarios para ejercitar la actividad de cesión de la vivienda.

La consecuencia de lo anterior es un importante efecto negativo sobre el principio de la unidad de mercado dentro del territorio español, funcionando de hecho como auténticas barreras de entrada al mercado²³.

Las normas autonómicas se detienen en las más distintas cuestiones: clasificación del establecimiento por categorías al modo de la clasificación de los establecimientos de alojamiento tradicionales, concreción del equipamiento mínimo de que deben disponer los alojamientos, mantenimiento de la vivienda, tipo de vivienda (unifamiliar, en régimen de propiedad horizontal), número de plazas que pueden incluir, tipo de suelo urbanístico sobre el que debe estar construida, dimensiones de la vivienda, compatibilidad o no con la vivienda habitual, placa identificativa en el exterior de la vivienda, permisos de la comunidad de propietarios, número máximo de noches en alquiler, etc.

Lo que sí resulta un elemento común en todas ellas es la exigencia de que se realice una declaración responsable ante la Administración sobre el cumplimiento de la regulación aplicable antes de comenzar la actividad y de inscribir la vivienda en el correspondiente registro administrativo.

La única norma aplicable en todo el territorio nacional se ha dictado en el ámbito fiscal: un Real Decreto de finales del 2017²⁴ establece que las plataformas que intermedian en la cesión del uso de viviendas con fines turísticos

²³ Sobre el particular, v. M^a T. OTERO COBOS, *El alojamiento turístico colaborativo: Régimen iusprivatista*, en *El régimen jurídico del turismo colaborativo*, (Gosálbez Pequeño, dir.), Madrid, Wolters Kluwer, 2019, p. 356.

²⁴ Real Decreto 1070/2017, de 29 de diciembre, por el que se modifican el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos, aprobado por el Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, y el Real Decreto 1676/2009, de 13 de noviembre, por el que se regula el Consejo para la Defensa del Contribuyente.

situadas en territorio español, independientemente del papel que cumplan, deberán comunicar a la Agencia Tributaria la identificación del titular de la vivienda, identificar el inmueble, las personas o entidades cesionarias, el número de días de disfrute de la vivienda con fines turísticos y el importe percibido por el titular cedente del uso de la vivienda. No quedan exentas de esta obligación las plataformas de mero intercambio de viviendas, puesto que también en su caso deberán comunicar si la cesión se realiza con carácter gratuito.

Además, si la prestación del servicio la realiza quien puede ser considerado un empresario, su relación con el usuario deberá quedar también sujeta a la normativa sobre protección de consumidores y usuarios²⁵.

El documento de trabajo de los servicios de la Comisión Europea «Guía para la implementación/aplicación de la Directiva 2005/29/CE relativa a las prácticas comerciales desleales» (SWD(2016) 163 final) indica ciertos factores que debieran tenerse en consideración para poder afirmar el carácter profesional de quien presta el servicio. En concreto, hace referencia a la «frecuencia» con que se prestan los servicios (la mayor frecuencia frente a la eventualidad puede ser reveladora de una actuación relacionada con la propia actividad económica, negocio, oficio o profesión); el «fin lucrativo» (lo que excluiría el carácter profesional en el caso, por ejemplo, del mero intercambio de viviendas, sin retribución); y el nivel del «volumen de negocio» generado por la actividad.

El criterio de la frecuencia en la prestación del servicio es el que más se asemeja al requisito de la habitualidad que emplea el artículo 1 del Código de Comercio español para definir al empresario, lo que resulta bastante significativo. No obstante, creemos que es la combinación de todos esos criterios la que debe tenerse en cuenta porque, por ejemplo, la habitualidad en el alquiler y el ánimo de lucro estarán presentes casi siempre, mientras que sólo si además podemos hablar del principal medio de vida o principal actividad económica del prestador, por el volumen de negocio que la cesión representa,

²⁵ Sobre esta cuestión, en relación con las plataformas digitales colaborativas en el sector del transporte, v. Z. BEDNARZ, *Sharing is caring, or is it? Shared transport platforms and consumer protection in the UE* en *El transporte como motor del desarrollo socioeconómico*, (Petit Lavall y Puetz, dirs.), Madrid, Marcial Pons, 2018, págs. 605 y ss.

creemos que debemos entender que estamos ante un profesional en términos jurídicos.

En contra de lo que los reguladores autonómicos parecen haber decidido, las instancias comunitarias y la CNMC abogan en nuestro país por una intervención mínima y se muestran muy proclives a eliminar cualquier barrera que pueda ponerse al juego de la libre competencia en el sector.

En su Informe de julio 2018²⁶ la CNMV analiza las distintas normativas autonómicas y concluye que prácticamente todos los requisitos exigidos para el desarrollo de la actividad y las condiciones impuestas a las viviendas limitan sin justificación tanto el acceso como del desarrollo de la actividad, no respondiendo, en su opinión, a principios de regulación económica eficiente. Esto ha llevado a la Comisión a impugnar el contenido de alguno de estos Decretos autonómicos (el de Madrid o el de Castilla y León, entre otros).

El caso es que la mayoría de las Comunidades Autónomas establecen esos requisitos porque han optado por frenar el crecimiento del fenómeno de la vivienda privada de uso turístico y esta era una decisión previa, como vimos, que había que tomar. Es esta opción de política legislativa la que debe ser analizada.

En todo caso nos llama la atención que entre las restricciones que se detectan en las distintas normas sectoriales se incluya la exigencia de una declaración responsable a la Administración competente sobre el cumplimiento de la regulación aplicable, de forma previa al inicio de la actividad, inscripción de la vivienda en un registro y publicación del número de registro en toda publicidad que se realice para la comercialización de la vivienda. Se afirma que la combinación de las tres exigencias da como resultado un mecanismo que puede considerarse equivalente a la necesidad de la autorización administrativa para el inicio de la actividad²⁷.

Sin negar que en términos estrictos pueda ser así, creemos que las ventajas de ese sistema, siempre que no se obstaculice la obtención del registro o se

²⁶ E/CNMC/00/18 Estudio sobre la regulación de las viviendas de uso turístico en España, 19 de julio de 2018, disponible en www.cnmv.es y que recoge la experiencia en la materia de la propia CNMC y de las autoridades autonómicas de la Competencia.

²⁷ Proscrita por la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios.

ralentice indebidamente la respuesta de la Administración, colabora con la ordenación del sector, el tratamiento equivalente de actividades equivalentes, el mantenimiento de los estándares de calidad turísticos y la proscripción de la economía sumergida, teniendo en cuenta además que se trata de permitir el acceso a un mercado hiperregulado para los operadores preexistentes. La CNMC, de hecho, propone (pág. 65 de su Informe) que sea la propia Administración la que proceda a la inscripción tras la recepción de la declaración responsable. Es decir, la inscripción registral no debe considerarse por sí una barrera de entrada. Se considera que lo es el hecho de que deba realizarla el operador con carácter previo al inicio de la actividad. Sin embargo, la bondad del registro que esto implica – creemos que, por las razones que ya hemos expuesto –, en nuestra opinión aconseja que no se publicite un alojamiento sin contar con un número de registro, por lo que dejarlo en manos del propio interesado tampoco debe considerarse una carga excesiva ni injustificada.

4. Conclusiones

Descartada la naturaleza exclusivamente colaborativa de la fórmula del alojamiento turístico en viviendas particulares y confirmada su indisoluble vinculación con la generalización de la intervención y el uso de las plataformas digitales, el legislador debe controlar su reacción ante un fenómeno que, con importantes efectos negativos (masificación de ciertas zonas urbanas, por ejemplo), ha supuesto sin embargo una importante solución económica en momentos de crisis para anfitriones y turistas, a la vez que la salvación de inmuebles y la recuperación de no pocos centros históricos.

La intervención del legislador en principio debe ser mínima, como siempre que se trata de regular cambios generados por los avances tecnológicos. Además de porque siempre irá muy por detrás de la realidad que pretenda regular en tales casos, por el hecho de que previamente a regular, deberá realizar una delicada operación de deslinde entre lo que es el producto novedoso en sí y lo que representa, simplemente, un cambio en la forma de una realidad ya existente. Como hemos visto, en el mercado generado por el *boom* de la vivienda turística pueden contemplarse ejemplos de uno y otro extremo.

Y volvemos al principio. En el análisis de la cuestión sobre las viviendas turísticas no debe obviarse que es probablemente la hiperregulación del sector

tradicional del alojamiento turístico la que está causando el verdadero problema, incluso en el ámbito del Derecho de la competencia, y no tanto la actuación de los propietarios de las viviendas.

Antes de inclinarse por posiciones extremas, es conveniente una atenta observación de la realidad, que no suele ser tan maniquea como los promotores o detractores de cualquier posición. Seguramente, en este caso sea cierto que *virtus est in medio* o, en todo caso, en el equilibrio entre las partes implicadas y su tratamiento jurídico. Ese equilibrio es imprescindible encontrarlo a la vista de la revitalización de la economía que el sector de las viviendas turísticas ha implicado.

PARTE TERZA

Esperienze a confronto

*Instrumentos de gestión colaborativa
de bienes comunes en la ciudad de Barcelona:
la cesión de espacios vacíos
y la gestión cívica de equipamientos*

di Marc Vilalta Reixach

Title: Legal instruments for collaborative management of urban commons in the city of Barcelona: cession of empty spaces and civic management of public facilities.

Abstract: As happens in many other big cities, in recent years Barcelona has been experiencing new forms of governance of public spaces and facilities, characterized by a greater involvement and participation of citizens. From this point of view, the main aim of our paper is to describe and analyse, legally speaking, some of the instruments for collaborative management of urban commons in the city of Barcelona. In particular, the paper focuses on two legal instruments: the cession of empty spaces and the civic management of public facilities. As we shall see, although both of them have been being used for local authorities, they still raise some doubts about their legal regime.

1. Introducción

Como fácilmente se deriva de su título, el objeto de nuestro trabajo se centra en describir y analizar, desde un punto de vista eminentemente jurídico, algunos de los instrumentos de gestión ciudadana de los bienes públicos que

se han puesto en práctica en la ciudad de Barcelona¹. Y es que, como iremos viendo a lo largo de nuestra exposición, como en otras muchas ciudades de nuestro entorno geográfico y cultural más cercano, en los últimos años Barcelona ha experimentado nuevas formas de gobernanza y gestión de los espacios y equipamientos públicos, caracterizadas por una mayor implicación y participación de la ciudadanía.

En efecto, para hacer frente a algunas de las nuevas demandas sociales – derivadas, muy especialmente, de la reciente crisis económica – desde el Ayuntamiento de Barcelona se han buscado fórmulas innovadoras que permitan no sólo regenerar el espacio urbano sino también involucrar directamente a los diferentes actores sociales en su gestión. De manera que la ciudadanía deja de verse únicamente como un simple usuario de dicho espacio para pasar a hacerse corresponsable del diseño y administración del mismo.

Tal y como ha puesto de relieve la doctrina², los motivos de esta demanda de mayor participación social pueden ser muy diversos. Sin entrar en detalle en todas estas cuestiones – que escapan del objeto de nuestro análisis –, nos interesa simplemente señalar que el desarrollo de estos nuevos instrumentos de gestión colaborativa del espacio público se enmarca en un debate más amplio sobre los denominados *bienes comunes urbanos*.

Como es sabido, y aunque resulta ciertamente complejo definir de forma precisa este concepto – de hecho, excepto error por nuestra parte, en el ordenamiento jurídico español no existe una definición jurídica al respecto –, esta denominación se utiliza, de forma amplia, para hacer referencia a un conjunto de recursos que, por su propia naturaleza e importancia para el desarrollo de la sociedad, se considera que forman parte del patrimonio común de todos los ciudadanos, de ahí que la comunidad se organice alrededor de estos recursos para su mejor aprovechamiento³.

¹ Este trabajo encuentra su origen en la ponencia presentada en el Seminario “*Politiche e strumenti per le città collaborative*” celebrado en la *Scuola di Specializzazione in Studi Sull’Amministrazione Pubblica* (SPISA) de la Universidad de Bolonia (Italia) en junio de 2019.

² Entre otros muchos, podemos remitirnos a J.L. SÁNCHEZ HERNÁNDEZ (Coord.): *Espacios y prácticas económicas alternativas en las ciudades españolas*, Ed. Thomson Reuters – Aranzadi, Navarra 2019, *in totum*.

³ Una síntesis de los diferentes conceptos de bienes comunes urbanos podemos encontrarla en M. CASTRO-COMA y M. MARTÍ-COSTA: “Comunes urbanos: de la ges-

Por lo tanto, aunque es cierto que Barcelona ha tenido una larga tradición histórica de movimientos sociales para la mejora de los equipamientos y servicios de sus barrios – sin ir más lejos, una buena muestra de ellos podrían ser las cooperativas obreras del s. XIX o los movimientos vecinales de los años 60 y 70 – debemos tener en cuenta que no nos encontramos ante un fenómeno específico de esta ciudad sino que se enmarca en una discusión más amplia, de carácter global, sobre el papel de la Sociedad en el ámbito de lo público⁴.

A todo ello, se une también una profunda – y continuada – crisis de confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas y en sus representantes⁵ que, entre otras muchas propuestas, ha cristalizado en el desarrollo de iniciativas – como las que expondremos seguidamente – para incrementar el apoderamiento de los ciudadanos en los asuntos de interés público. Y es que, ante la percepción social de incapacidad o ineficacia de la clase política y las instituciones para resolver problemas y la percepción de falta de ética pública (asociada a los casos de corrupción), se buscan alternativas que permitan hacer frente a los problemas de los barrios y ciudades de España.

tión colectiva al derecho a la ciudad”, en *Revista EURE-Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, Vol. 42, núm. 125, 2016, p. 131-153. Igualmente, en nuestro entorno geográfico más cercano, podemos citar, entre otros, J. SUBIRATS y C. RENDUELES: *Los (bienes) comunes. ¿Oportunidad o espejismo?*, Ed. Icaria, Barcelona, 2016.

⁴ Igualmente, este fenómeno podría vincularse también al debate sobre el derecho a la ciudad que, de forma muy amplia, considera la ciudad como un espacio público colectivo que debe garantizar a todos sus habitantes el goce más amplio de los derechos políticos, económicos, sociales, culturales y medioambientales. Se han referido a esta idea, entre otros, L. PAREJO ALFONSO: “Urbanisme temporal, dret a la ciutat i marc estatal de polítiques urbanes”, en M. FERNÁNDEZ y J. GIFREU (Dir.): *La utilització temporal dels buïts urbans*, Diputació de Barcelona, Barcelona, 2016, p. 98-99; I. BLANCO, R. GOMÀ y J. SUBIRATS: “El nuevo municipalismo: derecho a la ciudad y comunes urbanos”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 20, 2018, p. 14-28.

⁵ Un buen indicador sobre el descrédito de las Instituciones públicas podemos situarlo en las encuestas periódicas a la población, tanto a nivel estatal como autonómico, que indican que, tras el paro, los conflictos territoriales y los problemas económicos, la corrupción y los partidos políticos son la principal preocupación de los españoles y catalanes. Véase, CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS: Informe núm. 3257, “Barómetro de julio de 2019”. [Disponible en: http://www.cis.es/cis/export/sites/default/Archivos/Marginales/3240_3259/3257/es3257mar.pdf].

En el caso de Barcelona, además, confluyen otros dos factores específicos que, desde nuestro punto de vista, han contribuido favorablemente a una mayor implantación de estas nuevas formas de gestión colaborativa:

A) En primer lugar, la implicación y predisposición del propio gobierno municipal hacia estas iniciativas. Aunque el Ayuntamiento de Barcelona tradicionalmente ha sido gobernado por partidos de centro-izquierda, ha sido especialmente desde el año 2015 – con el gobierno de la alcaldesa, Sr. Ada Colau (*Barcelona en Comú*) –, que se ha apostado de manera decidida para aumentar la participación ciudadana en la gestión municipal⁶.

Así, en lo que se refiere al objeto de nuestro trabajo, destaca la puesta en marcha en el año 2017 del “Programa de Patrimonio Ciudadano de Uso y Gestión Comunitarios” (*Programa de Patrimoni Ciutadà d’Ús i Gestió Comunitàries*), que pretende, específicamente, no solo reconocer y dar valor a los bienes comunes urbanos sino también dar impulso a diferentes supuestos de gestión colaborativa del espacio público, fijando su marco conceptual y normativo.

De todos modos, sin perjuicio de este impulso reciente, hay que advertir que algunas de estas iniciativas encuentran su origen un poco antes. Y, de hecho, varias de las formas de administración ciudadana que estudiaremos más adelante se implantaron y desarrollaron principalmente en los años 2012-2015, en que, curiosamente, el Gobierno de la ciudad recaía en partidos de centro-derecha – siendo alcalde entonces el Sr. Xavier Trias (*Convergència i Unió*) –.

B) En segundo lugar, y al margen de otros motivos sociológicos o políticos, creemos que en el caso de Barcelona otro elemento diferencial, que puede haber contribuido de forma notable a la implantación de estos instrumentos de gestión comunitaria, ha sido el hecho de contar con una normativa propia que, como veremos más adelante, ha

⁶ *Barcelona en Comú* surgió inicialmente en 2014 como una plataforma ciudadana, convirtiéndose posteriormente en partido político. En su manifiesto fundacional se anunciaba el objetivo de reapropiarse de las instituciones para ponerlas al servicio de las personas y del bienestar común.

permitido dotar de cobertura jurídica expresa a algunas de dichas iniciativas.

En nuestra opinión, esto resulta muy relevante porque, ante la inexistencia de un marco jurídico específico en España que regule la gestión comunitaria del espacio público, algunas administraciones locales pueden mostrarse reacias a la utilización de estos instrumentos; más cuando una de las principales dudas que se plantean consiste en la determinación de su régimen jurídico. En cambio, en el caso de Barcelona, el hecho de que algunas de estas figuras – como la gestión cívica de equipamientos municipales – sí que encuentran un reconocimiento expreso puede facilitar notablemente su aplicación⁷.

2. Instrumentos de gestión ciudadana de bienes comunes en la ciudad de Barcelona

Una vez hecha esta breve introducción, podemos pasar ya al que sería el objeto central de este trabajo, esto es describir y analizar dos de los principales instrumentos jurídicos a través de los cuales el Ayuntamiento de Barcelona ha venido impulsando la participación ciudadana en la gestión de equipamientos y espacios públicos. Nos referimos a la cesión temporal y gratuita de espacios vacíos y a la gestión cívica de equipamientos municipales.

⁷ De acuerdo con el Estatuto de Autonomía de Catalunya, la ciudad de Barcelona goza de un régimen jurídico específico, diferente del previsto para el resto de municipios, establecido por una ley del Parlamento de Catalunya. En este sentido, actualmente dicho régimen específico se contiene en la Ley 22/1998 de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona que, entre otros muchos aspectos, establece la organización, competencias y funcionamiento de esta entidad local. Por lo que se refiere al régimen jurídico particular de Barcelona podemos remitirnos a T. FONT I LLOVET y R. JIMÉNEZ ASENSIO (Coords.): *La Carta Municipal de Barcelona. Diez Estudios*, Ed. Marcial Pons, Madrid 2007 o A. BETANCOR (Dir.): *Comentarios al Régimen Municipal Especial de Barcelona*, Ed. Thomson Reuters – Aranzadi, Navarra 2007.

2.1. *La cesión temporal de solares vacíos*

La primera iniciativa del Ayuntamiento de Barcelona que queremos analizar en este trabajo se refiere a la cesión temporal y gratuita a entidades sin ánimo de lucro de determinados solares que se encuentran en desuso, con el objetivo de dinamizarlos y poder llevar a cabo actividades de interés público.

Aunque es cierto que en el caso de Barcelona había habido ya algunas experiencias anteriores similares – por ejemplo, el programa de huertos urbanos iniciado el año 1997 – podemos decir que esta iniciativa se pone realmente en marcha a lo largo del año 2012, cuando el Ayuntamiento de la ciudad aprobó el denominado “Programa Buits” (*Buits Urbans d’Implicació Territorial i Social*)⁸ y, posteriormente, las convocatorias que se han ido derivando de éste.

Como puede imaginarse, la elección de este concreto momento temporal no resulta de una decisión caprichosa del Ayuntamiento sino que, por el contrario, tal y como ya hemos apuntado anteriormente, se enmarca en un contexto económico y social especialmente complejo en Cataluña – y en España –, en el que la crisis económica e inmobiliaria que afectaba a muchos países de la Unión Europea había paralizado la construcción de numerosos equipamientos públicos y privados. Así, para hacer frente a esta situación, el Ayuntamiento de Barcelona decidió poner en marcha este programa, con el objetivo de activar algunos terrenos vacíos – de ahí la denominación de este Plan – que se encontraban a lo largo de toda la ciudad, para conseguir no solo la regeneración del espacio urbano – evitando su degradación – sino también favorecer la implicación de la sociedad civil en dicha tarea.

Para aproximarnos con un poco más de detalle a esta iniciativa, creemos oportuno analizar separadamente algunos de los elementos característicos de este Plan. En este sentido, después de realizar una muy breve mención al marco normativo que le resultaría aplicable, nos referiremos, en primer lugar, a los espacios sobre los que ha recaído este programa; en segundo lugar, analizaremos los posibles destinatarios de esta iniciativa; en tercer lugar, haremos

⁸ El documento elaborado por el Ayuntamiento de Barcelona puede consultarse en el siguiente enlace: <https://ajuntament.barcelona.cat/ecologiaurbana/sites/default/files/Mesura%20de%20Govern%20Pla%20Buits.pdf>.

mención a su tramitación y formalización; y, por último, expondremos muy brevemente algunos de los proyectos que fueron seleccionados.

2.1.1. Marco normativo

La primera idea que debemos señalar es que la posibilidad de que los gobiernos locales españoles puedan ceder gratuitamente sus bienes a otras administraciones o entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro no es una particularidad propia y exclusiva del Ayuntamiento de Barcelona. Por el contrario, es una opción que la legislación patrimonial normalmente reconoce a las diferentes administraciones públicas.

En el caso de Barcelona, la habilitación normativa específica podríamos encontrarla en la legislación autonómica catalana. En concreto, el artículo 49.1 del Decreto 336/1988, de 17 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento del Patrimonio de los entes locales de Cataluña (en adelante, RPEL), permite al pleno de los diferentes entes locales de Catalunya acordar la cesión gratuita de sus bienes patrimoniales a otras administraciones públicas o entidades privadas sin ánimo de lucro que los destinen a finalidades de utilidad pública o interés social⁹.

Por lo tanto, ha sido a partir de esta base normativa que el Ayuntamiento de Barcelona ha procedido a establecer las bases reguladoras del concurso para la utilización temporal de los terrenos incorporados al *Pla Buits*, del que, hasta ahora, se han celebrado dos ediciones: la primera a finales del año 2012 – cuya convocatoria fue publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona (BOP) de 3 de octubre de 2012 – y la segunda a mediados del año

⁹ Véase también el artículo 212 del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña (en adelante, TRLMRLC). Junto con Catalunya podemos encontrar otras muchas Comunidades Autónomas que han regulado también el régimen jurídico de cesión de bienes patrimoniales de titularidad municipal a entidades sin ánimo de lucro en sus respectivos territorios. Sirva de ejemplo el artículo 187 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón. Por lo que se refiere a la Administración General del Estado, el artículo 145 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, regula la cesión del uso de bienes inmuebles patrimoniales a otras entidades públicas o sin ánimo de lucro.

2015 – cuya convocatoria fue también debidamente publicada en el BOP de fecha 24 de abril de 2015 –.

2.1.2. *La determinación de los solares vacíos*

Más allá del marco normativo aplicable, si pasamos a centrar nuestra atención en los elementos definitorios de este plan, como puede imaginarse, uno de los primeros interrogantes que se nos plantea guarda relación con los espacios en los que debe aplicarse. En efecto, como no puede ser de otra manera, una de las primeras actuaciones que debió de realizarse a la hora de poner en marcha el *Pla Buits* consistió en la identificación de los espacios sobre los que éste debía operar, identificación que corrió a cargo del Área de Hábitat Urbano del Ayuntamiento de Barcelona, en coordinación con los diferentes distritos de la ciudad.

De esta manera, nos aparece ya una primera característica relevante de esta iniciativa: su origen institucional. Aunque es evidente que el desarrollo del *Pla Buits* requiere la necesaria colaboración de la sociedad civil, debemos destacar que el establecimiento e impulso de este programa ha recaído directamente en el propio Ayuntamiento de Barcelona, que ha sido el encargado de identificar y seleccionar los espacios que se consideraban social y económicamente infra-utilizados.

Desde esta perspectiva, a pesar de que esta iniciativa municipal permite situar al gobierno local como un intermediario para facilitar los procesos de activación de los espacios vacíos, lo cierto es que ésta ha sido también objeto de críticas por los diferentes actores sociales¹⁰. Así, para flexibilizar su procedimiento, se ha propuesto la creación de un censo de espacios disponibles, que permita que las propuestas, en lugar de articularse a partir de una única convocatoria oficial, puedan surgir directa y espontáneamente de la ciudadanía, en función de sus necesidades y del conocimiento de la disponibilidad de los espacios.

¹⁰ En este sentido, por ejemplo, M. MARTÍ-COSTA: “Plan Buits: ¿políticas urbanas para mientras tanto?”, en *Pista Urbana*, 2013, disponible en: https://www.eldiario.es/catalunya/pistaurbana/Plan-Vacios_6_140046010.html.

Sin perjuicio de lo anterior, la selección de los diferentes emplazamientos se realizó por el Ayuntamiento de Barcelona teniendo en cuenta factores muy diversos. El primero, y más evidente, era la infra-utilización de los espacios, es decir, debía de tratarse de terrenos en desuso y respecto de los cuales no estuviera prevista la realización de ninguna construcción a corto plazo.

En segundo lugar, se tomó también en consideración su distribución a lo largo de todo el término municipal. Y es que existía la voluntad de homogeneizar el impacto de esta medida en todo el territorio de la ciudad. De este modo, hasta día de hoy, en las dos ediciones que se han realizado hasta ahora de este programa se han identificado un total de 20 espacios que, como puede verse en el Mapa 1, se distribuyen a lo largo de toda la ciudad.

Por lo demás, si nos fijamos en las características físicas de dichos espacios, podemos apreciar no sólo que se trata de terrenos con unas condiciones muy diversas porque, junto a espacios de dimensiones reducidas – como el BioBui(l)t–Espai Txema de poco más de 140 metros cuadrados – nos encontramos con otros emplazamientos con unas dimensiones considerables – como, por ejemplo, CanRoger, que cuenta con una superficie de aproximadamente 1.800 metros cuadrados –, sino también por sus condiciones. Así, mientras que algunos de ellos se encuentran en espacios aislados y con poca densidad urbana – como el proyecto *Porta'm a l'Hort*, situado en el distrito de Nou Barris –, otros muchos se sitúan claramente en entornos de alta densidad residencial.

Mapa 1: Ubicación de los emplazamientos del Pla Buits en la ciudad de Barcelona



Pla Buits en actiu - Edició 2012		
Emplaçaments en actiu	Ús	Gestor
1 L'illa dels 3 Horts	Hort urbà comunitari	Tarpuna SCCL
2 El Portal de Sants	Espai social	AV
3 Espai Germanetes	Espai d'autogestió veïnal	AV
4 BioBui(L)T-Txema	Espai de bioarquitectura	BaM
5 BICIPARK Numància	Aparcament de bicicletes	Formació i Treball, Fundació Privada
6 Espai Gardenyes	Hort urbà - agora veïnal	Associació Cultural Casa Orlandai
7 Can Roger	Menjador + hort + art	Associació Can Roger
8 ConnectHORT	Espai polivalent	AV ESPALSatge i Re-Cooperar
9 Hort Aspanias	Hort urbà comunitari	Aspanias
10 La ferroviària	Hort urbà comunitari	AV
11 Porta'm a l'Hort	Jardí socioeducatiu terapèutic	AV
12 Projecte Verd	Espai d'acolliment + hort urbà	Parròquia St. Joan d'Horta

Pla Buits - Edició 2015		
1 Rosés, 8	5 Lisboa, 36	9 Passeig Valldaura, 271-289
2 Montevideo, 8	6 Santander, 38	10 Lanzarote, 26
3 Doctor Trueta, 200	7 Pintor Alsamora, 20	11 Foradada, 74
4 Doctor Bové, 34-36	8 Passeig de la Vall d'Hebrón, 249 / Carretera Alta de Roquetes, 56-58	

Fuente: Diputació de Barcelona: *Espais en desús. Espais d'oportunitat*, Diputació de Barcelona, Barcelona 2015, p. 13.

En tercer lugar, otro de los aspectos que se tuvo en consideración fue la titularidad pública de los terrenos en los que debía recaer esta iniciativa. Aunque es cierto que muchos de los espacios en desuso en la ciudad de Barcelona son de titularidad privada, de momento el Ayuntamiento ha optado por limitar este programa únicamente a aquellos que son propiedad de la Administración municipal. Seguramente, el principal motivo de esta decisión reside en la voluntad de agilizar los trámites administrativos para su cesión.

Y, finalmente, se tuvieron también muy en cuenta las propias necesidades del territorio. Como ya hemos apuntado, la principal finalidad de este Plan no es otra que apoyar el dinamismo social y regenerar el tejido urbano, tanto por lo que se refiere al propio emplazamiento como su entorno, de ahí que podamos considerar que, si la utilización del espacio no responde mínimamente a una necesidad preexistente de los vecinos, los proyectos que posteriormente puedan llegar a desarrollarse en estos espacios tendrán poca utilidad.

Por lo que se refiere a los emplazamientos que podían ser objeto de cesión, debemos destacar también que el Ayuntamiento de Barcelona asumía directamente los gastos derivados de las tareas previas de adecuación de los terrenos, así como de la instalación de los servicios que fueran necesarios para la puesta en marcha del proyecto y de los gastos de los suministros que se generasen en los terrenos donde se desarrollase la actividad.

En nuestra opinión, esta previsión resulta especialmente relevante por cuanto la puesta en marcha y condicionamiento de los diferentes espacios puede tener un coste elevado – piénsese, por ejemplo, en la adecuación de las estructuras o la eliminación de barreras arquitectónicas – que puede provocar que, en algunos casos, los interesados en dicha iniciativa no tengan inicialmente los medios económicos necesarios para ello; disuadiéndolos, en consecuencia, de su participación.

2.1.3. Destinatarios del Pla Buits

Si pasamos a analizar los sujetos a los que iba destinado el *Pla Buits*, debemos tener en cuenta que, como ya hemos apuntado, la legislación aplicable prevé que las diferentes administraciones públicas pueden ceder gratuitamente sus bienes patrimoniales únicamente a otras administraciones o entidades públicas o bien a entidades privadas sin ánimo de lucro.

Por lo tanto, ha sido a partir de estos condicionantes previos que las bases reguladoras de los diferentes concursos para la utilización de los terrenos incorporados a dicho programa han venido especificando los requisitos concretos que deben cumplir los solicitantes. Así, en las diferentes convocatorias se ha previsto que puedan presentar sus proyectos tanto entidades públicas como privadas – tanto de manera individual como conjunta –, si bien, en todo caso, debe tratarse siempre de entidades sin ánimo de lucro. Por lo tanto, se excluye expresamente la posibilidad de que las entidades participantes en el *Pla Buits*

puedan obtener algún beneficio económico directo con la gestión de dichos terrenos, debiendo reinvertir los superávits que, en su caso, se puedan producir con la gestión de los espacios en el propio proyecto.

Por lo demás, las bases del concurso han venido exigiendo también que se trate de entidades – públicas o privadas – “debidamente constituidas”. Esta previsión no ha resultado exenta de críticas por parte de algunos colectivos sociales por cuanto parece limitar la participación en este procedimiento únicamente a aquellas organizaciones con personalidad jurídica propia¹¹. De esta manera, quedarían al margen de las diferentes convocatorias de este programa todas aquellas iniciativas que pudieran provenir de comunidades, plataformas o grupos sociales que no estén constituidas formalmente como una entidad jurídica.

Seguramente, si partimos de la lógica de ampliar al máximo la participación de los diferentes actores sociales en este programa, este requisito podría ser objeto de replanteamiento en futuras convocatorias. Teniendo en cuenta, además, que la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), que ha venido a introducir una nueva regulación de las relaciones de la Administración con los ciudadanos, ha ampliado con carácter general la capacidad de obrar ante las diferentes administraciones públicas, reconociéndola expresamente no solo a las personas físicas y jurídicas, sino también a los “grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica” [art. 3 c) LPAC]¹².

¹¹ De hecho, el artículo 3.2 de las Bases del concurso para la utilización de los terrenos incorporados al Programa Buïts del año 2015 preveía que, en el supuesto de proyectos presentados fruto de la colaboración entre grupos o colectivos no constituidos como entidades jurídicas, era necesario que, como mínimo, participara una entidad sin ánimo de lucro debidamente constituida y que fuera ésta la que formalmente presentara el proyecto.

¹² De todos modos, sin descartar esta posibilidad, desde la Dirección de Democracia Activa y Descentralización del Ayuntamiento de Barcelona se ha puesto de relieve que dicha ampliación podría plantear algún problema en lo que a la exigencia de responsabilidad derivada de la gestión de los espacios se refiere. Véase C. TORRA DURAN, C. y R. PRADO PÉREZ: *Comuns urbans – Patrimoni Ciutadà. Marc conceptual jurídic i propostes normatives*, Ajuntament de Barcelona, Barcelona 2017, p. 29.

2.1.4. Procedimiento y formalización

La cesión gratuita de los espacios realizada por el Ayuntamiento de Barcelona se ha venido concretando en la firma de un contrato de cesión de uso temporal del espacio público, de carácter no transmisible sin el consentimiento municipal, que se sujeta a la legislación de patrimonio de las administraciones públicas¹³.

Como puede imaginarse, la formalización de dicho contrato requiere la previa tramitación de un expediente administrativo, del que, aunque no podemos entrar a analizar con más detalle todas sus fases, nos interesa especialmente destacar su adjudicación. Y es que, en la medida que dicho acuerdo de cesión supone el reconocimiento a los interesados de un uso privativo sobre estos bienes, de acuerdo con el artículo 107.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (en adelante, LPA), su atribución debería realizarse de forma competitiva, mediante concurso público¹⁴.

Es por ello que las bases reguladoras de los diferentes concursos convocados hasta ahora por el Ayuntamiento de Barcelona para la utilización temporal de los terrenos incorporados al *Pla Buits* han previsto el concurso como la modalidad para adjudicar los diferentes emplazamientos; fijándose, asimismo, los criterios concretos que han de ser tomados en consideración a la hora de seleccionar las diferentes propuestas.

El análisis de estos criterios nos permite destacar el hecho de que, hasta ahora, la selección de las propuestas se ha centrado exclusivamente en la valoración del proyecto presentado y no tanto de las características de la propia entidad solicitante. Así, por ejemplo, las diferentes propuestas han sido eva-

¹³ En este sentido, debemos recordar que el artículo 9.2 de la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, excluye de su ámbito de aplicación, entre otros, las autorizaciones y concesiones sobre bienes de dominio público y los contratos de explotación de bienes patrimoniales, que quedan sujetos a su legislación específica.

¹⁴ Este precepto establece que los contratos para la explotación de los bienes y derechos patrimoniales se adjudicarán por concurso salvo que, por las peculiaridades del bien, la limitación de la demanda, la urgencia resultante de acontecimientos imprevisibles o la singularidad de la operación, proceda la adjudicación directa.

luadas en función de su implicación en el entorno, su sostenibilidad ambiental, su autosuficiencia, el impacto y rendimiento social que pueden generar, así como de su creatividad, innovación y calidad formal.

En todo caso, para asegurar la transparencia, concurrencia e igualdad en la evaluación de las propuestas, las bases de los concursos para la utilización temporal de los terrenos incorporados al *Pla Buits* han previsto que la valoración de las diferentes propuestas se realice por un jurado – denominado Comisión de Evaluación –, de composición plural, formado tanto por representantes del tercer sector de la ciudad de Barcelona¹⁵, como por representantes del Área de Hábitat Urbano del Ayuntamiento, de los diferentes distritos e, incluso, de los grupos políticos municipales que no forman parte del gobierno municipal.

Una vez adjudicados los diferentes espacios, hay que tener en cuenta que la cesión se realiza de forma meramente temporal, con una vigencia que puede oscilar entre uno y tres años. A priori podría sorprendernos el carácter tan limitado de dicha cesión, que puede suponer un desincentivo a la realización de actividades que supongan una instalación o montaje complejo. Sin embargo, entendemos que esta duración temporal limitada se justificaría por la necesidad de comprobar la viabilidad real de las propuestas. De ahí que, en su caso, la cesión de los solares pueda prorrogarse hasta un máximo de tres años más¹⁶.

Por lo demás, el carácter temporal de la cesión de los diferentes emplazamientos determina también que las obras e instalaciones que deban realizarse por las entidades seleccionadas una vez cedidos los emplazamientos no sólo serán las mínimas e indispensables para el desarrollo del proyecto sino que deberán tener también carácter provisional porque, al finalizar el contrato de cesión, los diferentes solares deben de revertir al Ayuntamiento tal y como éstos fueron entregados.

¹⁵ En este sentido, se prevé expresamente que, en todo caso, será incompatible formar parte de la Comisión de Evaluación como entidad del tercer sector y, al mismo tiempo, participar como interesado en el concurso convocado.

¹⁶ Algunos de estos emplazamientos hoy en día aún siguen en activo. En este sentido, puede consultarse el mapa de los espacios del *Pla Buits*, tanto de la convocatoria de 2012 como de 2015, que siguen activos en el siguiente enlace:

<https://ajuntament.barcelona.cat/ecologiaurbana/ca/pla-buits/cercar-per-mapa>.

2.1.5. Usos y actividades resultantes

Para finalizar esta aproximación al *Pla Buits* podemos referirnos también, siquiera brevemente, a algunos de los resultados que se han derivado de las dos convocatorias que han venido desarrollándose hasta ahora en la ciudad de Barcelona. En este caso, la primera idea que debemos mencionar es el éxito que parece haber tenido esta iniciativa. No sólo porque han sido muchas las entidades cívicas que han manifestado su interés en participar en las diferentes convocatorias – presentando, como veremos, propuestas de actuaciones muy diversas – sino también porque posteriormente éstas parece que han venido desarrollándose de forma satisfactoria; contribuyendo así al incremento de la participación y gestión ciudadana de unos espacios hasta ahora infrutilizados – que, en el fondo, era el objetivo último de dicha iniciativa –.

Dicho esto, a la hora de analizar los usos y actividades llevados a cabo en los diferentes terrenos debemos partir de la consideración que, tal y como exige la legislación de patrimonio de la Administraciones Públicas¹⁷, la cesión gratuita de bienes patrimoniales a entidades sin ánimo de lucro exige que éstos se destinen a actividades de interés público o utilidad social. De esta manera se introduce una limitación importante en la utilización de dichos bienes, puesto que solamente se permite la realización de actividades que puedan calificarse de interés público o utilidad social.

En el caso de Barcelona, las bases de los diferentes concursos convocados hasta la fecha han venido incorporando también esta exigencia, si bien concretando que el interés público o utilidad social a que se refiere la normativa patrimonial puede consistir en el desarrollo, entre otros análogos, de actividades de tipo educativo, deportivo, lúdico o recreativo, cultural o artístico, ambiental o paisajístico, social o comunitario.

Como puede comprobarse, la definición de los usos y actividades a desarrollar en los diferentes solares sigue siendo muy amplia e indeterminada, lo que ha propiciado que, en la práctica, se hayan propuesto proyectos de alcance

¹⁷ En este sentido, podemos recordar nuevamente el citado artículo 49.1 b) del Decreto 336/1988, de 17 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento del patrimonio de los entes locales de Cataluña.

muy diverso: desde experiencias de agricultura urbana y talleres de bioconstrucción – como el *Espai Gardenyes*¹⁸ –, hasta proyectos de movilidad sostenible y reparación de bicicletas – como el *BiciPark Numància*¹⁹ –, pasando por tareas de formación, divulgación y experiencia de prácticas de autogestión del espacio público, utilización de materiales sanos y naturales, e innovación y creatividad aplicada a procesos y productos – como el ya citado *BioBui(l)t – Espai Txema*²⁰–.

En todo caso, merece la pena subrayar que se ha venido excluyendo expresamente del objeto de las diferentes convocatorias la realización de actividades que tengan exclusivamente un simple carácter económico o lucrativo, como podrían ser, por ejemplo, el aparcamiento o lavado de coches, o usos de hostelería. En la medida que se considera que éstos responden única y exclusivamente a una finalidad privada, quedarían fuera del ámbito de aplicación de este programa municipal.

2.2. *La gestión cívica de equipamientos municipales*

Más allá de la cesión temporal y gratuita de solares vacíos articulada a través del *Pla Buits*, el Ayuntamiento de Barcelona ha venido utilizando otros varios instrumentos jurídicos para promover la participación de los ciudadanos en el diseño y la gestión de determinados espacios públicos. Uno de ellos es la denominada gestión cívica de equipamientos municipales, que, como veremos a continuación, ha tenido – y puede seguir teniendo en el futuro – también un desarrollo notable en el territorio de la ciudad.

De un modo meramente inicial, podríamos definir la gestión cívica como un acuerdo por el que se permite que un determinado equipamiento de titularidad municipal (por ejemplo, un casal de barrio, un centro cívico o un pabellón deportivo), que podría ser susceptible de gestión indirecta contractual – es decir, de explotación económica por los particulares –, sea gestionado íntegramente de forma comunitaria, por una entidad sin ánimo de lucro.

¹⁸ <http://www.espaigardenyes.cat/>.

¹⁹ <http://bicipark.org/>.

²⁰ <http://bamconf.org/noticies/pla-de-buits-biobuilt-espai-txema/>.

Como puede verse, se trata de una figura parecida a la cesión temporal de solares vacíos, en la medida que parten de un mismo presupuesto: conseguir una mayor implicación de los diferentes actores sociales en el diseño y gestión de los espacios públicos. Sin embargo, como iremos exponiendo, la gestión cívica presenta unos perfiles propios y diferenciados, que aconsejan su estudio separado. Así, como en el caso anterior, para aproximarnos con un poco más de detalle a esta figura comenzaremos exponiendo brevemente el marco normativo regulador de la gestión cívica, para pasar seguidamente a analizar los espacios sobre los que se ha proyectado y los posibles destinatarios de esta iniciativa, para terminar refiriéndonos a su concreta articulación jurídica.

2.2.1. Marco normativo

Si centramos la atención en el marco regulador de la gestión cívica, la primera idea que destaca es que, a diferencia del caso anterior, la legislación española sobre el patrimonio de las Administraciones Públicas no recoge específicamente esta figura. En efecto, ni la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas ni el Decreto 336/1988, de 17 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento del Patrimonio de los Entes Locales de Cataluña, prevén expresamente la gestión cívica como fórmula gestora de los bienes públicos.

Ahora bien, como apuntábamos en la Introducción de este trabajo, esta figura sí que encuentra un reconocimiento normativo específico en el ordenamiento jurídico propio de la ciudad de Barcelona. En concreto, el artículo 34 de la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona, prevé la existencia de la gestión cívica de servicios y equipamientos municipales en los siguientes términos:

“Las entidades, organizaciones y asociaciones ciudadanas sin ánimo de lucro pueden ejercer competencias municipales o participar en nombre del Ayuntamiento, en la gestión de servicios o equipamientos cuya titularidad corresponde a otras Administraciones Públicas. La gestión cívica de competencias municipales puede utilizarse para las actividades y servicios susceptibles de gestión indirecta, tiene siempre carácter voluntario y no lucrativo y se adjudica mediante concurso público cuando existan varias entidades u organizaciones con idénticas o parecidas características”.

Como puede comprobarse, tal y como apuntábamos hace un instante, la gestión cívica parece configurarse legalmente como un nuevo instrumento de participación ciudadana en la gestión del espacio público, en la medida que la gestión de un servicio o recurso de titularidad pública decide cederse, de forma no lucrativa, a una organización de carácter social. Ahora bien, lo cierto es que, más allá de esbozar cuales son los elementos definatorios de esta figura, la Carta Municipal de Barcelona no establece propiamente un régimen jurídico completo para la gestión cívica. Por lo que, para completar su marco normativo, debemos acudir también a otras normas jurídicas.

Así, en primer lugar, debemos hacer referencia a algunas normas reglamentarias que han sido elaboradas por el propio Ayuntamiento de Barcelona. En particular, deberíamos citar el artículo 111 del Reglamento de Participación Ciudadana de la ciudad de Barcelona²¹, que, al regular las actuaciones para el reforzamiento comunitario, prevé también la gestión cívica de equipamientos y servicios municipales. Sin embargo, a efectos de nuestro trabajo, esta referencia no nos resulta del todo útil. No sólo porque este precepto reglamentario poco aporta a la identificación del régimen jurídico de la gestión cívica – limitándose esencialmente a reproducir la definición prevista en la Carta Municipal de Barcelona y a destacar su carácter no lucrativo – sino, sobre todo, porque la reciente Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña núm. 874/2019, de 25 de octubre, ha declarado la nulidad de esta norma jurídica por motivos formales.

De este modo, para concretar el régimen jurídico de la gestión cívica en Barcelona presenta mucho mayor interés el *Documento de conceptualización de la gestión cívica* y el *Modelo de bases de la gestión cívica de equipamientos para actividades y servicios del Ayuntamiento de Barcelona* aprobados conjuntamente por la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento en el año 2015²², en el que, como iremos viendo seguidamente, se define el objeto y fi-

²¹ Véase el Reglamento de participación ciudadana del Ayuntamiento de Barcelona, Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona, de 30 de octubre de 2017.

²² En este punto, debemos señalar que, aunque el Modelo de bases de la gestión cívica de equipamientos para actividades y servicios del Ayuntamiento de Barcelona fue aprobado inicialmente por la Comisión de Gobierno en el año 2015, este documento ha sido recientemente modificado en julio de 2019. Véase el Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona de 2 de agosto de 2019.

nalidades de la gestión cívica, se establece su régimen económico-financiero y se fijan los requisitos materiales y procedimentales que se exigen para la utilización de esta concreta fórmula gestora.

Desde nuestro punto de vista, como ya hemos apuntado, el hecho de que la ciudad de Barcelona cuente con un ordenamiento jurídico propio que ha regulado esta figura es un elemento diferenciador muy relevante y que, sin duda alguna, nos ayuda a explicar el éxito de esta experiencia. Y es que, por el contrario, la inexistencia de un marco normativo general que regule la gestión ciudadana de equipamientos públicos puede ser claramente un elemento que puede desincentivar a muchos otros municipios, especialmente a aquellos con menor capacidad de gestión, a explorar estas posibilidades²³.

No obstante, antes de finalizar este apartado sobre el marco normativo de la gestión cívica de servicios y equipamientos municipales queremos hacer dos matizaciones relevantes sobre su marco normativo y sobre su propia naturaleza jurídica. En primer lugar, debemos señalar que, aunque es cierto que esta figura se regula específicamente en la Carta Municipal de Barcelona, en la medida que recae sobre bienes públicos, deberá tener también en consideración la legislación estatal y autonómica en materia de patrimonio de las Administraciones Públicas. Y, del mismo modo, como la gestión cívica de los diferentes espacios públicos puede acompañarse de financiación pública, por medio de subvenciones, el marco regulador de esta figura deberá también completarse con lo establecido en la Ley 38/2003, de 1 de noviembre, de Subvenciones.

Y, muy ligado con el anterior, se nos plantea una última duda sobre la naturaleza jurídica de esta figura. A pesar de que, como veremos a continuación, la gestión cívica se ha venido configurando principalmente como una forma de gestionar bienes públicos, lo cierto es que, al recaer sobre equipamientos de titularidad municipal destinados a la prestación de determinados servicios públicos, podría plantearse la duda de si, en realidad, no estaríamos ante la

²³ De hecho, si centramos nuestra atención en el ámbito territorial de Cataluña, podemos decir que hasta ahora han sido pocos los municipios que se han atrevido a adoptar modelos similares. Si bien, ello no obsta para que podamos encontrar también algunas excepciones notables en municipios como Terrassa o Sabadell, que han elaborado ordenanzas sobre la cesión de espacios municipales.

gestión de un servicio público municipal por parte de una entidad sin ánimo de lucro.

Como puede imaginarse, esta cuestión resulta jurídicamente muy relevante porque situaría conceptualmente la figura de la gestión cívica en el ámbito de la gestión indirecta de servicios públicos – y no en el ámbito de la legislación patrimonial –. En consecuencia, si esto fuera así, su régimen jurídico debería adaptarse a lo previsto a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

Sin embargo, aunque todo ello requiera de un análisis mucho más detallado, esta última afirmación tampoco debería llevarnos a equívocos. La aplicación de la LCSP a la gestión cívica de equipamientos no debería suponer, necesariamente, un obstáculo insalvable a la posible participación e implicación de los actores sociales en esta forma de gestión porque la legislación contractual, aunque muy tímidamente, contempla algunas medidas para dar respuesta a este fenómeno. Por ejemplo, la vigente Ley de Contratos del Sector Público prevé la posibilidad de reservar determinados contratos a organizaciones sociales (Disposición Adicional Cuarta de la LCSP y Disposición Cuadragésimo Octava de la LCSP)²⁴ o también la preferencia en la adjudicación de determinados contratos a entidades sin ánimo de lucro [art. 147.1 c) LCSP].

O, incluso yendo un paso más allá, podría analizarse también si estos supuestos no podrían ser reconducibles a alguna de las exclusiones previstas en la propia LCSP. Por ejemplo, configurándose como un convenio celebrado por la Administración con personas físicas o jurídicas sujetas al Derecho Privado (art. 6.2 de la LCSP).

²⁴ En este sentido, el artículo 38.1 del Proyecto de Ley de Contratos de Servicios a las Personas, actualmente en tramitación en el Parlamento de Cataluña, prevé la posibilidad de reservar determinados contratos de servicios sociales o deportivos a entidades que no tengan ánimo de lucro y cuyas estructuras de dirección o propiedad se basen en la propiedad de los empleados o en la participación activa de los empleados, usuarios o partes interesadas. Dicho Proyecto de Ley puede consultarse en el Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña, núm. 136, de 28 de julio de 2018, p. 7-33.

2.2.2. Determinación de los equipamientos municipales

Una vez hemos hecho referencia al complejo marco normativo que regula la gestión cívica en la ciudad de Barcelona, como hacíamos al tratar la cesión de solares vacíos, podemos centrar nuestra atención en los equipamientos públicos sobre los que hasta ahora ha recaído esta experiencia.

En este sentido, antes de hacer referencia propiamente a dichos espacios debemos poner de relieve una primera diferencia significativa entre los bienes que son objeto de la gestión cívica y aquellos incluidos en el *Pla Buits* al que nos referíamos anteriormente. Y es que, como hemos apuntado en el apartado anterior, mientras que esta última recae sobre espacios que, a efectos de la legislación sobre patrimonio de las Administraciones Públicas, pueden ser calificados como bienes patrimoniales, la gestión cívica de equipamientos, en cambio, afecta normalmente a bienes de dominio público, en la medida que los espacios que pretenden cederse están destinados al uso general por parte de los ciudadanos o a la prestación de servicios públicos²⁵ (piénsese, por ejemplo, en un centro cívico o en un pabellón deportivo).

Además de llevarnos a cuestionar la propia naturaleza jurídica de la gestión cívica, esta diferenciación resulta relevante a efectos jurídico-patrimoniales porque la gestión y administración de los bienes de dominio público se sujeta *a priori* a unas previsiones más estrictas que las establecidas para los bienes patrimoniales de la Administración. Por ejemplo, entre otros aspectos, los bienes de dominio público se consideran imprescriptibles, inalienables e inembargables (art. 6 LPA) y, además, nadie puede ocuparlos o utilizarlos sin el correspondiente título que así lo autorice otorgado por la autoridad competente (art. 84.1 LPA).

²⁵ La citada Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, diferencia los bienes y derechos que integran el patrimonio de las diferentes administraciones públicas en dos grandes categorías: en primer lugar, los bienes de dominio público que, esencialmente, son aquellos que, siendo de titularidad pública, se encuentren afectados al uso general o al servicio público, así como aquellos a los que una ley otorgue expresamente el carácter de demaniales (art. 5.1 LPA); y los bienes patrimoniales, que se definen por exclusión de los anteriores, por cuanto son aquellos que, siendo de titularidad de las Administraciones públicas, no tengan el carácter de demaniales (art. 7.1 LPA).

En cualquier caso, y en lo que nos interesa más a nosotros, la calificación como bienes de dominio público, y su consideración como bienes afectos a un uso o servicio público, supone también alguna consecuencia práctica en la tramitación administrativa de la gestión cívica de los mismos. Concretamente, con carácter previo a su adjudicación, el Modelo de bases de la gestión cívica de equipamientos aprobado por el Ayuntamiento de Barcelona requiere la elaboración de un informe técnico en que se acredite justificadamente la idoneidad de un concreto servicio o equipamiento para ser gestionado a través de esta forma de participación ciudadana; incluyendo, asimismo, un estudio económico-financiero donde se prevean los gastos e ingresos que pueda comportar la gestión cívica y, en particular, la subvención que, en su caso, pueda recibir el ente gestor.

Sin perjuicio de lo anterior, y dejando momentáneamente de lado estas consideraciones, debemos señalar que actualmente en la ciudad de Barcelona hay unos 35 equipamientos municipales bajo esta forma de gestión, que incluyen emplazamientos muy diversos: desde centros cívicos, casales de jóvenes o casales de barrio, pasando por equipamientos culturales o deportivos.

Ciertamente, si tomamos como referencia el conjunto de equipamientos que son titularidad del Ayuntamiento de Barcelona – que incluye más de 117 equipamientos deportivos, 52 centros cívicos, 11 fábricas de creación, 52 museos y espacios de exposiciones, entre otros muchos –, podemos comprobar que se trata de un número muy reducido. Ahora bien, como apuntábamos, esta forma gestora supone un paso más en la voluntad de implicar directamente a los diferentes actores sociales en el diseño y gestión del espacio público, promoviendo también su desmercantilización. Y es que debe tenerse en cuenta que, antes de ser acudir a la fórmula de la gestión cívica, muchos de estos equipamientos eran gestionados de forma indirecta, mediante contrato con empresas privadas de servicios²⁶.

²⁶ De hecho, centrándonos exclusivamente en el caso de los centros cívicos, aunque es verdad que en los últimos años la gestión cívica ha aumentado su presencia, la regla general sigue siendo la gestión contractual de dichos espacios. Así, para hacernos una idea, se ha afirmado que en el año 2014 más del 63% de dichos equipamientos eran gestionados de forma empresarial. M.V., SÁNCHEZ BELANDO: “Las políticas culturales de proximidad en el paradigma de la ciudad creativa: el caso del programa de centros cívicos en la ciudad de Barcelona”, en *Política y Sociedad*, Vol. 52, Núm.

Finalmente, para terminar este apartado, podemos añadir que, como en el caso anterior y como puede verse en el Gráfico 1, en la elección de dichos espacios el Ayuntamiento de Barcelona ha procurado también que los diferentes equipamientos objeto de la gestión cívica se distribuyan por todos los distritos de Barcelona, si bien es cierto que ésta resulta bastante irregular.

Gráfico 1: Gestión cívica de equipamientos municipales

Districte	Nom de l'equipament
Ciutat Vella	1. Casal de Barri Pou de la Figuera
	2. Casa de la Barceloneta de 1761
Sants Montjuïc	1. Centre Cívic Font de la Guatlla
	2. Centre Cívic la Cadena
	3. Centre Cívic el Sortidor
	4. Centre Cívic Cobxeres
	5. Centre Cívic El Casinet d'Hostafrachs
Les Corts	1. Casal de barri de la Mercè
Sarrià-Sant Gervasi	1. Centre Cívic Orlandai
Gràcia	1. Centre Cultural l'Artesà
	2. Equipament la Violeta
	3. Casal de Barri Cardener
	4. Refugi de la Plaça del Diamant i finca San Salvador
	5. Aula mediambiental Bosc Turull
	6. Espai Jove La Fontana
Horta-Guinardó	1. Casal Font d'en Fargues
Nou Barris	1. Casal de Joves de Prosperitat
	2. Casal de Joves de Roquetes
	3. Centre Comunitari Porta Sòller
	4. Poliesportiu Valldaura
Sant Andreu	1. Centre d'Interpretació dels Tres Tombs de Sant Andreu de Palomar
	2. Casal de Barri de Sant Andreu
Sant Martí	1. Centre Cultural la Farinera
	2. Casal de Barri La Palmera
	3. Casal de Barri la Pau
	4. Casal de Barri Bac de Roda-Poblenou
	5. Casal de Barri Diagonal Mar
	6. Casal de Barri Besòs
	7. Casal de Barri Verneda La Pau
	8. Casal de Barri Poblenou
	9. Casal de Barri Vila Olímpica
	10. Casal de Barri Antoni Miró Peris
Ciutat	1. Torre Jussana
	2. CRAI Centre de Recursos i Assessorament per a Joves

Fuente: Ayuntamiento de Barcelona. https://www.barcelona.cat/infobarcelona/ca/gestio-civica-dequipaments-serveis-o-projectes-municipals_267297.html.

1, 2015, p. 142.

2.2.3. Requisitos de las entidades gestoras de los equipamientos municipales

Si pasamos a analizar los requisitos que se imponen a las entidades que quieren optar a la gestión cívica de los equipamientos municipales, lo primero que destaca es que éstos son similares, aunque no plenamente coincidentes, con los exigidos en los supuestos de cesión gratuita y temporal de solares vacíos. En concreto, de la Carta Municipal de Barcelona – y de las normas reglamentarias que la desarrollan – podemos identificar, como mínimo, tres requisitos esenciales que deben concurrir de forma acumulativa para poder optar a la gestión cívica.

En primer lugar, debe tratarse de entidades, asociaciones u organizaciones que estén legalmente constituidas y tengan personalidad jurídica propia. En este punto, además, el Modelo de bases para la gestión cívica exige también que éstas estén inscritas en el Fichero General de Entidades Ciudadanas del Ayuntamiento de Barcelona y que respeten los principios de transparencia y buen gobierno, debiendo de regirse por los valores del Código Ético de las Asociaciones de Barcelona (u otro similar)²⁷.

Por lo tanto, como en el *Pla Buits*, no podrían optar a esta concreta forma de gestión de equipamientos municipales ni las personas físicas, a título individual, ni aquellas comunidades, grupos o plataformas que no estén formalmente constituidas como entidades jurídicas o, incluso, aquellas que estando constituidas correctamente no figuren inscritas en el mencionado registro municipal o no acrediten tener un funcionamiento interno de acuerdo con los criterios de transparencia, participación y democracia.

²⁷ El Código Ético de las Asociaciones de Barcelona es un documento de naturaleza privada, aprobado en el año 2001 e impulsado actualmente por el Consejo de las Asociaciones de Barcelona. Pretende ser un instrumento de asesoramiento, conducta y autorregulación, que recoge los principios y valores comunes que deberían ser compartidos por las diferentes asociaciones de la Ciudad. El texto de dicho Código puede consultarse en <http://www.codietic.cat/documents>.

En segundo lugar, a diferencia de lo que ocurría con la cesión de solares vacíos a los que nos referíamos anteriormente, en el caso de la gestión cívica de competencias parece querer priorizarse una relación más sólida de los gestores con el territorio. Así, por ejemplo, más allá de su capacidad jurídica de las entidades solicitantes, el citado Modelo de bases de la gestión cívica de equipamientos para actividades y servicios del Ayuntamiento de Barcelona exige que éstas deban tener, como mínimo, una antigüedad de cinco años, habiendo desarrollado actividades o proyectos en el ámbito asociativo. O, en términos similares, se les exige también tener su sede social o una delegación en el barrio o territorio en el que se ubique el equipamiento que pretende gestionarse. Por lo que, en consecuencia, quedarían fuera de esta modalidad gestora aquellas entidades que se puedan constituir específicamente con el objetivo de asumir el reto de gestionar un espacio concreto, no puedan acreditar una mínima trayectoria previa o una mínima implantación en el territorio.

Finalmente, junto con los anteriores requisitos, la normativa reguladora de la gestión cívica exige también que se trate de entidades sin ánimo de lucro. Como ya sabemos, ésta es una de las características definitorias de este modelo de gestión que, frente a las tradicionales modalidades de gestión indirecta (contractual), busca una mayor participación e implicación de la ciudadanía en el diseño y gestión de los espacios públicos, para reforzar la cohesión y el capital social del territorio. De ahí que el Modelo de bases de la gestión cívica de equipamientos aprobado por el Ayuntamiento de Barcelona prevea la dedicación voluntaria, no profesional, de los miembros de las diferentes entidades gestoras a los proyectos y actividades de ésta.

Ahora bien, como en el caso del *Pla Buits*, la ausencia de ánimo de lucro no debe entenderse cómo que las entidades gestoras no pueden percibir ningún tipo de ingresos privados por su actividad. Al contrario, junto con la financiación pública que habitualmente aporta la Administración municipal, en algunos supuestos las diferentes entidades gestoras de los equipamientos pueden obtener ingresos propios derivados de dicha gestión. Sin embargo, en estos casos, como preveía expresamente el artículo 111.3 del Reglamento de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Barcelona, la totalidad de los beneficios obtenidos deberían aplicarse a las actividades propias del proyecto o equipamiento gestionado.

2.2.4. Procedimiento y formalización

Por último, nos queda referirnos al procedimiento para la formalización de la gestión cívica de equipamientos municipales. En este caso, sin perjuicio de lo que diremos más adelante, debemos acudir directamente a las previsiones de la Carta Municipal de Barcelona. Así, el artículo 34 de esta norma legal prevé que esta modalidad gestora debe adjudicarse “mediante concurso público cuando existan diferentes entidades u organizaciones con características idénticas o parecidas”.

Aunque es verdad que la redacción de la Carta Municipal de Barcelona en este punto es claramente mejorable – puesto que ¿a qué se refiere el artículo 34 de la Carta con “características idénticas o parecidas”? ¿Cómo deben compararse dichas características? – entendemos que con esta expresión lo que quiere destacarse es el carácter competitivo de su adjudicación. En efecto, al encontrarnos ante recursos públicos limitados y en la medida que la gestión cívica de los equipamientos supone también un uso privativo del espacio público que requiere del correspondiente título habilitante, parece lógico que la regla general sea que la selección de la entidad gestora deba realizarse principalmente mediante procedimientos de concurrencia competitiva.

Ahora bien, como apuntaría el mencionado artículo 34 de la Carta Municipal de Barcelona, la adjudicación mediante concurso solamente será exigible en aquellos supuestos en que existan varias entidades interesadas en la gestión de un mismo espacio. Por lo que, en sentido contrario, podríamos entender que, cuando no sea así – por ejemplo porque, como sucede a menudo, la iniciativa para la gestión de un determinado equipamiento ha surgido directamente de una sola asociación vecinal y no hay otros interesados – podría recurrirse a la adjudicación directa de dichos equipamientos.

A pesar de que es evidente que la adjudicación mediante concurso público siempre resulta preferible desde el punto de vista de los principios de transparencia, igualdad y concurrencia, lo cierto es que la posibilidad de adjudicar directamente los títulos habilitantes sobre los bienes de dominio público es una posibilidad prevista tanto en la normativa básica estatal sobre Patrimonio de las Administraciones Públicas²⁸ como en la legislación catalana en esta ma-

²⁸ En este sentido, el artículo 92.1 de la LPA prevé que las autorizaciones para la ocupación de bienes de dominio público “se otorgarán directamente a los peticiona-

tería²⁹. Por lo que ésta no debe verse necesariamente como un intento de evitar fraudulentamente la aplicación de las garantías propias del Derecho Administrativo.

Teniendo esto presente, podemos entender mejor la regulación prevista en el Modelo de bases de la gestión cívica aprobado por el Ayuntamiento de Barcelona en el año 2015. En esta norma reglamentaria, aunque se partía del concurso público como modalidad de adjudicación ordinaria, se preveía la posibilidad de adjudicar directamente la gestión cívica de los equipamientos en dos supuestos:

- a) Cuando, por razón de la naturaleza del proyecto o del equipamiento a gestionar, solo se pudiera encargar la gestión a una única entidad o
- b) Cuando, después de haberse realizado una convocatoria pública, no se hubiera presentado ninguna entidad o las entidades interesadas no hubieran presentado un proyecto de gestión adecuado a las finalidades previamente definidas por el Ayuntamiento.

Ahora bien, sin perjuicio de lo anterior, debemos señalar también que la modificación de dicho documento de bases, aprobada muy recientemente – en el mes de julio de 2019 –, ha eliminado cualquier referencia a la adjudicación directa de la gestión cívica, previendo solamente que la selección de la entidad gestora del equipamiento se realizará mediante procedimientos de pública

rios que reúnan las condiciones requeridas, salvo si, por cualquier circunstancia, se encontrase limitado su número, en cuyo caso lo serán en régimen de concurrencia [...]”. Por su parte, el artículo 93.1 de la LPA señala que “El otorgamiento de concesiones sobre bienes de dominio público se efectuará en régimen de concurrencia. No obstante, podrá acordarse el otorgamiento directo en los supuestos previstos en el artículo 137.4 de esta ley, cuando se den circunstancias excepcionales, debidamente justificadas, o en otros supuestos establecidos en las leyes”.

²⁹ En este caso podemos citar el artículo 57.3 del mencionado Decreto 336/1988, de 17 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento del Patrimonio de los Entes Locales de Catalunya, que prevé que las licencias para la ocupación temporal de los bienes de dominio público se sujetarán a los principios de objetividad, publicidad y concurrencia solamente cuando haya más de un solicitante.

conurrencia, abiertos a todas las entidades que puedan estar interesadas en dicha gestión. Por lo que parecería que, a partir de ahora y en todo caso, la adjudicación de los diferentes equipamientos municipales requeriría de un previo procedimiento competitivo.

De todos modos, en la medida que, como hemos visto, la legislación patrimonial sigue amparando la posible adjudicación directa de las licencias de ocupación temporal de los bienes de dominio público, creemos que ésta sería aplicable también, siquiera de forma supletoria, a la selección de la entidad titular de la gestión cívica de equipamientos en la ciudad de Barcelona.

Por lo demás, de forma similar a la prevista en el *Pla Buits*, la selección de la entidad gestora de los equipamientos municipales debe realizarse por una Comisión de Valoración, de composición plural, en la que participan tanto los representantes de los distritos municipales – que son los responsables directos de los equipamientos de proximidad –, como los técnicos del Ayuntamiento y varios representantes del tejido asociativo.

Dicha Comisión deberá valorar las diferentes propuestas en base a una serie de criterios fijados en el Modelo de bases aprobado por el Ayuntamiento de Barcelona. Aunque es verdad que son muchos, y muy variados, los criterios de valoración que se prevén, lo cierto es que, como apuntábamos, más allá de la calidad, innovación y creatividad del proyecto, pretende valorarse también especialmente su vinculación con el territorio. De este modo, por ejemplo, se valoran los mecanismos previstos para garantizar la participación e implicación de las personas usuarias beneficiarias en la dinámica y gestión de la gestión cívica, la adecuación a la realidad social y cultural en que se inserta el proyecto o las necesidades del colectivo y territorio al que se dirige.

Por último, para finalizar esta apartado relativo al procedimiento y formalización de la gestión cívica, podemos apuntar que, una vez adjudicada la gestión cívica de un determinado equipamiento a una entidad, ésta se concreta en la atribución de una licencia temporal de ocupación de un bien de dominio público. De acuerdo con el artículo 57.3 del Decreto 336/1988, de 17 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento del Patrimonio de los Entes Locales de Catalunya, esta licencia origina una situación de posesión precaria esencialmente revocable por razones de interés público.

Dicha licencia de ocupación se formalizará mediante la signatura de un convenio con la entidad gestora, en el que se plasmarán, entre otros aspectos, los derechos y obligaciones que asisten a cada una de las partes. En concreto,

mediante la suscripción del convenio, el gestor cívico asumirá el derecho – y la obligación – de ocupar y utilizar debidamente el espacio cedido para desarrollar el proyecto presentado y acordado con el Ayuntamiento. En el caso que quieran llevarse a cabo actividades fuera de la programación habitual derivada del proyecto de gestión cívica presentado deberá obtenerse previamente la autorización de la Administración.

Respecto de dicho convenio merece la pena también subrayar algunos otros elementos. En primer lugar, su duración temporal limitada. Efectivamente, al tratarse de una ocupación temporal sobre bienes públicos titularidad de la Administración, una vez finalizado el plazo previsto en el convenio para la gestión cívica, la posesión de estos bienes debe revertir a la Administración.

Como en el caso de la cesión temporal de espacios vacíos, hasta ahora la duración de estos convenios ha sido relativamente limitada, oscilando entre un año – por ejemplo, para la gestión del Casal de Barrio La Pau, en el Distrito de Sant Martí – hasta los tres años – como ocurre con el convenio de colaboración suscrito entre el Ayuntamiento de Barcelona y la Asociación Cultural Casa Orlandai para la gestión cívica de la Casa Orlandai –. No obstante, en todo caso, se prevé la posibilidad de prorrogar dichos plazos iniciales.

En segundo lugar, como ya hemos indicado anteriormente, al tratarse de un convenio sobre bienes inmuebles titularidad de la Administración, creemos que su regulación quedaría excluida del ámbito de aplicación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (art. 9.2 LCSP), debiéndose regir por lo previsto a la legislación patrimonial.

Ahora bien, como decíamos, más allá de la legislación patrimonial, deberá tenerse en cuenta también la normativa en materia de subvenciones. Y es que en dicho convenio deberá establecerse también el régimen jurídico de las aportaciones públicas que, en su caso, pueda recibir la entidad seleccionada para llevar a cabo la gestión del equipamiento de que se trate. En este sentido, es habitual que el Ayuntamiento de Barcelona asuma, vía subvenciones, buena parte de los gastos que pueden derivarse del funcionamiento ordinario de dichos equipamientos: como, por ejemplo, los gastos de suministros, comunicaciones o, incluso, del personal que pueda incorporarse a la gestión de dichos espacios.

Aunque indudablemente la gestión cívica parte de la base de la participación ciudadana y la voluntariedad de los miembros de las entidades cívicas gestoras, lo cierto es que, en ocasiones, éstos no resultan suficientes para cu-

brir todas las necesidades materiales y personales de los diferentes emplazamientos. De ahí que el Ayuntamiento pueda contribuir sufragando los costes que, en su caso, pueda generar la incorporación de personal técnico remunerado.

3. A modo de conclusión

Llegados a este punto es el momento de ir concluyendo nuestro trabajo, cuyo objeto, como decíamos en la Introducción, no ha sido otro que exponer, desde un punto de vista jurídico, algunos de los instrumentos que el Ayuntamiento de Barcelona ha venido utilizando para promover la participación ciudadana en el diseño y gestión del espacio público. Y es que, como ocurre con otras muchas grandes ciudades de nuestro entorno geográfico, en los últimos años Barcelona ha venido experimentando nuevas formas de gestión del espacio público que, huyendo de modelos meramente especulativos, permitan la regeneración del tejido urbano y una mayor implicación de los diferentes actores sociales.

Aunque seguramente la valoración de los instrumentos que hemos expuesto no pueda ser sino muy positiva, lo cierto es que también plantea algunos interrogantes comunes: desde los siempre discutibles criterios de valoración de las diferentes propuestas, hasta la posibilidad de que sean adjudicados de forma directa, pasando por el régimen de los daños y responsabilidades que puedan derivarse de la gestión ciudadana, la compleja aplicación a estos espacios de la normativa urbanística³⁰ o los necesarios mecanismos de evaluación *a posteriori* de sus resultados. En el caso de la gestión cívica de equipamientos municipales, además, nos encontramos con la difícil configuración jurídica de esta figura, a medio camino entre la gestión patrimonial y la gestión indirecta de servicios.

En definitiva, en todos estos casos, lo que se pone claramente de relieve es la dificultad de encajar estas experiencias de gestión comunitaria en el actual

³⁰ Sobre esta problemática específica podemos remitirnos a C. PAREJA LOZANO: “Règim jurídic dels usos i les obres provisionals als buits urbans”, en M. FERNÁNDEZ y J. GIFREU (Dir.): *La utilització temporal dels buits urbans*, Op. Cit., p. 117-126 y J. GIFREU FONT: “L’activació de la temporalitat urbana com a paradigma d’una gestió adaptativa y participativa”, también en M. FERNÁNDEZ y J. GIFREU (Dir.): *La utilització temporal dels buits urbans*, Op. Cit., p. 127-144.

marco normativo. En efecto, como hemos venido exponiendo, aunque las categorías y exigencias derivadas de la legislación de patrimonio de las Administraciones Públicas – y, en su caso, de los contratos del sector público – suponen una garantía necesaria para la correcta administración de los bienes y recursos públicos, a veces pueden constituir un marco demasiado rígido para poder articular correctamente estas iniciativas y poder adaptarlas a las demandas y necesidades sociales del territorio; que, en definitiva, es su razón de ser.

Por lo que, en nuestra opinión, más allá de las mejoras y modificaciones puntuales que en cada caso puedan seguir haciéndose a dichas figuras, seguramente el reto más relevante que jurídicamente se plantea en este ámbito sea el de dotarnos de un marco normativo que, de una forma amplia, permita incluir y regular de forma clara estas nuevas formas de gestión ciudadana del espacio público³¹.

³¹ Teniendo en cuenta que, como se ha apuntado a partir de la experiencia italiana, la previsión de mecanismos institucionales capaces de dar respuesta a estas nuevas formas de participación ciudadana, podrían buscarse en las propias ordenanzas municipales, que constituyen un instrumento normativo ágil, simple, fácilmente modificable y adaptable a las diversas realidades municipales. J. TORNOS MAS: “Bienes comunes y administración compartida”, en L. MÍGUEZ MACHO y M. ALMEIDA CERREDA (Coords.): *Los retos actuales del Derecho Administrativo en el Estado autonómico: estudios en homenaje al profesor José Luis Carro Fernández-Valmayor*, Ed. Andavira – Fundación Democracia y Gobierno Local, Vol. 2, Santiago de Compostela, 2017, p. 644.

Sobre el modelo italiano, entre otros muchos, puede verse G. ARENA: “Un nuevo derecho para la administración compartida de los bienes comunes. La experiencia italiana”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 203, 2017, p. 423-441 o los trabajos contenidos en F. DI LASCIO y F. GIGLIONI (Dirs.): *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Ed. Il Mulino, Bologna, 2017.

Città collaborative e rigenerazione urbana.

L'esperienza di Bologna

di Valentina Orioli

Title: Collaborative cities and urban regeneration. The experience of Bologna

Abstract: This essay deals with the theme of the “collaborative city”, putting it in relation to the changes in urban planning linked to the mainstream of urban regeneration. Starting from the consideration of the central role of cities with respect to public policies, but also of the current centrality of social and environmental issues with respect to international urban Agendas, the essay explores some experiences of urban regeneration in an attempt to identify the characteristic features of an approach that seems to eschew theoretical systematization. Many authors agree that the most effective regeneration experiences are those through which an integrated policy approach is implemented, experimenting with changes in consolidated cognitive patterns, and ultimately combining the practices of regeneration with processes of social innovation. In this perspective, the idea of a “collaborative city” emerges as a proposal for an overall strategic approach to urban regeneration. This approach is illustrated with reference to the experience of the Municipality of Bologna, starting from the adoption of the Regulation on collaboration between citizens and the administration for the care and regeneration of urban commons and of the Collaboration agreements in 2014 .

1. Le città al centro

Parlare di “città collaborativa” necessita di alcune premesse.

La prima, scontata e tuttavia essenziale, riguarda la persuasione che nel prossimo futuro sia sempre più necessario mettere le città al centro delle poli-

tiche pubbliche. Questa considerazione nasce in primo luogo da ineludibili dati quantitativi, che a livello mondiale ci mostrano un futuro sempre più “urbano” per tutto il pianeta, seppure con caratteristiche diverse alle differenti latitudini.

Già oggi in Europa la popolazione urbana si attesta attorno al 74% del totale, e si stima ancora in crescita seppure a fronte di un saldo naturale negativo dal 2015, e con importanti differenze fra città e nei diversi paesi dell’Unione¹.

Se le città sono il nostro presente e il nostro futuro, è proprio in esse che si leggono in modo più chiaro i tratti della crisi che ancora oggi stiamo attraversando, e che ha avuto e continua ad avere un forte impatto sul tessuto sociale, non soltanto in termini di calo demografico, ma anche di incremento delle persone a rischio di povertà in ogni paese europeo.

Nel 2017 il 22.4% della popolazione nell’Europa a 28 era considerata a rischio di povertà², e questo si traduce in termini di fragilità sociale nelle città e in specifiche aree geografiche, soprattutto del sud e dell’est europeo³.

La seconda considerazione riguarda la dinamica della spesa pubblica che ha interessato tutti i paesi europei, e nello specifico le città, negli ultimi 10 anni.

Se in effetti, a fronte delle difficoltà crescenti determinate dal perdurare della crisi economica, la spesa pubblica nel *welfare* in Europa non ha cessato di aumentare, essa è stata prevalentemente orientata ad alcuni settori, come la sanità e le pensioni, determinando una generale ritrazione da altri ambiti di intervento pubblico che interessano in modo diretto le città, come l’*housing* sociale o la costruzione di infrastrutture e spazi per servizi⁴. La tenuta del sistema dei servizi pubblici urbani è stata inoltre messa a rischio anche dalla riduzione della spesa pubblica locale.

¹ Sulle dinamiche della popolazione a livello mondiale e il rapporto fra popolazione urbana e rurale si rimanda al sito del Department of Economic and Social Affairs delle Nazioni Unite, <https://population.un.org>.

² <https://ec.europa.eu/eurostat/news/themes-in-the-spotlight/poverty-day-2018>.

³ A. COPUS, *Working paper 7. Commentary on Poverty maps and Analysis*, TIPSE The Territorial dimension of Poverty and Social Exclusion in Europe, Applied research 2013/1/21, Draft Final Report, https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/Annex_5_CommentaryOnPovertyMapsAndAnalysis_Working_Paper_7.pdf.

⁴ <https://ec.europa.eu/>.

In Italia, ad esempio, negli ultimi anni il governo ha ridotto la spesa per investimenti, in contrasto con le esigenze di ammodernamento delle infrastrutture e di finanziamento delle opere pubbliche. Sebbene Province e Città metropolitane rappresentassero nel 2014 circa l'1% della spesa pubblica totale, i Comuni l'8% e le Regioni il 20%, i tagli si sono concentrati su questa componente rispetto al 71% della quota statale. Per questa ragione la principale voce calante nella composizione attuale del Pil italiano è quella relativa agli investimenti fissi lordi, in particolare agli investimenti pubblici in capitale fisso territoriale, che sono diminuiti di circa il 43% dall'inizio della crisi⁵.

Una terza considerazione riguarda il forte peggioramento delle condizioni ambientali che si accompagna a questo lungo tempo di crisi. La qualità dell'aria ne è sicuramente uno degli aspetti più evidenti, e che più influenzano la qualità di vita nelle città, in particolare in quelle della pianura padana⁶. La crescente vulnerabilità ai cambiamenti climatici è inoltre uno degli aspetti che oggi mettono in luce la fragilità delle città e dei territori, e a fronte del quale si rende ormai imprescindibile mettere in atto politiche e azioni orientate alla manutenzione, alla re-infrastrutturazione, ma anche all'integrazione delle questioni ambientali (e dei piani di azione ambientale⁷) negli strumenti di pianificazione urbana.

Gli effetti potenziali dei cambiamenti climatici nei paesi europei possono essere molto diversi. Questa variabilità non è semplicemente legata alle condizioni geografiche di singole aree o regioni, ma dipende anche dalla capacità

⁵ Cfr a questo proposito URBAN@IT, *Quarto Rapporto sulle città. Il governo debole delle economie urbane*, Il Mulino, Bologna, 2019 (spec. i capitoli III, *Rendite e finanziarizzazione nelle trasformazioni urbane*, di S. OMBUEN, e XI, *Oltre l'austerità. Gli investimenti nelle città e il regionalismo differenziato*, di A. FERRI, G. FERRAINA e V. FERRI).

⁶ EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY, *Air quality in Europe – 2019 Report*, disponibile alla pagina <https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2019>.

⁷ Si fa riferimento agli Action Plan ambientali che discendono dal Patto dei Sindaci: il PAES, Piano di azione per l'energia sostenibile, e il Piano di adattamento ai cambiamenti climatici, di recente unificati nel PAESC (Piano di azione per l'energia sostenibile e il clima, con obiettivi al 2030). È convinzione di chi scrive che le città che si sono impegnate con continuità nel Patto dei Sindaci debbano oggi compiere un salto di qualità nelle politiche locali per l'ambiente, integrando gli obiettivi e le azioni previste grazie a piani che sono del tutto volontari entro il quadro della pianificazione urbanistica.

di adattamento delle comunità locali, quindi, in ultima analisi, dal modo in cui il sistema di governo locale fronteggia il cambiamento: «*The adaptive capacity in regard to climate change takes into account the economic, socio-cultural, institutional and technological ability of a region to adapt to the impacts of a changing regional climate. This could mean preventing or moderating potential damages, but also taking advantage of new opportunities opened up by climatic changes*»⁸.

2. Questione sociale, temi ambientali e *governance* urbana, dall'Europa alle città

L'intreccio che esiste fra questione sociale, temi ambientali e *governance* urbana mette in una prospettiva diversa la riflessione contemporanea attorno alla sostenibilità dello sviluppo. Una prospettiva più ampia rispetto alla tradizionale definizione di “sviluppo sostenibile” estrapolata dal Rapporto Brundtland e forse banalizzata rispetto agli stessi intendimenti di quel lavoro⁹, che pure parlava di “*interlocking crises*” riferendosi allo stato del pianeta alla fine degli anni Ottanta.

È almeno dal 2015, con la Cop21 di Parigi e la lettera enciclica *Laudato si* di papa Francesco¹⁰, che è stato (ri)messo l'accento in modo definitivo sulla correlazione che esiste fra disuguaglianza sociale e squilibri ambientali, sottolineando come i poveri siano le prime vittime dell'attuale modello di sviluppo e indicando in un approccio “di sistema” – *di fatto nell'ecologia integrale* –

⁸ <https://www.espon.eu/climate-2012>.

⁹ Il Rapporto *Our Common Future. Report of the World Commission on Environment and Development*, 1987, ha generalizzato una definizione di sviluppo sostenibile come quell modello di sviluppo che «*meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs*», cfr. <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>.

¹⁰ *Lettera enciclica Laudato Si del santo padre Francesco sulla cura della casa comune*, Libreria editrice vaticana, 2015
http://w2.vatican.va/content/dam/francesco/pdf/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si_it.pdf.

l'orizzonte a cui tendere anche per raggiungere maggiore equità sociale e realizzare un nuovo paradigma di giustizia.

In sintonia con questo approccio la declinazione della sostenibilità nella dimensione urbana si traduce nelle Agende internazionali in una rinnovata attenzione verso il coinvolgimento della popolazione nei processi decisionali come fattore strategico, sia in termini di incremento dell'inclusione sociale che nell'ottica di rafforzare la resilienza delle comunità¹¹.

Anche le politiche promosse dall'Unione Europea in questi anni si sono orientate in questa direzione, promuovendo non a caso la costruzione di una Agenda urbana "dal basso"¹², secondo una linea di tendenza già presente nella strategia europea 2020 *EU Smart, sustainable and inclusive growth* e nella programmazione 2014-2020 in cui «si assiste in generale ad un rafforzamento dell'approccio *place based* e di sviluppo urbano integrato che chiede di agire simultaneamente in settori di intervento trasversali [...]»¹³.

Questa visione, che privilegia strategie multidimensionali e integrate nell'approccio alle questioni urbane, capaci di apportare un miglioramento alle condizioni fisiche, ma anche ambientali, economiche e sociali, ha avuto come conseguenza l'affermazione *mainstream* di concetti come "rigenerazione urbana" e "innovazione sociale".

¹¹ Si vedano in proposito *Transforming our world: the 2030 Agenda for sustainable development* (2015) https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E e *The New Urban Agenda*, UN Habitat (2016) <http://habitat3.org/the-new-urban-agenda/>.

¹² Come è noto l'Agenda urbana europea che discende dal Patto di Amsterdam (2016) ha individuato 12 temi prioritari per rendere le città più inclusive e sostenibili, e per ciascuno di essi ha istituito una Partnership fra città e altri enti di livello locale, regionale e nazionale con il compito di costruire e proporre il relativo Piano di azione. La città di Bologna insieme al ministero per lo Sviluppo economico polacco coordina la partnership relativa a *Sustainable land use and nature based solutions*.

¹³ E. OSTANEL, *Spazi fuori dal comune. Rigenerare, includere, innovare*, Milano, Franco Angeli, 2017, p. 21.

3. Rigenerazione urbana e innovazione sociale: un approccio innovativo all'urbanistica

Definire che cosa si intenda oggi per “rigenerazione urbana” appare tutt'altro che scontato.

Se il campo d'azione della rigenerazione è ben definito, ed è costituito da tutti quei territori già utilizzati per funzioni e pratiche di tipo “urbano”, che oggi necessitano di essere rinnovati attraverso l'introduzione di nuovi usi, significati diversi e qualità spaziali e materiali aggiornate alle esigenze contemporanee di *comfort*, sostenibilità e resilienza, non si può tuttavia affermare che esista una teoria univoca della rigenerazione urbana.

Numerosi interventi, che si sviluppano e si replicano oggi in molte città, permettono però di individuare alcuni tratti caratteristici della rigenerazione.

Nel tentativo di delineare, attraverso l'osservazione delle pratiche, i contorni di quello che si sta configurando come un approccio innovativo all'urbanistica, nel seguito si individuano alcune questioni essenziali:

1) la prima e forse più rilevante è che molti interventi di rigenerazione nascono da azioni volute da gruppi di cittadini: non attraverso iniziative istituzionali, quindi, ma piuttosto grazie all'impegno volontario di persone che si attivano mosse dall'intenzione di contribuire a valorizzare (o in alcuni casi addirittura a “salvare”) spazi abbandonati o in disuso.

La mobilitazione “dal basso” riguarda talvolta luoghi che sono parte dell'ambiente quotidiano di vita e che possono contribuire ad arricchire la rete di spazi e servizi “di prossimità”, o in altri casi interessa spazi che assumono un valore simbolico ad una scala più ampia.

Un buon esempio della prima tendenza è certamente il percorso di recupero dell'ex centro civico nel quartiere Ina-Casa “Portazza” a Bologna, dove dal 2014 un gruppo di cittadini ha dato vita ad un progetto partecipato di *Community Creative Hub*, la cui realizzazione si è avviata grazie ad un percorso di autorecupero, formalizzato attraverso un patto di collaborazione con il Comune e l'Azienda casa (Acer), ed in seguito inserito dall'amministrazione comunale fra i progetti da finanziare mediante il programma Pon Metro¹⁴.

¹⁴ <https://www.instabileportazza.it/>. Instabile Portazza è una delle esperienze descritte in AVANZI, MAKE A CUBE (a cura di), *Immobili pubblici: strategie di rigenera-*

Appartiene al secondo tipo la nota vicenda della *High Line* di New York, salvata dalla demolizione già prevista dalla municipalità grazie all'azione dell'associazione *Friends of the Highline*¹⁵, e in seguito valorizzata attraverso una serie di iniziative culturali che ne hanno messo in luce il potenziale urbano, fino al Concorso internazionale del 2003 che ha individuato il progetto di recupero (di Diller Scofidio + Renfro e James Corner Field Operations¹⁶), realizzato per stralci successivi.

Entrambi questi casi testimoniano come azioni di rigenerazione urbana nate dal basso, seppure nella emblematica diversità di scala e di contesto, siano riuscite effettivamente nella realizzazione dei loro obiettivi, anche in virtù del successivo riconoscimento da parte dell'amministrazione pubblica.

Essi indicano anche un'altra caratteristica che accomuna la maggioranza dei percorsi di rigenerazione, ovvero che:

2) la rigenerazione urbana inizia dallo spazio pubblico, e nei casi più complessi e di maggiore successo finisce con il riverberare i suoi effetti in modo esteso in uno spazio urbano più ampio e attraverso il tempo. Lo stesso caso della *High Line* è emblematico di come la trasformazione di una infrastruttura di trasporto in uno spazio pubblico possa indurre sensibili modifiche nel contesto nel quale essa stessa si colloca: dalla riqualificazione degli edifici circostanti, il cui "retro" si trasforma in "facciata" per effetto della relazione con il nuovo giardino pubblico sopraelevato, fino alla riconfigurazione dell'intero *Meatpacking District* in un vero e proprio distretto urbano dell'arte¹⁷.

3) L'attenzione alla dimensione ambientale è un'altra caratteristica trasversale a molti interventi di rigenerazione: non soltanto perché lavorare con il materiale verde è uno dei modi più efficaci per realizzare percorsi di progettazione, autoconstruzione e cura condivisa dello spazio pubblico, ma anche perché l'esigenza del miglioramento del proprio ambiente di vita nelle città contemporanee si traduce assai frequentemente nella domanda di una maggiore estensione, qualità e fruibilità degli spazi verdi, siano essi orti, luoghi

zione a fini sociali, Marzo 2017.

¹⁵ <https://www.thehighline.org/>.

¹⁶ <https://dsrny.com/project/high-line>, <https://www.fieldoperations.net/project-details/project/the-high-line.html>.

¹⁷ <https://www.meatpacking-district.com/>.

didattici, giardini pubblici o spazi funzionali all'estensione della rete ecologica e all'incremento della biomassa.

Non è un caso che molti dei progetti presentati al Bando Rigenerazione Urbana della Regione Emilia-Romagna pongano un tema ambientale al centro della strategia di rigenerazione¹⁸. Nel caso del Comune di Bologna, secondo classificato, il progetto presentato riguarda la realizzazione di un "Parco della Resilienza" all'interno del settore urbano in cui sorgono le case "Popolarissime" costruite negli anni Trenta e ancora oggi di proprietà pubblica. La strategia di rigenerazione urbana proposta, quindi, riprende esplicitamente i temi del Piano di adattamento ai cambiamenti climatici¹⁹, concretizzandoli in un progetto che risponde in modo dimostrativo all'obiettivo di aumentare la resilienza e il *comfort* bio-climatico, proponendo un utilizzo "attivo" (e didattico) delle componenti ambientali. Al tempo stesso il progetto del nuovo parco pubblico e il percorso partecipato per la sua realizzazione provano ad offrire risposte a questioni come l'aumento dell'inclusione e dell'accessibilità, la fruizione in sicurezza, la sensibilizzazione verso la cura condivisa dei beni comuni e la caratterizzazione identitaria dei luoghi, anche in una prospettiva inedita di apertura verso la città.

«Se la rigenerazione indica il terreno di lavoro dell'urbanistica contemporanea, la resilienza indica il modo di lavorare, ovvero un intelligente adattamento continuo e non lineare alle condizioni del fare, con azioni di trasformazione dell'esistente senza paura di innovare, una strategia di mutazione *by doing* [...]»²⁰.

¹⁸ Alla pagina <https://territorio.regione.emilia-romagna.it/qualita-urbana/rigenerazione-urbana/bando-ru> si trovano informazioni sul Bando e sulle 112 strategie presentate, di cui 43 sono state finanziate. I progetti finanziati sono illustrati e commentati nella pubblicazione *Progettare la bellezza. Pratiche di rigenerazione urbana in Emilia-Romagna*, Bologna, Centro stampa regione Emilia-Romagna, 2019.

¹⁹ Il piano, progettato grazie al progetto Life Blue Ap, è stato approvato nel 2015. Cfr. V. BARBI, G. FINI, P. GABELLINI, (a cura di), *Bologna città resiliente. Sostenibilità energetica e adattamento ai cambiamenti climatici*, Bologna 2016, <https://www.fondazioneinnovazioneurbana.it/component/content/article/42-urbancenter/1351-05-bologna-citta-resiliente-sostenibilita-energetica-e-adattamento-ai-cambiamenti-climatici?Itemid=480>.

²⁰ P. GABELLINI, *Le mutazioni dell'urbanistica. Principi, tecniche, competenze*, Roma, Carocci, 2018, p. 96.

Nel *fare*, la prospettiva di una sempre maggiore integrazione dei temi ambientali nell'ambito di azione proprio della pianificazione urbanistica, propone la

4) rigenerazione urbana anche in termini di vera e propria re-infrastrutturazione, cioè di sostanziale aggiornamento delle reti di infrastrutture che garantiscono il buon funzionamento del metabolismo territoriale – quindi, in ultima analisi, che effettivamente supportano la resilienza della città.

Un caso emblematico da questo punto di vista è quello del Piano di salvaguardia della balneazione ottimizzato (Psbo) della città di Rimini²¹: un progetto di massiccia re-infrastrutturazione del territorio, destinato ad avere un ruolo strategico decisivo sia in termini di riqualificazione ambientale, che di riconfigurazione degli spazi pubblici e quindi di rilancio complessivo della città e della sua offerta turistica.

Un altro aspetto tipico di molti processi di rigenerazione può essere individuato

5) nell'attenzione alla dimensione temporale, sia in termini di dialettica fra temporaneità e permanenza, che come approccio graduale e progressivo alle trasformazioni urbane.

La rigenerazione urbana abbraccia infatti lo spazio ed il tempo, secondo traiettorie che seguono almeno due possibili direzioni. Da una parte la realizzazione di trasformazioni temporanee ha la funzione di stimolare possibili cambiamenti nella città con azioni di “urbanistica tattica” che lavorano con strumenti abbastanza “poveri” e dalla realizzazione immediata allo scopo di testare e anticipare trasformazioni più complesse. Un esempio molto chiaro in questa direzione è il programma “Piazze aperte” promosso dal Comune di Milano nel 2018, che consiste nella pedonalizzazione temporanea e partecipata di alcune piazze della periferia, come piazza Dergano e piazza Angilberto II, in modo da creare una consuetudine d'uso fra i cittadini²². La sperimentazione monitorata permette inoltre di analizzare vantaggi e criticità rispetto all'uso

²¹ <http://www.agenziapianostrategico.it/psbo-piano-salvaguardia-balneazione-ottimizzato/>.

²² <https://www.comune.milano.it/aree-tematiche/quartieri/piano-quartieri/piazze-aperte>.

precedente, stabilendo le modalità più adeguate di un eventuale passaggio alla pedonalizzazione permanente.

L'introduzione di usi temporanei è talvolta funzionale ad avvicinare le persone alle novità, proponendo un modo differente di guardare a luoghi urbani che hanno una struttura e un uso consolidato che si intende mettere in discussione. In altri casi la temporaneità serve ad anticipare trasformazioni complesse, o anche a supplire alla mancanza di trasformazioni quando queste si rivelano difficili e troppo lunghe nel tempo.

Due casi simili per complessità, ma opposti nelle modalità di attuazione, sono da questo punto di vista la Darsena di città a Ravenna e l'insediamento chiamato "Darwin" a Bordeaux.

A Ravenna è stata la stessa amministrazione comunale a supportare il percorso partecipativo "La Darsena che vorrei"²³, e in seguito a promuovere la realizzazione dei progetti temporanei nati attraverso lo stesso percorso, con l'obiettivo di anticipare un programma di riqualificazione urbana assai vasto e complesso, ormai da anni bloccato a causa degli ingenti costi e delle difficoltà connesse alla riqualificazione (*in primis* date dalle bonifiche di acqua e suolo)²⁴.

A Bordeaux invece la realizzazione di un grande progetto di riqualificazione urbana nell'area dell'ex caserma Niel è stata avversata da un gruppo di cittadini che hanno negoziato l'acquisto dei vecchi Magazzini Generali della caserma e dal 2009 animano questo luogo in attesa di trasformazione. Grazie ad una iniziativa "dal basso" oramai riconosciuta da cittadini e turisti, Darwin è così diventato una delle mete del tempo libero in città: un luogo di innovazione, di attività e di intensa vita sociale²⁵.

Fra tutte le possibili accezioni della rigenerazione urbana occorre citare anche quella più vicina al più tradizionale concetto di "riqualificazione", che riguarda cioè

²³ Sul percorso partecipato e gli usi temporanei alla Darsena di Città di Ravenna, si vedano <http://www.ladarsenachevorrei.comune.ra.it/> e il sito dello studio Meme <http://www.meme-exchange.eu/>.

²⁴ Sulla storia della Darsena di Città nell'ambito della pianificazione comunale di Ravenna, cfr. V. ORIOLI, *Ravenna, la Darsena e la città*, in *In_BO*, vol. 4, n. 6, 2013 https://in_bo.unibo.it/article/view/3948.

²⁵ <https://darwin.camp/projet-darwin/une-friche-urbaine-renovee/>

6) interventi di trasformazione del costruito, talvolta anche con vere e proprie azioni di *remodelage* che permettono di cambiare radicalmente le caratteristiche degli edifici²⁶. Questo tipo di interventi si pratica in modo estensivo in molti paesi europei e riguarda generalmente comparti di edilizia residenziale di proprietà pubblica, o comunque indivisa o poco frammentata, nei quali è facilitato un approccio complessivo alla ristrutturazione. In questo caso il processo di rigenerazione si traduce in una significativa valorizzazione del costruito e permette di cambiare radicalmente sia le caratteristiche degli alloggi e degli edifici che la qualità urbana di interi quartieri, agendo sul numero e la qualità degli alloggi, sulla morfologia dell'insediamento e sulla sua relazione con la città.

In questo contesto si assiste alla sperimentazione di nuovi programmi abitativi, sempre più rivolti alla soddisfazione della domanda di casa da parte di popolazioni temporanee (studenti, lavoratori, giovani famiglie, turisti, ...) e disposte alla "condivisione" di spazi e servizi.

Se il mondo del lavoro oggi comporta una crescente mobilità, e la disponibilità di uno *stock* di abitazioni in affitto è essenziale rispetto alla capacità di accoglienza di ciascuna città, la difficoltà di accesso ai servizi e i cambiamenti culturali e demografici che caratterizzano il nostro tempo predispongono le persone anche alla scelta di offerte abitative capaci di soddisfare esigenze di socializzazione e di rispondere alla necessità di servizi primari. Fenomeni come il *cohousing* e più in generale progetti abitativi che puntano al coinvolgimento diretto e attivo dei residenti nella fase di progettazione e realizzazione, ma anche nella successiva gestione, sono ormai sempre più richiesti e diffusi in tutte le città. Analogamente la predilezione per la dimensione collettiva e di comunità, coniugata ad esigenze di flessibilità e temporaneità, interessa anche la nuova concezione degli spazi di lavoro, che si stanno orientando dal tradizionale modello dell'ufficio a quello del *coworking* o del *business centre*.

²⁶ Il termine *remodelage* è stato introdotto da Roland Castro, uno degli architetti più attivi nella riqualificazione dei quartieri residenziali delle periferie francesi. Sul tema si rimanda a V. BALDUCCI, V. ORIOLI, *Banlieue banlieue. Architettura e società nella periferia di Parigi*, Bologna, Clueb 2007 e V. BALDUCCI, V. ORIOLI, *Le forme dello spazio abitabile. Trasformazioni dell'housing sociale a Cesena, Forlì, Bologna*, Bologna, Bononia University Press, 2017

Questa breve rassegna di casi e temi mostra come alla rinnovata attenzione verso il recupero e la riqualificazione della città esistente si stia accompagnando un nuovo protagonismo dei cittadini e in senso più ampio una diversa sensibilità nel rapporto fra configurazione degli spazi e attività dei loro utenti.

Da questo punto di vista la rigenerazione urbana, che ambisce ad occuparsi della città nello spazio e nel tempo, integrando strumenti e metodi di approccio appartenenti a discipline diverse e assumendo persone e luoghi come risorse principali, è molto vicina ai temi e ai processi propri dell'innovazione sociale, non a caso un'altra delle parole-guida che ispirano oggi le politiche europee, che può essere definita come «un insieme di tentativi di ridefinire dal basso, attraverso pratiche creative, sperimentali e condivise, modalità differenti di dare risposta ai bisogni sociali»²⁷.

In termini meno generici, si può osservare che i modelli di rigenerazione urbana possono assumere diverse connotazioni, che Serena Vicari Haddock e Franck Moulaert individuano nella rigenerazione fisica, economica, culturale, e nei casi migliori in un approccio integrato di politiche tutte volte alla realizzazione di interventi multidimensionali sulla città. Entro quest'ultima prospettiva, si possono definire come «socialmente innovative quelle iniziative dirette a contribuire all'inclusione sociale attraverso cambiamenti nell'agire dei soggetti e delle istituzioni»²⁸, cioè in sostanza cambiamenti negli schemi cognitivi, nelle dinamiche di relazione e negli ambiti di azione tradizionali.

4. La strategia della “città collaborativa” e l'esperienza di Bologna

I temi che caratterizzano la rigenerazione urbana possono essere sperimentati in singoli progetti ma nelle città in cui queste esperienze sono più avanzate e radicate essi sono anche articolati (e “raccontati”) secondo un approccio strategico complessivo. Non è un caso, da questo punto di vista, che la legge urbanistica regionale dell'Emilia-Romagna (l. 21 dicembre 2017, n. 24) che ha

²⁷ R. MURRAY et al, *The open book of social innovation*, The Young Foundation, NESTA, March 2010 <https://youngfoundation.org/wp-content/uploads/2012/10/The-Open-Book-of-Social-Innovation.pdf>

²⁸ S. VICARI HADDOCK, F. MOULAERT, *Rigenerare la città. Pratiche di innovazione sociale nelle città europee*, Bologna, Il Mulino, 2009, p. 61.

l'obiettivo di promuovere la rigenerazione urbana, individuati in una "strategia" (denominata *Strategia per la qualità urbana ed ecologico ambientale*) il documento principale del nuovo Piano urbanistico generale (Pug) comunale. In contesti in cui le azioni di rigenerazione nascono in molti casi "dal basso", talvolta in modo estemporaneo e progressivo, e in altri casi in forme più strutturate, ad esempio come proposta di veri e propri accordi con i privati, la Strategia richiama la necessità di un ruolo attivo ed inedito del pubblico, come facilitatore e regista capace di tenere le fila di un disegno complessivo, moltiplicando e mettendo a sistema gli effetti di interventi che altrimenti rischierebbero di restare episodici e di non portare valore aggiunto alla città.

Dal punto di vista della consuetudine della pianificazione urbanistica, la centralità della Strategia rappresenta dunque un cambiamento assai significativo, poiché segna in modo definitivo il passaggio da un'idea di Piano "progettato" dal pubblico ad una concezione del Piano come campo di possibilità, che il pubblico può controllare e tenere in equilibrio proprio in relazione alla sostenibilità e al grado di priorità delle opzioni di sviluppo proposte dalla pluralità degli attori urbani.

Affermare l'opzione a favore di un approccio di tipo "collaborativo" nelle politiche urbane equivale allo stesso modo a mettere in campo una strategia relazionale per "tenere insieme" le azioni di rigenerazione, nella loro accezione migliore ed integrata, con l'approccio dell'innovazione sociale.

In termini generali si può infatti definire "città collaborativa" una città che include nella propria *governance* logiche di collaborazione fra diverse tipologie di attori: pubblico, privato, sociale, cognitivo. Da questo punto di vista, dunque, la "città collaborativa" è un luogo in cui si sperimenta un cambiamento sostanziale rispetto all'agire tradizionale dell'amministrazione pubblica locale, e in senso più ampio rispetto al modo in cui si costruiscono e si attuano le politiche pubbliche²⁹.

L'approccio collaborativo si ispira al principio di sussidiarietà orizzontale affermato dalla Costituzione italiana all'articolo 118³⁰, e trova riconoscimento

²⁹ G. Arena, C. Iaione (a cura di), *L'età della condivisione. La collaborazione tra cittadini e amministrazione per i beni comuni*, Roma, Carocci 2015.

³⁰ «Stato, regioni, Province, Città metropolitane e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà».

nel “diritto alla città”³¹ a cui si richiama la *New Urban Agenda* adottata nel 2016 in occasione della III Conferenza UN Habitat, che riconosce come Visione Comune «*a vision of cities for all, referring to the equal use and enjoyment of cities and human settlements, seeking to promote inclusivity and ensure that all inhabitants, of present and future generations, without discrimination of any kind [...]*», e in questo ambito registra «*the efforts of some national and local governments to enshrine this vision, referred to as “right to the city”, in their legislation, political declarations and charters*»³².

A Bologna l’approccio collaborativo alla cura dei beni comuni urbani è stato sperimentato come strategia esplicita dal 2014. È infatti durante il primo mandato del sindaco Virginio Merola (2011-2016) che si è cominciato a parlare di “città collaborativa” come di un approccio capace di superare per innovatività il modello della *smart city* che si era affermato in quegli anni come obiettivo qualitativo per molte città.

A questo proposito si legge nelle Linee di mandato 2016-2021 del Comune di Bologna: «nel primo mandato abbiamo promosso un approccio basato sulla sussidiarietà. Ciò che lo ha differenziato dalla più nota Smart city è l’approccio scaturito dall’approvazione del primo “Regolamento per la gestione condivisa dei beni comuni”. La sfida era quella di sperimentare un’idea di città aperta e fondata sulla rigenerazione continua del senso civico. Nel nuovo mandato vogliamo proseguire in questa direzione rafforzando la capacitazione e la coprogettazione come metodo per assumere e realizzare le decisioni del governo cittadino. Intendiamo promuovere un percorso di partecipazione e coprogettazione dell’immaginazione civica attraverso il coinvolgimento della comunità locale e un dibattito aperto, da programmare tra i primi mesi del mandato e gennaio 2017. Nascerà dunque l’ufficio per l’immaginazione civica e a tale scopo prevediamo un allargamento di missione per Urban Center di Bologna»³³.

³¹ H. LEFEBVRE, *Il diritto alla città*, Padova, Marsilio 1970 (ed. or. *Droit à la ville*, 1968)

³² *New Urban Agenda*, United Nations, 2017, p. 5 <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-English.pdf>.

³³ *Idee e valori per Bologna. Linee programmatiche di mandato 2016-2021*, in <http://www.comune.bologna.it/sites/default/files/documenti/Linee%20programmatiche%20mandato%202016-2021.pdf>.

Questo approccio si innesta nella lunga tradizione partecipativa che caratterizza la città di Bologna, dove oltre 980 associazioni risultano iscritte all'elenco delle libere forme associative, dove sono nate le Social Street, più di un terzo del Pil è prodotto da cooperative, e si contano numerose *startup* e imprese culturali e creative. La città ha dunque un "tessuto collaborativo" che sembra predisposto ad attuare la collaborazione civica come approccio complessivo alla gestione dei beni comuni e più in generale alla rigenerazione urbana.

Nel 2014 sono stati introdotti il *Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani* e i Patti di collaborazione. Bologna è stata così la prima città a sperimentare questo tipo di regolamento che in seguito si è ampiamente diffuso e oggi è utilizzato in diverse decine di città italiane³⁴.

Oggetto del regolamento sono i beni comuni urbani, sia materiali che immateriali e digitali³⁵. L'obiettivo è di applicare in modo esteso il principio di sussidiarietà sancito dalla Costituzione, condividendo fra amministrazione e cittadini la responsabilità della cura e della rigenerazione di beni che si caratterizzano per essere patrimonio collettivo.

Oltre la visione limitata che considera i patti di collaborazione come semplici accordi che permettono di sgravare l'amministrazione da funzioni che le sono normalmente attribuite, l'esperienza di questi cinque anni ha messo in luce come i cittadini possano in effetti proporre, grazie ai Patti, attività diverse e complementari rispetto a quelle dell'amministrazione, offrendo risorse ed energie a favore di tutta la comunità.

³⁴ Alla pagina <http://partecipa.comune.bologna.it/beni-comuni> è disponibile il testo del Regolamento e un aggiornamento sui Patti di collaborazione stipulati e i loro contenuti. Per una disamina circa la diffusione del Regolamento e dei Patti fra le amministrazioni comunali italiane, e sugli impatti di questo tipo di pratiche rispetto al diritto delle città, si rimanda a F. DI LASCIO, F. GIGLIONI, (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, Il Mulino 2017.

³⁵ «[...] si intendono per beni comuni urbani: i beni, materiali, immateriali e digitali, che i cittadini e l'Amministrazione, anche attraverso procedure partecipative e deliberative, riconoscono essere funzionali al benessere individuale e collettivo, attivandosi di conseguenza nei loro confronti, ai sensi dell'art. 118 ultimo comma della Costituzione, per condividere con l'amministrazione la responsabilità della loro cura o rigenerazione al fine di migliorarne la fruizione collettiva» (Regolamento, art. 1).

La proposta di un Patto di collaborazione, che normalmente arriva da gruppi di cittadini, comitati o associazioni, viene valutata rispetto alla sua ammissibilità e fattibilità in confronto con gli uffici dell'amministrazione. Il momento della valutazione è a tutti gli effetti una attività di *co-design*, nel senso che gli uffici dell'amministrazione sono stimolati a confrontarsi con i cittadini in modo da capire se e come rendere possibile la proposta, e, attraverso il confronto, la proposta originaria si precisa e si modifica. Il Comune può supportare un Patto di collaborazione in modi diversi: sia attraverso la progettazione che mettendo a disposizione materiali, o supportando l'attività di comunicazione. Attraverso il Patto di collaborazione le risorse messe a disposizione dall'amministrazione e dalla comunità si abilitano e si amplificano vicendevolmente.

Un'analisi degli oltre 500 Patti di collaborazione proposti fino ad oggi permette di comprendere quali siano gli ambiti di attività maggiormente interessati da questo tipo di strumento: nonostante i Patti possano riguardare beni materiali o immateriali, la maggior parte di essi riguarda azioni di cura dei beni comuni materiali, in particolare lo spazio pubblico che è il vero e proprio terreno di prova della capacità dei cittadini e delle istituzioni di collaborare positivamente. Nello spazio pubblico i Patti contemplano diversi tipi di azioni, dalle più semplici come quella di riverniciare una panchina o prendersi cura di un'aiuola, fino ad attività complesse e prolungate nel tempo come la gestione di intere aree verdi, la lotta al vandalismo grafico, ecc.

L'attenzione privilegiata verso lo spazio pubblico si può leggere da un lato in termini di aspirazione a soddisfare pienamente richieste e bisogni che spesso vedono le amministrazioni in difficoltà; dall'altro evidenzia come le comunità siano portatrici di interessi legittimi, che si collocano fra il diritto individuale e il potere dell'istituzione, e che attraverso i Patti riescono a trovare una forma di espressione finalmente compiuta e concreta.

5. Patti di collaborazione, Bilancio partecipativo e altri strumenti per la città collaborativa

La cornice discorsiva entro la quale si collocano i Patti, ma anche altre attività di collaborazione civica più strutturate, è costituita dal cosiddetto *Piano*

*per l'innovazione urbana*³⁶, che la giunta bolognese ha varato nel 2016 all'indomani della rielezione del sindaco. Non si tratta di uno strumento urbanistico né di un altro genere di piano previsto dalla legislazione vigente, quanto piuttosto di un modo di raccontare le azioni derivanti dalle previsioni urbanistiche e dei piani ambientali, e rese effettivamente possibili grazie a finanziamenti ottenuti dall'amministrazione pubblica, come il Pon Metro, il Bando periferie e il Patto per Bologna, ma anche le attività che sono frutto delle richieste e delle iniziative dei cittadini, come i progetti del Bilancio partecipativo, avviato dal 2017. Il Piano per l'innovazione urbana è dunque il luogo in cui si raccontano e si raccordano le azioni previste dagli strumenti di pianificazione, le risorse disponibili e i progetti in corso, le iniziative dal basso e le attività di collaborazione civica.

Il Piano per l'innovazione urbana comprende progetti sulla città fisica e progetti che interessano il tessuto sociale. Il luogo in cui questi progetti trovano definizione, in molti casi grazie alla collaborazione con i cittadini, sono i Laboratori di quartiere.

Dopo la riforma del 2016 ognuno dei 6 attuali quartieri di Bologna ha infatti un proprio laboratorio permanente, gestito dall'Ufficio reti, che fa parte dell'unità per l'Immaginazione civica del Comune, in collaborazione con la Fondazione per l'innovazione urbana.

Nell'ambito dei Laboratori di quartiere si sviluppano quindi percorsi partecipati ed esperienze di collaborazione civica di tipo diverso³⁷. Fra di essi meritano particolare attenzione le attività collegate al Bilancio partecipativo che è ora arrivato alla sua terza edizione.

Il Bilancio partecipativo coinvolge i cittadini nella gestione di una quota del bilancio comunale, e si è dapprima rivolto alla individuazione e realizzazione di progetti di trasformazione fisica della città (edizioni 2017 e 2018), mentre da quest'anno interessa anche la proposta e la realizzazione di progetti in ambiti come sport, cultura, ambiente, ecc. Il Bilancio partecipativo segue

³⁶ A partire da questo link <http://www.comune.bologna.it/pianoinnovazioneurbana/> navigando fra le pagine che illustrano il Piano è possibile reperire informazioni sulle fonti e l'ammontare dei finanziamenti, i progetti in corso e la loro mappatura.

³⁷ Una rappresentazione delle attività di collaborazione civica sviluppate dal Comune di Bologna è disponibile alla pagina <http://comunita.comune.bologna.it/node>.

un percorso di attività organizzato per fasi che coprono l'intero arco dell'anno, e che vanno dalla raccolta di proposte da parte dei cittadini, alla loro analisi di fattibilità e alla co-progettazione con i tecnici del Comune, fino al voto, che permette di selezionare i progetti che effettivamente saranno realizzati in ogni quartiere.

La fase di raccolta ed esame delle proposte, che ha una impostazione simile a quella sperimentata per i Patti di collaborazione, impegna cittadini e uffici pubblici in una attività di vera e propria co-creazione preliminare alla selezione e alla fase di voto che è telematica e coinvolge un elevato numero di persone, oltre a coloro che partecipano normalmente agli incontri di quartiere. Attorno ad ogni progetto in effetti si costituiscono delle reti informali di sostegno che sono prevalentemente attivate dagli stessi cittadini proponenti e in relazione alle quali si determinano gli esiti del voto.

L'analisi del voto telematico è particolarmente interessante. A titolo di esempio il Bilancio 2017 ha visto sottoporre alla consultazione online 27 proposte; i votanti sono stati circa 15.000 e i progetti selezionati 6 (uno per quartiere). Fra i votanti si contano oltre 3.000 non residenti. La maggioranza dei votanti è costituita da donne e soltanto 1.000 sono under 25. Questi dati aprono alcune tracce di riflessione sulla composizione della platea dei "collaboratori civici" e sulle possibilità e le direzioni di un suo possibile allargamento, a partire dai giovanissimi, ma anche da coloro che, per ragioni sostanzialmente legate al tipo di impiego, alla formazione e alla cultura di provenienza, sono più difficili da raggiungere e da coinvolgere.

L'aspetto di gran lunga più interessante del Bilancio e in generale dei Laboratori di quartiere è la ricchezza che emerge dalle richieste ed alle proposte dei cittadini: un patrimonio di indicazioni utile anche a "fertilizzare" altri campi di attività propri dell'amministrazione pubblica. Per quanto riguarda le attività in ambito urbanistico, ad esempio, le indicazioni che si raccolgono attraverso Bilancio e Laboratori sono utili a mettere a fuoco le aspettative di cambiamento alla scala microurbana o di prossimità, nella prospettiva di verificare le previsioni urbanistiche e attualizzarle nell'ambito del Pug³⁸.

³⁸ Le indicazioni raccolte assistendo alle attività dei Laboratori sono particolarmente utili per verificare e rivedere quelle previsioni di trasformazione che erano raccolte nelle "Situazioni" del Piano Strutturale Comunale, e che rappresentano gli elementi e le qualità dell'offerta di spazi e servizi pubblici alla scala di prossimità.

Fra le molte esperienze specifiche condotte dal 2016 ad oggi, un progetto assai significativo dal punto di vista della collaborazione civica finalizzata alla rigenerazione urbana è certamente il progetto H2020 Rock, coordinato dal Comune di Bologna in stretta collaborazione con l'Università³⁹.

Rock è l'acronimo di *Regeneration and Optimisation of Cultural heritage in creative and Knowledge cities*. Il progetto, che impegna un consorzio di 32 partner da 13 paesi e coinvolge 7 città *role-model* (Atene, Cluj, Eindhoven, Torino, Lione, Vilnius e Liverpool) e 3 città *replicator* (Bologna, Lisbona e Skopje), ha l'obiettivo di sperimentare le potenzialità del patrimonio culturale, materiale e immateriale, come motore di rigenerazione urbana.

A Bologna il campo di azione di Rock è costituito dalla zona universitaria all'interno del centro storico: il distretto culturale potenzialmente più importante nella città, eppure anche un'area urbana in cui si misurano con grande intensità conflitti d'uso dello spazio pubblico fra diverse tipologie di utenti, in particolare studenti e residenti⁴⁰.

Il progetto, che è ora al terzo anno di attività, si è sviluppato cercando di individuare negli spazi pubblici della zona universitaria altrettante traiettorie di trasformazione, per realizzare compiutamente la vocazione di distretto culturale propria di quest'area, attraverso la promozione di nuove produzioni culturali, l'organizzazione di eventi, e la trasformazione fisica degli spazi (in prima fase temporanea, con una prospettiva di stabilizzazione nel tempo). Le iniziative che sono state progettate in questi anni grazie al progetto Rock sono state messe a punto nell'ambito di U-Lab, un *living lab* specificamente dedicato alla zona universitaria e animato in collaborazione fra Comune, Università, Fondazione per l'innovazione urbana e Fondazione Rusconi.

U-Lab ha messo in campo moltissimi eventi, in modo da trasformare effettivamente le modalità con cui la zona universitaria è percepita e fruita. Nel laboratorio sono stati anche organizzati incontri tematici con tutti gli *stakeholder* sull'accessibilità, la sostenibilità e la collaborazione per nuove produzioni culturali, e infine sono state sviluppate attività specifiche su aree destinate alla trasformazione fisica, come il Teatro comunale, piazza Verdi, piazza Scaravilli, piazza Rossini e via delle Moline.

³⁹ <https://rockproject.eu/>.

⁴⁰ <https://bologna.rockproject.eu/>.

In sintesi il percorso che è stato sviluppato si è da prima esplicitato nella costruzione di linee guida per la trasformazione della zona universitaria attraverso il confronto in Laboratorio; ha quindi sperimentato questi principi in Workshop di progettazione e attività di autocostruzione di allestimenti temporanei, e infine ha permesso di redigere progetti di trasformazione effettiva e definitiva degli spazi urbani. La collaborazione civica si sta ora misurando con l'effettiva possibilità di apportare un contributo significativo alla qualità dei progetti sullo spazio pubblico, e con la difficoltà di far interagire questo tipo di processi con le modalità più strutturate e formalmente definite di concepire ed eseguire progetti urbanistici e di lavori pubblici.

6. Considerazioni conclusive e alcune questioni aperte

Fra il 2016 e il 2018 le attività di collaborazione civica a Bologna hanno coinvolto oltre 6.500 persone, con la formulazione di oltre 225 proposte per il bilancio partecipativo, lo sviluppo di bandi e progetti e la messa a fuoco di priorità che sono di guida per le azioni e le politiche pubbliche.

Questo percorso sta modificando il modo di lavorare dell'amministrazione pubblica, almeno per tre aspetti diversi:

1) il primo si può sintetizzare nella sempre maggiore importanza di dati e informazioni, come base per l'impostazione di politiche pubbliche e attività in chiave collaborativa;

2) un secondo aspetto riguarda la capacità da parte dell'amministrazione di utilizzare al meglio strumenti diversi, costruendo sinergie inedite fra strumenti tradizionali (piani e progetti urbanistici, bandi), progetti europei (più efficaci sul piano della sperimentazione) e strumenti dedicati all'attuazione puntuale come i patti di collaborazione;

3) il terzo tema riguarda l'essenzialità di una cornice discorsiva per ricondurre le diverse azioni e i progetti intrapresi ad obiettivi unitari e coerenti.

Rispetto ai temi sui quali si focalizzano le attività in collaborazione, si rileva che:

4) la disponibilità e la qualità dello spazio pubblico e le risorse ambientali sono percepite come temi centrali nell'interesse dei cittadini. Da questo punto di vista le attività collaborative sembrano avere un forte potenziale rispetto

all'obiettivo di diffondere e radicare cambiamenti nelle abitudini e negli stili di vita individuali;

5) anche le attività culturali e di valorizzazione del patrimonio sono molto importanti nello sviluppo di processi di rigenerazione urbana, in particolare perché sono strategiche nel tenere insieme le trasformazioni temporanee e quelle permanenti, e inoltre perché esprimono forte connotazione identitaria e radicamento contestuale. La pianificazione pubblica delle attività culturali può quindi utilmente affiancare la più tradizionale pianificazione urbanistica e ambientale, accompagnando in modo significativo e talvolta anticipando la trasformazione dei luoghi urbani.

In conclusione l'approccio alla collaborazione civica richiede un forte impegno del pubblico, che deve rafforzare la sua capacità di gestire processi e di dialogare e confrontarsi con i cittadini su un terreno diverso e secondo modalità molto distanti dai processi amministrativi tradizionalmente intesi. Alla base della scelta collaborativa si pone quindi un percorso di capacitazione istituzionale non banale e mai concluso, rispetto al quale le figure "terze", di garanti e mediatori dei processi, sono molto importanti (ed importante è la anche qualità della loro relazione con l'amministrazione pubblica).

Accanto a queste figure appare inoltre essenziale un lavoro costante di analisi dei processi partecipativi e di valutazione del loro effettivo funzionamento, per comprendere "chi" partecipa e come ampliare la platea dei cittadini attivi.

Rispetto alle considerazioni espresse in apertura di questo contributo, il significato del bilancio delle attività risiede inoltre nella effettiva valutazione dell'utilità delle pratiche collaborative e di innovazione sociale rispetto alle molteplici criticità e vulnerabilità che la crisi ha messo in luce.

Se da una parte sembra evidente che l'approccio collaborativo può contribuire ad aumentare in molti modi e in modo significativo la resilienza di una comunità, non è comunque banale soffermarsi a riflettere sull'effettiva efficacia di queste pratiche nel colmare il vuoto lasciato dalla ritrazione progressiva del *welfare* pubblico. L'esistenza di categorie o gruppi di popolazione che non sono intercettati da questo tipo di pratiche e che non sono neppure interessate da forme di *welfare* pubblico o "complementare" è un tema assai rilevante che deve essere stabilmente posto al centro dell'attenzione da parte di chi condive le responsabilità dell'amministrazione pubblica.

Gli Autori

Chiara

Alvisi:

Professoressa ordinaria di Diritto Privato,
Università di Bologna

Monica

Bernardi:

Postdoctoral Researcher,
Università degli Studi di Milano-Bicocca

Andrés

Boix Palop:

Professore associato di Diritto Amministrativo,
Università di Valencia

Mathilde

Callet Dubost:

Dottoranda di Ricerca,
Università di Parigi Panthéon-Assas

Alessio

Claroni:

Ricercatore di Diritto della Navigazione,
Università di Trento

Daniele

Donati:

Professore associato di Diritto Amministrativo,
Università di Bologna

Fabio

Gigliani:

Professore associato di Diritto Amministrativo,
Università La Sapienza di Roma

Carlo Ugo

de Girolamo:

Dottore di ricerca in Diritto Pubblico Comparato e
dell'Unione Europea, Università di Udine;
Deputato della XVIII Legislatura

Maria Belén

González Fernández:

Professoressa associata di Diritto Commerciale,
Università di Malaga

*Francesca
Martinelli:* Direttrice, Fondazione Centro Studi Doc

*Giulia
Mura:* Postdoctoral Researcher,
Università degli Studi di Milano-Bicocca

*Valentina
Orioli:* Professoressa associata di Tecnica e Pianificazione
Urbanistica, Università di Bologna;
Assessore Comune di Bologna

*Giorgia
Pavani:* Professoressa associata di Diritto Pubblico Comparato,
Università di Bologna

*Stefania
Profeti:* Professoressa associata di Scienza Politica,
Università di Bologna

*Guido
Smorto:* Professore ordinario di Diritto Privato Comparato,
Università di Palermo

*Francesca
Tamascelli:* Delegata, Legacoop Emilia-Romagna

*Valeria
Tarditi:* Postdoctoral Researcher,
Università di Bologna

*Claudia
Tubertini:* Professoressa associata di Diritto Amministrativo,
Università di Bologna

*Marc
Vilalta Reixach:* Professore di Diritto Amministrativo,
Università di Barcellona



Co-funded by the
Erasmus+ Programme
of the European Union

Jean Monnet Project
"New Policies and Practices for
European Sharing Cities"
(EUCITY)