

Innovazioni nell'uso degli spazi pubblici post-pandemia: il caso italiano nel contesto europeo

di Mara Demichelis

Abstract: Innovations in the use of public spaces in post-pandemic period: the Italian case in the European context – The use and occupation of public spaces are now one of the primary subjects of the debate concerning the post-lockdown. In Italy and in other legal orders, the need to relaunch economic activities, that have been severely compromised by Covid19 pandemic, has led to a significant simplification and digitalization of the methods and conditions for the occupation of public space. This could be an opportunity for restoring innovation also after the end of the emergency period even for different temporary uses.

Keywords: Public spaces; public property; temporary use; innovation; Smart city.

1. Il suolo pubblico e i suoi usi

Al termine “suolo” viene attribuita una pluralità di significati dal punto di vista giuridico: esso richiama anzitutto la nozione di territorio, elemento fondativo del concetto di Stato e di esercizio di sovranità che costituisce l’oggetto principale dello studio dell’urbanistica (che ne disciplina razionalmente gli usi e le trasformazioni), ma possiede anche altre differenti matrici, che coinvolgono il diritto dell’ambiente e il paesaggio, l’agricoltura nonché il concetto di suolo come bene comune non inesauribile¹.

¹ P. Carpentieri, *Il “consumo” del territorio e le sue limitazioni. La “rigenerazione urbana”, in federalismi.it*, 1/2020, 3 ss.; a livello europeo si v. Patto di Amsterdam, Commissione Europea, 18 luglio 2014, n. 490, *La dimensione urbana delle politiche dell’UE – elementi fondanti di una agenda urbana UE*; poi integrato e rivisto secondo le indicazioni della strategia europea Horizon2020 e in particolare, Horizon2020 “rock”. Il riferimento va anche al concetto di suolo inteso come bene comune e la tematica è diffusamente affrontata considerando che la teoria internazionale dei *commons* deduce, da un lato, il prevalere della titolarità privata l’agenda privata, parcellizzando la risorsa estesa, mentre, dall’altro, si concentra l’attenzione sulla teoria per cui dovrebbe essere preposto un custode pubblico per i beni di uso comune, v. intervento di E. Boscolo, *Il governo del territorio tra esigenze di pianificazione, contenimento del consumo di suolo e pretese di rigenerazione*, in occasione del Convegno “Dall’urbanistica per piani al governo rigenerativo del territorio alla luce della l.r. Emilia-Romagna 24/2017”, Bologna, 11 maggio 2018; F. Di Lascio, *La regolazione amministrativa degli spazi urbani*, in *Munus*, n. 2, 2016, 317; E. Fontana, A. Bonfanti, L. Barucca, S. Polci (a cura di), *Beni pubblici valori comuni. Dal patrimonio ferroviario ai beni demaniali: le opportunità per lo sviluppo locale, gli strumenti e le buone pratiche, passim*, 2016, disponibile online, www.osservatorioriuso.it/cgi-bin/documentazione/lega%20coop%20lega%20aminete%20benipubblici-valoricomuni.pdf, costituisce uno degli esempi della “ricerca” grigia composta da studi e *storytelling* in una materia che non conosce sistematizzazione a livello procedimentale; W. Gasparri, *Suolo, bene*

Il suolo pubblico presenta, tra le altre caratteristiche, quella della demanialità per la sua appartenenza, per natura, alla generalità dei cittadini². Ciò significa che la collettività ha il diritto di farne oggetto di uso pubblico, ossia uso generale, diretto e gratuito, esercitato sul suolo stesso da parte di tutti.

Tale tipo di uso diretto si contrappone a quello indiretto, che si lega allo Stato e trova motivazione nell'esercizio di un servizio "relativo"³; l'uso particolare, individuale e ristretto, che il singolo può fare del suolo pubblico, attua una limitazione del diritto di disporre liberamente. Tale diritto, che, come ricordato, spetta alla collettività, è il risultato della destinazione che ne ha impresso il suo proprietario, ossia il soggetto pubblico.

Se il suolo pubblico viene sottratto al godimento dei cittadini in favore del soddisfacimento dell'esigenza del singolo, si verifica in concreto un vantaggio per quest'ultimo e, di conseguenza, una restrizione del diritto di godimento della collettività, che non lo ha più a propria disposizione.

L'uso particolare del bene pubblico suolo da parte di un soggetto che ne beneficia crea, pertanto, un privilegio in capo al singolo sostiene un costo come compenso per la limitazione del diritto all'uso generale del bene causata alla collettività; a maggior ragione, nel caso in cui quel privilegio porti al beneficiario anche un vantaggio economico, come ad esempio un motivo di incremento dei ricavi per la propria attività⁴.

comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà, in *Dir. Pub.*, 2016, 81 ss.; il concetto di suolo come elemento identificativo della città e dei suoi confini politico-amministrativi che, quindi, stabiliscono l'applicazione delle norme giuridiche su una determinata porzione di territorio, collega l'uso degli spazi della città al governo del territorio e alle collettività territoriali, J.B. Auby, *Droit de la ville*, Parigi, 2013, 4.

² G.F. Ferrari, *Diritto pubblico dell'economia - III ed.*, Milano, 2019, 296; sin dalla riforma del Titolo V della Costituzione e con il perseguimento del cd. "federalismo demaniale", gli enti locali hanno il compito di favorire la "massima valorizzazione funzionale" del proprio patrimonio immobiliare. I beni appartenenti a Comuni e Province si distinguono in beni demaniali (art. 824 c.c.), beni patrimoniali indisponibili (art. 826, commi 2 e 3, c.c.), e nella categoria residuale dei beni patrimoniali disponibili (non strettamente funzionali all'attività dell'ente, da cui la P.A. dovrebbe trarre un beneficio economico, tramite locazione nella pluralità dei casi. I beni demaniali o del patrimonio indisponibile chiamano in causa la gestione autoritativa e si affidano ai privati tramite concessione, infatti la dichiarazione di demanialità di un bene fa decadere l'eventuale contratto di locazione stipulato in precedenza, per tutti Cass. Civ., sez. I, 29 gennaio 2002, n. 1067, v. *amplius* G. Torelli, *Contraddizioni e divergenze delle politiche legislative sui beni pubblici*, Torino, 2019; G.F. Ferrari, *Smart City: l'evoluzione di un'idea*, in G.F. Ferrari (a cura di), *Smart City. L'evoluzione di un'idea*, Milano-Udine, 2020, 14 e 21; per la ricostruzione della disciplina relativa ai beni pubblici si v. M.S. Giannini, *I beni pubblici*, Roma, 1963.

³ R. Cavallo Perin, *Proprietà pubblica e uso comune dei beni tra diritti di libertà e doveri di solidarietà*, in *Dir. Amm.*, 4/2018, 847; A. Giusti, *La rigenerazione urbana (temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione)*, Napoli, 2018. In riferimento al ruolo dell'ente locale, si v. M. Roversi Monaco, *Il Comune, amministratore del patrimonio edilizio inutilizzato*, cit., 541 ss.

⁴ Viene definita come occupazione di suolo pubblico l'installazione di tavoli, sedie o attrezzature per l'espletamento di attività di somministrazione, come l'installazione di elementi e attrezzature, sia pure provvisorie e a carattere precario, per manifestazioni ed eventi, l'installazione di tende, gazebo o strutture simili, l'installazione dunque di elementi mobili smontabili o rimovibili per delimitare uno spazio per le più diverse attività, generalmente economiche, ma non solo, non escludendosi attività, ad esempio, di tipo sportivo o di semplice propaganda.

L'uso non esclusivo, ossia non riservato ad una ristretta categoria di soggetti, ma *erga omnes* del bene demaniale suolo è il requisito che, quindi, permette di ricollegare giuridicamente tale uso generale all'esercizio delle libertà fondamentali di ciascun individuo⁵.

Tuttavia, l'uso eccezionale e ristretto ad alcune categorie di soggetti di un bene demaniale è consentito unicamente se si considera, come detto, la possibilità secondo la quale l'uso di un bene "pubblico" venga attribuito in esclusiva ad un soggetto privato, il quale identifica come causa e ragione giuridica dell'attribuzione l'interesse pubblico⁶. Esso, però, è quasi sempre una restituzione del bene all'uso generale migliorato⁷.

Sono le istituzioni che governano la città ad avere il compito di provvedere all'assegnazione dei diritti, contribuendo, in tal modo, alla definizione del potenziale economico delle aree urbane e dunque, è il suolo, nella sua accezione territoriale, a stabilire il limite spaziale del potere locale e, quindi, la sua legittimazione, che risponde al rispetto del principio di competenza⁸.

2. La concessione d'uso speciale per l'occupazione degli spazi pubblici

L'occupazione del suolo pubblico si sostanzia, come detto, in un utilizzo, a scopi privati, di porzioni di spazio pubblico sottratti all'uso comune della collettività cui, per definizione, è destinato.

Dal punto di vista normativo, la regolamentazione dell'occupazione del suolo pubblico è risalente nel tempo in tutti gli ordinamenti europei⁹.

Le condizioni che legittimano un utilizzo da parte di un privato di un bene pubblico o di uno spazio appartenente al demanio statale chiamano in causa lo strumento giuridico della concessione amministrativa¹⁰: nel diritto di epoca

⁵ R. Cavallo Perin, *Proprietà pubblica e uso comune dei beni tra diritti di libertà e doveri di solidarietà*, cit., 847; M.G. Della Scala, *Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali*, in *Dir. Amm.*, 4/2018, 787 ss.; E. Petrilli, *La rigenerazione urbana a guida culturale*, in M. Passalacqua, A. Fioritto, S. Rusci (a cura di), *Ri-conoscere la Rigenerazione. Strumenti giuridici e tecniche urbanistiche*, Rimini, 2018, 265-286

⁶ F. Cammeo, *Corso di diritto amministrativo*, II, Padova, 1914, 990; da ultimo V. Cerulli Irelli, L. De Lucia, *Beni comuni e diritti collettivi. Riflessioni de iure condendo su un dibattito in corso*, 2019, disponibile online, www.labsus.org/wp-content/uploads/2014/01/Beni-comuni-finale.pdf, che distinguono tre significati della nozione di godimento collettivo dei beni pubblici; D. Donati, *Le città collaborative: forme, garanzie e limiti delle relazioni orizzontali*, in *Ist. del Federalismo*, 4, 2019, 947 ss.

⁷ R. Cavallo Perin, intervento al Convegno "Gestire i beni comuni urbani. Modelli e prospettive", Torino, 28 febbraio 2019.

⁸ F. Di Lascio, *La regolazione amministrativa degli spazi urbani*, cit., 317; *amplius*, le riflessioni di S. Romano, *Il Comune. Parte Generale*, Milano, 1908; G. Milo, *La potestà amministrativa riservata ai comuni di conformare i beni giuridici che trovano la propria materialità nel territorio comunale*, in *Riv. Giur. dell'ed.*, fasc. 6, 2019, 531 ss.; G. Piperata, *Il rapporto tra pubblico e privato nel contesto giuridico delle trasformazioni urbane*, in *Urbanistica e appalti*, 5, 2011, 508.

⁹ R. Cavallo Perin, *La struttura della concessione di servizio pubblico locale*, Torino, 1998, *passim*.

¹⁰ M. De Benedetto, Beni pubblici e concorrenza (relazione alla giornata di studi in onore di Guido Corso e Giampaolo Rossi "Potere, interessi e mercati nelle trasformazioni del diritto amministrativo", Università Roma Tre, 20 giugno 2016), in *Diritto e processo amministrativo*, 4,

moderna l'appropriazione da parte del privato è stata considerata non più compatibile con l'autorità pubblica amministrativa e si è quindi progressivamente affermata la regola delle cosiddette concessioni precarie, compensate pertanto da un corrispettivo (in forma di tassa per occupazione di suolo pubblico) dovuto alla pubblica amministrazione concedente e revocabili quando divengono intollerabili all'uso pubblico¹¹.

In Italia, sin dall'inizio del secolo scorso, è stato previsto che il soggetto occupante aree appartenenti al demanio ed al patrimonio indisponibile degli enti locali, ovvero appartenenti a privati ma sui quali risulti costituita, ai sensi di legge, una servitù di pubblico passaggio, fosse tenuto a versare un tributo, la cd. TOSAP (Tassa per l'Occupazione di Spazi ed Aree Pubbliche), ai Comuni e delle Province in cui si trovassero collocati lo spazio o l'area oggetto di occupazione¹².

La *ratio* dell'imposizione della TOSAP, tributo quindi dovuto per le "occupazioni" di qualsiasi natura concernenti beni del demanio o patrimonio indisponibile dei comuni o delle province, ha trovato fondamento nel limite imposto alla collettività per il godimento di uno spazio pubblico, a causa della sua occupazione da parte di un altro soggetto.

Nonostante tale limitazione, però, si ritiene che per legittimare il sorgere dell'obbligazione tributaria sia necessario che il contribuente tragga un beneficio

2017, 1547-1569; R. Cavallo Perin, *La struttura, cit.*, 7 ss., che riprende anche M. D'Alberti, *Le concessioni amministrative, (aspetti della contrattualità delle pubbliche amministrazioni)*, Napoli, 1981 e anche G. Giorgi, *La dottrina delle persone giuridiche e dei corpi morali*, vol. I, Firenze, 1899, 369; si ricorda anche che "i beni patrimoniali indisponibili, al pari di quelli demaniali, attesa la comune destinazione dalla soddisfazione di interessi pubblici, possono essere attribuiti in godimento a privati soltanto nella forma della concessione amministrativa, la quale, anche quando si configuri come concessione-contratto – vale a dire come combinazione di un negozio unilaterale autoritativo (atto deliberativo) della p.a. e di una convenzione attuativa (contratto) –, implica sempre l'attribuzione dal privato di un diritto condizionato, che può essere unilateralmente soppresso dall'amministrazione stessa con la revoca dell'atto di concessione, in caso di contrasto con il prevalente interesse pubblico, con la conseguenza che, emesso il relativo provvedimento amministrativo, con l'intimazione della restituzione del bene, la posizione del privato stesso degrada ad interesse legittimo ed è suscettibile di tutela davanti al giudice amministrativo e non in sede di giurisdizione ordinaria", Cass. Civ., 23 giugno 1993, n. 6950.

¹¹ R. Cavallo Perin, *La struttura, cit.*, 7 ss.; per una recente ricostruzione in materia di concessioni e Covid19, si v. A. Botto, *L'impatto del coronavirus sulle concessioni relative alle mostre di beni culturali*, in *federalismi.it*, aprile 2020, disponibile online: www.federalismi.it/ApplyOpenFilePDF.

¹² La prima regolamentazione organica della TOSAP risale al R.D. 14 settembre 1931, n. 1175, *Testo unico della finanza locale*; a seguito di numerose modificazioni legislative, oggi la disciplina si fa risalire agli artt. 38-57, d.lgs. 15 novembre 1993, n. 507, *Revisione ed armonizzazione dell'imposta comunale sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni, della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche dei comuni e delle province nonché della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani a norma dell'art. 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, concernente il riordino della finanza territoriale*, abrogato prima dall'art. 51, d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, *Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali*, e, successivamente, introdotto nuovamente dall'art. 31, c. 14, l. 23 dicembre 1998, n. 448 *Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo*. Si veda anche l'art. 27 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, *Nuovo Codice della Strada*: la disposizione riguarda atti amministrativi volti ad attribuire a determinati soggetti diritti di utilizzo speciale del demanio stradale.

economico dall'utilizzo del suolo pubblico¹³.

Come noto, però, a partire dall'anno 2016, è stata prevista per le amministrazioni locali la possibilità di redigere apposito regolamento che sostituisse tale tassa con un canone concessorio, istituendo il COSAP (Canone per l'Occupazione di Spazi e Aree Pubbliche)¹⁴.

Tale canone concessorio sottolinea la presenza di un rapporto sinallagmatico fra l'ente concedente e il concessionario ed è lasciata alla discrezionalità delle amministrazioni locali la possibilità di prevedere quale delle due fattispecie di pagamento istituire, se la TOSAP o il COSAP¹⁵.

L'importo del COSAP è stato definito come una sorta di tetto massimo agli importi dovuti dal concessionario occupante, poiché non può essere la sola natura, sia essa tributaria o patrimoniale, a legittimare la duplicazione delle somme dovute dal soggetto occupante; tale duplicazione darebbe infatti luogo ad una situazione di inammissibile disparità di trattamento¹⁶.

A seguito dell'entrata in vigore della Legge relativa al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2020¹⁷, è stata nuovamente disposta, a partire dal 2021, l'abrogazione della TOSAP¹⁸.

Premesso il quadro normativo di riferimento, oggetto di occupazione di suolo pubblico può oggi essere l'utilizzo diretto di strade, di spazi soprastanti e sottostanti al suolo o di aree relative ed appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile del Comune, ivi comprese anche le aree private soggette a servitù di pubblico passaggio nonché le aree destinate a mercati anche attrezzati¹⁹.

A tali aree, vengono equiparati i passaggi privati aperti colleganti direttamente due strade comunali.

Sono, invece, esclusi i passaggi privati a fondo cieco non assoggettati a servitù di pubblico passaggio e non sono oggetto del canone i fabbricati e gli impianti di

¹³ Relativamente alla natura del corrispettivo dell'uso di un bene pubblico, si v. per tutti R. Borrello, *I beni pubblici tra stato e mercato: il caso del c.d. canone stradale non ricognitorio*, in *Giur. Cost.*, fasc. 5, 2017, 1117 ss.

¹⁴ L'art. 63, d.lgs. 446/1997, *cit.*, prevede la possibilità di sostituire la TOSAP con il nuovo canone a partire dal 1 gennaio 1999.

¹⁵ T.A.R. Brescia, (Lombardia) sez. II, 01/10/2018, n. 927, che si rifà direttamente alla pronuncia del Cons. Stato, sez. III, 1 giugno 2016, n. 2335, nella quale sono espressamente richiamati, a fondamento dell'orientamento, sia la consolidata interpretazione giurisprudenziale della Corte di Cassazione, sia quanto statuito con sentenza della Corte Cost., 22 luglio 2010, n. 272.

¹⁶ "La TOSAP può essere sostituita dal COSAP, nei Comuni dove si fosse optato per quest'ultima soluzione verrebbe a cadere la possibilità della doppia imposizione (dal momento che si tratterebbe di due canoni patrimoniali) determinando una palese, quanto inammissibile, situazione di disparità di trattamento.", T.A.R. Brescia (Lombardia), n. 927/2018, *cit.*

¹⁷ Art. 1, c. 816 e ss., 27 dicembre 2019, n. 160, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022*.

¹⁸ Art. 4, co. 3 *quater*, d.l. n. 162/2019, convertito con modificazioni dalla l. 28 febbraio 2020, n. 8, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, recante disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica*.

¹⁹ V. per tutti: Comune Torino, *Regolamento C.O.S.A.P. - canone di occupazione spazi ed aree pubbliche*, n. 257, approvato con deliberazione del Consiglio Comunale in data 21 dicembre 1998 (mecc. 9810083/13) esecutiva dal 4 gennaio 1999 e s.m.i.

proprietà del Comune, anche se hanno natura demaniale, ad eccezione delle aree interne o di pertinenza degli edifici comunali se aperte all'uso pubblico.

Inoltre, l'occupazione del suolo pubblico si può configurare come temporanea o permanente.

L'occupazione temporanea si riferisce a fattispecie la cui durata è inferiore ad un determinato periodo di tempo, oppure soggetta a rinnovo periodico; l'occupazione di suolo pubblico a carattere stabile, permanente, è invece quella che, benché precaria dal punto di vista strutturale e del tipo di attività, è concessa a tempo indeterminato e non necessita di rinnovo annuale²⁰.

Le occupazioni di suolo pubblico permanenti sono, però, legate all'ottenimento del titolo edilizio abilitativo idoneo, che costituisce presupposto per il rilascio della concessione di occupazione stessa.

Il *discrimen* fra l'occupazione di suolo pubblico temporanea o permanente fa sì che si configurino due situazioni giuridiche differenti, in quanto prevedono il rilascio, da parte della P.A., di provvedimenti autorizzativi o concessori.

Per identificare il corretto *nomen juris* da utilizzare in riferimento a tali concessioni di uso speciale di bene demaniale, come definite dal nostro ordinamento²¹, poiché contingentate, basti considerare che i prestatori devono ottenere l'autorizzazione da parte delle autorità locali al fine di poter esercitare la propria attività economica sul bene o sullo spazio pubblico²².

Poiché, nel caso di cui si tratta, l'oggetto di affidamento dal pubblico al privato è l'occupazione di un bene demaniale ai fini di svolgere la propria attività privata, l'uso del medesimo non è lasciato alla discrezionalità del gestore, ma ne viene sancita la limitata disponibilità, in conformità alle disposizioni di legge²³.

La concessione di suolo pubblico si verifica nei casi in cui l'occupazione è permanente e di lunga durata, e si distingue dall'occupazione limitata nel tempo

²⁰ La concessione di beni è fattispecie giuridica particolare, che ritrova parte delle regole che la disciplinano all'interno del Codice dei contratti pubblici, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 e sue successive integrazioni e modifiche.

²¹ Relativamente alle occupazioni di spazio pubblico o di uso di bene demaniale, la Corte UE si è espressa indicandole come "autorizzazioni", ai sensi della direttiva 2006/123/CE, in quanto atti formali, si v. M. Ceruti, *La procedura negoziata competitiva nel campo dei beni demaniali e pubblici: problemi di definizione, disciplina e prassi nell'ordinamento giuridico nazionale*, in *Riv. It. Dir. Pub. Com.*, fasc. 1, 2018, 27 e ss.

²² Viene richiamata anche la direttiva UE n. 123 del 2006, la quale, al considerando n. 57 stabilisce che riguardanti i regimi di autorizzazione non attengono alla "conclusione di contratti da parte delle autorità competenti per la fornitura di un determinato servizio che rientra nelle norme relative agli appalti pubblici, meno che mai alle concessioni di servizi pubblici che possano, in particolare, rientrare nell'ambito della direttiva 2014/23/UE.". Il considerando n. 15 della direttiva 2014/23 ha portato anche la Corte UE a stabilire che le concessioni di cui ai procedimenti principali non rientrano nella categoria delle concessioni di servizi poiché vertono non su una prestazione di servizi determinata dell'ente aggiudicatore, bensì sull'autorizzazione ad "esercitare un'attività economica in un'area demaniale (che in Italia integra l'anacronistica figura della concessione di beni)", M. Ceruti, *cit.*, 27 e ss.

²³ Primo fra tutti, oltre l'art. 43 della Cost., l'art. 823 c.c.; sul rapporto instaurato con la concessione costitutiva e la concorrenza tra operatori economici, anche alla luce di quanto affermato dalle fonti del diritto europeo, si v. R. Righi, E. Nesi, *Osservazioni sulla sentenza della corte giustizia dell'unione europea, sez. v, 14 luglio 2016, in C-458/14 e C-67/15, con particolare riferimento ai suoi effetti sui rapporti concessori in atto*, in *Giustamm*, 11, 2016, 5450.

anche per il fatto che nel caso della concessione di suolo pubblico occorre corrispondere la relativa tassa per la concessione, come osservato in precedenza²⁴.

Recentemente, la giurisprudenza nazionale e dell'Unione Europea, chiamata a pronunciarsi in materia di liberalizzazioni²⁵, ha affermato che i regimi autorizzatori in materia di attività economiche devono essere considerati come un'eccezione poiché l'istituzione e il mantenimento di regimi autorizzatori per l'accesso ad attività economiche è giustificato solo da motivi di interesse generale²⁶.

L'occupazione di suolo pubblico è richiesta su istanza di parte e si rende comunque oggetto di una concessione amministrativa d'uso, un contratto a titolo oneroso, ossia l'uso speciale di bene demaniale che prevede, in linea generale, la corresponsione del canone da parte del privato concessionario nei confronti della P.A. concedente, identificato come equilibrio economico dell'affare "complessivamente definito da tutti i fattori di gestione"²⁷.

La concessione è intesa qui come strumento attraverso il quale un bene demaniale è reso funzionale all'utilità pubblica attraverso il riconoscimento in capo ad un solo soggetto concessionario dello stesso, di un suo uso particolare e riservato.

La giustificazione della gestione in concessione è stata ricondotta alla possibilità di procedere ad un migliore uso del bene, in aggiunta a quello garantito dall'uso generale. Per mezzo della concessione, nei terzi sorge un diritto di credito ad una prestazione della quale si rende debitore il concessionario²⁸.

Il soggetto competente a concedere l'occupazione di suolo pubblico è, generalmente, il Comune, il quale ne sistematizza la disciplina all'interno dell'atto

²⁴ Si rimanda, per quanto di interesse a quanto poi affermato relativamente al divieto di costituzione di concessioni permanenti, alla direttiva Europea, 2006/123/CE, cd. Direttiva Bolkestein e agli atti di recepimento; "Le concessioni demaniali marittime per uso turistico-ricreativo (a cui sono assimilabili quelle lacuali e fluviali), tipizzate dall'art. 1 del D.L. 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla l. 4 dicembre 1993, n. 494, costituiscono un esempio paradigmatico di concessioni su beni pubblici ed hanno la finalità di attribuire ad un operatore economico la facoltà di sfruttamento in via esclusiva di un tratto di litorale in vista della realizzazione di stabilimenti balneari ed altre strutture similari funzionali alla più confortevole fruizione del litorale da parte dei turisti. La concessione non muta la destinazione del bene ma postula un significativo affievolimento delle possibilità di uso generale da parte della collettività." affermato da E. Boscolo, *Beni pubblici e concorrenza: le concessioni demaniali marittime – il commento*, in *Urbanistica e appalti*, 2016, 11, 1211.

²⁵ Si richiama, qui, parte della normativa di recepimento della cd. Direttiva Bolkestein: d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59, *Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno*; d.lgs. 6 agosto 2012, n. 147, *Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, recante attuazione della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno*; si ricordano anche il d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, *Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*, c.d. "decreto salva-Italia", (convertito con l. 22 dicembre 2011, n. 214) e il c.d. "decreto cresci-Italia", d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, *Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività* (convertito con l. 24 marzo 2012, n. 27). Si v.: www.milomb.camcom.it/documents/10157.

²⁶ F. Di Lascio, *Una spiaggia è per sempre? Il conflitto in materia di concessione balneare*, in *Munus*, 1, V ss.

²⁷ R. Cavallo Perin, *cit.*, 859.

²⁸ G. Cofrancesco (a cura di), *Le figure pianificatorie*, Roma, 2004; I. Inti, *Che cos'è il riuso temporaneo?*, in *Territorio*, 18; A. Fioritto, *Come pianificare la rigenerazione urbana*, in M. Passalacqua, A. Fioritto, S. Rusci (a cura di), *cit.*, 48.

normativo regolamentare²⁹, stabilendone presupposti e condizioni di autorizzazione e concessione mediante i quali si attuerà l'occupazione del suolo pubblico.

Sempre nell'atto regolamentare vengono individuati anche l'ammontare del canone di occupazione, e l'indicazione, laddove necessaria, delle particolarità in base al tipo di area per cui il richiedente propone istanza di occupazione.

Possono essere infatti previsti dai singoli regolamenti comunali specifici requisiti, sostanziati in adempimenti puntuali, nel caso in cui le aree oggetto di occupazione rientrino in quelle connotate da particolare valore ambientale, storico, artistico o archeologico e, anche in osservanza delle disposizioni contenute nel Codice della strada, per motivi di ordine pubblico o garanzia di viabilità.

La regolamentazione dell'occupazione di suolo pubblico da parte dei privati deve essere organica e coordinata, con chiare indicazioni relative al rilascio, al rinnovo, alla voltura nonché alla revoca dell'atto di concessione, deve stabilire i criteri per la determinazione e applicazione del canone di occupazione nonché le sanzioni da applicare in caso di occupazione avvenuta in assenza di concessione o in difformità rispetto a quanto consentito dal titolo.

A presentare la domanda, è legittimato chiunque intenda occupare in modo permanente una porzione di spazio od area pubblica (proprietario o titolare di diritto reale o responsabile dell'attività oggetto della richiesta), colui che deve modificare la concessione poiché la superficie dell'occupazione è stata segnalata o rilevata all'origine in modo sbagliato, oppure ancora chi deve ottenere la voltura di occupazioni già concesse e chiunque debba chiedere la cessazione dell'occupazione.

Il canone stabilito dai differenti regolamenti comunali, sulla base di criteri oggettivi, è dovuto dal titolare dell'atto di concessione o, in mancanza, dall'occupante di fatto, che è anche soggetto passivo del canone e il pagamento relativo al primo anno di occupazione deve essere effettuato al rilascio del provvedimento di concessione.

Per tali occupazioni, in alcuni regolamenti, ad eccezione dell'anno in cui è rilasciata la concessione iniziale, i canoni successivi al primo sono calcolati su base annua applicando la tariffa giornaliera prevista per lo specifico tipo di occupazione e categoria viaria moltiplicata per 365 giorni.

Al fine di garantire l'occupazione legittima dello spazio pubblico, spetta all'ente locale stabilire, quindi, quali occupazioni sono da considerarsi abusive³⁰.

Infine, nel caso di più occupanti di fatto di suolo pubblico, questi sono tenuti in solido al pagamento del canone.

²⁹ Artt. 52-63, c. 2, lett. a), d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, *Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali*, e smi.; i Comuni adottano i provvedimenti amministrativi di concessione e autorizzazione non sulla base di una diretta applicazione della norma di legge abilitante l'art. 27 Cod. Strada, bensì attraverso disposizioni regolamentari.

³⁰ Sempre considerando il caso del Comune di Torino, sono da considerarsi abusive le occupazioni effettuate senza la preventiva concessione comunale; non volturate nel termine di 30 giorni dal cambio di titolarità della occupazione stessa; in difformità da quanto autorizzato (eccesso di superficie, di durata, attività diversa diversa o strutturalmente difformi dal progetto approvato).

In caso di uso comune del suolo pubblico, ciascuno dei contitolari dell'occupazione è soggetto passivo, ma è sufficiente che uno solo paghi il canone, in quanto esso è sempre commisurato alla superficie occupata

3. L'emergenza Covid-19 e la regolazione dell'occupazione degli spazi pubblici

L'emergenza sanitaria attuale che sta interessando gravemente molti paesi del mondo ha reso necessari alcuni adeguamenti della disciplina normativa in diversi settori³¹; esigenza comune è affrancarsi dalla fase di contenimento del virus per giungere alla ripartenza, inaugurando quella che da molti è stata definita una nuova normalità.

In tal senso, i provvedimenti normativi interni degli Stati interessano ogni ambito della vita politica, economica e sociale, ma l'esigenza comune è quella di varare nuove regole e adattare quelle già in vigore per consentire alla popolazione di spostarsi e riprendere le consuete attività³².

In Italia come in molti altri paesi europei, sono stati previsti aiuti ed agevolazioni alle imprese per favorire la ripartenza delle attività e contenere il danno economico provocato dal *lockdown*.

Nel nostro ordinamento, con l'entrata in vigore del "Decreto rilancio"³³, fra il resto, trova collocazione la modifica alla regolamentazione relativa all'occupazione dello spazio pubblico da parte dei privati, ed in particolare, di coloro che sono titolari di un'attività di somministrazione di cibo e bevande, anche al fine di favorire su scala nazionale la ripresa delle attività turistiche e recettive.

Destinatari di tali disposizioni sono le imprese di pubblico esercizio³⁴, ossia quei soggetti autorizzati alla somministrazione al pubblico di alimenti e di bevande, che siano titolari di concessioni concernenti l'utilizzazione del suolo pubblico.

Come è stato sostenuto, l'uso generale, senza concessione, di un bene demaniale non può diventare esclusivo. Sono, infatti, diversi effetti giuridici prodotti dal provvedimento concessorio e, anzitutto, si verifica l'attribuzione al concessionario di un vantaggio, ossia la legittimazione a fare di una determinata parte del suolo un uso escludente rispetto agli altri soggetti dell'ordinamento,

³¹ Per tutti, ciclo di seminari AICD, YCC, *Looking beyond the emergency*, www.comparativecovidlaw.it; Webinar "I sistemi sanitari e assistenziali alla prova dell'emergenza una prospettiva comparata", 15 giugno 2020, *Dpce online*, drive.google.com/file/d/1bAzO6qQb3QRomMA2Yi7_69pn1AtYb-z2/view; per approfondire il tema in generale, R. Cavallo Perin, *Il diritto amministrativo e l'emergenza derivante da cause e fattori esterni all'amministrazione*, in *Annuario 2005 – Associazione AIPDA*, Milano, 2005, 31-92.

³² L. Cuocolo, *L'importanza delle autonomie per far fronte al Covid (e alle tendenze accentratrici)*, in *Dpce online*, aprile 2020, www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/884/858

³³ D.l. 19 maggio 2020, n. 34, *Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*; da notare anche quanto disposto da D.l. Cura italia convertito in legge, che ha disposto la proroga di 90 gg al termine previsto dall'art. 15, DPR *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*.

³⁴ Ex art. 5, l. 25 agosto 1991, n. 287, *Aggiornamento della normativa sull'insediamento e sull'attività dei pubblici esercizi*.

negando quell'uso generale di cui si è detto: emblematico, è appunto, il caso dei *dehors*³⁵.

All'interno del Decreto Rilancio si prevede, anche in osservanza di quanto stabilito dalla Legge relativa al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2020, che i soggetti autorizzati alla somministrazione al pubblico di alimenti e di bevande siano esonerati dal 1 maggio fino al 31 ottobre 2020 dal pagamento della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche sulle quali svolgono il loro esercizio commerciale, ossia per tutti gli spazi che baristi, ristoratori e titolari di pubblici esercizi in genere utilizzano per riavviare la propria attività.

Vi è però un ulteriore passaggio: all'interno dello stesso decreto rilancio, si prevede inoltre che nello stesso periodo sopra menzionato (dal 1 maggio al 31 ottobre 2020), le domande di nuove concessioni per l'occupazione di suolo pubblico e di ampliamento delle superfici precedentemente concesse possano essere presentate telematicamente all'ufficio competente dell'Ente locale.

Alla richiesta va allegata la sola planimetria e non anche tutte le dichiarazioni, le attestazioni, le asseverazioni e gli elaborati tecnici richiesti dalla normativa vigente³⁶.

Inoltre, sempre per assicurare il rispetto delle misure di distanziamento sociale, è favorita la posa in opera temporanea da parte dei soggetti titolari di impresa di pubblico esercizio su vie, piazze, strade e altri spazi aperti, siano essi di interesse culturale o paesaggistico, di strutture amovibili come i *dehors*, gli elementi di arredo urbano, o le attrezzature, pedane, tavolini, sedute e ombrelloni, che siano funzionali allo svolgimento della loro attività, senza la previa subordinazione al regime giuridico previsto³⁷.

La disciplina si pone quindi l'obiettivo di consentire, in via straordinaria, una semplificazione e una velocizzazione del procedimento amministrativo relativo alla concessione d'uso di suolo pubblico, modificandone le percentuali di utilizzo sia in termini di superficie che in termini temporali.

Tali disposizioni sono state accolte con favore dalle realtà regionali e comunali, che hanno subito provveduto ad aggiornare le normative locali in conformità di quanto affermato a livello nazionale³⁸.

³⁵ Anche in questo caso dei *dehors*, ad essere valorizzato è comunque l'interesse pubblico, la stessa restituzione alla collettività, seppure in modo non libero, di un uso generale a diverso titolo: con l'installazione e la messa a disposizione della collettività di un *dehors* si va ad effettuare un uso che non è quello originario (strada o piazza pubblica), ma crea comunque un ritorno, in termini di fruizione della città, di incremento del turismo e così via, cfr. R. Cavallo Perin, *La struttura, cit., passim*.

³⁶ Art. 5, c. 3, dPR 7 settembre 2010, n. 180, *Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive*, che riprende quanto stabilito dall'art. 19, l. 7 agosto 1990, n. 241, *Nuove norme sul procedimento amministrativo*.

³⁷ Art. 5, l. 287/1991, *cit.*, nonché artt. 21 e 146, d.lgs., 22 gennaio 2004, n. 42, *Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137*.

³⁸ Recentemente, però, il T.A.R. Campania ha accolto il ricorso presentato dal comitato Chiaia Viva e Vivibile contro il Comune di Napoli, fissando Camera di Consiglio il 7 luglio p.v., ed ha sospeso gli effetti dell'ordinanza emessa lo scorso 4 giugno dal Sindaco relativa all'ampliamento delle occupazioni di suolo pubblico per la somministrazione di beni e servizi in virtù delle misure di distanziamento sociale previste. L'ordinanza, emanata in deroga al regolamento comunale relativo alle concessioni per l'occupazione temporanea di suolo

Numerosi comuni italiani hanno ritenuto importante prevedere, sempre in via straordinaria e temporanea, che il maggior numero di attività economiche possa trovare nel suolo pubblico antistante il proprio esercizio la possibilità di ampliare la superficie destinata alla clientela, per evitare che in qualche modo la necessità del mantenimento delle misure di distanziamento sociale si ripercuota sul volume di affari, minando quindi la sostenibilità economica delle aziende³⁹.

Le finalità di pubblico interesse di promuovere il rilancio dell'economia e, per i cittadini, di usufruire dei servizi offerti dal tessuto commerciale, nell'ottica di previsione di ricadute positive per le città, hanno giustificato l'esenzione totale del canone per le occupazioni straordinarie e temporanee.

Ad esempio, è stato previsto un procedimento semplificato che possa consentire ai titolari di un pubblico esercizio di somministrazione, che siano anche titolari di concessione per l'occupazione di suolo pubblico, o privato ad uso pubblico, con *dehors* stagionale per l'anno 2019, di rinnovare l'occupazione sulla base di una comunicazione da inoltrare a mezzo PEC con la quale il titolare dell'attività, mediante dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà⁴⁰, confermerà la compatibilità rispetto al progetto ultimo approvato e riferito alla concessione valida per il 2019, allegata.

In tal senso, si sono mosse le stesse regioni, prevedendo, in conformità con quanto disposto dal Decreto rilancio, la copertura finanziaria per i comuni per il mancato introito derivante dalla sospensione della tassa⁴¹.

pubblico, nasceva con l'esigenza di garantire il rilancio delle attività economiche post *lockdown*. Come evidenziato dal T.A.R., però, i permessi temporanei per l'emergenza Covid sarebbero stati rilasciati a seguito di sola valutazione effettuata dall'amministrazione e, quindi, a tutt'oggi costituirebbe l'unico presupposto provvedimentale per il rilascio di un "numero imprecisato e imprecisabile di titoli ampliativi che costituiscono a tutti gli effetti assegnazioni in uso aggiuntive di spazi pubblici". Il T.A.R. sottolinea, inoltre, che gli effetti derivanti parrebbero essere prodotti in carenza di alcuna verifica effettiva dei profili ineludibili di tutela della sicurezza pubblica, anche connessi al traffico veicolare, e dei beni storico-artistici, nelle diverse aree interessate. La sospensione dell'ordinanza sindacale è dovuta al fatto che non si giustifica l'immediata operatività della disciplina derogatoria e acceleratoria in un quadro che richiede il "penetrante controllo pubblico anche delle attività economiche in ragione del persistente stato di emergenza sanitaria". Il provvedimento del giudice amministrativo, però, riguarda esclusivamente i progetti complessi, che "avrebbero consentito le occupazioni di suolo anche in aree non immediatamente prospicienti o in aree di circolazione non pedonali. Anche queste occupazioni sono sottratte al parere della Soprintendenza e alle norme edilizie, e l'autorizzazione sarebbe stata rilasciata solo dopo la verifica volta ad accertarne la compatibilità con le esigenze di sicurezza in materia di circolazione"; sulla scorta di tale pronuncia, anche al T.A.R. Lazio è stato presentato un ricorso da parte di sette associazioni di cittadini, sette associazioni di cittadini («Vivere Trastevere», «Roma è la mia città», «piazza Navona e dintorni», rione Monti, Borgo, campo Marzio, piazza delle Coppelle) al fine di chiedere la sospensiva della delibera di giunta per l'ampliamento delle occupazioni di suolo pubblico.

³⁹ Ad esempio, si consideri il caso del Comune di Torino, deliberazione del Consiglio Comunale 15 maggio 2020, n. 2020 01121/016, *Misure per il rilancio della città, piano straordinario di occupazione di suolo pubblico. Approvazione*.

⁴⁰ Ex art. 47, d.P.R. 445/2000.

⁴¹ Regione Piemonte, ddl n. 95, *Interventi di sostegno finanziario e di semplificazione per contrastare l'emergenza da Covid-19*. All'art. 38 di tale ddl si prevede una disciplina derogatoria all'occupazione dello spazio pubblico per i titolari di pubblico esercizio per la somministrazione di alimenti e bevande, prevedendo per i comuni adeguata copertura per il mancato introito

Oltre a produrre effetti sulla città sotto ogni punto di vista, l'attuale pandemia di Covid-19 ha sollevato anche interrogativi relativi alle modalità di superamento della crisi non solo nel panorama nazionale, ma anche a livello europeo⁴².

Come detto, l'esigenza di tornare a "vivere" la città usufruendo dei servizi che la stessa offre e l'adeguamento dello spazio pubblico urbano alle nuove regole di distanziamento sociale sono fattori che hanno contraddistinto anche la produzione normativa di altri stati europei.

In Francia, ad esempio, le regole nazionali varate dal governo per la ripartenza delle attività di bar e ristoranti prevedono unicamente l'utilizzo dello spazio aperto, anche qui rispettando un metro di distanza tra ogni tavolo, con non più di dieci posti a sedere.

In particolare, riguardo a Parigi, che si distingue come area più colpita dal virus rispetto al resto della Francia dalle misure di contenimento per la struttura dei suoi posti di lavoro, è stata stimata la perdita di attività a -37,5%, contro il -34,5% in tutta la Francia⁴³.

Per agevolare quindi la ripartenza, i gestori dei locali parigini sono stati autorizzati ad inviare al comune uno schema dello spazio pubblico che intendono occupare, che potrebbe coinvolgere anche altri negozi, dunque altre attività produttive, tramite l'accordo dei titolari.

Il comune di Parigi, che ha previsto la concessione gratuita del suolo pubblico a tali soggetti, pretende in cambio il rispetto di alcune regole di buon vicinato tra cui quello della circolazione dei pedoni, un limite orario fissato per terminare l'attività esterna, nonché la pulizia dei marciapiedi a carico dei titolari.

Emerge dunque che anche Francia si è sviluppata, a seguito dell'emergenza, una nuova attenzione agli spazi pubblici e al loro utilizzo da parte dei cittadini, specie in tempi di crisi economica. Le istituzioni stesse stanno sempre più ricorrendo a queste misure di innovazione e semplificazione, perseguendo lo sviluppo dell'urbanistica tattica, diventata un elemento essenziale della pianificazione urbana tradizionale, quella di una città neoliberale che deve essere creativa e partecipativa⁴⁴.

La proposta, accolta, di rilanciare l'economia per i piccoli imprenditori, nel caso specifico per i somministratori di cibi e bevande, prevedendo la possibilità di utilizzare temporaneamente il suolo pubblico potrebbe aprire a nuove possibilità di gestione del territorio, anche dal punto di vista urbanistico.

Nel quadro di questa disciplina, l'ordinamento giuridico spagnolo, in linea con le *policies* europee, si concentra, invece, sulle occasioni di sviluppo della città sostenibile.

derivante dall'esonero del pagamento del canone C.O.S.A.P. previsto.

⁴² L'idea della città collaborativa e dello sviluppo della *sharing city* risale anche a prima della pandemia, si v. G. Pavani, *From smart to sharing? Presente e futuro delle città (al di là delle etichette)*, in *Ist. del Federalismo, cit.*, 2019, 849 ss. e, per un inquadramento più generale, S. Profeti, V. Tarditi, *Le pratiche collaborative per la co-produzione di beni e servizi: quale ruolo per gli enti locali?*, in *Ist. del Federalismo, cit.*, 861 ss.

⁴³ www.paris.fr

⁴⁴ G. Laumy, *Urbanisme: l'espace public face au coronavirus*, www.lyoncapitale.fr/actualite/urbanisme-lespace-public-face-au-coronavirus/.

Si afferma che, mentre la città “normale”, disuguale e insostenibile non ha funzionato, lo scenario post-pandemia può essere una grande opportunità per ricostruire città e territori più resistenti, responsabili ed equilibrati. La pandemia ha portato un nuovo modello urbano, grazie alla maggiore consapevolezza sociale e politica per il cambiamento e ci si concentra ora sull’adattabilità e la flessibilità delle città dove le persone, e la loro salute, siano al centro della loro progettazione⁴⁵.

Molti dei temi che sono oggetto dell’attuale dibattito sullo sviluppo urbano in Spagna non sono nuovi nel campo della pianificazione urbana: tra le iniziative per favorire lo sviluppo della città del futuro si segnalano l’appiattimento delle disuguaglianze tra una zona e l’altra, l’impulso alla partecipazione attiva, la mobilità sostenibile e lo spazio pubblico del futuro, le cosiddette “*Nature Based Solutions*”⁴⁶, che consistono nella naturalizzazione dei quartieri e dei collegamenti pedonali ai margini urbani, nell’abilitazione degli appezzamenti non edificati, sia pubblici che privati, e nel condizionamento degli spazi di prossimità non qualificati come spazi pubblici di qualità.

In particolare, inoltre, in Spagna ha avuto luogo, ancora prima della fase pandemica, una delle maggiori esperienze europee di applicazione delle nuove tecnologie alla *governance* della città⁴⁷, specie dal punto di vista dell’innovazione nell’economia digitale⁴⁸: le politiche pubbliche si sono mosse in un duplice senso, potenziando e disciplinando organicamente le grandi piattaforme che operano sul territorio da un lato, e sostenendo le iniziative locali dall’altro, attraverso l’elaborazione di strategie promozionali al fine di costituire un “ecosistema” articolato⁴⁹.

Tale ecosistema si è basato su tre livelli, che hanno previsto l’azione combinata di enti pubblici e soggetti privati, per monitorare e fornire consulenza alla nascita e allo sviluppo di un’attività economica e di interesse pubblico, orientata all’utilizzo dei beni comuni e a strategie di accesso libero ai dati o, comunque, improntata all’*open source* e all’*open data*⁵⁰.

Sono state poi elaborate anche una serie di direttive che hanno permesso di istituire una vera e propria piattaforma di democrazia partecipativa, per il cui tramite è stato possibile per i cittadini discutere e votare alcune proposte, poi confluite in un

⁴⁵ *El urbanismo en los tiempos del coronavirus*, in *Paisaje transversal*, aprile 2020.

⁴⁶ *GrowGreen: Soluciones Basadas en la Naturaleza para mejorar el espacio público*, in *Paisaje transversal*, febbraio 2019.

⁴⁷ Si rimanda, per un approfondimento sulla città intelligente al § 5, *infra*.

⁴⁸ G. Smorto, *Autonomie locali e politiche pubbliche per l’economia digitale*, in *Ist. del federalismo*, 4, 2019, 910 ss.

⁴⁹ G. Smorto, *cit.*, 911; si rimanda anche a G.E. Frug, *The City as a Legal Concept*, in *Harvard Law Review*, n. 93, 6, 1980, 1057-1154.

⁵⁰ Le piattaforme digitali, quali *Decidim* (Madrid) sono illustrate da G. Sgueo, “*Major for a Day*”. *Is Gamified Urban Management the Way Forward?*, in in J.B. Auby (a cura di) *Le futur du droit administratif/The future of administrative law*, Parigi, 2019, 411-427; G. Smorto, *cit.*, 912, che, nella sua ricostruzione, richiama A. Porro, *The Barcelona City Council with the Local Platform Economy*, in M. Fuster Morrell (a cura di), *Sharing Cities. A worldwide cities overview on platform economy policies with a focus on Barcelona*, Barcellona, 2018, 195 ss.

vero e proprio piano di azione per la città, cosiddetto *Pla d'Actuació Municipal* (PAM)⁵¹.

4. L'emergenza come occasione per lo sviluppo del *temporary use*

L'uso temporaneo, o *temporary use*, sviluppatosi originariamente negli Stati Uniti⁵², è uno strumento che indica proprio l'uso, circoscritto nel tempo e "in precario"⁵³, degli spazi inutilizzati all'interno delle città e del territorio metropolitano, ponendosi l'obiettivo di rivitalizzare e rigenerare gli edifici in disuso mediante la collaborazione e la cooperazione con i membri della comunità, che, configurandosi come utilizzatori del bene o dello spazio, partecipano al più ampio processo di rigenerazione urbana⁵⁴.

L'uso temporaneo si inserisce nella più ampia categoria di strumenti che configurano l'"urbanistica temporanea"⁵⁵, una particolare funzione di pianificazione e *design* della città che è sembrata essere una delle soluzioni per far fronte, prima

⁵¹ A. Porro, *cit.*, 195 ss.; relativamente alla partecipazione dei cittadini, si v. G. Sgueo, "Major for a Day", *cit.*, 419.

⁵² Principalmente il riferimento è alle pratiche sociali statunitensi inerenti all'emergenza abitativa, all'organizzazione di eventi culturali e all'agricoltura urbana. Alcune indagini nazionali condotte dall'associazione binazionale *American Community Garden Association*, rivelano circa 869 giardini attivi alla fine degli anni '90, ma è con il 2010 che si verificano le maggiori modifiche e innovazioni nella disciplina e nella diffusione degli orti urbani newyorkesi, al punto che la municipalità ha elaborato una serie di regole e criteri affinché si possa mantenere effettiva la partecipazione del pubblico a tali attività, progressivamente volte alla produzione di profitto per chi se ne occupa. Da ultimo, si v. *Quando l'agricoltura entra nel paesaggio urbano*, in *Osservatorio Riuso*, 18 aprile 2018, disponibile online, www.osservatorioriuso.it/news/92/Quando-l'agricoltura-entra-nel-paesaggio-urbano.

⁵³ R. Cavallo Perin, *Proprietà pubblica e uso comune dei beni tra diritti di libertà e doveri di solidarietà*, *cit.*, 857.

⁵⁴ Per tutti, F. Musco, *Rigenerazione urbana e sostenibilità*, Milano, 2009, 17 ss. Per una ricostruzione della definizione di rigenerazione urbana, cfr. E. Chiti, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa?*, in F. Di Lascio, F. Giglioni (a cura di) *La rigenerazione di spazi e beni urbani*, Bologna, 2017, 15 ss. La pratica dell'uso temporaneo di beni e spazi sottoutilizzati o in abbandono potrebbe anche generare nuove competenze professionali, caratterizzate dall'afferenza a diverse discipline progettuali e di gestione del territorio: tali professionalità possono essere, a titolo esemplificativo, quella dell'agente del riuso, che definisce un programma di *map communication* (mappatura dell'abbandono), dell'attivatore e gestore del riuso, che si occupa di stilare il *buisness plan* di progetto, ma anche di conciliare la valorizzazione della storia dei luoghi con l'introduzione di nuovi significati, valori, modi d'uso ed economie informali, quella del situazionista e cooperante del riuso, una sorta di *event planner* specializzato e, ancora, quella del tecnico comunale del riuso, una sorta di *project manager* a supporto dei pubblici funzionari comunali. L'occupazione temporanea è stata, in passato, prodromica all'idea dell'uso temporaneo come strumento giuridicamente regolato dalle municipalità per far fronte alle esigenze di recupero di porzioni urbane. Ciò è avvenuto, in particolare, negli Stati Uniti in tema di abitazioni temporanee; in altri casi, l'uso temporaneo si è sviluppato mediante processi informali condotti da abitanti incapaci di rivendicare una capacità progettuale nel ripensare quote di città abbandonate e, pertanto, il loro riutilizzo si è sviluppato prevalentemente al di fuori delle regole e delle prescrizioni della tradizionale pianificazione urbanistica. F. Giglioni, *Il diritto pubblico informale alla base della riscoperta delle città come ordinamento giuridico*, in *Riv. giur. ed.*, II, 2018, 3 *et seq.*

⁵⁵ P. Bishop, L. Williams, *The temporary city*, Londra, 2012, 21 *et seq.*

ancora che all'emergenza ambientale e allo sviluppo sostenibile, alla crisi economica relativa agli investimenti nel settore immobiliare e in quello delle infrastrutture.

In ambito europeo, l'uso temporaneo di beni e spazi urbani si configura come una scelta discrezionale delle amministrazioni locali che stabiliscono criteri e modalità per la sua concreta attuazione e si è diffuso come possibile strumento di rigenerazione urbana di spazi e aree degradati di rilevante interesse sociale per molteplici ragioni, quali il turismo, la sicurezza urbana e l'attrazione di investimenti e finanziamenti su più larga scala, diventando una buona pratica e richiamando i già ricordati principi di sviluppo sostenibile del territorio⁵⁶.

I maggiori finanziamenti e supporti alle amministrazioni locali in tema di uso temporaneo derivano dunque da progetti europei, documenti e indirizzi di *governance*⁵⁷ che hanno, nel tempo, coinvolto numerosi stati e hanno identificato alcune delle maggiori città europee, aderenti ai progetti stessi, come capofila per lo sviluppo di una tale prassi⁵⁸.

⁵⁶ Tra i *case-studies* che sono stati esaminati, si v. il caso di Einfach-Mehrfach (Single-Multiple), Vienna, Austria: ai fini di incrementare l'inclusione di soggetti di diversa cultura e provenienza, offrendo loro un ambiente ricreativo inserito in un contesto cittadino e consentendo il riutilizzo di edifici e ambienti pubblici (scuole, passaggi pedonali) e privati (impianti sportivi, lotti di terreno vacanti), sin dalla fine degli anni '90 differenti quartieri di Vienna hanno fatto uso della pratica del *temporary use*. Ciò è avvenuto tramite la formazione di gruppi di soggetti che, eletto un coordinatore responsabile del progetto, hanno elaborato una serie di linee guida relative all'uso degli spazi e alle regole ad essi connesse, presentandole poi ai diversi Municipi, i quali si sono fatti carico singolarmente del finanziamento dei progetti. Dal punto di vista della responsabilità legale, si afferma che la stessa è in capo alla città di Vienna nelle sue articolazioni locali e che, nel dettaglio, spetta all'ufficio comunale competente per la gestione delle proprietà pubbliche urbane. A titolo esemplificativo e non esaustivo delle numerose esperienze che sorgono nel territorio dell'Unione Europea, si v. anche il caso di Bruxelles, che ha coinvolto il Priemstraat 19, nel cuore del centro storico della città, spopolatosi a partire dagli anni 2000 poiché molti cittadini abbienti si trasferiscono ad abitare nelle cinture periferiche della città, causando un progressivo abbandono del centro storico. Dunque, la storica palazzina di Priemstraat è stata rilevata da un'associazione, la quale ha siglato un accordo e stipulato un progetto con altre reti di associazioni per assicurare l'uso temporaneo dei locali.

⁵⁷ Si consideri il *case-study* di HausHalten e.v. (Household), Leipzig, Germania: un'associazione *no-profit*, HausHalten e.V., nata nel 2004 in Germania, si è assunta l'incarico e la responsabilità di condurre ed effettuare (grazie a tre membri assunti a tempo pieno e alcuni operai volontari) i lavori di ristrutturazione e rigenerazione di interi quartieri disabitati della città. Tali operazioni sono state effettuate per rivitalizzare intere aree urbane con lo scopo di utilizzarle per ospitare eventi culturali organizzati da associazioni, compagnie teatrali o artisti, club e simili. L'associazione è supportata e finanziata dalla città di appartenenza ma, a seguito della presentazione del progetto di rigenerazione urbana attraverso lo strumento del *temporary use*, ha ottenuto fondi da investitori privati in cambio di sponsor ed è anche stata in parte finanziata dal progetto europeo Urban II. Dal punto di vista legale, l'associazione stipula contratti di licenza (cd. *licence agreements*) con il proprietario dell'immobile o dell'area che intende utilizzare e, a seguito della formalizzazione del contratto, il diritto all'uso dell'immobile viene trasferito per cinque anni in capo all'associazione la quale, a sua volta, lo trasmette ai fruitori finali del bene; ad essi spetta il pagamento delle tasse per il periodo di tempo in cui si verifica l'utilizzo dell'edificio o dell'immobile.

⁵⁸ È il caso del progetto "Precare", conclusosi nel 2009, che, a partire dal 2003 ha coinvolto le città di Londra, Barcellona e Bruxelles con la collaborazione del gruppo Citymine(d), un'organizzazione fondata nel 1997 per supportare, avviare e produrre progetti artistici nello spazio pubblico urbano. Essa riceve finanziamenti su base regionale (Belgio o Regno Unito) ed europea (Commissione Europea). Nelle diverse fasi progettuali, le iniziative su piccola scala di singolo individui o di gruppi sono supportate nella produzione, nella segnaletica, nella

Nel nostro ordinamento, attualmente, l'uso temporaneo è previsto in diverse leggi regionali e potrebbe, quindi, conoscere maggior sviluppo e diffusione sistematica proprio alla luce della necessità di diversa gestione dello spazio pubblico nell'emergenza.

Tutti gli esperimenti di uso temporaneo di beni e spazi urbani che attualmente si sono registrati nel panorama nazionale possiedono caratteristiche comuni, che consistono nella preparazione di un progetto da parte dei possibili utilizzatori che sistematizzi le differenti attività che si svolgeranno all'interno dello spazio o dell'edificio e, da parte dell'ente pubblico, della predisposizione dei possibili criteri con i quali gli attori possono proporre la loro iniziativa e vederla accolta⁵⁹.

In particolare, in alcuni casi il legislatore regionale ha stabilito che, allo scopo di attivare processi di recupero e valorizzazione di immobili e spazi urbani dismessi o in via di dismissione e favorire, nel contempo, lo sviluppo di iniziative economiche, sociali e culturali, il Comune possa consentire l'utilizzazione temporanea degli edifici e spazi per la realizzazione di iniziative di rilevante interesse pubblico, precisando che, in assenza di opere edilizie, l'uso "in precario" sia attuato senza titolo abilitativo⁶⁰.

Lo spazio oggetto di uso temporaneo, identificato dagli urbanisti come "spazio post-it"⁶¹, diventa un'area potenzialmente in grado di assumere funzioni e destinazioni d'uso differenti e non esclusive, diversamente da quanto previsto nei piani urbanistici che, per loro stessa definizione, perseguono la finalità dell'ordinato assetto del territorio urbano fissando entro le categorie urbanistiche (residenziale, turistico ricettiva, produttiva e direzionale, commerciale e rurale) i possibili margini di utilizzo delle diverse aree⁶².

Laddove, però, gli strumenti di programmazione e pianificazione non hanno raggiunto gli obiettivi di pieno sfruttamento del potenziale di talune aree, usi spontanei e pratiche abitative o lavorative hanno avviato progetti di rigenerazione urbana architettonicamente innovativi⁶³.

ricerca di luoghi, nella domanda di finanziamento, nella strutturazione dell'iniziativa o nel suo contesto sociale e culturale.

⁵⁹ Il riferimento è alla piattaforma dell'Osservatorio Riuso, gestita dalla Direzione Generale Arte e Architettura contemporanee e Periferie urbane (MiBAC) e disponibile online, www.osservatorioriuso.it/link.

⁶⁰ Art. 16, c. 1, cit. l.r. Emilia-Romagna, 21 dicembre 2017, n. 24, *Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio*. Tra le altre leggi regionali che hanno disciplinato l'uso temporaneo si considerano: art. 8, l.r. Veneto, 6 giugno 2017, n. 14, *Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo e modifiche della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio"*; l.r. Lazio, 18 luglio 2017, n. 7, *Disposizioni per la rigenerazione urbana per il recupero edilizio*; l.r. Lombardia, 2 dicembre 2014, n. 31, *Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato* e s.m.i., in particolare l.r. Lombardia, 26 maggio 2017, *Legge di semplificazione*, n. 15 e l.r. Lombardia, 26 maggio 2017, n. 16, *Modifiche all'articolo 5 della legge regionale 28 novembre 2014, n. 31 (Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato)*.

⁶¹ Tale definizione appartiene agli architetti e agli urbanisti, che si riferiscono, con tale dizione, ad uno spazio della città che possa adattarsi a differenti attività e funzioni, modificando la propria destinazione d'uso. I. Inti, V. Inguaggiato, *cit.*, 17.

⁶² G. Cofrancesco, *cit.*, *passim*.

⁶³ I. Inti, *cit.*, 18.

Sinora l'uso temporaneo è stato considerato come strumento che soddisfa tre ordini di esigenze: il primo è legato alla necessità della P.A. di rispondere in maniera tempestiva alle esigenze di una società civile attiva, il secondo considera la finalità di prevenzione di atti di vandalismo ed occupazioni abusive di immobili e spazi abbandonati o in attesa di vigilanza e custodia e il terzo si riferisce alla possibilità per l'amministrazione pubblica di colmare il tempo che intercorre nel mutamento fra l'assegnazione di una destinazione d'uso di un bene (o di un'area) ed un'altra o in occasione dell'attuazione di Piani di recupero e riqualificazione, che implicino l'esecuzione di lavori di ristrutturazione.

Se uno spazio vuoto viene reso oggetto di attività transitorie e temporanee, in grado di attirare popolazione e di impedire il degrado dell'area in cui è sito, tale utilizzo potrebbe concretizzarsi come una risposta effettiva, in chiave collaborativa fra pubblico e privato, all'abbandono progressivo, al decadimento di aree anche interessate da progetti futuri, ma che per lungo tempo potrebbero rimanere in disuso, nonché ad una più efficace ed ordinata gestione dello spazio post-pandemia da Coronavirus.

L'obiettivo che si intende porre in evidenza è, quindi, la possibilità di prevedere, all'interno degli strumenti di pianificazione (siano essi piani, programmi, varianti urbanistiche, accordi di programma o progetti di recupero), precise norme che consentano l'uso dello strumento esaminato nelle aree della città, collocate nel centro e quindi oggetto di meta turistica o interessate da grandi progetti di rigenerazione, riqualificazione, miglioramento infrastrutturale⁶⁴.

Attualmente, a seguito della pandemia e alla luce dei provvedimenti di gestione e regolazione dello spazio pubblico, l'uso temporaneo potrebbe quindi configurarsi come ulteriore soluzione, ponendosi il fine non solo di rigenerare spazi inutilizzati, ma anche di consentire un'adeguata ripartenza nel rispetto della normativa vigente.

A tale proposito, nell'alveo dei provvedimenti normativi regionali che si stanno attuando all'interno del nostro Paese, si richiama il caso della Regione Piemonte e, in particolare, si fa riferimento a quanto disposto dalle norme sulla ripartenza post-Covid-19⁶⁵.

⁶⁴ Per tutti, si consideri il progetto "Scali Milano" (www.scalimilano.vision) deliberazione del Consiglio Comunale, n. 44/2016, cit.: la città di Milano, a seguito di approvazione della delibera di indirizzo da parte del Consiglio Comunale, ha avviato un maxi progetto di rigenerazione strategica delle aree urbane milanesi occupate dai sette scali ferroviari in disuso. La città ha avviato una serie di procedure di consultazione pubblica per rilevare le proposte e fissare gli obiettivi del progetto il quale, per essere realizzato, prevede che nel frattempo le aree interessate possano essere concesse in utilizzazione temporanea. Un esempio per tutti, il progetto "Agroscalo2020", previsto e avviato per lo scalo di Porta Genova (Milano): secondo il progetto, nell'area ferroviaria verrà sviluppata l'intera filiera produttiva (dalla coltivazione alla trasformazione) di oltre 150 specie di erbe, germogli, fiori e ortaggi, fino alla vendita. Faranno parte del progetto anche una serra panoramica, un padiglione in legno, il mercato settimanale, zone attrezzate per il fitness, tutto in chiave di potenziamento della "campagna urbana"; E. Chiti, *cit.*, in F. Di Lascio, F. Giglioni, *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, cit. 15 *et. seq.*; I. Inti, *cit.*, 24.

⁶⁵ L.r. Piemonte, 29 maggio 2020, n. 13, *Interventi di sostegno finanziario e di semplificazione per contrastare l'emergenza da Covid-19*, in particolare quanto relativo al capo II, "Misure urgenti e temporanee di semplificazione in materia urbanistica e per il rilancio dell'edilizia".

All'interno di tale legge, al capo II, sono previste tutte le misure urgenti relative al settore dell'urbanistica e dell'edilizia atte, anzitutto, a semplificare i procedimenti amministrativi sottesi alle operazioni urbanistico-edilizie e a rilanciare la gestione del territorio urbano.

Si rende noto che tali provvedimenti sono urgenti ma temporanei, e pertanto resteranno in vigore sino al termine del mese di Gennaio 2022, con la precisazione che, per i procedimenti pendenti, fatto salvo quanto già istruito, tali norme si applicheranno all'*iter* residuo⁶⁶.

Posta tale precisazione, ciò che rileva maggiormente è l'introduzione, all'interno di una normativa previgente e modificativa della Legge Urbanistica Regionale⁶⁷, proprio dell'uso temporaneo, o meglio, della possibilità di attribuzione di destinazioni d'uso temporanee⁶⁸.

Si prevede che, allo scopo di attivare processi di recupero e valorizzazione di immobili e spazi urbani dismessi o in via di dismissione favorendo anche lo sviluppo di iniziative economiche, sociali e culturali, ciascun comune possa consentire l'utilizzazione temporanea di immobili, o di parti di essi, per usi diversi da quelli consentiti.

L'uso temporaneo previsto può riguardare sia immobili privati che pubblici, comunque per la realizzazione di iniziative considerate di rilevante interesse pubblico, senza comportare il mutamento della destinazione d'uso dell'unità immobiliare oggetto dell'uso; si precisa anche che, in assenza di opere edilizie, l'uso è attuato senza titolo abilitativo.

In tal modo, secondo il legislatore regionale, possono essere agevolati gli interventi di rigenerazione urbana, per aumentare l'attrattività sociale ed economica, garantendo anche, al tempo stesso, una rete di servizi al cittadino realizzati tramite processi di integrazione fra rete distributiva e ambiente urbano⁶⁹.

L'uso temporaneo, quindi, è consentito ai gestori⁷⁰ per una sola volta, previo rispetto dei requisiti igienico sanitari, ambientali e di sicurezza, senza compromettere le finalità perseguite dalle destinazioni prevalenti previste dal Piano Regolatore della città e con i criteri stabiliti mediante apposita convenzione approvata dal comune.

Se oggetto dell'uso temporaneo sono immobili o spazi pubblici, è compito dell'ente proprietario individuare il loro gestore temporaneo secondo le regole dell'evidenza pubblica, con apposito bando o tramite avviso pubblico⁷¹.

⁶⁶ Art. 59 "(Ambito temporale di applicazione e disposizione transitoria)", capo II, l.r. Piemonte, n. 13/2020, *cit.*

⁶⁷ Si tratta della l.r. Piemonte, 8 luglio 1999, n. 19, *Norme in materia edilizia e modifiche alla legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 (Tutela ed uso del suolo)*.

⁶⁸ Art. 79, "(Inserimento dell'articolo 8 bis nella legge regionale 8 luglio 1999, n. 19)", l.r. Piemonte, n. 13/2020, *cit.*

⁶⁹ Cfr. art.12, l.r. Piemonte, 4 ottobre 2018, n. 16, *Misure per il riuso, la riqualificazione dell'edificato e la rigenerazione urbana*.

⁷⁰ Relativamente ai gestori individuati come potenziali utilizzatori temporanei si rimanda all'art. 79, commi 1-5, l.r. Piemonte, n. 13/2020, *cit.*

⁷¹ Art. 79, commi 6-7, l.r. Piemonte, n. 13/2020, *cit.*, per ulteriori precisazioni.

5. Le città smart e le potenzialità di sviluppo nella situazione emergenziale

Lo stato emergenziale che prosegue, dal punto di vista economico, anche dopo la fase acuta dell'epidemia, ha sicuramente imposto un'accelerazione in termini di semplificazione dell'attività amministrativa e delle procedure, anche relative all'uso e all'organizzazione dello spazio pubblico⁷².

Mentre sono già affiorate alcune proposte, legate al mantenimento del procedimento "semplificato" per ottenere l'autorizzazione all'occupazione e all'uso del suolo pubblico per consentire la ripresa delle attività di somministrazione di cibi e bevande nel rispetto delle regole sul distanziamento sociale, una tale occasione riporta anche l'attenzione al tema della semplificazione generale del procedimento amministrativo di autorizzazione all'uso dello spazio, senza inficiarne la legittimità e la correttezza.

La semplificazione si ritiene opportuna laddove possa essere effettivamente considerata volano di sviluppo territoriale ed economico, sempre nel rispetto delle norme di sicurezza e ordine pubblico.

Pare necessario, quindi, esibire uno sforzo imponente di immaginazione progettuale e di capacità attuativa, commisurando programmi massicci di investimenti pubblici che interesseranno anche il nostro Paese, per coniugare l'obiettivo del rilancio economico con quello dell'esercizio di un'imponente revisione delle procedure amministrative, non tanto dal punto di vista della modifica e della produzione normativa, quanto da quello dell'efficientamento⁷³.

Concretamente, i dilemmi urbani⁷⁴ che sono emersi in questo periodo relativamente allo sviluppo e alla rinascita delle città, si pongono in connessione con quelli che, anche nel periodo antecedente alla pandemia, caratterizzavano l'*urban planning and governance* sia a livello nazionale che europeo.

Gli obiettivi da perseguire in bilanciamento tra loro e con gli interessi degli *stakeholders* si concretizzano nell'individuazione delle strategie fondamentali per lo sviluppo urbano sostenibile⁷⁵.

⁷² T. Favaro, *Verso la smart city: sviluppo economico e rigenerazione urbana*, in Riv. Giur. dell'Edilizia, fasc. 2, 2020, 87 ss.; G.F. Cartei, *La dimensione smart dello spazio urbano: smart city e rigenerazione urbana*, in G.F. Ferrari (a cura di), *cit.*; R. Cavallo Perin, G.M. Racca, *Smart cities for an intelligent meeting of social needs*, in J.B. Auby (a cura di) *Le futur du droit administratif*, *cit.*, 431 ss.; G. F. Cartei, *Rigenerazione urbana e governo del territorio*, in *Ist. fed.*, 2017, 611 ss.

⁷³ INU, *Le proposte dell'Istituto Nazionale di Urbanistica per il superamento dell'emergenza e il rilancio del Paese*, 2020.

⁷⁴ Si definisce "dilemma urbano" la decisione fra due o più alternative che paiono ugualmente dedesiderabili o indesiderabili, in JPI Urban Europe, *Strategic Research and Innovation Agenda*, Gennaio 2019, disponibile online, jpi-urbaneurope.eu/app/uploads/2019/02/SRIA2.0.pdf, 14.

⁷⁵ JPI Urban Europe, *Strategic Research and Innovation Agenda*, *cit.*, *passim*. Il Joint Programming Initiative Urban Europe è un partenariato intergovernativo e strategico di paesi che affrontano la sfida dello sviluppo urbano sostenibile attraverso la ricerca coordinata e l'innovazione. L'iniziativa è stata istituita in seguito alla raccomandazione del Consiglio europeo del 2010, formalmente lanciata dal Consiglio nel 2011. Il vantaggio della Programmazione congiunta risiede nel suo processo strutturato e strategico, in base al quale i paesi accettano volontariamente di lavorare in partenariato verso visioni comuni, racchiuse in un'Agenda strategica per la ricerca e l'innovazione e attuate attraverso azioni congiunte.

La ricerca e l'innovazione urbana possono contribuire a creare nuove modalità di approccio a questi dilemmi per trasformarli in potenziale sinergico, sviluppando modi per bilanciare o sintonizzare obiettivi concorrenti e collegare singole strategie riconducendole ad un approccio integrato⁷⁶.

Nell'ambito della città e della gestione del territorio urbano, quindi, l'esperienza emergenziale vissuta per la pandemia da Covid-19 può portare ad identificare le condizioni della ripartenza, emerse con chiarezza proprio quando le città apparivano meno "utilizzate"⁷⁷.

Come è stato sostenuto, il sistema "città" si trova da tempo di fronte alla sfida della *smartness*: l'espressione "*smart city*" è stata oggetto di discussione, dapprima dal punto di vista tecnico, poiché gli esperti del settore si occupano anzitutto di agevolare sempre più e gestire la relazione fra umano e tecnologia, in seguito anche dal punto di vista giuridico⁷⁸.

Sebbene non compaia, a livello normativo nazionale, il termine "*smart city*", si è più volte fatto riferimento allo sviluppo delle comunità intelligenti⁷⁹.

L'intelligenza di una comunità, intesa quindi prima di tutto dal punto di vista dell'introduzione sempre più su larga scala di soluzioni tecnologicamente innovative, è formata, quindi, da diverse caratteristiche poste a sistema l'una con l'altra: dalla *sharing economy*, alle *smart grids*, alle esperienze di *co-working*, *crowdfunding* o *cloud-computing*. Tali esperienze, complessivamente messe a sistema, configurano i principi fondanti dello sviluppo delle comunità intelligenti e della loro normazione, pianificazione e regolamentazione⁸⁰.

Per quanto riguarda l'analisi delle città tradizionali in termini di *smart city* è stata sottolineata una forte tendenza all'utopia, che comporta spesso l'annuncio di quelli che vengono definiti i numerosi vantaggi di un sistema completamente interconnesso e *online* per contrastare limiti e problemi delle città esistenti⁸¹.

Sono stati individuati cinque problemi principali relativi alle città "attuali": in primo luogo, tradizionalmente, le città sono dipinte come prive di competitività in

⁷⁶ JPI Urban Europe, *Strategic Research and Innovation Agenda*, cit., 15.

⁷⁷ S. Brail, *Cities lead the charge on the coronavirus front lines*, in *The Conversation*, 2020, disponibile online, theconversation.com/cities-lead-the-charge-on-the-coronavirus-front-lines-134502, la pandemia di coronavirus ha reso chiaro che la capacità dei governi nazionali di far rispettare le decisioni in materia di sanità pubblica, di impegnarsi in massicci pacchetti di stimolo, di chiudere i confini e di fornire competenze agli sforzi internazionali è fondamentale.

⁷⁸ F. Fracchia, P. Pantalone, *Smart City: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?)*, in *federalismi.it*, 2015, 4 ss.: il fenomeno della *Smart City* va colto da una prospettiva sistemica poiché sembra essere in grado di intercettare degli aspetti non altrimenti percepibili ricorrendo esclusivamente ad un procedimento di tipo analitico.

⁷⁹ Si v. anzitutto l'art. 20, c. 16, d. l. 18 ottobre 2012, n. 179, *Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese*, che si riferisce alle inclusioni intelligenti; risalendo a ritroso nel tempo, l'espressione viene ricondotta alla deliberazione del CIPE 21 dicembre 2000, n. 150, nella quale si faceva riferimento ad un progetto di "Sviluppo di piattaforme abilitanti – "comunità intelligenti", come esplicitato in F. Fracchia, P. Pantalone, *cit.*, 4.

⁸⁰ L. Urbani Ulivi (a cura di), *Il pensiero sistemico come specchio di una realtà complessa*, Bologna, 2010, *passim*.

⁸¹ J. Morison, J. Cobbe, *Understanding the Smart City: Framing the challenges for law and good governance*, in J.B. Auby (a cura di) *Le futur du droit administratif*, cit., 378.

un mondo in continua evoluzione economica. La crescita delle metriche richieste di “intelligenza” ha aumentato la pressione sulle città, inaugurando il governo urbano guidato dai dati, presentati come la chiave per un maggiore successo economico⁸².

In secondo luogo, nelle città come esistenti si registra inefficienza, anch'essa facilmente superabile tramite l'utilizzo *smart* del dato⁸³.

In terzo luogo, le città tradizionali sono ritenute insostenibili, laddove la caratteristica della sostenibilità, in sintesi, viene associata a virtù urbana principalmente nella misura in cui permette una traiettoria ininterrotta di crescita economica⁸⁴.

In quarto ed ultimo luogo, il discorso *smart city* tende a proporsi come sostenitore della visione *bottom up* della *governance* urbana. Una maggiore partecipazione dei cittadini è presentata come un vantaggio delle soluzioni *smart*, suggerendo implicitamente che le città intelligenti sono più democratiche di quelle attuali.

Tutte queste problematiche sono accomunate dall'idea che la tradizionale città non sia riuscita a sfruttare e analizzare i flussi di dati a disposizione⁸⁵.

Allora, è imprescindibile accostare l'attuale definizione di *smart city* non solo con l'innovazione tecnologica, ma anche con il concetto di accessibilità, del dato e anche dell'infrastruttura.

L'accessibilità, al centro di diversi dibattiti giuridici relativi alla tutela della privacy e dei diritti fondamentali degli individui, costituisce l'effettiva ricchezza e potenzialità di una città intelligente⁸⁶.

In un sistema di piattaforme digitali comunicanti ed interoperabili, l'accesso e l'accessibilità ai dati da parte di cittadini, amministrazioni pubbliche e imprese dovrebbero configurare il sostrato dello sviluppo e la possibilità di “vivere” la città a misura di individuo, in piena tutela dei diritti fondamentali della persona⁸⁷.

⁸² J. Morison, J. Cobbe, *Understanding*, cit., 378 ss.

⁸³ “In addition to promising to use data to uncover hidden inefficiencies, smart city advocates offer a seductive image of efficient, centralized urban government conducted from all-seeing control rooms informed by “urban dashboards” crossing departmental boundaries and bringing together hitherto disparate data sets. Simplistic, technocratic solutions to complex urban problems are contrasted with existing practices of urban government, which are portrayed as messy, inefficient and needlessly complex.”, J. Morison, J. Cobbe, *Understanding*, cit., 379.

⁸⁴ J. Morison, J. Cobbe, *Understanding*, cit., 379

⁸⁵ J. Morison, J. Cobbe, *Understanding*, cit., 379; J.B. Auby, *Conclusion en forme d'hypothèses*, in J.B. Auby (a cura di) *Le futur du droit administratif*, cit., 563-576; R. Kitchin, *The Ethics of smart cities and urban science. Philosophical Transactions of the Royal Society*, 2016, 2 ss.

⁸⁶ A titolo esemplificativo, si consideri la definizione di accessibilità data dall'art. 2, l. 9 gennaio 2004, n. 4, *Disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici*: “la capacità dei sistemi informatici, nelle forme e nei limiti consentiti dalle conoscenze tecnologiche, di erogare servizi e fornire informazioni fruibili, senza discriminazioni, [...]”, ripresa anche in F. Fracchia, P. Pantalone, cit., 5. Si v. G. Carullo, *Open Data e partecipazione democratica*, in *Ist. del federalismo*, 3, 2019, 685 ss.

⁸⁷ Per uno studio dell'accesso ai documenti e del rapporto con i diritti fondamentali si v. R. Cantone, *Il sistema della prevenzione della corruzione*, Torino, 2020; S. Foà, *La nuova trasparenza amministrativa*, in *Dir. Amm.*, fasc. I, 2017, 89 ss; e, ancora, G.M. Racca, *Public Procurement: Legal Standards in the EU*, in E. Carloni, D. Paoletti (a cura di) *Handbook Preventing corruption through administrative measures*, 2018 Anticorruption Winter School EU HERCULE III Programme, 2018, 71 ss.

In una prospettiva europea, lo studio del concetto di *smart city*, si accompagna anche allo sviluppo non solo dei servizi, ma anche della stessa realtà urbana e della comunità che la abita⁸⁸: una città *smart* è un volano per l'economia poiché, come calcolato recentemente, con la piena ed effettiva attuazione dell'Agenda digitale⁸⁹, il prodotto interno lordo dell'Unione Europea, potrebbe aumentare del 5% creando, quindi, circa 3,8 milioni di nuovi posti di lavoro in tutti i settori dell'economia, in circa un decennio⁹⁰.

Il minimo comune denominatore che unisce gli ambiti operativi della *smart city* è rappresentato, quindi, anche a livello europeo, dall'uso della tecnologia e dei servizi digitali a favore dell'interoperabilità⁹¹. A tale proposito, alcuni dei pilastri sui quali si fonda la città intelligente sono proprio costituiti dall'impiego di tecnologie e strumenti per l'efficienza energetica e integrazione di fonti rinnovabili e sostenibili anche finanziariamente, dalla diffusione di piattaforme tecnologiche e di connettività per creare i nuovi sistemi di servizi digitali e formazione, dall'uso di nuovi servizi digitali per migliorare la qualità di vita e di lavoro di cittadini e imprese, dall'adeguamento delle infrastrutture e dal *redesign* urbano⁹².

In generale, dunque, le città *smart* registrano forti incrementi di popolazione, di iniziative economiche, di crescita delle istituzioni formative ed opportunità.

La città *smart* si mostrerà più tecnologicamente innovativa e portata ad offrire soluzioni organizzate ed efficienti, in rete fra loro, se se ne potenzia l'accessibilità⁹³.

Inquadrato in sintesi il tema della città intelligente, si pone l'attenzione, anzitutto, sulle infrastrutture di mobilità, intese sia come trasporti pubblici che come

⁸⁸ Per tutti, Commissione UE, 18 luglio 2014, *The Urban Dimension of EU Policies – Key Features of an EU Urban Agenda*, COM(2014) 490; per considerare, la *smart city* in una prospettiva europea si rimanda alla Carta di Lipsia del 2007 e alla dichiarazione di Toledo del 2010, nelle quali già emergono indicatori *smart* che caratterizzano le realtà urbane del futuro, E. Ferrero, *Le smart cities nell'ordinamento giuridico*, in Foro amm., 4, 2015, 1267 ss.; R. Ferrara, *The Smart City and the Green Economy in Europe: a Critical Approach*, in *Energies*, 8, 2015, 4724 ss.

⁸⁹ Consiglio dei Ministri, *Strategia per la crescita digitale 2014- 2020 e Strategia italiana per la banda ultralarga*, 3 marzo 2015: il programma operativo assegna 2,2 miliardi di Euro per interventi di immediata attivazione, sul *Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) 2014-2020*.

⁹⁰ R. Giffinger, C. Fertner, C. Kramar (a cura di), *Smart cities: ranking of European medium-sized cities*, disponibile online, smartcities.eu/download/smart_cities_final_report.pdf, ripreso da F. Fracchia, P. Pantalone, *cit.*, 9.

⁹¹ Per tutti: R. Cavallo Perin, G.M. Racca, *Smart cities for an intelligent meeting of social needs*, *cit.*, 431 ss.; si v. anche S. Pettirossi, *Tra smart city e smart land: le agende urbane delle Regioni italiane*, in *Ist. del Federalismo*, 2, 2020, 207 ss.; D.U. Galetta, *Open Government, Open Data e azione amministrativa*, in *Ist. del Federalismo*, 3, 2019, 663 ss.; C. Tasso, *Intelligenza artificiale e machine learning*, intervento al convegno “L'amministrazione pubblica con i Big Data”, Campus Luigi Einaudi, Torino, 20-21 maggio 2020, i cui atti sono in corso di pubblicazione.

⁹² Commission Staff Working Document della Commissione europea, SWD(2013) 158 final, 2 maggio 2013, n. 70: “Cities technologies is not a single technology but rather the combination of multiple existing technologies”.

⁹³ Le prime indicazioni in riferimento alle caratteristiche e al modello organizzativo urbano da seguire per rendere una città effettivamente *smart* si riferiscono al documento prodotto dal Parlamento Europeo, *Mapping Smart Cities in the EU*, 2014. Nel documento si evidenzia come la necessità di mappare metodologie organizzative dell'assetto urbano e dei servizi pubblici connessi al territorio cittadino fosse derivata dalla previsione della World Health Organization (2013), secondo la quale prima del 2050 la popolazione mondiale sarà raddoppiata e, nel 2030, almeno 6 persone su 10 risiederanno stabilmente in città: “as the planet becomes more urban, cities need to become smarter”.

esperienze di *sharing mobility and urban governance*, ma comunque supportate da servizi di infomobilità e geolocalizzazione, al fine di rendere la logistica urbana efficiente come il piano di gestione della sua mobilità⁹⁴.

Si tralasciano in questa sede le questioni puramente tecniche, relative alle infrastrutture di comunicazione a banda ultralarga, alle reti performanti e all'introduzione e possibilità di utilizzo del 5G e del Wi-Fi pubblico, ponendo invece l'attenzione in particolare al tema della città quale luogo fisico a cui, però, applicare le medesime idee di *smartness* e *rating* che caratterizzano la valutazione dell'idea di città del futuro⁹⁵.

Il compito di garantire l'adeguamento delle strutture della città alle richieste del tempo attuale spetta alle amministrazioni locali, le quali devono innovare non solo le modalità di erogazione dei servizi pubblici, ma anche quelle di interfaccia con i cittadini (e, per quanto ne consegue, anche la loro partecipazione).

Il periodo di *lockdown* ha sottolineato con maggior forza anche il ruolo della città come *driver* di monitoraggio in tempo reale dei flussi di spostamento dei cittadini, al fine di incrementare le centrali di controllo urbano, specie attraverso la sensoristica, elemento indispensabile per prevenire le situazioni di congestionamento e regolare tempi e orari di spostamento, evitando affollamenti e assembramenti nei luoghi pubblici e negli esercizi commerciali.

Tale premessa riconduce all'esame del particolare concetto di resilienza della città.

Dal punto di vista giuridico, con il termine resilienza si identifica non una caratteristica ma uno strumento che indica un tipo di approccio e di relazione

⁹⁴ A. D'Acunto, M. Mena, *Le smart city per il post Covid: ecco le leve per ripartire*, in *Agenda Digitale*, 12 maggio 2020, disponibile online, www.agendadigitale.eu/smart-city/le-smart-city-per-il-post-covid-ecco-le-leve-per-ripartire/; SmartCitiesWorld, *Sharing ideas to solve urban challenges, Open and interoperable smart cities: Closing the gap*, disponibile online, www.smartcitiesworld.net/whitepapers/copy-of-buildings-are-getting-smarter-: il report, basato sull'indagine di 75 rappresentanti di diverse città europee e americane, analizza le strategie delle città per superare le sfide, esplorando come la tecnologia aperta e interoperabile sia la risposta per capitalizzare realmente il potenziale dell'InternetOfThings. Con l'intensificarsi dell'urbanizzazione, le città stanno risolvendo con la tecnologia sfide complesse e in continua evoluzione, dalla riduzione della congestione del traffico e la garanzia della sicurezza dei cittadini alla riduzione del consumo energetico e dell'impatto ambientale. Mentre l'IoT degli oggetti offre alle città un enorme potenziale per beneficiare di una grande quantità di dati, la diffusione continua ad essere lenta, costosa e complessa (l'82% dei progetti sembra fallire per mancanza di risultato). Gli ostacoli alla diffusione hanno fatto sì che alcune città preferiscano evitare del tutto di investire in infrastrutture collegate, temendo uno scarso ritorno dell'investimento dovuto al fatto di essere bloccati in sistemi proprietari o di dover pagare per una costosa integrazione; inoltre, A. Pensi, *L'inquadramento giuridico delle «città intelligenti»*, in www.giustamm.it, 9, 2015.

⁹⁵ G.F. Ferrari, *Smart City: l'evoluzione di un'idea*, in G.F. Ferrari (a cura di), *Smart City. L'evoluzione di un'idea*, cit., 14 e 21; P. L. Portaluri, G. De Giorgi Cezzi, *La coesione politico-territoriale: rapporti con l'Europa e coordinamento Stato-autonomie*, in G. De Giorgi Cezzi, P. L. Portaluri (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, 9 ss.; sull'elaborazione di nuove politiche europee e di una nuova idea di "città del futuro", qualificata attraverso il documenti che hanno composto l'*acquis* urbano comunitario e si pongono l'obiettivo di rendere la città motore dello sviluppo, strutturando le agglomerazioni urbane e regolando la formazione dei nuovi equilibri economici e sociali, v. E. Carloni, M. Vaquero Piñero, *Le città intelligenti e l'Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano*, in *Ist. del Federalismo*, 4, 2015, 865 et seq.; A. Massera, *Oltre lo Stato: Italia ed Europa locale e globale*, in *Riv. Trim. Dir. Pub.*, 2001, 12-13.

caratterizzanti il nostro ordinamento nel momento in cui esso ricorre allo “stato di emergenza” per giustificare un’eccezionale deroga dal punto di vista sostanziale e procedimentale all’esercizio della funzione amministrativa⁹⁶.

I concetti giuridici di rischio, urgenza ed emergenza, dibattuti in dottrina anche relativamente ai poteri di controllo giurisdizionale, fanno riferimento principalmente alla possibilità di prevenzione di tale situazione empirica che potrebbe rivelarsi emergenziale⁹⁷.

Se, invece, si prova a combinare il concetto di precauzione con quello di resilienza, emerso poi di fatto dall’esperienza degli ultimi mesi di emergenza sanitaria e *lockdown*, si rileva come essi fondino la strategia della ripartenza, di cui la *smart city* diventa *driver*.

Anzitutto, l’esame prende le mosse dagli indicatori recentemente elaborati, considerando quattro fattori: sostenibilità, resilienza, appunto, accessibilità e inclusività⁹⁸.

In particolare, l’analisi della resilienza delle città italiane effettuata nel mese di aprile 2020, comprende aspetti relativi alle infrastrutture sanitarie, alla mobilità, alle reti di comunicazione e alla sensoristica⁹⁹.

Quest’ultima, infatti, ormai presente in molte città, produce gran parte della quantità dei *big data* sopra menzionati, ma la ricchezza di tali raccolte sta nella capacità di aggregarli in piattaforme dati e centrali di controllo, rendendoli più facilmente analizzabili ed utilizzabili anche per prendere decisioni in condizioni di emergenza¹⁰⁰.

L’esistenza e l’utilizzo di questi *big data* per la ripartenza sono ritenuti elementi essenziali, in grado di fare la differenza tra una città e l’altra¹⁰¹.

Quindi, se da un lato l’impiego dei dati, come risorsa, è sempre stato ritenuto di grande importanza per la regolamentazione delle realtà complesse e dei flussi (di persone e di denaro) che le attraversano, nella transizione tecnologica verso le nuove

⁹⁶ A. Police, *Resilienza amministrativa e gestione dei rischi*, in G.F. Ferrari (a cura di), *Smart City. L’evoluzione di un’idea, cit.*, 70; D. Zurli, *Esercizi di resilienza urbana*, in G.F. Ferrari (a cura di), *La prossima città*, 2017, Milano, 777 ss.

⁹⁷ A. Police, *Resilienza amministrativa e gestione dei rischi, cit.*, 74; A. Barone, *Il diritto del rischio*, Milano, 2006, *passim*; F. De Leonardis, *Il principio di precauzione nell’amministrazione di rischio*, Milano, 2005.

⁹⁸ Smart City Index EY, marzo 2020. Con specifico riguardo alla sostenibilità si noti, ad esempio, che “Trento è la città con le infrastrutture più sostenibili, seguita da Torino e Bologna; le città metropolitane sono presenti con ben 3 città nella top 5 (oltre a Torino e Bologna sul podio, c’è Milano al 5° posto), e Firenze che chiude la top 20; solo un’altra città è presente nelle prime 30 (Venezia), mentre le altre sono oltre il 40° posto, con Catania al penultimo posto tra le città italiane (108° su 109). Le città medie occupano in maniera preponderante classifica, con 12 città nella top 20, mentre Mantova è la città più sostenibile tra quelle < 80.000 abitanti, al 4° posto. Nella top 10 c’è anche Pordenone, e altre due città del nord (Cuneo e Cremona) rientrano nella top 20.”

⁹⁹ S. Andreani, F. Bianconi, M. Filippucci, A. Sayegh, *Responsive cities: tecnologie digitali, spazi interattivi ed esperienze urbane aumentate*, in G.F. Ferrari (a cura di), *La prossima città, cit.*, 425 ss.

¹⁰⁰ G. Pedrazzi, *Big Urban Data nella smart city*, in G.F. Ferrari (a cura di), *La prossima città, cit.*, 757 ss.

¹⁰¹ Smart City Index EY, aprile 2020, *Le città italiane e la ripartenza post COVID-19*, 9; E. Croci, F. Colelli, *Misurare la smart city*, in G.F. Ferrari (a cura di), *La prossima città, cit.*, 681.

forme di *governance* basate sui *big data*, sulle decisioni automatizzate e sull'intelligenza artificiale, esso diventa elemento centrale¹⁰².

Dunque, in conformità con quanto rilevato nei documenti di indirizzo a livello europeo e internazionale,¹⁰³ lo spazio pubblico e “della città” nonché i loro usi si inseriscono nel quadro di pianificazione strategica per la città della ripresa.

Sembra quindi importante ricorrere a visioni di futuro e a piani strategici in rado di favorire la transizione a un nuovo modello di sviluppo che persegua obiettivi di ricostruzione, resilienza e messa in sicurezza dai rischi ambientali e sanitari¹⁰⁴.

Nel riconoscere la centralità degli istituti del governo del territorio, i nuovi strumenti costituiranno un riferimento tanto più efficace, quanto più sapranno orientare le comunità locali verso azioni efficaci nei confronti di sfide innovative ed urgenti, che prevedono sia la valorizzazione della qualità dei suoli, dei servizi ecosistemici e delle aree per attrezzature e servizi di interesse collettivo, nonché del miglioramento nella fruizione dello spazio pubblico.

Le potenzialità della digitalizzazione andrà indirizzata all'identificazione dei problemi e alla predisposizione di soluzioni idonee, che dovrebbero portare sempre più verso il cosiddetto *data-informed urbanism*¹⁰⁵, definito come la disciplina del territorio guidata dall'evidenza del dato, riconosciuto, riconoscibile e gestibile, nell'ottica della costruzione di un modello universale di pianificazione territoriale che, al tempo stesso, tenga conto delle particolarità e delle specificità delle singole realtà locali¹⁰⁶.

Mara Demichelis
Dip.to di Giurisprudenza
Università degli Studi di Torino
mara.demichelis@unito.it

¹⁰² G. Smorto, *Autonomie locali e politiche pubbliche per l'economia digitale*, in *Ist. del federalismo*, 4, 2019, 908 ss.

¹⁰³ UN-Habitat, *COVID-19 Response Plan*, april 2020.

¹⁰⁴ Tale approccio di potenziamento di strategia e innovazione *mission oriented* è già stato promosso a livello europeo e internazionale, si v. M. Mazzucato, *Mission-Oriented Research & Innovation in the European Union. A problem-solving approach to fuel innovation-led growth*, European Commission R&I, Bruxelles, 2018, disponibile online, ec.europa.eu/info/sites/info/files/mazzucato_report_2018.pdf.

¹⁰⁵ R. Kitchin, *Data-driven, Networked Urbanism*, 2015, 7, disponibile online: poseidon01.ssrn.com/.

¹⁰⁶ G. Smorto, *cit.*, 908; C. Ratti, *Dati, smart working, natura, così cambieranno le città post-Covid*, intervista *Open Innovation Lombardia*, 10 giugno 2020, disponibile online, www.openinnovation.regione.lombardia.it/open-lombardia/open-lombardia-esperti/carlo-ratti-intervista.