

COLLANA DEL DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA  
DELL'UNIVERSITÀ DI PISA

NUOVA SERIE - *Atti di Convegno*

# ECONOMIA CIRCOLARE, RIDUZIONE DELLE POVERTÀ E TUTELA DELLE NUOVE GENERAZIONI

Una sfida per il decisore politico

*a cura di*

**Bruno Brancati ed Elena Malfatti**



**G. Giappichelli Editore**

COLLANA DEL DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA  
DELL'UNIVERSITÀ DI PISA

---

NUOVA SERIE – *Atti di convegno*

12



ECONOMIA CIRCOLARE,  
RIDUZIONE DELLE POVERTÀ  
E TUTELA DELLE NUOVE GENERAZIONI  
Una sfida per il decisore politico

*a cura di*

Bruno Brancati ed Elena Malfatti



G. Giappichelli Editore

© Copyright 2024 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 979-12-211-1217-7

ISBN/EAN 979-12-211-6076-5 (ebook)

*Comitato scientifico:*

F. Barachini, B. Bellè, E. Catelani, P. Consorti, G. De Francesco, A. Fioritto, F. Giardina, T. Greco, A. Landi, E. Malfatti, E. Marzaduri, O. Mazzotta, S. Menchini, E. Navarretta, M. Passalacqua, L. Pasquali, A. Petrucci, E. Sirsi, R. Tarchi

*Responsabile scientifico:*

E. Sirsi

*Il presente lavoro è stato finanziato dall'Università di Pisa per mezzo dei fondi "PRA – Progetti di Ricerca di Ateneo" - n. progetto PRA\_2022-2023\_titolo "Ordinamenti giuridici contemporanei e transizione al modello economico circolare", responsabile scientifica Prof.ssa Elena Malfatti.*

*Composizione:* Media Print s.r.l. - Livorno

*Stampa:* Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail [autorizzazioni@clearedi.org](mailto:autorizzazioni@clearedi.org) e sito web [www.clearedi.org](http://www.clearedi.org).

## INDICE

	<i>pag.</i>
ELENA MALFATTI	
INTRODUZIONE	IX

### Sezione I RELAZIONI

CRISTINA NAPOLI	
ECONOMIA CIRCOLARE E RIGENERAZIONE URBANA	3
1. La rigenerazione urbana quale lente di osservazione dell'economia circolare. Delimitazione dell'oggetto dell'indagine	3
2. Elementi di connessione tra ambiente edificato sostenibile e modello di crescita rigenerativo	4
3. La rigenerazione urbana nell'ordinamento italiano	7
3.1. Il <i>favor</i> del legislatore statale attraverso occasionali e non organici interventi normativi	8
3.2. L'attivismo delle regioni in assenza dei principi fondamentali riservati alla legge dello Stato	10
3.3. L'intreccio di titoli competenziali nella giurisprudenza costituzionale	14
4. Prospettive <i>de iure condendo</i> a partire dal d.d.l. A.S. 29 (NT) della XIX legislatura	16
5. Il territorio e le riforme. Considerazioni conclusive	19
FRANCESCA NUGNES	
POLITICHE ABITATIVE E CONTRASTO ALLA <i>HOMELESSNESS</i> . LA LOTTA ALLA POVERTÀ ABITATIVA IN CHIAVE RIGENERATIVA	21
1. La lotta alla povertà abitativa nell'intreccio tra giustizia ambientale e giustizia sociale	21
2. Il diritto all'abitare pilastro della città di pari dignità sociale	24

	<i>pag.</i>
3. Le potenzialità della rigenerazione “dal basso”	27
4. Modelli e percorsi di micro-rigenerazione	30
5. Osservazioni conclusive	33

ELENA A. FERIOLI

LA POVERTÀ ENERGETICA  
TRA *WELFARE* E TRANSIZIONE VERDE 37

1. La definizione di povertà energetica negli Stati membri dell’UE tra ritardi e “fuga” dalla legge	37
2. La definizione statistica di povertà energetica in Italia	41
3. La recente definizione europea di povertà energetica: una definizione dal respiro costituzionale	42
4. Le misure di contrasto alla povertà energetica tra mercato energetico e <i>welfare</i> nazionale	46
5. Il ruolo delle Comunità energetiche nel contrasto alla povertà energetica	47
6. Comunità energetiche e povertà energetica: una lettura costituzionale	50

ELENA VIVALDI

RIMEDI ALLA POVERTÀ ALIMENTARE  
NELLA PROSPETTIVA DELL’ECONOMIA CIRCOLARE 55

1. Un paradosso	55
2. Il diritto al cibo adeguato nel quadro internazionale ed europeo	60
2.1. ... e nel quadro costituzionale italiano	63
3. La lotta allo spreco alimentare attraverso il paradigma dell’economia circolare	67
4. Conclusioni	71

Sezione II

INTERVENTI PROGRAMMATI  
E COMUNICAZIONI

LIDIA BLUMETTI

RIPENSARE ALLA CITTÀ  
ATTRAVERSO LA RIGENERAZIONE URBANA:  
BREVI RIFLESSIONI SULLA LEGGE  
DELLA REGIONE LAZIO N. 7 DEL 2017 75

1. Le finalità della legge. La rigenerazione urbana «intesa in senso ampio e integrato»	75
---	----

	<i>pag.</i>
2. La dimensione consensuale e partecipata del modello di attuazione delle politiche di rigenerazione urbana	78
3. Spunti conclusivi. Verso un'accezione di rigenerazione urbana volta alla (ri)definizione del concetto di città	81
 FRANCESCO CAPORASO	
LA CITTÀ DI PRATO COME CASO STUDIO PER L'ECONOMIA CIRCOLARE E LA RIGENERAZIONE DELLE AREE URBANE	85
1. La città di Prato	85
2. Lo Strumento Urbanistico vigente	87
3. Macrolotto zero: un Piano Strategico per il Distretto Creativo dell'Area Metropolitana	88
4. Distretto Creativo di Area Vasta	88
5. Macrolotto zero – I Progetti	90
6. Macrolotto zero – Un Piano Strategico	92
 CATERINA CORTESE	
POVERTÀ ABITATIVA: L'ESPERIENZA DI FIO.PSD E I PROGRAMMI <i>HOUSING FIRST</i>	93
1. La povertà abitativa e l' <i>homelessness</i> : uno sguardo sull'Europa e l'Italia	93
2. I mille volti della povertà estrema	95
3. I servizi alla grave marginalità adulta	97
4. I programmi <i>Housing First</i> e <i>Housing Led</i>	99
5. <i>Housing First</i> Italia	100
6. Considerazioni conclusive	101
 SIMONE FREGA	
IL RECUPERO DELLE ECCEDENZE ALIMENTARI: UN AIUTO AGLI INDIGENTI E UN RIMEDIO ALLO SPRECO ALIMENTARE, NEL SOLCO DELL'ECONOMIA CIRCOLARE	103
1. Povertà, eccedenze e spreco alimentare	103
2. Alcuni cenni sullo spreco alimentare	104
3. Il recupero delle eccedenze come una delle risposte al bisogno alimentare	106
4. Il recupero delle eccedenze: il ruolo delle comunità intermedie	108
5. La rete del Banco Alimentare	110
6. Brevi osservazioni conclusive	113

	<i>pag.</i>
LUCA CANTONE	
IL CONTRASTO AL <i>LAND GRABBING</i> COME PRATICA A FAVORE DELLA <i>FOOD SECURITY</i>	115
1. Il fenomeno del <i>Land Grabbing</i> : tentativi di definizione	115
2. Una questione di opportunità o di rischio?	116
3. Breve rassegna giurisprudenziale sul tema dell'accaparramento delle terre	118
4. Possibili soluzioni al problema	121
CRISTINA LUZZI	
L'ECONOMIA CIRCOLARE AL BIVIO TRA INCREMENTO E "POVERTÀ" OCCUPAZIONALE: SUGGERIMENTI SULL'(INSTABILE) CENTRALITÀ DEL PRINCIPIO LAVORISTICO	125
1. L'economia circolare e gli effetti benefici sull'occupazione: alcune, prime, implicazioni costituzionali	125
2. L'economia circolare e l'eventualità della diminuzione dei posti di lavoro: il principio lavoristico "messo all'angolo"?	128
3. L'economia circolare e l'articolo 4, comma 1, Cost., come limite al potere datoriale: possibili convergenze tra le tutele costituzionali dell'ambiente e del lavoro	131
ANDREA CHIAPPETTA	
IL MODELLO ECONOMICO CIRCOLARE TRA ASTRATTEZZE NORMATIVE E AGGRAVI INTERPRETATIVI: DARE PIENA VITA AL DETTATO COSTITUZIONALE	135
1. Il modello economico circolare nell' <i>ethos</i> costituzionale	135
2. La <i>circular economy</i> "vittima" di inerzie ed interferenze fra poteri normativi e stretta nelle maglie dell'interpretazione giurisprudenziale	140
3. Conclusioni	144
RAFFAELE BIFULCO	
QUALCHE CONSIDERAZIONE CONCLUSIVA	147
ELENCO DEGLI AUTORI E DEI CURATORI	153

ELENA MALFATTI

## INTRODUZIONE

Il *Volume* raccoglie gli Atti dell'Incontro di studi svoltosi il 20 settembre 2024 all'Università di Pisa, presso il Palazzo La Sapienza, anch'esso intitolato *Economia circolare, riduzione delle povertà e tutela delle nuove generazioni. Una sfida per il decisore politico*. Ha aperto i lavori della giornata, portando i saluti istituzionali, la Prof.ssa Elisa Giuliani, Prorettrice per la sostenibilità e l'Agenda 2030, la quale ha sottolineato la sensibilità, maturata ormai ampiamente in sede accademica, ed in particolare nell'Ateneo pisano, per i temi prescelti per l'Incontro, e che vengono adesso richiamati nel *Volume*.

Per chi scrive, in qualità di responsabile di un progetto di ricerca biennale dedicato più ampiamente alla transizione degli ordinamenti giuridici contemporanei al modello economico circolare – nel quale l'Incontro di studi, e adesso il *Volume*, a loro volta si inseriscono – si è trattato in effetti del culminare di un percorso segnato da una sfida triplice.

Anzitutto, il paradigma economico circolare non è stato assunto come un dogma dai colleghi e dai più giovani ricercatori che hanno lavorato insieme alla sottoscritta, dal 2022 al 2024, ma è stato viceversa enucleato e valorizzato all'interno quelle che, più ampiamente, risultano essere oggi, in molti ambiti disciplinari, le riflessioni sulla sostenibilità<sup>1</sup>; la prima sfida del gruppo di ricerca è stata pertanto quella di tentare di ricondurre il paradigma economico circolare alle categorie del diritto pubblico, cogliendone alcune intime connessioni, al cospetto di quello che, almeno

---

<sup>1</sup> Ricorda F. FIORETTO, *Contro l'economia circolare*, in *Leadership&Management Magazine*, 29 agosto 2024, come "circolare" sia solo un aggettivo che descrive i flussi di materia ed energia nei processi (e come si possa ottenere un processo economico circolare, ad esempio, attraverso il lavoro di schiavi o per il tramite della corruzione, mentre la sostenibilità risulti concetto molto più olistico, che implica le tre dimensioni della prosperità economica (condivisa), del valore sociale e della tutela ambientale, oltre alla responsabilità nei confronti degli *stakeholders* e alla trasparenza. Ma è anche vero che i processi più adatti da utilizzare per realizzare la sostenibilità sono quelli circolari.

in superficie, potrebbe ritenersi un silenzio della nostra Carta fondamentale e un quasi agnosticismo dell'organo di giustizia costituzionale. Un silenzio, anche dopo la revisione degli artt. 9 e 41 della Costituzione operata nel 2022, giacché – come noto – la riforma ha esplicitato i riferimenti all'ambiente<sup>2</sup> (da tutelare *anche* nell'interesse delle future generazioni<sup>3</sup>), evitando tuttavia qualsiasi riferimento, anche indiretto, al modello economico circolare; ed un quasi agnosticismo, d'altronde, da parte della Corte costituzionale, se è vero che nelle pronunce recenti si contano ancora pochi riferimenti all'economia circolare, e quasi tutti *incidenter tantum*. Con l'eccezione però della sent. n. 85/2022, che chiude invece espressamente la motivazione con un'indicazione che appare molto significativa, considerando cioè quella dell'economia circolare come *una prospettiva tale da realizzare una forma di maggiore tutela dell'ambiente*; dunque inserendo nella riflessione scientifica un primo tassello che consentirà forse, nel prossimo futuro, di legare più direttamente l'economia circolare al quadro dei principi costituzionali<sup>4</sup>.

Si deve peraltro ricordare come l'Unione europea abbia tracciato una *road map*, che è ineludibile per il nostro Paese: dapprima presentando, nel 2020, un Piano d'azione per una nuova economia circolare; e poi pubblicando nel 2022 un Pacchetto di misure per accelerare la transizione, con ricadute a cascata sul nostro PNRR e approvazione da parte dell'*ex* MITE, oggi Ministero per l'ambiente e la sicurezza energetica, di una Strategia nazionale per l'economia circolare; con investimenti concreti, a quanto risulta, nella direzione di stimolare la nascita e promuovere lo sviluppo delle Comunità Energetiche Rinnovabili (messe opportunamente a tema nell'Incontro di studi e in questo *Volume*). Ancora, nel settembre 2024, l'*ex* Governatore della Banca Centrale Europea Mario Draghi ha rilevato,

---

<sup>2</sup> E al tema, autorevole dottrina costituzionalistica ha prestato immediata attenzione, come mostra, fra gli altri, il seminario organizzato dall'Associazione italiana dei costituzionalisti dal titolo *La cultura dell'ambiente nell'evoluzione costituzionale*, e svoltosi a Roma, all'Università LUISS Guido Carli, il 12 maggio 2023. Si può affermare che una sensibilità sul tema è mostrata dai pubblicisti, più ampiamente intesi (cfr., fra gli altri, *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Atti del Convegno dell'AIDA, 28 gennaio 2022, ES, Napoli, 2022).

<sup>3</sup> Già riflettevano sulle generazioni future come nuovo paradigma del diritto costituzionale, R. BIFULCO-A. D'ALIOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro, Teoria e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Jovene, Napoli, 2008, IX.

<sup>4</sup> Sulla sentenza richiamata si segnala, fra l'altro, il lavoro di uno dei più giovani partecipanti al gruppo di ricerca finanziato dall'Ateneo pisano, che ha prontamente commentato la pronuncia della Corte: cfr. N. D'ANZA, *L'economia circolare nella più recente giurisprudenza costituzionale, Nota a Corte costituzionale n. 85/2022*, in *Il diritto dell'agricoltura*, fasc. n. 3/2022, p. 265 ss.

all'interno del Rapporto sul futuro della competitività europea consegnato alla Presidenza della Commissione<sup>5</sup>, come l'Unione sia *leader* mondiale di progressi verso l'economia circolare, e debba proseguire in questa direzione, riducendo i prezzi elevati dell'energia, spostando la produzione verso fonti energetiche pulite, sicure e a basso costo, di cui l'UE dispone in abbondanza grazie alle proprie risorse naturali.

In altre parole, si potrebbe dunque già osservare, da queste brevi notazioni, come la normativa e la prassi sia sovra-nazionale che sub-costituzionale siano in forte evoluzione, da vari punti di vista, e conducano a nuove piste di approfondimento a più livelli<sup>6</sup>. Non a caso, nel giugno del 2023 era stato organizzato, nell'ambito del medesimo progetto di ricerca nel quale si inserisce ora questo *Volume*, un primo Incontro di studi con *focus* approfondito sul quadro europeo ed internazionale; e i risultati di quell'approfondimento, coordinato dai Professori Leonardo Pasquali e Paolo Passaglia, sono già stati pubblicati in una importante rivista scientifica<sup>7</sup>.

La seconda sfida, operata attraverso la ricerca biennale finanziata dall'Ateneo pisano, è stata quella, per un verso e come già si è accennato, di riaccostare il paradigma economico-circolare alle dinamiche del diritto pubblico, ed in particolare a quelle istituzionali, senza rinunciare però e al contempo (preme sottolinearlo) a valorizzarne l'interdisciplinarietà, come tratto invece suo tratto fisiologico; e infatti anche qui, fruendo delle competenze economico-aziendali di alcuni dei partecipanti al progetto, si

---

<sup>5</sup> V. il documento sul futuro della competitività europea presentato l'11 settembre 2024 dall'ex Presidente della BCE alla Presidente della Commissione europea a Bruxelles, in <https://www.eunews.it/2024/09/09/il-rapporto-draghi-in-italiano/>.

<sup>6</sup> Una delle quali vagliate ad es. dalla Prof.ssa E.A. FERIOLI, partecipante al gruppo di ricerca, oltre che relatrice in questo *Volume*, con un monitoraggio continuo riferito alle varie realtà regionali italiane.

<sup>7</sup> Cfr. A.I. BARBOSA SÁ LEITÃO DI PASQUALE, *L'economia circolare nei negoziati per un trattato globale sulla plastica: verso un approccio integrato per affrontare le crisi ambientali*; N. D'ANZA, *La transizione verso l'economia circolare nel contesto di un'economia non pianificata. Il caso dell'Unione europea*; M. GIACOMINI, *La disciplina dei rifiuti nell'economia circolare francese*; E. MONTAGNANI, *L'economia circolare nelle policies delle città: il caso di Valencia*; P. PASSAGLIA, *Economia circolare e diritto comparato: qualche considerazione introduttiva*; F. PERRINI, *L'ordinamento giuridico internazionale contemporaneo e la transizione al modello economico circolare per una più efficace tutela dell'ambiente*; G. SABATINO, *L'ordinamento giuridico cinese in transizione verso l'economia circolare. Possibilità, limiti e prospettive*; M. SCHETTINI, *Lotta ai cambiamenti climatici e transizione verso un modello di economia circolare: il ruolo del diritto internazionale*; J. SCHÜTZ VEIGA, *International law and transfer of 'green technologies': which role in the transition towards a model of circular economy*, tutti pubblicati in *Riv. giur. ambiente*, 2024, fasc. 2, p. 381 ss.

è dapprima organizzato un ulteriore Incontro di studi, nel dicembre 2023, che ha permesso di approfondire il legame tra diritto ed economia circolare, in termini di ricadute sui rapporti tra attori pubblici ed operatori economici privati (sia sotto il profilo della riconversione produttiva, sia per le spinte all'innovazione, in funzione pure di protezione dell'ambiente); e successivamente sono stati pubblicati i risultati di questa seconda ricerca in un *e-book* curato dal Prof. Giuseppe D'Onza e dalla Prof.ssa Ilaria Lolli<sup>8</sup>. Ma al di là degli sforzi compiuti dal gruppo di ricerca, il fatto che fosse necessario incentivare ulteriormente un dialogo, tra giuristi ed economisti, è dimostrato ad esempio dal fascicolo speciale pubblicato nel 2023 dalla Rivista *Il diritto dell'economia*<sup>9</sup>; tale fascicolo, davvero ricco di contenuti, e che si segnala per restituire contributi molto interessanti, talvolta scritti a più mani, non contiene, tuttavia, contributi di pubblicisti. In particolare, esso, come altri studi dottrinali in tema di economia circolare, non riporta contributi di costituzionalisti.

Di qui la terza sfida, che ha condotto all'Incontro di studi del 20 settembre 2024, e di conseguenza a questo *Volume*, e che si è legata in realtà anche alla prima sfida (ricondurre il paradigma economico circolare alle categorie del diritto pubblico), ma è risultata ancora più specifica. Si sono voluti cioè provare a cogliere i riflessi, perlomeno alcuni, dell'economia circolare su determinati principi costituzionali e diritti fondamentali. Non si può nascondere che si trattava e si tratta di un tema scomodo, partendo (almeno per come l'ha immaginato chi scrive) dalla necessaria consapevolezza di alcuni deficit, che si scontano nel nostro Paese, in termini di affermazione del principio di eguaglianza sostanziale: una sociologa di indubbia fama come la Prof.ssa Chiara Saraceno, ad esempio, si è espressa, con la sua proverbiale efficacia, in termini di diseguaglianze insostenibili, in un saggio pubblicato nel 2022 sulla rivista *il Mulino*, in un fascicolo tematico a sua volta dedicato significativamente all'"Italia dei DIVARI"<sup>10</sup>. La premessa del discorso da imbastire pareva quindi quella di una grave insufficienza, che in particolare scontano i diritti sociali sul piano dell'effettività, e che si è voluto provare a leggere anche in chiave di povertà polidimensionale.

---

<sup>8</sup> Cfr. G. D'ONZA-I. LOLLI (a cura di), *Il paradigma economico circolare nelle relazioni fra attori pubblici e privati*, Pisa University Press, Pisa, 2024.

<sup>9</sup> Il fascicolo speciale è intitolato, con un efficace gioco di parole, *Percorsi di circolarità, tra diritto ed economia*.

<sup>10</sup> Il riferimento è a C. SARACENO, *Diseguaglianze insostenibili*, in *L'Italia dei divari, il Mulino*, 2022, fasc. 4, p. 15 ss., che sottolinea la molteplicità di divari, talvolta sovrapposti, che troppo spesso si tramutano in veri e propri destini, mettendo in discussione lo stesso principio democratico, ma che costituiscono anche un vincolo allo sviluppo.

Anzitutto, povertà abitativa<sup>11</sup>, specie in contesti di degrado urbano<sup>12</sup>, nei quali gli stessi alloggi popolari versano in condizioni precarie o sono addirittura inagibili, come certificato nei *Reports* periodici, anche il più recente, della Commissione europea<sup>13</sup>. Oppure povertà energetica, tema complesso e multiforme, come si è affermato in dottrina<sup>14</sup>, e per certi versi connesso al primo, anche nell'incidere sensibilmente sullo *standard* di una vita dignitosa. O ancora, povertà alimentare, che volendo è, a sua volta, legata alla povertà energetica (si pensi, banalmente, alle esigenze di idonea conservazione del cibo in ambienti refrigerati)<sup>15</sup>. Ma anche povertà educativa direi, che è forse generativa di un problema di secondo livello, nella prospettiva dell'economia circolare, ovvero: la mancata conoscenza dei meccanismi del modello economico circolare, non tanto – evidentemente – nella prospettiva della produzione, quanto soprattutto nella prospettiva dei consumi, può condurre ad acuire ulteriori forme di povertà; sicuramente quella alimentare, ma probabilmente anche le altre sopra menzionate<sup>16</sup>. E infine, povertà del lavoro o lavoro povero, se con tale espressione si intende *non solo* retribuzione non dignitosa, *ma anche* scarse opportunità di lavorare, in tempi di transizione economica e dunque anche di riconversione industriale.

---

<sup>11</sup> Il tema è di per sé assai studiato; si ricordano, di recente, M. DELSIGNORE, *Il diritto all'abitazione in emergenza*, in *Dir. amm.*, 2023, p. 473 ss.; G. SORRENTI, *Diritti senza dimora: le politiche abitative del Terzo Millennio tra Pnrr e livelli essenziali delle prestazioni*, in *Pol. dir.*, 2023, p. 443 ss.

<sup>12</sup> I quali veicolano immediatamente il tema, invero oggi piuttosto frequentato e oggetto di attenzione anche in questo *Volume*, della rigenerazione urbana; fra gli altri, C. VITALE, *Rigenerare per valorizzare. La rigenerazione urbana "gentile" e la riduzione delle disegualianze*, in *Aedon, Rivista di arti e diritto on line*, 2021, fasc. 2, p. 82 ss.; B. MANNI, *Sviluppo sostenibile e rigenerazione urbana tra tutela dell'ambiente e inclusione socio-economica*, in *Dir. pubb.*, 2022, fasc. 1, p. 273 ss.; P. MICHARA, *La rigenerazione dei territori urbanizzati. Frammenti di una nozione*, in *Dir. econ.*, 2023, fasc. 1, p. 64 ss.

<sup>13</sup> Cfr. *The State of Housing in Europe 2023*, consultabile in <https://www.stateofhousing.eu>.

<sup>14</sup> M. GRECO, *Prime note sulla dimensione costituzionale della povertà energetica. L'ipotesi di un diritto sociale all'energia*, in *Dirittifondamentali.it*, fasc. n. 2/2023, p. 437 ss.; G. MONACO, *Per un inquadramento generale delle comunità energetiche rinnovabili, tra politiche europee e principi costituzionali di riferimento*, in *Dir. pubb. eur. - Rass. online*, fasc. n. 1/2023, p. 589 ss.; E. VIRARDI, *Le misure di contrasto alla povertà energetica alla luce dell'approccio socio-cognitivo*, in *dirittifondamentali.it*, 2023, fasc. n. 2, p. 555 ss.

<sup>15</sup> Pur nell'incertezza della qualificazione di un diritto al cibo, il tema si pone indubbiamente nelle pieghe della povertà e del quadro solidaristico prefigurato dall'art. 2 Cost. Cfr. L. BANDERA-C. LODI RIZZINI-F. MAINO, *La povertà alimentare*, il Mulino, 2016, fasc. n. 2, p. 259 ss.

<sup>16</sup> I dati impietosi di questo fenomeno, in crescita in Italia, sono stati presentati dall'Istat alle *Giornate di Bertinoro per l'Economia Civile*, organizzate da AICCON, Centro Studi dell'Università di Bologna, l'11 e il 12 ottobre 2024. Cfr. in <https://legiornatedibertinoro.it>.

Dunque, se non si può negare che la dottrina costituzionalistica si stia attrezzando con vari e significativi studi degli ultimi anni, ad affrontare specificamente il tema della povertà<sup>17</sup> – un tema che è anche quello dei bisogni (della persona in quanto tale) e della tutela di situazioni di particolare vulnerabilità, come ha scritto recentemente in un bel saggio su *Quaderni costituzionali* il Prof. Emanuele Rossi<sup>18</sup> – l’orizzonte impegnativo in cui si è provato a muoversi è quello di guardare alle potenzialità del modello economico circolare proprio nella prospettiva della riduzione della povertà, nelle sue varie dimensioni; legando altresì il tema, se ne accennava in apertura di questa introduzione, a quello dell’art. 9 della Costituzione revisionato, il quale impone a chiare lettere di considerare l’interesse delle nuove generazioni.

Potrebbe mai ricavarsi da tutto ciò un vero e proprio statuto costituzionale per l’economia circolare? La domanda non è di poco conto. Si intravedono, tuttavia, i presupposti di uno sviluppo ordinamentale che non può non essere guidato dal legislatore (da cui la suggestione del sottotitolo del *Volume*); un legislatore chiamato ad operare a favore di un contesto giuridico capace di riflettere una visione più ambiziosa delle relazioni economiche e sociali, come ha osservato ad esempio la Prof.ssa Laura Ammannati, ragionando di *regole in transizione*, nella sua introduzione alla prima sessione di un bel convegno che si è svolto nel 2022, sempre all’Università di Pisa<sup>19</sup>; un legislatore che sia capace di rivedere categorie tradizionali – apparentemente rassicuranti, come ad esempio quella del diritto soggettivo, ma probabilmente non più adeguate alle sfide dell’oggi – e di elaborare, con un approccio sistemico e integrato, un vero e proprio statuto – questo sì – delle relazioni intergenerazionali, come ha scritto ad esempio più volte, di recente, il Prof. Fabrizio Fracchia<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> Fra gli altri, V. CASAMASSIMA-E. VIVALDI, *Ius existientiae e politiche di contrasto della povertà*, in *Quad. cost.*, 2018, p. 115 ss.; Q. CAMERLENGO, *Il senso della Costituzione per la povertà*, in *Oss. AIC*, 2019, fasc. 1, p. 7 ss.; R. FATTIBENE, *Povertà e Costituzione*, ES, Napoli, 2020; F. NUGNES, *Povertà abitativa e Costituzione. Nuovi itinerari di ricerca*, Giapichelli, Torino, 2024.

<sup>18</sup> E. ROSSI, *Bisogni, diritti e Costituzione*, in *Quad. cost.*, 2024, p. 305 ss.

<sup>19</sup> L. AMMANNATI, *Relazione introduttiva della prima sessione del Convegno L’ecosistema del mercato europeo tra diritto e innovazione*, Pisa, Palazzo La Sapienza, 24 giugno 2022.

<sup>20</sup> F. FRACCHIA, *L’ambiente nell’art. 9 della Costituzione: un approccio in “negativo”*, in *Il diritto dell’economia*, 2022, p. 15 ss., sottolinea come, pur non menzionando l’art. 9 i diritti delle generazioni future, esso possa comunque costituire la base giuridica per l’elaborazione di uno statuto costituzionale delle relazioni intergenerazionali e di un nuovo modello di sviluppo, muovendo dalla responsabile considerazione che le risorse naturali non sono illimitate. Ancora, rileva l’A. come il concetto di equità intergenerazionale sia una leva formidabile per una trasformazione anche sociale, essendo infatti difficile giustificare un impegno a farsi carico delle generazioni future escludendo che ciò imponga di guardare a

L'obiettivo dovrebbe essere dunque, in buona sostanza, quello di realizzare nuovi bilanciamenti di interessi, individuali e sociali, economici e ambientali, e di vagliarne una possibile, diversa, assiologia compositiva; con ricadute apprezzabili sul pieno sviluppo della persona, in termini appunto di riduzione delle povertà, inclusione sociale, benessere, e con riflessi – si potrebbe dire – sia intra-generazionali che inter-generazionali<sup>21</sup>. E allora, questo è sicuramente un discorso di diritto costituzionale. In fondo, a riflettervi bene, tale è anche la prospettiva, una delle chiavi di lettura per lo meno, del NextGenerationEU, il quale esprime già questa visione, che però necessita di essere compiutamente concretizzata.

Pare infine il caso di far notare, al termine di queste riflessioni preliminari, che la necessità di un nuovo *modus operandi* del legislatore ormai affiora, qua e là almeno, nella percezione dei giudici comuni, soprattutto di quelli amministrativi; al netto di interessanti pronunce che pure si iniziano a scorgere nella giurisprudenza, sembrano assai nitide, ad esempio, le parole del Presidente del Consiglio di Stato, Dott. Luigi Maruotti, nella relazione svolta in sede di inaugurazione dell'anno giudiziario 2024: qui affiora la consapevolezza del ruolo preminente di un nuovo intervent(ism)o pubblico, al fine di contrastare quei fenomeni di disgregazione che hanno indebolito la struttura sociale della comunità, al fine di sostenere la transizione economica, e (al fine) anche di dare prospettive per il superamento delle diseguaglianze; in questo quadro, scrive ancora il Dott. Maruotti, la tempestiva erogazione delle misure di sostegno e di rilancio, la capacità di dare risposte ai bisogni delle famiglie, e l'adeguatezza delle politiche d'investimento si rivelano fattori *ineludibili* di legittimazione delle istituzioni democratiche<sup>22</sup>.

Si è provato dunque, nell'Incontro di studi i cui Atti vengono adesso riprodotti nel *Volume*, ad approfondire diversi risvolti, vari rivoli, di quella che si potrebbe qualificare, in estrema sintesi, come la nuova agenda programmatica del legislatore; con alcune iniziative anche a carattere regionale e locale già messe a terra, altre che stanno attecchendo, altre

---

chi soffre ed è debole *qui ed ora*. Il riferimento all'equità intergenerazionale può facilmente trasformarsi in equità intragenerazionale: solidarietà diacronica e sincronica si saldano tra di loro e si alimentano reciprocamente. Il tema è ripreso dall'A. in *Decider(ci) per la morte: interpretare il presente con il paradigma delle relazioni intergenerazionali nutrite di solidarietà*, in *Dir. econ.*, 2023, p. 11 ss.

<sup>21</sup> Si segnalano, sul punto, i lavori di un recentissimo convegno, *Il ruolo delle Corti costituzionali e la protezione delle generazioni future*, svoltosi presso l'Università degli Studi di Messina l'8 e il 9 novembre 2024, i cui Atti sono in corso di pubblicazione.

<sup>22</sup> L. MARUOTTI, *Relazione sull'attività della giustizia amministrativa in occasione della cerimonia d'inaugurazione dell'anno giudiziario 2024*, Palazzo Spada, 5 febbraio 2024, in <https://giustizia-amministrativa.it/-/152174-144>, spec. pp. 8-9.

ancora che con ogni probabilità dovranno essere messe ulteriormente a fuoco. Gli Autori e le Autrici possiedono molteplici professionalità, non trattandosi solo di accademici, ma anche di qualificatissimi operatori sul campo, sia all'interno di realtà pubbliche che private. È convinzione infatti di chi scrive, e ormai da tempo, che sia necessaria la presenza di molte competenze, quelle degli studiosi ma anche quelle degli esperti a vario titolo, per la buona riuscita di iniziative scientifiche come quella messa in campo, per poter afferrare in profondità punti nodali, collegamenti, criticità, di temi tanto complessi.

*Pisa, 20 novembre 2024*

Sezione I

RELAZIONI



CRISTINA NAPOLI

## ECONOMIA CIRCOLARE E RIGENERAZIONE URBANA

SOMMARIO: 1. La rigenerazione urbana quale lente di osservazione dell'economia circolare. Delimitazione dell'oggetto dell'indagine. – 2. Elementi di connessione tra ambiente edificato sostenibile e modello di crescita rigenerativo. – 3. La rigenerazione urbana nell'ordinamento italiano. – 3.1. Il *favor* del legislatore statale attraverso occasionali e non organici interventi normativi. – 3.2. L'attivismo delle regioni in assenza dei principi fondamentali riservati alla legge dello Stato. – 3.3. L'intreccio di titoli competenziali nella giurisprudenza costituzionale. – 4. Prospettive *de iure condendo* a partire dal d.d.l. A.S. 29 (NT) della XIX legislatura. – 5. Il territorio e le riforme. Considerazioni conclusive.

### 1. *La rigenerazione urbana quale lente di osservazione dell'economia circolare. Delimitazione dell'oggetto dell'indagine*

Nell'incontro di studi svoltosi nel Palazzo La Sapienza dell'Università di Pisa il 20 settembre 2024 su *Economia circolare, riduzione delle povertà e tutela delle nuove generazioni. Una sfida per il decisore politico* la rigenerazione urbana ha costituito uno degli angoli visuali attraverso cui osservare il tema più generale oggetto di approfondimento<sup>1</sup>.

Il presente contributo, che rielabora la relazione in quella sede proposta per l'appunto su "Economia circolare e rigenerazione urbana", si sviluppa in tre momenti: il primo diretto a far emergere la connessione tra i due ambiti materiali che danno titolo all'indagine; il secondo più specificamen-

---

<sup>1</sup> Tra gli studi monografici sul tema v., almeno, A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni, approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018; G.A. PRIMERANO, *Il consumo di suolo e la rigenerazione urbana. La salvaguardia di una matrice ambientale mediante uno strumento di sviluppo sostenibile*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022; M. DEMICHELIS, *Il governo digitale del territorio. Dagli usi temporanei alla rigenerazione urbana*, Jovene, Napoli, 2023; A. LANZANI, *Rigenerazione urbana e territoriale al plurale. Itinerari in un campo sfocato*, Franco Angeli, Milano, 2024; G.M. MARENGHI, *La città nuova nel nuovo diritto. Rigenerazione urbana e destinazione urbanistica*, ESI, Napoli, 2024; A.L. PALAZZO-A. CAPPUCCHETTI, *Rigenerazione urbana. Sfide e strategie*, Carocci, Roma, 2024.

te dedicato allo stato dell'arte sotto il profilo legislativo con riguardo alla rigenerazione urbana; il terzo contenente qualche considerazione finale in una prospettiva *de iure condendo* alla luce del quadro costituzionale vigente.

Pur provando a non sottrarsi alle sempre più frequenti e pressanti sollecitazioni a un approccio scientifico interdisciplinare, si ritiene di dover precisare in apertura che lo strumentario con cui ci si accinge alla ricerca è quello proprio dello studioso di diritto pubblico e di esso principalmente si avvalgono le riflessioni che seguono.

## 2. *Elementi di connessione tra ambiente edificato sostenibile e modello di crescita rigenerativo*

Per quanto sia tutt'altro che infrequente il riferimento da parte del legislatore statale alla rigenerazione urbana, non è dato rinvenire nella normativa domestica una definizione di essa, cosicché, come ormai non di rado accade, occorre volgere lo sguardo oltre l'orizzonte nazionale.

In questa direzione, l'avvio di una riflessione europea sulla città può essere ricondotto alla comunicazione «La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo» del 1997<sup>2</sup> con cui la Commissione europea, muovendo dal ruolo della città quale principale fonte di creazione di ricchezza oltre che motore dello sviluppo socioculturale, ha sottolineato la necessità di interventi non frammentari o episodici per affrontare le crescenti difficoltà derivanti dall'urbanesimo contemporaneo, convergendo *pro futuro* sull'opportunità di una prospettiva urbana delle politiche europee<sup>3</sup>.

Il seguito del dibattito si è, poi, sostanziato in una nutrita sequenza di documenti<sup>4</sup>, tra i quali, con particolare riguardo ai temi che qui vengono

---

<sup>2</sup> COM (1997) 197.

<sup>3</sup> Precede la comunicazione del 1997 la «Carta delle città europee per uno sviluppo durevole e sostenibile» approvata dai partecipanti alla conferenza europea sulle città sostenibili tenutasi ad Aalborg il 27 maggio 1994, con la quale le città europee firmatarie si impegna(va)no a promuovere, entro la fine del 1996, il consenso sull'Agenda 21 adottata all'*Earth Summit* tenutosi a Rio de Janeiro nel giugno 1992 attraverso l'elaborazione di piani a livello locale per uno sviluppo, appunto, *durevole e sostenibile*.

<sup>4</sup> Non è questa la sede per ripercorrere puntualmente i passaggi che hanno condotto al *Green deal* europeo (COM(2019) 640 final) e alla sua implementazione, con riguardo ai temi che qui interessano, attraverso l'iniziativa del *Nuovo Bauhaus* europeo adottata dalla Commissione europea nel 2021. Quali tappe fondamentali si richiamano soltanto la carta sulle Città europee sostenibili adottata in occasione della riunione informale dei ministri per lo sviluppo urbano e la coesione territoriale tenutasi a Lipsia nel maggio 2007 ove è raccomandato un maggiore ricorso alle strategie di una politica di sviluppo urbano integrato;

in speciale considerazione, sicura rilevanza tuttora riveste la Dichiarazione di Toledo del 2010 con cui si è conclusa la riunione svoltasi nel giugno dello stesso anno tra i ministri europei per lo sviluppo urbano per discutere sul tema della “rigenerazione urbana integrata”. Dei molteplici contenuti di tale documento pare qui il caso di sottolineare, innanzitutto, il concetto proposto di rigenerazione urbana come “processo pianificato” che deve guidare al contempo la città e le componenti dell’organismo urbano «*with the objective of fully developing and balancing the complexity and diversity of social, economic and urban structures, while at the same time stimulating greater environmental eco-efficiency*». In secondo luogo, si rileva il *favor* nei confronti di un approccio olistico che implica la valorizzazione contestuale delle tre dimensioni della sostenibilità – economica, sociale e ambientale – di modo che le azioni intraprese per ogni singola dimensione si ripercuotano positivamente sulle altre senza contraddirsi. E ancora, si evidenzia l’obiettivo che chiude la Dichiarazione: la promozione di “politiche urbane inclusive” capaci di gestire l’estensione fisica della città e di combinare «*the commitment towards integrated urban regeneration in the existing fabrics and built environment with a sustainable, integrated growth model in new urban developments*». La rigenerazione urbana integrata, dunque, passa (anche) attraverso lo sviluppo di strategie di rigenerazione dell’economia urbana «*which [...] are committed towards a more competitive economy, in which economic progress is steadily decoupled from the consumption of resources*»<sup>5</sup>.

L’intima connessione tra utilizzo del suolo ed economia emerge, peraltro, diffusamente nell’ambito della «Strategia dell’Unione europea per il suolo 2030»<sup>6</sup> e, con specifico riguardo all’economia circolare, è ben messa a fuoco nella Comunicazione della Commissione europea «Un nuovo piano d’azione per l’economia circolare. Per un’Europa più pulita e più competitiva» tesa ad accelerare la transizione verso un modello di crescita rigenerativo

---

l’Agenda urbana europea istituita con il patto di Amsterdam del 2016 con l’obiettivo di raggiungere il massimo potenziale delle aree urbane essendo ormai matura l’opzione per un approccio integrato e coordinato delle politiche europee, idoneo a favorire la coesione territoriale e a ridurre *the socioeconomic gaps* registrati nelle aree urbane e nelle regioni; la Nuova Carta di Lipsia adottata durante le riunioni ministeriali informali organizzate a novembre 2020 per l’adozione di strategie di sviluppo urbano integrato e sostenibile delle città.

<sup>5</sup> Su questi aspetti cfr. L. DI GIOVANNI, *Rigenerazione integrata europea e rigenerazione urbana nazionale: due modi diversi di intendere la trasformazione del territorio?*, in *DPCE online*, n. 1/2023, p. 81 ss. e spec. 85 ss.

<sup>6</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni «Strategia dell’EU per il suolo per il 2030. Suoli sani a vantaggio delle persone, degli alimenti, della natura e del clima» COM(2021) 699 final.

che restituisca al pianeta più di quanto da esso prenda, adoperandosi a favore del mantenimento del consumo di risorse entro i limiti del pianeta stesso<sup>7</sup>. In quest'ultimo documento, infatti, un'intera sezione è dedicata a "Costruzione e edilizia" e in essa è evidenziato il significativo impatto che l'ambiente edificato ha su numerosi settori dell'economia: ciò dipende dal quantitativo di risorse necessarie in tale ambito e dal fatto che il settore delle costruzioni è causa di circa il 50% delle estrazioni di materiali da cui, poi, ulteriormente derivano le emissioni di gas a effetto serra, cosicché tra gli obiettivi che la Commissione si impegna a raggiungere vi è la promozione dei principi di circolarità lungo l'intero ciclo di vita degli edifici<sup>8</sup>.

Solo un cenno può farsi, infine, venendo alla dimensione internazionale, alla conferma che il legame tra ambiente edificato sostenibile e modello di crescita rigenerativo riceve nell'«Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile»<sup>9</sup> e in specie all'interno del goal 11 «Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili»<sup>10</sup> ove si pone l'attenzione sulle sfide che attendono i centri urbani per poter continuare a essere luoghi di lavoro e prosperità senza recare danno a territorio e risorse<sup>11</sup>: la possibilità di vincere queste sfide, infatti, è collegata saldamente al miglioramento nell'utilizzo delle risorse e alla riduzione dell'inquinamento e della povertà con la finalità di offrire a tutti le medesime opportunità<sup>12</sup>.

---

<sup>7</sup> COM(2020) 98 final.

<sup>8</sup> È evidenziato, infatti, come il settore delle costruzioni sia responsabile di oltre il 35% della produzione totale di rifiuti dell'UE e che le emissioni di gas a effetto serra che si stimano «prodotte dall'estrazione di materiali, dalla fabbricazione di prodotti da costruzione e dalla costruzione e ristrutturazione degli edifici corrispondano ad una percentuale che va dal 5 al 12 % delle emissioni nazionali totali di gas a effetto serra», cosicché «una maggiore efficienza dei materiali potrebbe consentire una riduzione dell'80% di queste emissioni».

<sup>9</sup> Adottata a New York il 25 settembre 2015 dall'assemblea generale delle Nazioni Unite ed entrata in vigore il 1° gennaio 2016.

<sup>10</sup> Sulla città come "specchio della società" v. G. GARDINI, *Alla ricerca della "città giusta". La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, in *federalismi.it*, n. 24/2020, p. 44 ss. e spec. 47 ss. V. anche Y. GUERRA, *La rigenerazione urbana integrata come strumento di inclusione e promozione sociale*, in T.F. GIUPPONI-A. ARCURI (a cura di), *Sicurezza integrata e welfare di comunità*, Bologna University Press, Bologna, 2022, p. 115 ss.

<sup>11</sup> Sulle "disuguaglianze urbane" v. ampiamente E. OLIVITO, *(Dis)eguaglianza, città e periferie sociali: la prospettiva costituzionale*, in *Riv. AIC*, n. 1/2020, p. 1 ss.

<sup>12</sup> Cfr. in particolare, i targets 11.3 («Entro il 2030, potenziare un'urbanizzazione inclusiva e sostenibile e la capacità di pianificare e gestire in tutti i paesi un insediamento umano che sia partecipativo, integrato e sostenibile»), 11.6 («Entro il 2030, ridurre l'impatto ambientale negativo pro-capite delle città, prestando particolare attenzione alla qualità dell'aria e alla gestione dei rifiuti urbani e di altri rifiuti»), 11.7 («Entro il 2030, fornire accesso universale a spazi verdi e pubblici sicuri, inclusivi e accessibili, in

### 3. *La rigenerazione urbana nell'ordinamento italiano*

Messi in collegamento i due poli dell'indagine, è ora necessario fornire un quadro, pur essenziale, dello stato dell'arte in materia di rigenerazione urbana a livello legislativo<sup>13</sup>.

Ancora in via preliminare, tuttavia, una precisazione appare opportuna.

Potrebbe essere, peraltro non senza ragione, fatto notare che proprio all'interno del testo costituzionale il tema in argomento trovi un solido ancoraggio: il riferimento è evidentemente all'art. 44 Cost. e in specie a quella finalità «di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali» che il legislatore è chiamato a perseguire nella disciplina della proprietà terriera privata. A questo proposito, invero, l'indubbia connotazione storico politica che ha contraddistinto la genesi di questa disposizione, trovando i Costituenti, per così dire, concordi nella volontà di *orientare* la risoluzione della questione agraria, rende non del tutto piana il ricorso a tale articolo quale unico e/o principale fondamento costituzionale della rigenerazione urbana per come sino a ora sommariamente descritta<sup>14</sup>. Cionondimeno, tale dato storico non impedisce, in una diversa prospettiva di valorizzazione delle potenzialità interpretative delle norme in generale e di quelle costituzionali in particolare, di guardare all'art. 44

---

particolare per donne, bambini, anziani e disabili»), 11.b. («Entro il 2020, aumentare considerevolmente il numero di città e insediamenti umani che adottano e attuano politiche integrate e piani tesi all'inclusione, all'efficienza delle risorse, alla mitigazione e all'adattamento ai cambiamenti climatici, alla resistenza ai disastri, e che promuovono e attuano una gestione olistica del rischio di disastri su tutti i livelli, in linea con il Quadro di Sendai per la riduzione del rischio di disastri 2015-2030»), 11.c («Supportare i paesi meno sviluppati, anche con assistenza tecnica e finanziaria, nel costruire edifici sostenibili e resilienti utilizzando materiali locali»).

<sup>13</sup> Sul ruolo chiave della rigenerazione urbana nelle politiche di governo della città v. diffusamente F. DI LASCIO-F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Il Mulino, Bologna, 2017; P. CHIRULLI-C. IAIONE, *La co-città: diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, Jovene, Napoli, 2018; M. PASSALACQUA-A. FIORITTO-S. RUSCI (a cura di), *Ri-conoscere la Rigenerazione. Strumenti giuridici e tecniche urbanistiche*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2018.

<sup>14</sup> S. RODOTÀ, *Commento all'art. 44*, in *Commentario della Costituzione* fondato da G. Branca, Zanichelli – Il Foro Italiano, Bologna, 1982, p. 211 ss. ove veniva sottolineato come «l'urgenza della questione agraria imponeva di sciogliere sul terreno stesso della disciplina costituzionale quei nodi che, per il resto della disciplina proprietaria, venivano affidati al legislatore futuro»; tale percorso era, infatti, reso percorribile da «un insieme di fattori che [...] fornivano un terreno comune di intesa costituito non solo dalla proclamazione del fine comune della riforma agraria, ma da più puntuali convergenze sul favore per la piccola e media proprietà...» (cfr. spec. p. 213).

Cost.<sup>15</sup> come uno degli ancoraggi che, insieme ad altri, possono porsi alla base dell'esercizio, a tutt'oggi di là da venire, della potestà legislativa statale nell'ambito materiale, o se si preferisce *sub*-materiale, che qui occupa. Ma su questo si tornerà più avanti.

### 3.1. *Il favor del legislatore statale attraverso occasionali e non organici interventi normativi*

Si è già fatto cenno alla circostanza per cui non è dato rinvenire nella legislazione statale una definizione e con essa una disciplina organica della rigenerazione urbana. Ciò nonostante, il legislatore statale, in specie in tempi recenti, è intervenuto in maniera pur occasionale e sporadica al fine di favorire il contrasto al consumo di suolo e di avviare programmi di rigenerazione urbana.

Se, infatti, un riferimento espresso alla necessità di assicurare il “minor consumo di territorio” è contenuto nell'art. 135, comma 4, lett. c), d.lgs. n. 42/2004<sup>16</sup> e, ancora, la difesa del suolo, oggetto di specifica regolazione all'interno del d.lgs. n. 152/2006<sup>17</sup>, presuppone evidentemente la considerazione di esso quale risorsa non inesauribile, può dirsi che i più specifici interventi normativi statali possono essere raggruppati intorno a due poli.

Il primo, sotto il profilo sostanziale, attiene alle modifiche apportate al d.P.R. n. 380/2001 (T.U. in materia di edilizia) in particolare dall'art. 5 («Norme in materia di rigenerazione urbana») del d.l. n. 32/2019 convertito, con modificazioni, in legge n. 55/2019 e dall'art. 10 («Semplificazioni e altre misure in materia edilizia») del d.l. n. 76/2020 convertito, con modificazioni, in legge n. 120/2020.

A questo riguardo, da un lato, al fine di ridurre il consumo di suolo e di sostenere la rigenerazione del patrimonio edilizio esistente, l'art. 5 richiamato ha stabilito che le disposizioni di cui all'art. 2-*bis* del d.P.R. n. 380/2001, contenente deroghe in materia di limiti di distanza tra fabbricati, sono «finalizzate a orientare i comuni nella definizione di limiti di densità

---

<sup>15</sup> Sulle potenzialità interpretative dell'art. 44 v. in particolare F. ANGELINI, *Art. 44*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, p. 902 ss.

<sup>16</sup> Ove si prevede che «... i piani paesaggistici definiscono apposite prescrizioni e previsioni ordinate in particolare: c) alla salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche degli altri ambiti territoriali, assicurando, al contempo, il minor consumo del territorio».

<sup>17</sup> Cfr. Parte terza del Codice dell'ambiente, recante «Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche», in precedenza oggetto di disciplina nella legge n. 183/1989, recante «Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo».

edilizia, altezza e distanza dei fabbricati negli ambiti urbani consolidati del proprio territorio»<sup>18</sup>.

Dall'altro lato, poi, al fine di «assicurare il recupero e la qualificazione del patrimonio edilizio esistente e lo sviluppo di processi di rigenerazione urbana, decarbonizzazione, efficientamento energetico, messa in sicurezza sismica e contenimento del consumo di suolo», l'art. 10 d.l. n. 76/2020 ha previsto che l'intervento di ristrutturazione edilizia possa prevedere incrementi di volumetria «anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana»<sup>19</sup>; ha stabilito che la richiesta di permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici per gli interventi di ristrutturazione edilizia possa essere ammessa in seguito alla deliberazione del consiglio comunale volta ad attestare «l'interesse pubblico limitatamente alle finalità di rigenerazione urbana, di contenimento del consumo del suolo e di recupero sociale e urbano dell'insediamento»<sup>20</sup>; ha introdotto una riduzione percentuale del contributo di costruzione rispetto a quanto previsto dalle tabelle parametriche regionali «al fine di agevolare gli interventi di rigenerazione urbana, di decarbonizzazione, efficientamento energetico, messa in sicurezza sismica e contenimento del consumo di suolo, di ristrutturazione, nonché di recupero e riuso degli immobili dismessi o in via di dismissione»<sup>21</sup>; ha ammesso l'utilizzo temporaneo di edifici e aree per usi differenti da quelli previsti dallo strumento urbanistico «allo scopo di attivare processi di rigenerazione urbana, di riqualificazione di aree urbane degradate, di recupero e valorizzazione di immobili e spazi urbani dismessi o in via di dismissione e favorire, nel contempo, lo sviluppo di iniziative economiche, sociali, culturali o di recupero ambientale»<sup>22</sup>.

---

<sup>18</sup> L'articolo è intervenuto sull'art. 2-*bis* del d.P.R. n. 380/2001 aggiungendo il comma 1-*bis*, oltre che il comma 1-*ter* secondo cui «[i]n ogni caso di intervento di demolizione e ricostruzione, quest'ultima è comunque consentita nel rispetto delle distanze legittimamente preesistenti purché sia effettuata assicurando la coincidenza dell'area di sedime e del volume dell'edificio ricostruito con quello demolito, nei limiti dell'altezza massima di quest'ultimo». Si rammenta, peraltro, la previsione, contenuta nell'art. 5, comma 1-*bis* – introdotta dalla legge di conversione n. 55/2019 secondo cui i limiti di distanze tra i fabbricati per come individuati dall'art. 9, commi 2 e 3 del d.m. del Ministro dei lavori pubblici n. 1444/1968 si considerano riferiti esclusivamente alle ZONE C e dunque ai sensi del combinato disposto di cui agli art. 9 e 2 dello stesso d.m. alle parti del territorio destinate a nuovi complessi insediativi che risultino inedificate o nelle quali la superficie coperta degli edifici esistenti non sia inferiore al 12,5% (un ottavo) della superficie fondiaria della zona e nelle quali la densità territoriale sia superiore a 1,5 mc/mq.

<sup>19</sup> L'articolo è intervenuto sull'art. 3, comma 1, lett. *d*), del d.P.R. n. 380/2001.

<sup>20</sup> L'articolo è intervenuto sull'art. 14, comma 1-*bis* del d.P.R. n. 380/2001.

<sup>21</sup> L'articolo è intervenuto sull'art. 17, comma 4-*bis* del d.P.R. n. 380/2001.

<sup>22</sup> L'articolo è intervenuto aggiungendo l'art. 23-*quater* («Usi temporanei») all'interno del d.P.R. n. 380/2001.

All'interno di questo polo "materiale" può, peraltro, essere rammentata l'introduzione del comma 1-*quater* all'art. 2-*bis* del d.P.R. n. 380/2001 dal d.l. n. 69/2024 convertito, con modificazioni, in legge n. 105/2024 secondo cui «[a]l fine di incentivare l'ampliamento dell'offerta abitativa limitando il consumo di nuovo suolo, gli interventi di recupero dei sottotetti sono comunque consentiti, nei limiti e secondo le procedure previsti dalla legge regionale, anche quando l'intervento di recupero non consenta il rispetto delle distanze minime tra gli edifici e dai confini, a condizione che siano rispettati i limiti di distanza vigenti all'epoca della realizzazione dell'edificio, che non siano apportate modifiche, nella forma e nella superficie, all'area del sottotetto, come delimitata dalle pareti perimetrali, e che sia rispettata l'altezza massima dell'edificio assentita dal titolo che ne ha previsto la costruzione. Resta fermo quanto previsto dalle leggi regionali più favorevoli».

Il secondo polo, invece, sotto un profilo più propriamente economico finanziario, attiene alle risorse stanziare in favore di programmi e progetti di rigenerazione urbana.

Tra questi, in disparte i meno recenti interventi di "riqualificazione urbana"<sup>23</sup>, è qui possibile solo fare riferimento al «Fondo per il contrasto al consumo del suolo», istituito con legge n. 197/2022 (legge di bilancio 2023), cui si aggiungono, in particolare, gli stanziamenti di cui alla Missione 5, componente 2 del Piano nazionale di ripresa e resilienza relativi ai progetti di rigenerazione urbana per ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale, ai piani urbani integrati, al programma innovativo della qualità dell'abitare e alla rigenerazione degli impianti sportivi nelle aree più svantaggiate<sup>24</sup>.

### 3.2. *L'attivismo delle regioni in assenza dei principi fondamentali riservati alla legge dello Stato*

Non può negarsi come le regioni, pur in assenza dei principi fondamentali statali, abbiano invero avviato percorsi legislativi autonomi per la promozione e il sostegno della rigenerazione delle aree urbane<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Su questi aspetti cfr. il dossier «Le politiche di rigenerazione urbana: prospettive e possibili impatti» realizzato dal Servizio studi della Camera dei deputati in collaborazione con l'istituto di ricerca CRESME e disponibile alla seguente pagina web [https://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/am0036d.pdf?\\_1729919747806](https://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/am0036d.pdf?_1729919747806) (cfr. spec. p. 29 ss.).

<sup>24</sup> Ci si riferisce alla versione vigente del PNRR italiano secondo le modifiche approvate con la decisione di esecuzione del Consiglio UE del 14 maggio 2024. Sulla rigenerazione urbana nel PNRR cfr. A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana come strategia di ripresa e resilienza*, in *Munus*, 2021, p. 329 ss.

<sup>25</sup> Sul tema v. G. TORELLI, *La rigenerazione urbana nelle recenti leggi urbanistiche e del governo del territorio*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 3/2017, p. 651 ss.; R.

Tali interventi normativi possono essere suddivisi in due gruppi principali, a seconda che i legislatori siano intervenuti in maniera organica sulle leggi regionali in materia di governo del territorio ovvero in maniera puntuale con l'adozione di provvedimenti legislativi aventi specificamente a oggetto misure tese a realizzare e favorire la rigenerazione urbana.

In questo senso, all'interno del primo e nutrito gruppo, è possibile far confluire (i) la l.r. Toscana n. 65/2014 nella quale il Capo III del Titolo V è rubricato «Disposizioni volte ad incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente e per la rigenerazione delle aree urbane degradate» e in esso all'individuazione degli interventi di rigenerazione urbana segue la disciplina del procedimento amministrativo per la presentazione delle relative proposte<sup>26</sup>; (ii) la l.r. Emilia-Romagna n. 24/2017 nella quale il Capo II del Titolo II è dedicato alla «Promozione del riuso e della rigenerazione urbana» ove, oltre alla previsione di deroghe al d.m. 1444/1968, sono disciplinate forme di incentivi e contributi regionali per interventi di rigenerazione urbana; (iii) la l.r. Marche n. 19/2023 nella quale il Capo VI del Titolo V è rubricato «Disposizioni in materia di rigenerazione urbana e territoriale» e in esso la rigenerazione urbana e territoriale, per i cui interventi è previsto un sistema di incentivazione regionale<sup>27</sup>, è definita quale «modalità integrata di governo del territorio per il contrasto al consumo di suolo, la riqualificazione dei sistemi insediativi e infrastrutturali esistenti e per l'eliminazione di situazioni di degrado»<sup>28</sup>; (iv) la l.r. Abruzzo n. 58/2023 nella quale il Capo I del Titolo II è dedicato a «Consumo del suolo a saldo zero e promozione della rigenerazione e riqualificazione urbana» ove sono individuate le tipologie di interventi e di incentivazione previste; (v) la l.r. Campania n. 16/2004 che, per come modificata in particolare dalle leggi regionali n. 13/2022 e n. 5/2024<sup>29</sup>, individua precisamente gli interventi di rigenerazione urbana e le procedure amministrative per la relativa realizzazione. Ancora all'interno di questo gruppo, possono essere richiamate (vi) la l.r. Sicilia n. 19/2020 ove all'art. 33 «Rigenerazione urbana e riqualificazione» sono precisati gli obiettivi perseguiti dalla rigenerazione urbana e gli

---

TONANZI, *La rigenerazione urbana alla luce di alcune recenti normative regionali*, in *Le Regioni*, nn. 5-6/2018, p. 947 ss.; B. BOSCHETTI, *Rigenerazione e legislazione regionale: verso un diritto (del governo del territorio) rigenerativo?*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2022, n. 2/2022, p. 63 ss.

<sup>26</sup> Cfr. artt. 125 e 126.

<sup>27</sup> Art. 26.

<sup>28</sup> Art. 25.

<sup>29</sup> Recanti rispettivamente «Disposizioni in materia di semplificazione edilizia, di rigenerazione urbana e per la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente» e «Modifiche alla legge regionale 22 dicembre 2004, n. 16 recante Norme sul Governo del territorio».

interventi a essa riconducibili<sup>30</sup>, nonché (vii) la l.r. Lombardia n. 12/2005, in particolare per come modificata dalla l.r. n. 18/2019 che ha introdotto l'art. 8-*bis* dedicato a «Promozione degli interventi di rigenerazione urbana e territoriale». Taluni riferimenti alla rigenerazione urbana sono poi contenuti (viii) nella l.r. Veneto n. 11/2004<sup>31</sup>, per come modificata dalle leggi regionali n. 14/2017 e n. 14/2019<sup>32</sup>, (ix) nella l.r. Umbria n. 1/2015, (x) nella l.p. Bolzano n. 9/2018, (xi) nella l.p. Trento n. 15/2015<sup>33</sup>. Al concetto di “riqualificazione” territoriale e/o urbana fanno, invece, riferimento la l.r. Valle d'Aosta n. 11/1998, per come modificata in specie dalla l.r. n. 5/2018; la l.r. Molise n. 17/2006 in collegamento, peraltro, con il recupero dell'edilizia residenziale pubblica<sup>34</sup>; la l.r. Sardegna n. 8/2015, per come modificata con legge n. 1/2021.

Nel secondo gruppo, invece, è possibile far confluire, innanzitutto, (i) la regione Puglia che nel lontano 2008 ha adottato la l.r. n. 21<sup>35</sup> che ha puntato sui programmi integrati di rigenerazione urbana quali «strumenti volti a promuovere la riqualificazione di parti significative di città e sistemi urbani mediante interventi organici di interesse pubblico»<sup>36</sup>; (ii) la regione Lazio che nel 2017 ha adottato la l.r. n. 7<sup>37</sup> la quale propone una nozione piuttosto ampia di rigenerazione urbana «comprendente [...] aspetti sociali, economici, urbanistici ed edilizi, anche per promuovere o rilanciare territori soggetti a situazioni di disagio o degrado sociali ed economici, favorendo forme di co-housing per la condivisione di spa-

<sup>30</sup> Cfr. anche art. 34 in tema di contenimento del consumo di suolo.

<sup>31</sup> Cfr. in particolare la disciplina del Piano di assetto del territorio (PAT).

<sup>32</sup> Recanti rispettivamente «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”» e «Veneto 2050: politiche per la riqualificazione urbana e la rinaturalizzazione del territorio e modifiche alla legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 “Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio”».

<sup>33</sup> Nell'ambito delle attività più specificamente rivolte alla riqualificazione urbana ed edilizia.

<sup>34</sup> Cfr. anche l.r. Molise n. 21/2014, recante «Istituzione dell'Ente regionale per l'Edilizia Sociale» e ai richiami in essa contenuti al contenimento del consumo del suolo e alla riqualificazione urbana (art. 1, comma 6).

<sup>35</sup> Recante «Norme per la rigenerazione urbana».

<sup>36</sup> Cfr. art. 2 il quale precisa che «[i] programmi si fondano su un'idea-guida di rigenerazione legata ai caratteri ambientali e storico-culturali dell'ambito territoriale interessato, alla sua identità e ai bisogni e alle istanze degli abitanti».

<sup>37</sup> Recante «Disposizioni per la rigenerazione urbana e per il recupero edilizio». In particolare, su questa legge v. in questo volume il contributo di L. BLUMETTI, *Ripensare alla città attraverso la rigenerazione urbana: brevi riflessioni sulla Legge della Regione Lazio n. 7 del 2017*.

zi ed attività»<sup>38</sup>; (iii) la regione Piemonte che nel 2018 ha adottato la l.r. n. 16<sup>39</sup> all'interno della quale il Capo IV del Titolo II disciplina misure per la rigenerazione urbana con la finalità di «promuovere e agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate e lo sviluppo di ambiti strategici, anche per aumentarne l'attrattività sociale ed economica e garantire una rete di servizi commerciali al cittadino, di servizi e attrezzature innovative al territorio, assicurando la massima integrazione tra rete distributiva e ambiente urbano»<sup>40</sup>; (iv) la regione Liguria che ancora nel 2018 ha adottato la l.r. n. 23<sup>41</sup> ove la rigenerazione urbana, di cui si individuano tipologie e forme di incentivazione, è inquadrata «quale alternativa strategica al consumo di nuovo suolo»<sup>42</sup>; (v) la regione Calabria che nel 2022 ha adottato la l.r. n. 25<sup>43</sup> la quale individua «nella rigenerazione urbana e territoriale lo strumento finalizzato a promuovere il governo sostenibile del territorio, a contenere il consumo del suolo, al recupero del patrimonio costruito per migliorarne la qualità non solo urbana, edilizia-architettonica ma anche territoriale, paesaggistica e ambientale, l'efficienza energetica e idrica, la sicurezza sismica e la dotazione tecnologica, per favorire la promozione di politiche urbane integrate e sostenibili, per il perseguimento della coesione sociale, della tutela dell'ambiente e del paesaggio e della salvaguardia delle funzioni ecosistemiche del suolo»<sup>44</sup>.

Paiono mantenere posizione autonoma, quanto alla “sede” che ospita la normativa regionale in tema di rigenerazione urbana, (i) il Friuli Venezia-Giulia ove all'interno della l.r. n. 1/2016, recante «Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater», è dedicato un articolo alla riqualificazione del patrimonio edilizio e rigenerazione urbana<sup>45</sup> e (ii) la Basilicata

---

<sup>38</sup> Cfr. art. 1, comma 1, lett. a).

<sup>39</sup> Recante «Misure per il riuso, la riqualificazione dell'edificato e la rigenerazione urbana».

<sup>40</sup> Cfr. art. 12, comma 1.

<sup>41</sup> Recante «Disposizioni per la rigenerazione urbana e il recupero del territorio agricolo».

<sup>42</sup> Cfr. art. 1.

<sup>43</sup> Recante «Norme per la rigenerazione urbana e territoriale, la riqualificazione e il riuso».

<sup>44</sup> Cfr. art. 1, comma 1.

<sup>45</sup> Cfr. art. 10. V. anche l.r. n. 5/2021 «Disciplina in materia di politiche integrate di sicurezza e ordinamento della polizia locale» ove all'art. 6, comma 1 lett. j), tra gli interventi per il miglioramento delle condizioni di sicurezza delle comunità locali, nel rispetto delle competenze dello Stato e degli enti locali, sono richiamati quelli relativi allo sviluppo di progetti di prevenzione ambientale e rigenerazione urbana volti a favorire condizioni di maggiore sicurezza e fruibilità degli spazi pubblici.

ove all'interno della l.r. n. 25/2009, recante «Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente» sono previste misure volte a ridurre il consumo del suolo.

### 3.3. *L'intreccio di titoli competenziali nella giurisprudenza costituzionale*

L'assetto normativo brevemente delineato nei paragrafi precedenti risente almeno di due sicuri fattori di criticità.

Il primo è riconducibile all'obsolescenza della legge urbanistica statale. La legge n. 1150/1942, infatti, precedendo finanche l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, non può che essere distante, anche soltanto guardando al dato temporale, dalle riflessioni confluite nella Dichiarazione di Toledo del 2010, per quanto prevedesse sin dal principio la competenza del Ministero dei lavori pubblici a vigilare sull'attività urbanistica «anche allo scopo di assicurare, nel rinnovamento ed ampliamento edilizio delle città, il rispetto dei caratteri tradizionali, di favorire il disurbanamento e di frenare la tendenza all'urbanesimo»<sup>46</sup>.

Il secondo è, invece, riconducibile all'intreccio di competenze legislative tra la materia "governo del territorio" nella quale, a partire dalla sentenza n. 303/2003, sono confluite le materie "urbanistica" e "edilizia" di cui al previgente art. 117 Cost.<sup>47</sup> e altre materie tra cui senz'altro quelle di cui all'art. 117, comma 2, lett. *l*) e *s*).

In questo senso, da un lato, al fine di individuare il punto di equilibrio tra potestà esclusiva statale in materia di ordinamento civile e potestà concorrente in materia di governo del territorio, la Corte costituzionale ha chiarito come «alle Regioni non sia precluso fissare distanze in deroga a quelle stabilite nelle normative statali, purché la deroga sia giustificata dal

---

<sup>46</sup> Cfr. art. 1, comma 2.

<sup>47</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 303/2003 ove è stato escluso che la materia "edilizia" fosse riconducibile alla competenza residuale regionale alla luce del mutato quadro costituzionale: in questo senso, «[l]a materia dei titoli abilitativi ad edificare appartiene storicamente all'urbanistica che, in base all'art. 117 Cost., nel testo previgente, formava oggetto di competenza concorrente. La parola "urbanistica" non compare nel nuovo testo dell'art. 117, ma ciò non autorizza a ritenere che la relativa materia non sia più ricompresa nell'elenco del terzo comma: essa fa parte del 'governo del territorio'. Se si considera che altre materie o funzioni di competenza concorrente, quali porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, sono specificamente individuati nello stesso terzo comma dell'art. 117 Cost. e non rientrano quindi nel 'governo del territorio', appare del tutto implausibile che dalla competenza statale di principio su questa materia siano stati estromessi aspetti così rilevanti, quali quelli connessi all'urbanistica, e che il 'governo del territorio' sia stato ridotto a poco più di un guscio vuoto» (cfr. punto 11.1. del *Considerato in diritto*).

perseguimento di interessi pubblici ancorati all'esigenza di omogenea conformazione dell'assetto urbanistico di una determinata zona, non potendo la deroga stessa riguardare singole costruzioni, individualmente ed isolatamente considerate»<sup>48</sup>.

Dall'altro, il Giudice delle leggi ha avuto modo di precisare come «quando gli interventi individuati come necessari e realizzati dallo Stato, in vista di interessi unitari di tutela ambientale, concernono l'uso del territorio, e in particolare la realizzazione di opere e di insediamenti atti a condizionare in modo rilevante lo stato e lo sviluppo di singole aree, l'intreccio, da un lato, con la competenza regionale concorrente in materia di governo del territorio, oltre che con altre competenze regionali, dall'altro lato con gli interessi delle popolazioni insediate nei rispettivi territori, impone che siano adottate modalità di attuazione degli interventi medesimi che coinvolgano, attraverso opportune forme di collaborazione, le Regioni sul cui territorio gli interventi sono destinati a realizzarsi»<sup>49</sup>.

Venendo ai profili che qui rilevano maggiormente, la Corte costituzionale ha in tempi recenti avuto occasione di pronunciarsi in tema di rigenerazione urbana sia con riguardo alla competenza legislativa che a quella amministrativa.

Sotto il primo punto di vista, gli interventi in «ambito di urbanistica, di riqualificazione e rigenerazione urbana» sono stati ricondotti alla materia «governo del territorio» di cui all'art. 117, comma 3, Cost.<sup>50</sup> e da ciò è fatto derivare che «le norme dettate dallo Stato possano trovare legittimazione se stabiliscono principi fondamentali, secondo quanto previsto dall'art. 117, terzo comma, Cost., ovvero se dettate per effetto della 'chiamata in sussidiarietà', purché vengano garantite idonee procedure collaborative»<sup>51</sup>.

Sotto il secondo punto di osservazione, è stato sottolineato come «[L]a funzione attinente alla pianificazione urbanistica non può essere oltre misura compressa dal legislatore regionale, perché il potere dei Comuni di autodeterminarsi in ordine all'assetto e alla utilizzazione del proprio territorio non costituisce elargizione che le Regioni, attributarie di competenza in materia urbanistica, siano libere di compiere e la suddetta competenza regionale non può mai essere esercitata in modo che ne risulti vanificata l'autonomia dei Comuni»<sup>52</sup>: la funzione di pianificazione comunale, in altri

---

<sup>48</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 119/2020 (che sul punto richiama le sentenze nn. 13/2020, 41 e 50/2017, 134/2014, 6/2013).

<sup>49</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 62/2005 (cfr. punto n. 16 del Considerato in diritto).

<sup>50</sup> Sul tema v. G.F. CARTEI, *Rigenerazione urbana e governo del territorio*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 3/2017, pp. 603 ss.

<sup>51</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 70/2023 (cfr. punto 4.2. del Considerato in diritto).

<sup>52</sup> Secondo la Corte «l'autonomia comunale non implica una riserva intangibile di

termini, «rientra in quel nucleo di funzioni amministrative intimamente connesso al riconoscimento del principio dell'autonomia comunale» di talché la relativa compressione integra la violazione dell'art. 117, comma 2, lett. p) Cost. in materia di funzioni fondamentali degli enti locali<sup>53</sup>.

#### 4. *Prospettive de iure condendo a partire dal d.d.l. A.S. 29 (NT) della XIX legislatura*

Restringendo il campo di osservazione alla legislatura in corso al momento in cui si scrive, va rilevato che sul tema in esame risultano davvero numerosi i disegni di legge di iniziativa parlamentare presentati alla Camera dei Deputati<sup>54</sup>

---

funzioni, né esclude che il legislatore competente possa modulare gli spazi dell'autonomia municipale a fronte di esigenze generali che giustifichino ragionevolmente la limitazione di funzioni già assegnate agli enti locali. Più specificamente, va escluso che il 'sistema della pianificazione' assurga a principio così assoluto e stringente da impedire alla legge regionale – che è fonte normativa primaria sovraordinata rispetto agli strumenti urbanistici locali – di prevedere interventi in deroga a tali strumenti». Ove, dunque, si assuma lesa la potestà pianificatoria comunale «lo scrutinio di legittimità costituzionale si concentrerà dapprima, in astratto sulla legittimità dello scopo perseguito dal legislatore regionale e quindi in concreto sulla necessità, sulla adeguatezza e sul corretto bilanciamento degli interessi coinvolti, così da verificare se la sottrazione di potere ai Comuni costituisca effettivamente il minimo mezzo utile per perseguire gli scopi del legislatore regionale. Tale giudizio di proporzionalità consente di appurare se, per effetto di una normativa regionale rientrante nella materia del governo del territorio, non venga menomato il nucleo delle funzioni fondamentali attribuite ai Comuni all'interno del 'sistema della pianificazione', così da salvaguardarne la portata anche rispetto al principio autonomistico ricavabile dall'art. 5 Cost.» (così Corte costituzionale, sentenza n. 202/2021).

<sup>53</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 179/2019.

<sup>54</sup> Alla Camera dei deputati risulta non ancora iniziato l'esame nella 8ª Commissione permanente (Ambiente, territorio e lavori pubblici) dei seguenti d.d.l.: A.C. 2018 di iniziativa PD-IDP, recante «Disposizioni in materia di piani particolareggiati o di lottizzazione convenzionata, di destinazione dei proventi di titoli edilizi e di sanzioni in materia edilizia nonché di programmazione e incentivazione di interventi per la rigenerazione urbana»; A.C. 1987 di iniziativa FDI, recante «Disposizioni in materia di piani particolareggiati o di lottizzazione convenzionata e di interventi di ristrutturazione edilizia connessi a interventi di rigenerazione urbana»; A.C. 1812 di iniziativa FDI, recante «Disposizioni in materia di rigenerazione urbana e modifiche al testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380»; A.C. 1531 di iniziativa LEGA, recante «Istituzione di un elenco nazionale dei comuni virtuosi per la realizzazione di interventi di rigenerazione urbana, al fine dell'attribuzione di forme di premialità nella partecipazione a bandi di finanziamento nazionali»; A.C. 1430 di iniziativa M5S, recante «Disposizioni per il contrasto del consumo di suolo, il riuso e la rigenerazione urbana»; A.C. 787 di iniziativa AVS, recante «Disposizioni per il conte-

e al Senato della Repubblica<sup>55</sup>.

Tra questi, si ritiene di soffermarsi in particolare sul d.d.l. A.S. 29 (NT), non soltanto in considerazione dello stato di avanzamento dell'esame nell'8ª Commissione permanente («Ambiente, transizione ecologica, energia, lavori pubblici, comunicazioni, innovazione tecnologica») in sede redigente, quanto altresì per il fatto che il Nuovo Testo deriva dalla congiunzione di ben 8 d.d.l. di iniziativa di senatori appartenenti a gruppi parlamentari di maggioranza e di opposizione<sup>56</sup>.

---

nimento del consumo di suolo e la rigenerazione urbana nonché delega al Governo per l'introduzione di misure fiscali agevolative»; A.C. 394 di iniziativa M5S, recante «Interventi per la tutela, il risanamento ambientale e la rigenerazione urbana, sociale ed economica del centro storico della città di Cosenza»; A.C. 219 di iniziativa PD-IDP, recante «Disposizioni in materia di rigenerazione urbana e delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle leggi in materia edilizia»; A.C. 171 di iniziativa LEGA, recante «Disposizioni per la realizzazione di interventi di rigenerazione urbana e ambientale». Risulta, altresì, non ancora iniziato l'esame nella 6ª Commissione permanente (Finanze) dei d.d.l. A.C. 1442 di iniziativa FDI, recante «Agevolazioni fiscali in favore delle imprese insediate nei centri storici urbani e nei piccoli comuni nonché istituzione di un fondo per la rigenerazione urbana e la riqualificazione abitativa, economica e produttiva dei medesimi» e A.C. 371 di iniziativa LEGA, recante «Incentivi fiscali per la rigenerazione del suolo edificato». Risulta invece avviato nell'8ª Commissione l'esame di A.C. di iniziativa PD-IDP, recante «Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo e la rigenerazione urbana» e A.C. 1987 di iniziativa FDI, recante «Disposizioni in materia di piani particolareggiati o di lottizzazione convenzionata e di interventi di ristrutturazione edilizia connessi a interventi di rigenerazione urbana».

<sup>55</sup> Al Senato della Repubblica risulta non ancora iniziato l'esame nella 8ª Commissione permanente (Ambiente, transizione ecologica, energia, lavori pubblici, comunicazioni, innovazione tecnologica) dei seguenti d.d.l.: A.S. 1113 di iniziativa FDI, recante «Disposizioni in materia di rigenerazione urbana e delega al Governo per la semplificazione delle disposizioni legislative in materia urbanistica»; A.S. 896 di iniziativa LSP-PSd'Az, recante «Disposizioni in materia di rigenerazione urbana, nonché delega al Governo per la redazione di un testo unico in materia di edilizia». Risulta, altresì, non ancora iniziato l'esame nella 5ª Commissione permanente (Bilancio) del d.d.l. A.S. 220 di iniziativa M5S, recante «Misure per lo sviluppo e la rigenerazione economica e sociale dei comuni delle aree interne» e nelle commissioni riunite 8ª (Ambiente, transizione ecologica, energia, lavori pubblici, comunicazioni, innovazione tecnologica) e 9ª (Industria, commercio, turismo, agricoltura e produzione agroalimentare) del d.d.l. l'A.S. di iniziativa PD-IDP, recante «Misure per il contenimento del consumo del suolo e il riuso del suolo edificato e deleghe per la disciplina in materia di rigenerazione delle aree urbane degradate e per la definizione di incentivi di natura fiscale».

<sup>56</sup> Ed in particolare di A.S. 29 di iniziativa PD-IDP, recante «Misure per la rigenerazione urbana»; A.S. 42 di iniziativa PD-IDP, recante «Disposizioni per il contrasto al consumo di suolo e per promuovere il riuso e la rigenerazione urbana»; A.S. 761 di iniziativa FI-BP-PPE, recante «Disposizioni in materia di rigenerazione urbana»; A.S. 863 di iniziativa FI-BP-PPE, recante «Disposizioni in materia di rigenerazione urbana»; A.S. 903 di iniziativa LSP-PSd'Az, recante «Disposizioni in materia di rigenerazione urbana»; A.S. 1028

Il disegno di legge, in attuazione degli articoli 9, 41, 42, 44 e 117, comma 3 Cost., degli articoli 11 e 191 TFUE, nonché della Convenzione europea sul paesaggio del 2000, nell'ambito della materia del "governo del territorio" e anche al fine di conseguire entro il 2050 l'azzeramento del consumo di suolo, individua nella rigenerazione urbana «lo strumento finalizzato al recupero del patrimonio costruito per migliorarne la qualità, l'efficienza energetica e idrica, la sicurezza sismica e la dotazione tecnologica, nonché alla promozione di politiche urbane integrate e sostenibili, in modo da perseguire la coesione sociale, la tutela dell'ambiente e del paesaggio e la salvaguardia delle funzioni ecosistemiche del suolo»<sup>57</sup>.

Più precisamente, la rigenerazione urbana è definita come quella serie di «azioni di trasformazione urbana ed edilizia in ambiti urbani su aree e complessi edilizi, prioritariamente su quelli caratterizzati da degrado urbanistico, edilizio, ambientale o socio-economico, che non determinino consumo di suolo o, comunque, secondo criteri che utilizzino metodologie e tecniche relative alla sostenibilità ambientale, determinino un "saldo zero" di consumo di suolo anche mediante azioni di rinaturalizzazione dei suoli consumati in modo reversibile, con il recupero dei servizi ecosistemici persi, tramite la de-impermeabilizzazione, la bonifica, nonché l'innalzamento del potenziale ecologico-ambientale e della biodiversità urbana»<sup>58</sup>.

La proposta istituisce una *governance* della rigenerazione urbana articolata su tre livelli. A tal fine, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – Direzione generale per l'edilizia statale, le politiche abitative, la riqualificazione urbana e gli interventi speciali è chiamato a esercitare funzioni di indirizzo e di coordinamento delle politiche di rigenerazione urbana, anche con riguardo alla disponibilità dei fondi pubblici; le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano hanno il compito di individuare le priorità di intervento a livello regionale, nonché risorse, incentivi e semplificazioni per favorire la rigenerazione; ai comuni, infine, spetta lo svolgimento dell'attività di programmazione, in forma singola o in forma associata<sup>59</sup>.

Tra gli strumenti per l'attuazione della rigenerazione urbana, oltre agli interventi da parte di soggetti privati<sup>60</sup>, si prevede un "programma nazionale per la rigenerazione urbana" composto, in via straordinaria, da progetti,

---

di iniziativa M5S, recante «Rigenerazione urbana e uso sostenibile del suolo»; A.S. 1122 di iniziativa FdI, recante «Disposizioni in materia di rigenerazione urbana»; A.S. 1131 di iniziativa Misto, Azione-Renew Europe, recante «Disposizioni in materia di politiche, programmi e interventi di rigenerazione urbana».

<sup>57</sup> Cfr. art. 1, comma 1.

<sup>58</sup> Art. 2, comma 1, lett. b).

<sup>59</sup> Art. 3. Sulla programmazione comunale cfr. anche art. 5.

<sup>60</sup> Art. 7.

piani e programmi previsti dal PNRR e, a regime, dal Piano nazionale per la rigenerazione urbana. Quest'ultimo, adottato con d.P.C.M. e inserito annualmente nell'allegato "Infrastrutture" al Documento di economia e finanza (DEF), contiene «a) la definizione degli obiettivi della rigenerazione urbana; b) la scelta dei criteri, basati su indicatori territoriali socio-economici, per definire le priorità di intervento; c) le tipologie di intervento oggetto di finanziamento nazionale; d) le risorse disponibili e le relative fonti di finanziamento; e) il sistema di monitoraggio e valutazione sull'attuazione del Programma»<sup>61</sup>.

Nell'ambito delle previsioni di portata economico finanziaria<sup>62</sup>, si segnala, poi, l'istituzione del «Fondo nazionale per la rigenerazione urbana» le cui risorse sono destinate in modo vincolato al finanziamento degli interventi di rigenerazione attuativi del Piano nazionale per la rigenerazione urbana<sup>63</sup>.

## 5. *Il territorio e le riforme. Considerazioni conclusive*

Venendo a concludere, pare potersi rilevare che, pur nel disomogeneo panorama legislativo descritto, la rigenerazione urbana, quale speciale espressione di un modello di crescita rigenerativo, si accompagna di norma al contenimento del consumo di suolo<sup>64</sup> e al contempo non si risolve in esso, guardando, piuttosto, al territorio non soltanto nella sua dimensione, per così dire, fisica, quanto altresì in quella sociale, economica e ambientale.

Questa ambizione normativa, tuttavia, non può che passare attraverso una grande stagione di riforme che, con l'obiettivo di preservare e promuovere la funzione inclusiva e di mitigazione delle disuguaglianze propria delle città<sup>65</sup>, attui, in disparte gli specifici titoli competenziali di cui all'art. 117

---

<sup>61</sup> Art. 4. In via transitoria, l'ultimo comma prevede che i programmi di rigenerazione urbana approvati dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano e in vigore mantengano la propria efficacia fino a completamento.

<sup>62</sup> Cfr. anche art. 9 («Destinazione dei proventi dei titoli abilitativi edilizi») e art. 11 («Incentivi economici e fiscali»).

<sup>63</sup> Art. 10.

<sup>64</sup> Sul legame tra consumo di suolo e rigenerazione urbana v. P. CARPENTIERI, *Il "consumo" del territorio e le sue limitazioni. La "rigenerazione urbana"*, in *federalismi.it*, n. 1/2020, p. 1 ss. e spec. 6 ss. Sulla rigenerazione urbane come principale strumento di contenimento del consumo di suolo v. F. GIGLIONI, *La sostenibilità ambientale come vincolo giuridico per la rigenerazione urbana*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2020, p. 16 ss. e spec. 20 ss.

<sup>65</sup> Su questi aspetti v. M. GORLANI, *Il profilo costituzionale della rigenerazione urbana come nuova prospettiva della pianificazione territoriale*, in *Queste istituzioni*, n. 3/2022, p. 45 ss.

Cost., gli artt. 3, commi 2, 9 e 41 per come modificati dalla legge cost. n. 1/2022, e 44 Cost.<sup>66</sup>, e dunque di quella equità dei rapporti sociali che la Costituzione impone.

E tali interventi legislativi pretendono il superamento non soltanto della legge n. 1150/1942 con conseguente emanazione dei principi fondamentali statali nella materia “governo del territorio”, ma altresì del d.lgs. n. 267/2000 (Testo unico degli enti locali) che, adottato prima dell’entrata in vigore della legge cost. n. 3/2001 e messo a dura prova dall’adozione della legge n. 56/2014, conferma e consolida l’obsolescenza dei principali blocchi normativi che nell’ordinamento italiano attengono al territorio e agli enti che su di esso insistono.

---

<sup>66</sup> Sulla possibilità di una modifica “additiva” dell’art. 44 Cost. v. F. SANCHINI, *Rigenerazione urbana e Costituzione*, in *federalismi.it*, n. 19/2024, p. 220 ss. e spec. 236 ss.

FRANCESCA NUGNES

POLITICHE ABITATIVE  
E CONTRASTO ALLA *HOMELESSNESS*.  
LA LOTTA ALLA POVERTÀ ABITATIVA  
IN CHIAVE RIGENERATIVA

SOMMARIO: 1. La lotta alla povertà abitativa nell'intreccio tra giustizia ambientale e giustizia sociale. – 2. Il diritto all'abitare pilastro della città di pari dignità sociale. – 3. Le potenzialità della rigenerazione "dal basso". – 4. Modelli e percorsi di micro-rigenerazione. – 5. Osservazioni conclusive.

1. *La lotta alla povertà abitativa nell'intreccio tra giustizia ambientale e giustizia sociale*

La riflessione parte dalla considerazione che la rigenerazione urbana, tra i principali strumenti dell'economia circolare, costituisce una strategia chiave per la tutela dell'ambiente, compreso quello urbano. Gli interventi di rigenerazione condotti in ambiente urbano possono rivelarsi efficaci nel conciliare le esigenze economiche con quelle ambientali e sociali. A tal fine occorre concepire la pianificazione e lo sviluppo urbano secondo «le concezioni più avanzate di territorio, visto non più semplicemente come spazio topografico per edificare, ma come una risorsa complessa con molteplici vocazioni (ambientali, culturali, produttive, storiche)», tutte riconducibili a una dimensione sociale<sup>1</sup>.

L'importanza dell'approccio rigenerativo nel contrastare la povertà abitativa<sup>2</sup>,

---

<sup>1</sup> Corte cost., sent. 16 luglio 2019, n. 179; in questo senso evidenzia la configurazione di una tutela "urbanistica" dell'ambiente P.G. PORTALURI, *L'ambiente e i piani urbanistici*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 237 ss.; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Governo del territorio e ambiente, ibidem*, p. 220 ss.; P. MADDALENA, *Il diritto dell'ambiente. Una riflessione giuridica sulla difesa ecologica del pianeta*, La Scuola di Pitagora, Napoli, 2012.

<sup>2</sup> La povertà abitativa è caratterizzata da diverse forme e gravità di disagio, dal sovraffollamento al costo di accesso e manutenzione della casa, dall'abitare in alloggi situati in quartieri non adeguatamente serviti all'abitare occupando abusivamente un alloggio, fino all'abitare

soprattutto nelle forme più estreme come la *homelessness*<sup>3</sup>, si coglie guardando al legame esistente tra giustizia ambientale e giustizia sociale, ampiamente riconosciuto sia dalla letteratura di diritto costituzionale sia da studi internazionali<sup>4</sup>; essi dimostrano come la tutela dell'ambiente, compreso quello urbano, sia legata alla garanzia della pari dignità sociale (art. 3 Cost.), evidenziando come una cattiva gestione del territorio e delle risorse abbia effetti negativi di varia intensità, incidendo più duramente sulle fasce già vulnerabili della popolazione.

Peraltro, su questi temi è insorto un movimento globale di opposizione ai cambiamenti climatici che promuove una “giustizia ambientale” rivendicata in ragione della crescente consapevolezza della stretta relazione tra ingiustizia ambientale e disuguaglianze sociali ed economiche<sup>5</sup>.

Tali riflessioni sono supportate dall'attuale formulazione dell'art. 9 Cost.,

---

in alloggi strutturalmente inadeguati e alle forme estreme di completa deprivazione di una dimora. L'espressione “povertà abitativa”, pertanto, assume una valenza generale indicando condizioni caratterizzate da diverse forme di disagio abitativo, comprese le condizioni di “rischio abitativo” in cui il disagio non ancora si è concretizzato ma ha alte probabilità di farlo; in argomento A. TOSI, *Povertà e domanda sociale di casa: la nuova questione abitativa e le categorie delle politiche*, in *Riv. pol. soc.*, n. 3/2006, p. 61 ss.

<sup>3</sup> Si tratta di una condizione di origine multifattoriale, di una povertà estrema (materiale e immateriale), di esclusione sociale, di disagio esteso oltre la soglia dei bisogni primari, fino alla dimensione dei bisogni e delle aspettative di ordine relazionale emotivo ed affettivo, nel cui ambito l'accesso all'alloggio costituisce un elemento fondamentale di base per il processo di reintegrazione. Cfr. FEDERAZIONE ITALIANA DEGLI ORGANISMI PER LE PERSONE SENZA FISSA DIMORA (Fio. spd), *Le persone senza dimora in Italia*, consultabile su [fiospd.org/persone-senza-dimora](http://fiospd.org/persone-senza-dimora); la Federazione Europea delle organizzazioni che lavorano con persone senza dimora (FEANTSA) ha elaborato una classificazione ETHOS (*European Typology of Homeless and Housing Exclusion*) secondo cui il disagio è qualificato in base a quattro macrocategorie concettuali: *senza tetto, senza casa, sistemazione insicura, sistemazione inadeguata*.

<sup>4</sup> R. BIFULCO-E. SCOTTI, *Equità ambientale e sviluppo sostenibile: spunti per una riflessione a partire dall'esperienza dell'Environmental Justice*, in G. CERRINA FERONI-T.E. FROSINI-L. MEZZETTI-L. PETRILLO (a cura di), *Ambiente, energia alimentazione. Modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*, I, Fondazione Cesifin, [www.cesifin.it](http://www.cesifin.it), p. 169 ss.; nella letteratura internazionale, ex multis, D.R. BOYD, *UN Human Rights Council - Special Rapporteur on the Issue of Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment, Issue of Human Rights Obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable Environment*, 8 gennaio 2019, in [digitallibrary.un.org](http://digitallibrary.un.org); I. MIKATI-A.F. BENSON-T.J. LUBEN-J.D. SACKS-J. RICHMOND-BRYANT, *Disparities in Distribution of Particulate Matter Emission Sources by Race and Poverty Status*, in *American Journal of Public Health*, 2018, p. 1 ss.

<sup>5</sup> L. RONCHETTI, *Il bilanciamento tra tutela dell'ambiente e garanzia dei diritti costituzionali. Un eco-costituzionalismo in nome della giustizia ambientale*, in M. CECCHETTI-L. RONCHETTI-E. BRUTI LIBERATI, *Tutela dell'ambiente: diritti e politiche*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, p. 59 ss.

in cui la tutela ambientale emerge non solo come valore costituzionale, ma come «principio fondamentale di carattere oggettivo, affidato alla cura di politiche pubbliche specifiche», da orientare anche verso l'interesse delle generazioni future<sup>6</sup>. In questa ottica, il contrasto alla povertà abitativa attraverso la rigenerazione urbana si colloca al centro di una trama costituzionale fondata su una duplice intersezione tra due forme di solidarietà. Da un lato, la solidarietà verticale o paterna che impone ai pubblici poteri la rimozione degli ostacoli che limitano “di fatto” l'eguaglianza (art. 3 Cost.); dall'altro, la solidarietà orizzontale o fraterna, valorizzata dall'art. 118, comma 4, Cost., che incoraggia la collaborazione tra cittadini e istituzioni<sup>7</sup>. Questa interazione produce effetti che si protraggono nel tempo, assumono una valenza intergenerazionale oltre che intragenerazionale, anche per le decisioni in materia di giustizia sociale, analogamente a quelle in materia ambientale. Recenti rapporti Caritas, infatti, dimostrano come la povertà, inclusa quella abitativa, tenda a trasmettersi alle generazioni successive: chi nasce da genitori poveri e cresce in condizioni di povertà abitativa ha una probabilità elevata di rimanere in condizioni di povertà anche in età adulta<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Così M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente*, in M. CECCHETTI-L. RONCHETTI-E. BRUTI LIBERATI, *Tutela dell'ambiente*, cit., p. 305; ID., *Osservazioni e ipotesi per un intervento di revisione dell'art. 9 della Costituzione avente ad oggetto l'introduzione di una disciplina essenziale della tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale. Audizione presso la 1ª Commissione permanente del Senato della Repubblica “Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione”*, in *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, n. 1/2020, specie p. 16 ss.; ID., *La disciplina sostanziale della tutela dell'ambiente nella Carta repubblicana: spunti per un'analisi della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 4/2022, p. 797 ss.; analoghe modifiche costituzionali volte a rafforzare la tutela dell'ambiente sono state apportate alla Legge fondamentale tedesca con legge del 27 ottobre 1994, art. 20 A, che attribuisce allo Stato il compito di tutelare i fondamenti naturali della vita anche nell'interesse delle future generazioni; più recentemente il Tribunale costituzionale federale, il 24 marzo 2021 ha dichiarato l'incostituzionalità di alcune disposizioni del *Bundes-Klimaschutzgesetz* del 2019, concernenti limiti di emissioni inquinanti, dichiarando che nel bilanciamento con i diversi interessi vanno considerati gli effetti potenzialmente irreversibili derivanti dagli agenti inquinanti, specie nell'interesse delle future generazioni i cui diritti di libertà non possono essere esposti al pericolo dai decisori pubblici (*Bundesverfassungsgericht*, 24 marzo 2021, 1 BvR 2656/18); la sentenza è commentata da R. BIFULCO, *Cambiamento climatico, generazioni future (e sovranità) in una storica sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco*, in *Astrid Rassegna*, n. 12/2021, p. 1.

<sup>7</sup> S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, in *Dir. soc.*, 1996, p. 4.

<sup>8</sup> D. TURRI, *Non si misura a pane, a casa, a caldo la condizione di povertà dei minori*, in CARITAS ITALIANA, *Tutto da perdere. Rapporto su povertà ed esclusione sociale in Italia, 2023*, p. 61 ss., specie p. 65; sulla forza intergenerazionale della povertà e sulla sua ereditarietà F. DE LAUSO, *Pavimenti appiccicosi: quando la povertà si tramanda di generazione in generazione. Prima indagine nazionale su un campione rappresentativo di beneficiari Caritas*, in

In questo quadro la sfida per il decisore pubblico sarà quindi quella di perseguire un duplice bilanciamento tra gli interessi intragenerazionali e intergenerazionali, tenendo conto del collegamento tra giustizia sociale e tutela ambientale<sup>9</sup>. Lo scenario più evidente in cui si disputerà questa sfida è quello urbano delle nostre città in cui si può cogliere più agevolmente la capacità del decisore pubblico nel perseguire obiettivi di giustizia sociale nel rispetto degli obiettivi di tutela dell'ambiente.

## 2. *Il diritto all'abitare pilastro della città di pari dignità sociale*

La centralità dello scenario urbano nel promuovere obiettivi di giustizia ambientale e sociale è stata colta anche dall'Agenda Urbana per l'Unione Europea, adottata il 30 maggio 2016, con cui sono stati fissati diversi obiettivi quali: l'integrazione dei migranti e dei rifugiati, il miglioramento della qualità dell'aria, la riduzione della povertà urbana, la promozione dell'occupazione e, con riferimento al tema che ci occupa, il diritto alla casa, l'uso di strumenti dell'economia circolare, la transizione verso energie sostenibili, l'uso sostenibile del suolo, l'adozione di soluzioni ecologiche<sup>10</sup>.

---

CARITAS ITALIANA, *L'anello debole. Rapporto 2022 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, Edizioni Palumbi, Teramo, 2022.

<sup>9</sup> R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, FrancoAngeli, Milano, 2008, specie p. 165 ss.; lo stesso A. in *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in *Analisi giuridica dell'economia*, n. 1/2022, p. 21 ritiene essere fuor di dubbio che con la costituzionalizzazione delle generazioni future si acquisisce anche tutto l'*acquis* relativo allo sviluppo sostenibile, considerato che obiettivo di quest'ultimo è la ricomposizione degli interessi delle generazioni del presente con quelli delle generazioni del futuro; M. D'AMICO, *Audizione sui disegni di legge costituzionale nn. 83 e connessi*, in *Oss. cost.*, 3 dicembre 2019, p. 106; G. ZAGREBELSKY, *Diritti per forza*, Einaudi, Torino, 2017, p. 117.

<sup>10</sup> In questo senso anche la *New Urban Agenda*, adottata durante la Conferenza delle Nazioni Unite sull'edilizia abitativa e lo sviluppo urbano sostenibile (Habitat III) dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nella sua sessantottesima sessione plenaria a Quito il 23 dicembre 2016. In generale, si delinea un "ideale di città per tutti", in cui sono centrali l'uguaglianza nell'accesso e nell'uso degli spazi urbani e degli insediamenti umani. La principale finalità dell'agenda è la promozione dell'inclusività e la garanzia che gli abitanti, presenti e futuri, possano contribuire a costruire città giuste, sicure, sane e accessibili, in grado di "promuovere la prosperità e la qualità della vita per tutti". In particolare, dal documento si possono identificare le caratteristiche principali di una città giusta quali: equità sociale; inclusività; sostenibilità ambientale; democrazia e partecipazione; accessibilità e mobilità; economia locale equa e sostenibile che si concretizza nel supporto a economie locali che offrano opportunità di lavoro equo e sostenibile e che promuovano le imprese locali; spazi pubblici di qualità, sicuri, accoglienti e inclusivi. Una "città giusta" non è solo

Si coglie una consapevolezza del fatto che sempre più spesso nelle grandi città il nesso tra giustizia ambientale e giustizia sociale è comprovato dalla coincidenza tra le aree maggiormente degradate sotto il profilo ambientale e quelle in cui vivono fasce sociali più deboli, con lavori precari, disoccupati spesso immigrati<sup>11</sup>. In queste aree a basso reddito sono solitamente collocati discariche, impianti industriali inquinanti il cui impatto sulla salute degli abitanti e sulla loro “qualità dell’abitare” è decisamente negativo<sup>12</sup>.

Peraltro, si tratta di aree urbane da cui le fasce a basso reddito difficilmente potranno spostarsi poiché le città sono avviluppate da dinamiche di gentrificazione che, unitamente a quelle di finanziarizzazione in atto da tempo, spingono verso l’alto i prezzi delle abitazioni contribuendo non solo a consolidare la condizione delle fasce deboli in case insalubri in quartieri insalubri, ma anche ad aggravare l’emarginazione di quanti non riescono ad accedere ad un alloggio a prezzi abbordabili. Le stesse dinamiche contribuiscono ad aumentare le rendite urbane configurando una disuguaglianza tra coloro che fanno parte della “città” e coloro che ne sono esclusi, costretti a vivere in condizioni di povertà abitativa, sempre più spesso estrema<sup>13</sup>. Ad emergere è la centralità della lotta alla povertà abitativa, specie nelle forme estreme della *homelessness*, quale pilastro essenziale per la costruzione di una città giusta, di pari dignità sociale, nel senso indicato dall’art.3, comma 2, Cost., per la quale una condizione necessaria, sebbene non sufficiente, è la garanzia di alloggi a prezzi accessibili. A questa si aggiunge la necessa-

---

un luogo fisico, ma anche un processo continuo di ascolto, apprendimento e adattamento alle esigenze e aspirazioni dei suoi abitanti, con l’obiettivo di migliorare costantemente la qualità della vita per tutti.

<sup>11</sup> Prima dell’Agenda del 2016, alcuni precedenti sono identificabili nell’Agenda territoriale dell’Unione europea («Verso un programma d’azione europeo per lo sviluppo spaziale e la coesione territoriale») e alla Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili, entrambe approvate in occasione del Consiglio informale dei ministri responsabili per la pianificazione e lo sviluppo urbano del 24 e 25 maggio 2007, nonché alla Dichiarazione di Toledo sulla rigenerazione urbana integrata e il suo potenziale strategico per uno sviluppo urbano più intelligente, sostenibile e inclusivo nelle città europee, adottata nel corso del Consiglio informale del 21 e 22 giugno 2010; in argomento E. CARLONI, *Città intelligenti e agenda urbana: le città del futuro, il futuro delle città*, in *Munus*, n. 2/2016, p. 239 ss.

<sup>12</sup> In Italia è emblematico il caso dell’ex Ilva di Taranto in cui la tutela dell’ambiente e della salute sono entrati in un bilanciamento complesso, irrisolvibile rispetto al diritto al lavoro; sul tema R. BIFULCO-E. SCOTTI, *Equità ambientale e sviluppo sostenibile*, cit., p. 169 ss.; M.S. GIANNINI, *Diritto dell’ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, 1125.

<sup>13</sup> In argomento B. SECCHI, *La città dei ricchi e la città dei poveri*, 2013, p. 16; ID., *Il racconto urbanistico. La politica della casa e del territorio in Italia*, Einaudi, Torino, 1984, p. 88 ss.; F. LUCARELLI, *Diritto all’abitazione e preesistenze urbane*, Cooperativa Editrice Economia e Commercio, Napoli, 1976.

ria cura del complessivo ambiente urbano in cui tali alloggi sono collocati, coerentemente con un concetto di casa intesa non solo come luogo in cui si svolge la vita privata della persona e del suo nucleo, ma anche come elemento chiave per lo sviluppo delle capacità relazionali e spirituali dell'uomo<sup>14</sup>.

Come è noto, sebbene la nostra Costituzione non espliciti un diritto all'abitazione, tranne che all'art. 47 Cost., esso è radicato nel sistema configurato dal principio personalista (art. 2 Cost.), di eguaglianza sostanziale (art. 3, comma 2, Cost.), dall'utilità sociale dell'iniziativa economica privata oltre che dai fini sociali dell'attività economica (art. 41 Cost.) e dalla funzione sociale della proprietà (art. 42, comma 2 Cost.). D'altro canto, già la giurisprudenza costituzionale sin dagli anni Ottanta (sentt. n. 49/1987; n. 217/88; 404/88)<sup>15</sup> aveva evidenziato il nesso tra il diritto all'abitazione e il diritto ad una vita dignitosa, nesso che in diverse formule è stato rilevato anche per il diritto all'abitazione dei non cittadini (sent. nn. 44/2020, 9/2021; n. 112/2021; n. 67/2024). In questa prospettiva, si coglie la necessità di costruire un habitat in cui l'uomo, nel suo divenire persona, in condizioni di pari dignità sociale (art. 3 Cost.), possa godere dei diritti e assolvere ai doveri inderogabili di solidarietà sia come singolo, sia come parte delle formazioni sociali (art. 2 Cost.) di cui la città costituisce un esempio<sup>16</sup>. E, per le ragioni di equità intragenerazionale e intergenerazionale sopra accennate, occorre farlo secondo una chiave rigenerativa che punti al riuso e al recupero degli immobili e dello spazio urbano esistente, anche avvalendosi dei soggetti privati, specie dei soggetti del Terzo settore<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> G. TATARANO, *Accesso al bene «casa» e tutela privatistica*, in N. LIPARI (a cura di), *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, Laterza, Roma-Bari, 1974, p. 407 ss.; T. MARTINES, *Il «diritto alla casa»*, *ibidem*, p. 392 ss.

<sup>15</sup> Con la sentenza n. 217/1988, la Corte costituzionale ha assimilato il diritto all'abitazione ai "diritti inviolabili (...) di cui all'art. 2 Cost." e lo ha riconosciuto come un "diritto sociale fondamentale del cittadino, specificamente garantito dall'art. 47 Cost."; la stessa sentenza ricorda il dovere delle istituzioni pubbliche che compongono la Repubblica e dunque anche dello Stato di "creare le condizioni minime di uno Stato sociale", di concorrere "a garantire al maggior numero di cittadini possibile un fondamentale diritto sociale, quale è quello all'abitazione" e di contribuire "a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana". Corte cost. 11 febbraio 1988, n. 217, punto 5.2 del *Considerato in diritto*, in *Giur.cost.*, 1988, p. 833 ss.

<sup>16</sup> Corte cost., sent. 15 aprile 2010, n. 138, identifica le formazioni sociali con «ogni forma di comunità idonea a consentire e favorire il libero sviluppo della persona nella vita di relazione, nel contesto di una valorizzazione del modello pluralistico»; cfr. A. PIZZORUSSO, *Art. 128 suppl.*, in *Comm. cost.*, Branca, Bologna-Roma, 1996, p. 33.

<sup>17</sup> Si veda il contributo di C. Cortese in questo volume.

### 3. Le potenzialità della rigenerazione “dal basso”

Secondo un recente Rapporto dell’Agenzia delle Entrate<sup>18</sup>, in Italia esistono circa 7 milioni di unità immobiliari appartenenti a persone non fisiche e per il 75 per cento, oltre 5 milioni di immobili, non si conosce l’uso al quale sono destinate, il che induce a ritenere che esiste un patrimonio immobiliare che potrebbe essere reimpiegato in funzione di contrasto alla povertà abitativa.

Questo dato è completato dal constatare che sono diffusamente rilevabili edifici, quando non interi borghi, vacanti, abbandonati che sempre più spesso sono oggetto di recupero, di micro-rigenerazione da parte di cittadini e/o soggetti del Terzo settore, rivelando potenzialità strategiche della rigenerazione dal basso che andrebbero valorizzate.

Finora, infatti, le pratiche di rigenerazione sono state in gran parte improntate al modello “dall’alto” (top-down), attuate mediante una pianificazione urbanistica realizzata dai comuni i quali, grazie alla loro conoscenza del territorio, possono sviluppare le strategie più efficaci per promuovere lo sviluppo urbano<sup>19</sup>.

In senso inverso a questo modello, si è andata sviluppando la rigenerazione “dal basso” (bottom-up), maggiormente consapevole dei bisogni della comunità e rispondente a un ideale di città collaborativa e solidale (art. 2 Cost.) e di amministrazione condivisa (art. 118, comma 4, Cost.).

La micro-rigenerazione, infatti, si concretizza nella trasformazione di beni che sono «funzionali alla collettività, il cui uso trascurato o negletto ben potrebbe rappresentare un’occasione di riappropriazione attraverso la gestione condivisa pubblico-privato»<sup>20</sup>.

A tal proposito si parla di beni comuni urbani, c.d. *urban commons*, di cui sono state offerte diverse definizioni ma che certamente ricomprendono edifici vacanti o in disuso<sup>21</sup>; è in riferimento a questi ultimi che occor-

---

<sup>18</sup> Agenzia delle Entrate, *Gli Immobili in Italia*, in [www.agenziaentrate.gov.it](http://www.agenziaentrate.gov.it), 2023, p. 15.

<sup>19</sup> In assenza di una moderna legge quadro nazionale in materia sono state le diverse leggi regionali ad aver assunto un ruolo di primo piano nell’obiettivo di contenimento del suolo e di rigenerazione urbana; sul punto si veda il contributo di C. Napoli in questo volume.

<sup>20</sup> Così P. URBANI, *Nel decreto semplificazioni (l.120 2020) la disciplina degli usi temporanei dei beni comuni*, in [Pausania.it](http://Pausania.it), 19 ottobre 2020, richiamando S. SETTIS, *Com’è bella la città di qualità*, in *Il Sole 24 ore*, 3 giugno 2018.

<sup>21</sup> Secondo il Regolamento del comune di Torino approvato il 2 dicembre 2019, i beni comuni urbani sono «i beni, materiali, immateriali e digitali, che i cittadini e l’Amministrazione riconoscono essere funzionali all’esercizio dei diritti fondamentali della persona, al benessere individuale e collettivo, all’interesse delle generazioni future, attivandosi di conseguenza nei loro confronti ai sensi dell’articolo 118 ultimo comma della Costituzione,

re considerare quali strumenti giuridici possono essere impiegati in chiave rigenerativa e funzionale a contrastare la povertà abitativa estrema, in attesa di una legge quadro in materia di rigenerazione che, soprattutto dopo la riforma degli artt. 9 e 41 Cost., appare non più rinviabile.

In via preliminare appare opportuno ricordare che la categoria dei beni comuni ha suscitato numerose critiche da parte della dottrina, sia di diritto privato che pubblico; è stata evidenziata la genericità e la scarsa utilità della categoria, specie in ragione della distinzione tra proprietà pubblica e privata disposta in Costituzione<sup>22</sup>. Eppure, non può trascurarsi che in molte città italiane, in coerenza con l'art. 118, comma 4, Cost., sono state formalizzate e regolamentate iniziative promosse dalle comunità locali per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni urbani. Peraltro, in riferimento a questi beni la Corte di Cassazione aveva recepito la categoria dei beni comuni come beni che per la loro «natura intrinseca o per la loro finalità, risultano funzionali al soddisfacimento degli interessi della collettività. Tali beni, indipendentemente dal titolo di proprietà, sono da considerarsi ‘comuni’, poiché la loro funzione pubblica prevale sull’aspetto meramente patrimoniale»<sup>23</sup>. Da questa prospettiva, che individua il bene comune in ragione della sua funzionalità rispetto agli obiettivi di interesse generale, indipendentemente dalla titolarità, si muove la riflessione sui percorsi consentiti dalla Costituzione per riutilizzare tali beni in funzione di contrasto alla povertà abitativa. Il punto centrale risiede nella funzione sociale della proprietà, come stabilito dall'art. 42, comma 2, Cost., che da un lato tutela i diritti del proprietario, ma dall'altro pone l'accento sull'importanza di rispondere alle esigenze collettive in merito alla destinazione e all'uso dei beni, considerando sia la loro rilevanza sociale sia il contesto

---

per garantirne e migliorarne la fruizione collettiva e condividere con l'Amministrazione la responsabilità della loro cura, gestione condivisa o rigenerazione».

<sup>22</sup> L. RAMPA-Q. CAMERLENGO, *I beni comuni tra diritto ed economia: davvero un tertium genus?*, in *Pol. dir.*, 2014, pp. 253 ss.; una mappa concettuale dei beni comuni è offerta da V. CERULLI IRELLI-L. DE LUCIA, *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Pol. dir.*, 2014, p. 6 ss.; M. LUCIANI, *Una discussione sui beni comuni*, in *Dir. soc.*, 2016, p. 375 ss.; F. VIOLA, *Beni comuni e bene comune*, *ibidem*, p. 381 ss.; E. VITALE, *Distinguendo. Un'applicazione alla dottrina dei beni comuni*, *ibidem*, p. 399 ss.; S. STAIANO, *“Beni comuni” categoria ideologicamente estenuata*, *ibidem*, p. 415 ss.; L. D'ANDREA, *I beni comuni tra pubblico e privato*, *ibidem*, p. 433 ss.; I. CIOLLI, *Sulla natura giuridica dei beni comuni*, *ibidem*, p. 457 ss.; nel senso di un superamento della dicotomia pubblico-privato della proprietà U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari, 2012, rispetto al quale si rilevano le critiche di E. VITALE, *Contro i beni comuni. Una critica illuminista*, Roma-Bari, 2013; e le perplessità di A. ALGOSTINO, *Riflessioni sui beni comuni tra il «pubblico» e la Costituzione*, 25 novembre 2013, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it); L. D'ANDREA, *I beni comuni nella prospettiva costituzionale: note introduttive*, in *Riv. AIC*, n. 3/2015.

<sup>23</sup> Corte di Cassazione, sez. unite, 14 febbraio 2011, n. 3665.

socioeconomico in cui essi sono inseriti<sup>24</sup>. In letteratura è stata evidenziata la possibilità di operare un bilanciamento tra il diritto del proprietario di escludere altri dall'uso del proprio bene, con il diritto della comunità a non vedersi negato l'accesso a tale bene ricorrendo alla valorizzazione dell'autonomia della categoria dell'accesso rispetto alla titolarità del bene, in coerenza con i valori e i principi costituzionali di cui agli artt. 2, 3, 9, 41, 42 Cost.<sup>25</sup>.

Questi aspetti richiamano, sebbene con cautela, il tema dei domini collettivi e usi civici che dei primi sono la categoria più diffusa, con i quali si identificano «i diritti di godimento spettanti a una comunità, ovvero alla collettività individuata o individuabile su beni immobili appartenenti ad un ente pubblico»<sup>26</sup>; il diritto di godimento si concretizza attraverso attività inerenti al bene determinato, attraverso l'uso da parte dei membri della collettività (*uti cives*)<sup>27</sup>; attraverso gli usi civici pertanto si sviluppa il rapporto tra la comunità di cui è parte la persona (art. 2 Cost.) e l'ambiente (art. 9 Cost.). Rispetto alla possibilità di utilizzare i c.d. beni comuni urbani, quali edifici abbandonati e/o vacanti in funzione di contrasto alla povertà abitativa, occorre precisare che la legge n. 168/2017 esclude che un «diritto

<sup>24</sup> Rispetto al nesso tra la funzione sociale della proprietà e i principi costituzionali di solidarietà ed eguaglianza C. MORTATI, *La Costituzione e la proprietà terriera*, in *Riv. dir. agrario*, 1, 1952, p. 490 ss.; M.S. GIANNINI, *Basi costituzionali della proprietà privata*, in *Pol. dir.*, 1, 1971, p. 471; A.M. SANDULLI, *Profili costituzionali della proprietà privata*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1972, p. 467; S. RODOTÀ, Art. 42, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Rapporti economici*, vol. II, Zanichelli, Bologna-Roma, 1982, p. 71; ID., *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata*, 2<sup>a</sup> ed., Il Mulino, Bologna, 1990, specie p. 175 ss.; ID., *Note critiche in tema di proprietà*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1960, p. 1338; A. IANNARELLI, *La funzione sociale della proprietà e disciplina dei beni*, cit., p. 58; P. GROSSI, *Tradizioni e modelli nella sistemazione post-unitaria della proprietà*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico*, vol. I, 5/6, 1976-1977, p. 275 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Statuto costituzionale della proprietà privata e poteri pubblici di pianificazione*, in P. URBANI (a cura di) *Politiche urbanistiche e gestione del territorio. Tra esigenze del mercato e coesione sociale*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 39 ss.

<sup>25</sup> S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, cit., p. 4 ss.; G. TARELLO, *La disciplina costituzionale della proprietà. Lezioni introduttive: corso di diritto civile 1972-1973*, ECIG, Genova, 1973, p. 32; A. LUCARELLI, *La democrazia dei beni comuni*, Roma-Bari, 2013 pp. 70 e 45; P. GROSSI, *Un altro modo di possedere: l'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Giuffrè, Milano, 2017.

<sup>26</sup> M. ZACCAGNINI-A. PALATIello, *Gli usi civici*, Napoli, 1984, p. 3.

<sup>27</sup> V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica*, cit., p. 212; diversamente dal Codice civile e dalle leggi speciali, di questi beni collettivi, come anche dei beni pubblici, non vi è alcun esplicito riferimento in Costituzione che si limita alla proprietà pubblica e privata (art. 42, comma 1 Cost.), pertanto ad oggi restano le disposizioni del Codice civile a disciplinare la materia sulla base della tradizionale classificazione dei beni in demanio, patrimonio e patrimonio disponibile.

consuetudinario di godimento su un edificio possa essere considerato dominio collettivo (...) poiché per esso non si può parlare di un uso che avviene tramite lo sfruttamento del fondo»<sup>28</sup>. Tuttavia, la necessità di contenimento del consumo di suolo potrebbe indurre a considerare gli usi civici e domini collettivi in un'ottica maggiormente congruente alle esigenze attuali della società. Se gli usi civici e domini collettivi preesistenti allo stato repubblicano hanno ad oggetto beni fondiari necessari alla "vita" della comunità e sono conservati a tutela dell'ambiente, si potrebbe ritenere che anche beni immobili pubblici quali edifici in disuso nel territorio urbano potrebbero essere riconosciuti funzionali alla vita della collettività in ragione della loro capacità di soddisfare un bisogno primario quale è l'abitazione.

#### 4. *Modelli e percorsi di micro-rigenerazione*

In assenza di un intervento legislativo statale, il ricorso alla categoria degli usi civici urbani è stato già sperimentato a livello locale nell'ambito di percorsi rigenerativi aventi ad oggetto il recupero e il riutilizzo di beni comuni urbani secondo finalità culturali, artistiche, sociali, affidato alla comunità e all'amministrazione pubblica locale. Il modello Partenopeo (come nel caso dell'ex Asilo Filangieri) è un esempio di tale pratica: attraverso il riconoscimento dei "beni comuni di uso civico urbano", viene affidata la cura del bene a una collettività che, tramite una dichiarazione d'uso, si impegna per la rigenerazione dello stesso. In questo modello, il Comune attraverso una delibera utilizza un concetto giuridico non formalmente presente nell'ordinamento, ovvero quello dei beni comuni di uso civico urbano, per valorizzare la funzione sociale intrinseca del bene e garantirne la destinazione vincolata a fini di interesse generale<sup>29</sup>. In questo modello, i beni sono stati

---

<sup>28</sup> Anche i «diritti di proprietà che antiche corporazioni di ordini o mestieri hanno mantenuto fino ad oggi sui propri edifici non possono pertanto dirsi assoggettati alla disciplina di questa legge»; così R. VOLANTE, *Un terzo ordinamento civile della proprietà. La l. 20 novembre 2017, n. 168, in materia di domini collettivi*, in *Nuove leggi civili commentate*, 2018, p. 1100 ss., specie p. 1087.

<sup>29</sup> Così F. GIGLIONI, *Verso un diritto delle città. La città oltre il comune*, in E. CARLONI - F. CORTESE, *Diritto delle autonomie territoriali*, Cedam Wolters Kluwer, Padova, 2020, p. 267, il quale riporta di altri regolamenti comunali, come quello di Torino e Ferrara, con cui le città adottano modelli ibridi, con caratteristiche dei patti di collaborazione ed anche del modello partenopeo di "beni comuni di uso civico urbano"; in seguito con la risoluzione n. 446 del 2016 il comune di Napoli riconosceva come "spazi civici rilevanti da ascrivere alla categoria di beni comuni anche un ex convento (ex convento delle Teresiane), un ex stabilimento balneare (Lido Pola), un'antica villa (Villa Medusa), un ex ospedale psichiatrico

principalmente recuperati per scopi culturali, artistici e ricreativi, mentre l'uso residenziale che è stato limitato all'ospitalità occasionale di artisti non residenti potrebbe essere rafforzato in funzione di contrasto alla povertà abitativa con il supporto di soggetti del Terzo settore operanti nel settore. Si tratta di percorsi di collaborazione e partecipazione che, sebbene spesso nascano in modo informale, necessitano di una formalizzazione tramite delibere, accordi o regolamenti, al fine di evitare sia derive anarchiche, sia il rischio di una totale sostituzione del settore pubblico con quello privato. In tal senso pionieristici sono stati i regolamenti di amministrazione condivisa che sul modello del "Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani", approvato dal Comune di Bologna il 22 febbraio del 2014, sono poi stati approvati in migliaia di altri comuni<sup>30</sup>. In questi regolamenti che disciplinano il patto di collaborazione tra cittadini e istituzioni per la rigenerazione dei beni pubblici, sono regolate le condizioni e la durata della collaborazione, che solitamente non supera i sei anni; essi costituiscono la "fonte giuridica di legittimazione di esperienze che di solito sono al di fuori di una cornice giuridica sostenibile e questo valore è tanto più apprezzabile quando l'intervento ha a che fare con interventi complessi di rigenerazione"<sup>31</sup>. Attraverso i patti di collaborazione è possibile costruire anche percorsi di ricostruzione e di autorecupero di immobili, già previsti in alcune regioni<sup>32</sup>. Con il primo i futuri assegnatari costruiscono le proprie abitazioni sotto la guida di professionisti, divenendone poi proprietari; con il secondo, i lavori di ristrutturazione sono affidati ai futuri inquilini, i quali stipuleranno un contratto di locazione con il proprietario e potranno, in alcuni casi, riscattare la proprietà dopo un certo periodo<sup>33</sup>.

---

(Ex Opg di Materdei-je so Pazz), un ex carcere minorile (ex carcere Scugnizzo Liberato) un conservatorio (ex conservatorio S. Maria della Fede,) una ex scuola (ex scuola Schipa).

<sup>30</sup> LABSUS, *Amministrazione condivisa dei beni comuni*, Rapporto 2021, fino al 2020 erano stati stipulati almeno mille patti di collaborazione con il coinvolgimento di oltre 800mila persone, numero che poi è continuato a crescere.

<sup>31</sup> F. GIGLIONI, *Verso un diritto delle città*, cit., p. 281.

<sup>32</sup> Diverse leggi regionali disciplinano l'autorecupero, l'autocostruzione e anche l'auto-gestione degli immobili da destinare ad uso abitativo, senza pretesa di esautività, la prima legge in Italia è stata la l.r. del Lazio n. 55/1998; per il Friuli Venezia Giulia, l.r. n. 1/2016, art. 24; per il Piemonte, l.r. n. 3/2010, art. 22-bis; la Giunta Regionale della Puglia ha approvato con delibera del 24 luglio 2012, n. 1507 le «Linee Guida per l'autocostruzione e l'autorecupero» con cui si disciplinano sia gli interventi di autorecupero sul patrimonio pubblico destinato ad abitazione, sia la costruzione *ex novo* di edifici residenziali con trasferimento della proprietà ai soggetti autocostruttori.

<sup>33</sup> In Italia, in provincia di Prato, la ricostruzione svolta dalla collettività in collaborazione con le istituzioni, ha riguardato l'intero Borgo di San Leonardo al Palco e di Mezzana di

In entrambi i casi, i beni oggetti di ricostruzione e autorecupero sono di proprietà pubblica, ma sarebbe auspicabile un intervento legislativo, statale o regionale, volto a introdurre incentivi fiscali affinché anche privati proprietari possano cedere in autorecupero propri beni in cambio dell'uso gratuito o a prezzo calmierato per un determinato periodo.

Sotto altro profilo, la necessità di un percorso di partecipazione e condivisione è stata recepita dal legislatore statale nel disciplinare, sull'esempio di precedenti leggi regionali, gli usi temporanei di immobili pubblici o privati, da destinare anche a scopi diversi da quelli previsti dal piano regolatore, purché utilizzati per rigenerazione e riqualificazione di aree urbane degradate, per il recupero e la valorizzazione di immobili e spazi urbani abbandonati o in via di abbandono<sup>34</sup>.

In particolare, l'uso temporaneo di immobili è consentito non solo per agevolare lo sviluppo di iniziative economiche, ma anche di recupero ambientale, culturali e sociali in base a quanto stabilito in convenzione, approvata dal consiglio comunale, i cui contenuti essenziali sono definiti dallo stesso legislatore (art. 23-*quater*, d.P.R. n. 380/2001).

Sebbene siano poche le amministrazioni che hanno fatto ricorso agli usi temporanei di immobili, non può farsi a meno di evidenziare che le potenzialità dell'istituto sono ambivalenti e l'effettiva funzionalità rispetto ad obiettivi di giustizia sociale piuttosto che a quelli di natura economica dipende dal fattore tempo. Solo un periodo di tempo lungo, non limitato ad una mera riqualificazione dell'immobile, consente una rigenerazione in cui l'uso temporaneo non è una "operazione ponte" tra il dismesso e la valorizzazione mercantile ma un reale «processo di rigenerazione del capitale sociale»<sup>35</sup>.

In questa ottica il ricorso agli usi temporanei di immobili potrebbe rivelarsi strategico anche per contrastare la povertà abitativa estrema, soprattutto considerando che spesso essa si manifesta come transitoria, legata a esigenze lavorative a breve termine, o di cura, o di formazione, o di rifugio da situazioni rischiose per la propria incolumità, o ancora, come nel caso delle persone che hanno terminato di scontare un periodo di pena detentiva, alla necessità di una "base di appoggio" per riorganizzare la propria vita.

---

Cantagallo, riutilizzati con finalità culturali, spirituali, di assistenza ed anche abitative; cfr. L. BORSACCHI (a cura di), *Riusi circolare sostenibile, di spazi ed edifici*, Handbook online, 2020, p. 76.

<sup>34</sup> G. TORELLI, *Le ultime frontiere del recupero e della valorizzazione del patrimonio urbano: gli usi temporanei*, in *Dir. amm.*, n. 2/2021, p. 475.

<sup>35</sup> M. CABRAS-OLIVERI (a cura di), *Patrimonio immobiliare e innovazione sociale per la Rigenerazione Urbana*, ANCI Lombardia, Dipartimento Territorio, Urbanistica, Edilizia, Lavori Pubblici e Patrimonio, 2022, p. 31.

## 5. Osservazioni conclusive

Rispetto a quanto osservato finora occorre rilevare come le potenzialità dell'impiego di beni comuni nel contrasto alla povertà abitativa appaiano frustrate non solo per l'assenza di un intervento legislativo statale in materia, ma anche perché oltre la retorica, l'effettiva capacità di partecipazione ai processi di micro-rigenerazione da parte di soggetti che sperimentano forme di deprivazione materiale e/o immateriale è molto debole. La forza limitante della condizione di bisogno, ma soprattutto la povertà di relazioni e di conoscenza che solitamente caratterizza la condizione delle fasce più deboli rende molto difficile acquisire consapevolezza dei propri diritti e capacità di partecipare.

Anche per questa ragione è necessario che nei processi di trasformazione urbana la regia, il compito di ricomporre gli interessi in gioco resti al decisore pubblico seppur coadiuvato dai privati, in special modo dai soggetti del Terzo settore (Ets).

Questi, soprattutto dopo l'inquadramento costituzionale offerto dalla Corte costituzionale con la nota sent. n. 131/2020 e in ragione degli strumenti posti in essere dal Codice del Terzo settore, quali la co-programmazione e la co-progettazione, sono oggi in grado di svolgere un efficace ruolo di supporto per il decisore pubblico nei processi di rigenerazione di immobili da destinare all'offerta di alloggi<sup>36</sup>.

In particolare, gli Enti del Terzo settore possono essere coinvolti "a monte" della decisione, nella fase di co-programmazione ponendosi al fianco della pubblica amministrazione nell'individuare i bisogni e le modalità di intervento.

Sebbene vi sia un coinvolgimento dei privati sin dalla fase iniziale, "a monte", come accennato, resta una prerogativa e un dovere del soggetto pubblico individuare le istanze sociali prioritarie, anche attraverso la sintesi dei diversi interessi in conflitto tra loro e nel rispetto dei principi di "economicità" e di "copertura finanziaria e patrimoniale" (art. 55, comma 1, Codice del Terzo settore). A "valle" della co-programmazione si colloca la co-progettazione, in cui la partecipazione degli Ets si concretizza nella realizzazione di progetti ed interventi volti alla soddisfazione dei bisogni inizialmente individuati.

Si configura in questo modo, in applicazione del principio di sussidiarie-

---

<sup>36</sup> E. ROSSI, *Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sent. n. 131 del 2020 della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 5/2020, p. 1184 e ss.; M. GALDI, *Riflessioni in tema di terzo settore e interesse generale. Osservazioni a C. cost. 26 giugno 2020, n. 131*, in *www.federalismi.it*, n. 32/2020; in linea con questo orientamento si collocano anche le successive sentenze nn. 255/2020 e 72/2022.

tà ex art. 118, comma 4 Cost., l'«incontro tra polo degli interessi pubblici e polo dell'interesse generale» caratterizzato da «una circolarità di rapporti, di esperienze, di competenze ed una condivisione di responsabilità che sono vantaggiose per entrambi i poli»<sup>37</sup>; un modello collaborativo di amministrazione condivisa così come acclarato dalla Corte costituzionale sin dalla sent. n. 131/2020. Tuttavia, nel contrasto alla povertà abitativa, specie quella estrema, sono diverse le difficoltà che tale modello di amministrazione incontra, a partire dalle interpretazioni attribuibili al concetto di gratuità delle prestazioni fornite dagli Enti del Terzo settore.

Non è possibile in questa sede ripercorrere le diverse interpretazioni che la Corte di giustizia (sin dalle sentenze *Spezzino* e *Casta*), da un lato, e il Consiglio di Stato (pareri n. 1382 e n. 2052 del 2018, nonché sent. n. 6232 del 7 settembre 2021) dall'altro, hanno offerto al concetto di gratuità. Occorre solo accennare come nell'interpretazione della Corte di Giustizia resti centrale il requisito dell'assenza di utile che, unitamente alle finalità perseguite e alla sua identità, esclude l'applicazione della normativa sugli appalti pubblici. Diversamente, il Consiglio di Stato offre un'interpretazione più restrittiva che non si limita all'assenza di utile per l'affidatario del servizio, ma all'assenza di un corrispettivo da parte della pubblica amministrazione per il privato. Unica eccezione che non inficia il concetto di prestazione a titolo gratuito sono i rimborsi spese a “piè di lista” per le sole spese vive e non anche per la remunerazione del lavoro o per il capitale investito.

Si tratta di una interpretazione di estremo rigore, considerando che le disposizioni del Codice del Terzo settore (art. 4) mirano non ad impedire che vi sia un utile, ma che questo sia a vantaggio del privato; si richiede, infatti, non tanto la diseconomia della gestione, quanto l'assenza dello “scopo di lucro”. Il che si può verificare non solo quando i ricavi sono inferiori ai costi, ma anche quando gli eventuali utili della gestione sono “reinvestiti in attività istituzionali di natura sociale” come previste dallo statuto dell'ente del terzo settore (ETS).

Se il requisito di assenza di scopo di lucro viene inteso come la possibilità di ricevere solo un semplice rimborso delle spese sostenute, c'è il rischio di limitare fortemente le attività e le iniziative degli ETS, specialmente nell'avvio di nuovi progetti. Questo è particolarmente evidente nella lotta alla *homelessness*, dove gli interventi devono essere adattati caso per caso e comportano costi sia per beni materiali sia, soprattutto, per servizi immateriali come l'assistenza sociosanitaria necessaria al reinserimento delle

---

<sup>37</sup> Così G. ARENA, *Sussidiarietà orizzontale ed enti del terzo settore*, in A. FICI-L. GALLO-F. GIGLIONI (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore. Dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 131 del 2020*, *Quaderno Terzjus*, Editoriale scientifica, 2019, p. 28.

persone assistite. Gli ETS spesso non hanno la capacità finanziaria di anticipare le risorse necessarie per avviare progetti che saranno rimborsati solo in seguito e in modo parziale. Questo problema deriva dalla confusione, ancora presente nonostante la sentenza n. 131/2020 della Corte costituzionale e le linee guida dell'ANAC, tra prestazioni senza scopo di lucro e prestazioni gratuite nella cultura giuridica delle amministrazioni e di parte della giurisprudenza amministrativa. Tuttavia, nonostante queste difficoltà, ci sono numerosi esempi di privati e di ETS che hanno affrontato il problema della povertà abitativa in modi innovativi; esperienze come *housing first*, *housing led*, condomini solidali e *cobousing* sono ormai diffuse e si uniscono ad altre iniziative che contrastano la povertà abitativa attraverso la micro-rigenerazione dei beni comuni urbani. La rigenerazione di questi ultimi dovrebbe essere valorizzata dal legislatore nell'ambito di un welfare abitativo in cui lo Stato torni a svolgere quei compiti di solidarietà verticale (art. 3 Cost.) che devono e possono intrecciarsi con quelli di solidarietà orizzontale spettanti ai singoli o associati (artt. 2 e 118, comma 4, Cost.) coniugando la lotta alla povertà abitativa con la tutela dell'ambiente (art.9 Cost.), la giustizia ambientale con la giustizia sociale nell'interesse delle generazioni presenti e di quelle future.



ELENA A. FERIOLI

## LA POVERTÀ ENERGETICA TRA *WELFARE* E TRANSIZIONE VERDE

SOMMARIO: 1. La definizione di povertà energetica negli Stati membri dell'UE tra ritardi e "fuga" dalla legge. – 2. La definizione statistica di povertà energetica in Italia. – 3. La recente definizione europea di povertà energetica: una definizione dal respiro costituzionale. – 4. Le misure di contrasto alla povertà energetica tra mercato energetico e *welfare* nazionale. – 5. Il ruolo delle Comunità energetiche nel contrasto alla povertà energetica. – 6. Comunità energetiche e povertà energetica: una lettura costituzionale.

### 1. *La definizione di povertà energetica negli Stati membri dell'UE tra ritardi e "fuga" dalla legge*

Secondo l'Eurostat, nel 2022, circa 40 milioni di europei in tutti gli Stati membri dell'UE, ossia il 9,3% della popolazione europea, non ha potuto riscaldare adeguatamente la propria abitazione<sup>1</sup>.

Se poi spingiamo lo sguardo oltre l'area europea, in base ai dati dell'Agenzia Internazionale dell'Energia (IEA), nello stesso anno nel mondo c'erano 760 milioni di persone che vivevano senza accesso all'elettricità, mentre 2,3 miliardi utilizzavano ancora, per cucinare e per scaldarsi, legno, carbone, carbonella o sterco animale, il cui uso è una delle principali cause di morte prematura e gravi problemi di salute in molte delle regioni più povere del mondo<sup>2</sup>.

Si tratta di cifre importanti, indici elevati che pongono all'attenzione dei legislatori e dei governi nazionali il problema dell'accesso all'energia e della povertà energetica di una parte consistente della popolazione europea e mondiale.

---

<sup>1</sup> EUROSTAT, *Inability to keep home adequately warm - EU-SILC survey*, 2023, reperibile sul sito internet [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC\\_MDES01/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_MDES01/default/table?lang=en).

<sup>2</sup> Dati reperibili sul sito internet dell'IAE: <https://www.iea.org/topics/access-and-affordability>.

Nel primo caso, quello europeo, si sottolinea prevalentemente la difficoltà o impossibilità delle famiglie di usufruire di adeguati servizi energetici in casa, focalizzandosi sull'accessibilità economica dell'energia e del riscaldamento. Nel secondo caso, ci si riferisce in prevalenza alla mancanza di un adeguato accesso a moderni impianti e infrastrutture energetiche nelle regioni meno sviluppate del pianeta.

Per un certo tempo, i due profili suddetti sono stati tenuti distinti dalla letteratura, prevalentemente di area economica<sup>3</sup>, ma tale distinzione appare, negli studi più recenti, tendenzialmente superata a vantaggio di un unico concetto di povertà energetica del quale viene tuttavia sottolineata la natura complessa e multidimensionale, sia rispetto alle cause che alle conseguenze economiche e sociali, a seconda dei diversi contesti nazionali<sup>4</sup>.

Ma dal punto di vista normativo, come viene definita la povertà energetica?

Per restare in ambito europeo, si può evidenziare che il riferimento espresso alla povertà energetica attraversa un numero rilevante di atti normativi europei dedicati al mercato dell'energia, a partire dalla risalente direttiva n. 2009/72/CE in materia di norme comuni per il mercato dell'energia elettrica, per poi ricorrere frequentemente nelle fonti sulla transizione energetica e il contrasto ai cambiamenti climatici<sup>5</sup>.

Sino allo scorso anno, tuttavia, le fonti europee non avevano mai prov-

---

<sup>3</sup> Si richiama qui la distinzione tra *fuel poverty*, cioè la "povertà di carburante" quale condizione di deprivazione energetica delle famiglie che, nei paesi ad economia avanzata, hanno difficoltà ad acquistare i servizi energetici, ed *energy poverty*, intesa come il mancato accesso all'energia, nei paesi in via di sviluppo, non solo per ragioni attinenti al reddito, ma anche per l'assenza di infrastrutture adeguate. Sul tema, S. BOUZAROVSKI-S. PETROVA, *A global perspective on domestic energy deprivation: Overcoming the energy poverty-fuel poverty binary*, in *Energy Research & social Science*, 10, 2015, p. 31 ss.; B. LEGENDRE-O. RICCI, *Measuring fuel poverty in France: Which households are the most fuel vulnerable?*, in *Energy Economics*, 49, 2015, p. 620 ss.; S. OKUSHIMA, *Gauging energy poverty: A multidimensional approach*, in *Energy*, 137, 2017, p. 1159 ss.; G. BESAGNI-M. BORGARELLO, *Mearusing Fuel Poverty in Italy: A Comparison between Different Indicators*, in *Sustainability*, 11 (10), 2019, 2732, sul sito internet: <http://doi.org/10.3390/su11102732>.

<sup>4</sup> Sulla natura multidimensionale della povertà energetica, il recentissimo Rapporto: EUROPEAN COMMISSION, JOINT RESEARCH CENTRE, R. SHORTALL-A. MENGOLINI, *Energy justice insights from energy poverty research and innovation experiences*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2024, <https://data.europa.eu/doi/10.2760/96871, JRC135544>.

<sup>5</sup> In particolare, Reg (UE) 2018/1999 sulla *governance* dell'energia e l'azione per il clima; il *corpus* normativo detto «*Clean energy for all Europeans package*» del 2019; Racc. (EU) 2020/1563 sulla povertà energetica; l'istituzione dell'*Energy Poverty Advisory Hub* all'interno del "*Fit for 55' Package*" del 2021; Dir. (UE) 2023/1791 sull'efficienza energetica; Racc. (UE) 2023/2407 sulla povertà energetica; Reg. (UE) 2023/955 che istituisce un fondo sociale per il clima.

veduto a fornire una definizione normativa di povertà energetica, né quella connessa di “cliente vulnerabile”, lasciando tale compito ai legislatori degli Stati membri<sup>6</sup>, limitandosi a proporre una serie di indicatori di riconoscimento e misurazione quali una spesa energetica bassa in termini assoluti, la presenza di arretrati nel pagamento delle bollette delle utenze domestiche, una quota elevata del reddito destinata alle spese per l’energia, l’incapacità di riscaldare adeguatamente la propria abitazione.

Questo indirizzo tendeva a sottolineare il peso consistente che le peculiarità geografiche e le caratteristiche della popolazione di ciascuno Stato assumono nella definizione della nozione di povertà energetica, oltre alla contiguità della materia con i sistemi di protezione sociale che rientrano nella competenza nazionale<sup>7</sup>.

Tuttavia, sono stati pochi gli Stati membri che hanno elaborato definizioni normative esplicite del concetto di povertà energetica e conseguenti metodologie statistiche adeguate alla misurazione del fenomeno e al suo contrasto. Se si esclude, infatti, il Regno Unito che, quando ancora era membro dell’UE, aveva adottato già nel 2000 la prima definizione normativa di povertà energetica in ambito europeo<sup>8</sup>, nonché la Francia che ha normato la “*précarité énergétique*” nel 2010<sup>9</sup>, gli altri Stati membri si sono mossi con ritardo, spesso limitandosi a concettualizzazioni di rilievo statistico e a misurazioni non ufficiali<sup>10</sup>.

Negli studi più recenti, l’esame comparato delle definizioni di povertà energetica adottate dai 27 Stati membri dell’UE evidenzia un grado elevato di diversità e frammentazione, riflettendo con chiarezza la complessa interazione dei fattori socioeconomici, climatici e di protezione sociale che, all’interno dei differenti contesti nazionali, sono connessi al fenomeno, nonché l’eterogeneità in termini di strategie, misure, azioni e piani di contrasto. Inoltre, permangono contesti nazionali nei quali sono assenti definizioni ufficiali o formalmente riconosciute di povertà energetica, con conseguenze in termini di difficoltà di comparabilità, coordinamento, coerenza, sia a livello nazionale che europeo.

---

<sup>6</sup> Vedi Dir. 2009/72/CE, art. 3, c. 7.

<sup>7</sup> Sul tema vedi S. SUPINO-B. VOLTAGGIO (a cura di), *La povertà energetica. Strumenti per affrontare un problema sociale*, Il Mulino, Bologna, 2018, p. 56 ss.

<sup>8</sup> *Warm Homes and Energy Conservation Act*, 23.11.2000 (“*Wbeca*”). Sul tema, S. SUPINO-B. VOLTAGGIO (a cura di), *La povertà energetica*, cit., p. 120 ss.

<sup>9</sup> L. 2010-788, sulla quale si veda S. SUPINO-B. VOLTAGGIO (a cura di), *La povertà energetica*, cit., p. 141 ss.

<sup>10</sup> INSIGHT\_E, *Energy Poverty and Vulnerable Consumers in the Energy Sector across Eu: Analysis of Policies and Measures*, in *France Review (Countries Report)*, 2015, reperibile nel sito internet: <http://www.insightenergy.org>.

Ad esempio, la definizione dell’Austria include le famiglie con redditi inferiori alla soglia di rischio di povertà, insieme a costi energetici superiori alla media, illustrando un chiaro legame tra vulnerabilità finanziaria e accessibilità economica dell’energia<sup>11</sup>. In senso analogo, quelle di Cipro, Francia, Irlanda, Italia, Ungheria, Polonia, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna<sup>12</sup>. La definizione irlandese, invece, considera la povertà energetica non solo come una questione di accessibilità economica, ma anche quale nozione più ampia che comprende i livelli di reddito, i costi energetici e l’efficienza energetica delle case, mettendo in maggiore evidenza l’importanza dell’accesso all’energia per l’inclusione sociale e il benessere<sup>13</sup>. In questa stessa prospettiva, si muove anche la Grecia che sembra avere un approccio tra i più completi, in quanto integra varie dimensioni della povertà energetica, ponendo l’accento sul reddito, sulla spesa per i prodotti energetici e sull’efficienza energetica degli edifici residenziali, incorporandoli in un indice combinato che considera sia la vulnerabilità finanziaria, che la qualità delle condizioni abitative. Questo approccio olistico mette in evidenza, una volta di più, l’intricata realtà tra fattori socio-economici e accesso all’energia. Permangono, infine, esperienze nazionali in cui manca del tutto una definizione ufficiale, con riferimento in particolare alla Croazia, Germania, Ungheria, Lituania, Lettonia, Paesi Bassi e Svezia<sup>14</sup>.

Inoltre, si può osservare che, quando presente, la definizione di povertà energetica è prevalentemente contenuta in atti di natura strategica e pianificazione nazionale, in particolare nei Piani nazionali integrati Energia e Clima o nelle Strategie nazionali in materia energetica, piuttosto che in fonti normative interne. Poiché, infatti, è lo stesso Reg. (UE) n. 2018/1119 sulla *governance* dell’energia e l’azione per il clima a prevedere che nei piani nazionali debba essere valutato il numero delle famiglie in condizioni di povertà energetica, con eventuale inclusione di un obiettivo indicativo nazionale di riduzione nel caso si riscontri la presenza di un numero elevato di famiglie in tale condizione<sup>15</sup>, gli ordinamenti statali sembrano essersi limitati ad adeguare a tale prescrizione gli atti ministeriali di pianificazione, guardandosi bene dal tracciare indirizzi normativi o riforme che avrebbero avuto un ben più rilevante impatto nell’ordinamento giuridico nazionale

---

<sup>11</sup> È quanto emerge dal recentissimo EUROPEAN COMMISSION, *Study on optimisation of energy poverty indicators collected at EU and national level. Final Report*, Publications Office of the European Union, 2024, Luxembourg, 2024, p. 21 ss.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 25.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 25.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 26.

<sup>15</sup> Reg. (UE) 2018/1119 sulla *governance* dell’energia e l’azione per il clima, art. 3, c. 3, lett. d).

se definiti all'interno delle fonti primarie. Come dire: fare i compiti, senza impegnarsi troppo!

## 2. *La definizione statistica di povertà energetica in Italia*

In Italia manca una definizione normativa di povertà energetica.

Troviamo una descrizione concettuale del fenomeno nella Strategia energetica nazionale (SEN) del 2017, poi richiamata nel Piano Nazionale Integrato per l'Energia e Clima (PNIEC) 2019, secondo cui la povertà energetica si configura come una «difficoltà ad acquisire un paniere minimo di beni e servizi energetici, ovvero alternativamente, in un'accezione di vulnerabilità energetica, quando l'accesso ai servizi energetici implica una distrazione di risorse (in termini di spesa o di reddito) superiore a un "valore normale"»<sup>16</sup>. Come si vede, si tratta di una definizione eminentemente economico-statistica che se, da un lato, si presta a misurare il fenomeno in forma aggregata ed eventualmente a confrontarlo con quello di altri paesi, non pare invece esaustiva nel favorire «l'individuazione puntuale dei destinatari di possibili politiche pubbliche»<sup>17</sup>, come invece potrebbe fare una nozione giuridico-normativa.

Nella SEN, al fine di monitorare l'andamento della povertà energetica e valutare l'efficacia delle politiche di contrasto, viene adottata una misura, derivata da quella impiegata dal Governo britannico in base all'approccio c.d. "*Low Income – High Costs (LIHC)*"<sup>18</sup>, con alcuni correttivi che tengono conto delle caratteristiche del nostro Paese. In particolare, tale misura, considera congiuntamente la presenza di un livello elevato della spesa energetica o un ammontare della spesa complessiva (al netto delle spese energetiche) inferiore alla soglia di povertà relativa, o un valore nullo per l'acquisto di prodotti per il riscaldamento, per le famiglie con una spesa complessiva inferiore alla mediana<sup>19</sup>.

Tuttavia, non esiste ancora una misura ufficiale codificata dall'ISTAT, tant'è che il Rapporto dell'ISTAT 2024 sugli Obiettivi di Sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 cita al proposito i dati rielaborati, sulla base di quelli resi

---

<sup>16</sup> SEN, 2017, p. 226; PNIEC 2019, p. 99.

<sup>17</sup> ARERA, memoria 232/2023/I/COM del 23 maggio 2023 reperibile al sito internet <https://www.arera.it/atti-e-provvedimenti/dettaglio/23/232-23>.

<sup>18</sup> J. HILLS, *Fuel poverty: the problem and its measurement*, CASEreport, 69, 2011, Department for Energy and Climate Change, London.

<sup>19</sup> I. FAIELLA-L. LAVECCHIA, *Energy Poverty in Italy*, in *Politica economica*, n. 1/2015, p. 27 ss.

disponibili dall'Indagine ISTAT sulle spese delle famiglie, dall'Osservatorio italiano sulla Povertà Energetica<sup>20</sup>. In base a questi dati, la povertà energetica nel 2022 ha riguardato 2 milioni di famiglie, pari al 7,7% del totale<sup>21</sup>.

Per assicurare un coordinamento istituzionale delle attività di analisi e di contrasto alla povertà energetica, in attuazione del diritto europeo, nel 2022 è stato istituito l'Osservatorio nazionale della povertà energetica (ONPE), soggetto interistituzionale promosso e guidato dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, che ha tra i suoi compiti il monitoraggio del fenomeno della povertà energetica e l'elaborazione di una strategia di contrasto<sup>22</sup>.

Al momento in cui si scrive, in assenza di un'unica definizione normativa, permangono comunque diversi approcci per concettualizzare il fenomeno e differenti modalità di misurazione adottate o proposte, le quali mostrano profonde differenziazioni in base alle zone climatiche, alla tipologia urbana o rurale dei siti abitativi, ad altre caratteristiche abitative e demografiche<sup>23</sup>.

### 3. *La recente definizione europea di povertà energetica: una definizione dal respiro costituzionale*

È solo con la recente Dir. (UE) n. 2023/1791 «Sull'efficienza energetica al primo posto» che il legislatore europeo ha finalmente fornito una definizione normativa del fenomeno, mettendo così fine alla frammentazione delle definizioni nazionali che ha reso così difficile, sino ad oggi, stabilire un approccio strategico e di contrasto alla povertà energetica armonizzato tra i diversi Stati membri.

In base a tale normativa, la povertà energetica è: «l'impossibilità per una famiglia di accedere a servizi energetici essenziali che forniscono livelli basilari e standard dignitosi di vita e salute, compresa un'erogazione adeguata di riscaldamento, acqua calda, raffrescamento, illuminazione ed energia per alimentare gli apparecchi, nel rispettivo contesto nazionale, della politica sociale esistente a livello nazionale e delle altre politiche nazionali pertinen-

---

<sup>20</sup> Si tratta dell'OIPE, *network* di ricercatori ed esperti di diverse università, Arera e ISTAT, con sede presso l'Università di Padova.

<sup>21</sup> ISTAT, *Rapporto SDGs 2024. Informazione statistiche per l'Agenda 2030 in Italia*, reperibile nel sito internet <https://www.istat.it/storage/rapporti-tematici/sdgs/2024/Rapporto-SDGs2024-Ebook.pdf>, p. 91.

<sup>22</sup> D.m. 29 marzo 2022, n. 131.

<sup>23</sup> A. FIORINI, *Contrastare la povertà energetica per una transizione inclusiva ed equa*, in *Energia, ambiente e innovazione*, n. 2-3/2022, p. 72.

ti, a causa di una combinazione di fattori, tra cui almeno l'inaccessibilità economica, un reddito disponibile insufficiente, spese elevate per l'energia e la scarsa efficienza energetica delle abitazioni»<sup>24</sup>.

Si tratta di una definizione di ampio respiro, dalla quale emergono almeno tre aspetti di grande interesse e cioè: il chiaro riferimento al carattere multidimensionale del fenomeno; il legame tra accesso all'energia e dignità della persona; l'esplicito riferimento alla politica sociale nazionale come ambito di contrasto alla povertà energetica.

Rispetto al primo aspetto indicato, questa definizione ribadisce con chiarezza il carattere multidimensionale della povertà energetica nel momento in cui ne individua la causa in una molteplicità di elementi fattuali o condizioni soggettive, alcune delle quali vengono espressamente menzionate (reddito disponibile insufficiente, spese elevate per l'energia rispetto al bilancio familiare, scarsa efficienza energetica delle abitazioni e degli impianti), senza tuttavia dar luogo ad un elenco che pare esaustivo o tassativo.

In questa direzione, per esempio, sembra muoversi il recente PNIEC italiano, il quale, nella versione aggiornata a giugno 2024, indica la necessità di integrare i tre fattori principali menzionati nella definizione europea, con altri elementi adeguati alla realtà italiana, quali, per esempio, le caratteristiche del nucleo familiare, la situazione di salute e vulnerabilità della persona, le condizioni geografiche e climatiche specifiche, allineandosi perfettamente alla visione europea della povertà energetica quale fenomeno complesso e multidimensionale e compiendo un passo importante nella direzione di definire un quadro di indicatori che consentano la misurazione e il monitoraggio del fenomeno, oltre che la predisposizione di strategie politiche adeguate di contrasto.

L'altro aspetto che emerge con chiarezza nella definizione di povertà energetica introdotta dalla direttiva menzionata riguarda l'esplicitazione del legame tra accesso all'energia e dignità della persona e il riferimento alla politica sociale come uno dei principali ambiti di intervento delle politiche pubbliche destinate a definire le misure di contrasto al fenomeno. Questi due profili, seppur distinti, possono essere letti in modo congiunto e coordinato poiché la dignità, quale grande clausola costituzionale connessa alla garanzia dei diritti fondamentali<sup>25</sup>, si pone come faro valoriale destinato a orientare ogni indirizzo politico che intersechi da vicino l'implementazione dei diritti, compreso ovviamente l'insieme delle politiche sociali intese

<sup>24</sup> Dir. (UE) 2023/1791, art. 2, n. 52.

<sup>25</sup> Sul tema della pari dignità sociale, si veda, da ultimo, A. D'ALOIA, *Il principio di pari dignità sociale e di eguaglianza in senso formale*, in M. BENVENUTI-R. BIFULCO (a cura di), *Trattato di diritto costituzionale. I principi fondamentali*, vol. II, Giappichelli, Torino, 2024, p. 207 ss.

quali ambito di attuazione normativa, amministrativa e finanziaria dei diritti sociali e della forma di Stato sociale.

Pertanto, il fatto che nella definizione di povertà energetica europea si faccia riferimento alla clausola della dignità e alle politiche sociali nazionali dipinge, con chiarezza, una visione europea nella quale, attraverso il concetto di povertà energetica, l'energia entra nel *welfare* nazionale, quale bene necessario per soddisfare livelli e standard essenziali di vita dignitosa, e quindi da garantire innanzitutto attraverso gli strumenti delle politiche dello Stato sociale preposte alla realizzazione dell'eguaglianza sostanziale e della solidarietà, e non tanto o non solo di quelle preposte a tutela dei consumatori.

Ma aggiungere al nostro *welfare* l'energia, riconoscendolo come un bene essenziale e primario per la vita e la dignità umana, chiama in causa, inevitabilmente, il costituzionalismo dei diritti, di quelli sociali, ovviamente, a cui le politiche dello Stato sociale sono funzionali.

Si tratta di un aspetto che impone una visione rinnovata del rapporto tra energia e persona umana. Perché rinnovata? Perché ancora nel 2017, quindi non molti anni fa, si leggeva in una sentenza della Cassazione penale italiana che negava l'esimente dello stato di necessità per un furto di energia elettrica perpetrato da una famiglia in difficoltà economiche che: «la mancanza di energia elettrica non comporta nessun pericolo attuale di danno grave alla persona trattandosi di bene non indispensabile alla vita, semmai idoneo a procurare agi ed opportunità che fuoriescono dal concetto di incoercibile necessità»<sup>26</sup>. Una tesi che colpisce perché spinge a domandarsi: nel tempo presente, può essere considerato un "agio" disporre di una casa illuminata o riscaldata? Un agio, disporre di strumenti che consentano di cucinare e conservare gli alimenti, di usufruire di acqua calda o di energia per ricaricare i dispositivi divenuti indispensabili per utilizzare i servizi dell'attuale società digitale?

In fondo, ci pare che, grazie anche al legislatore europeo, tenda a farsi strada con forza una prospettiva di respiro costituzionale con cui guardare al tema del rapporto tra accesso all'energia e persona, una prospettiva nella quale quest'ultima non è più solo "cliente", "utente", consumatore finale nell'ambito di un libero mercato di beni e servizi, quanto piuttosto un soggetto titolare di diritti coessenziali alla garanzia della propria dignità, all'interno di un contesto istituzionale improntato alla solidarietà e all'eguaglianza sostanziale.

Da questo punto di vista, la definizione europea di povertà energetica, menzionando esplicitamente le politiche sociali nazionali, riconnette il tema

---

<sup>26</sup> Cass. Pen. 4 settembre 2017, n. 39887. La sentenza è citata in S. SUPINO-B. VOLTAGGIO (a cura di), *La povertà energetica*, cit., p. 283.

dell'accesso all'energia al sistema di *welfare* nazionale e alle disposizioni delle costituzioni statali che ne stabiliscono i parametri di riferimento. Così, per esempio, nel caso dell'esperienza italiana, questa prospettiva ricostruttiva pare chiamare in causa la garanzia costituzionale del combinato disposto degli artt. 2, 3, comma 2 e 38 Cost., riconducendo la povertà energetica all'ambito più ampio della povertà e dell'esclusione sociale demandato tradizionalmente al comparto del *welfare* socio-assistenziale italiano e ivi ricompreso sotto l'ombrello della garanzia del diritto all'assistenza sociale<sup>27</sup>.

In questo modo, la povertà energetica diviene crocevia in cui la regolazione dei servizi pubblici e del mercato energetico è chiamata a confrontarsi con le traiettorie consolidate dei modelli di solidarietà nazionale e dei connessi diritti sociali.

Si delinea così uno spazio entro il quale, attraverso la nuova definizione europea di povertà energetica, l'ampio dibattito sulla giustizia energetica, emerso nell'ultimo decennio soprattutto negli Stati Uniti<sup>28</sup>, può penetrare e trovare, per così dire, un fertile terreno di coltura anche in Europa, col-laborando a tracciare una via europea alla *Energy Justice*<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Sulla povertà nell'ordinamento italiano, nell'ambito della letteratura italiana: C. FRANCHINI, *L'intervento pubblico di contrasto alla povertà*, Editoriale scientifica, Napoli, 2020; R. FATTIBENE, *Povertà e Costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020; Q. CAMERLENGO, *Il senso della Costituzione per la povertà*, in *Oss. AIC*, n. 1-2/2019; C. PINELLI (a cura di), *Esclusione sociale. Politiche pubbliche e garanzie dei diritti*, Passigli, Firenze, 2012; M. RUOTOLO, *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca dei fondamenti costituzionali del diritto a un'esistenza dignitosa*, in *Rivista di Diritto Pubblico*, n. 1/2011, p. 391 ss.; P. MASALA-E. ROSSI, *Le politiche pubbliche di lotta alla povertà come strumento di tutela dei diritti della persona*, in E. ROSSI (a cura di), *Problemi attuali delle libertà costituzionali*, Plus, Pisa, 2009, p. 249 ss. Sulle politiche di lotta alla povertà, si ricorda anche l'amplissimo contributo degli studi sociologici di C. Saraceno, da ultimo in C. SARACENO-D. BENASSI-E. MORLICCHIO, *La povertà in Italia. Soggetti, meccanismi, politiche*, Il Mulino, Bologna, 2022.

<sup>28</sup> B.K. SOVACOOOL-M.H. DWORKIN, *Global energy justice: problems, principles, and practices*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014; S.H. BAKER, *Revolutionary Power: An Activist's Guide To The Energy Transition*, Island Press, Washington, 2021; A. DOLEZAL, *Power to the People: Distributing the Benefits of Clean Energy Transition through Equitable Policy, Legislation, and Energy Justice Initiatives*, in *Minnesota Law Review*, 106, 2022, p. 2447 ss.

<sup>29</sup> K.M. ROGGENKAMP- L. DIESTELMEIER, *Energy Market Refomrs in the EU: A new Focus on Energy Consumers, Energy Poverty, and Energy (in)Justice?*, in *Energy Justice and Energy Law*, Oxford, 2020, p. 160 ss.; L. PEPE, *Il diritto dell'energia fondato sui principi. La transizione ecologica come giustizia energetica*, in *Riv. giur. AmbienteDiritto.it*, 2021, p. 4.; L. AMMANATI, *Transizione energetica, "just transition" e finanza*, in *Riv. trim. dir. ec.*, 2022, 1, p. 289 ss.

#### 4. *Le misure di contrasto alla povertà energetica tra mercato energetico e welfare nazionale*

Come già accennato, le misure di contrasto alla povertà energetica sono definite all'interno dei rispettivi quadri normativi nazionali ma, comparandone i presupposti, le caratteristiche e gli obiettivi, possiamo sostanzialmente classificarle in due grandi tipologie: le misure volte a migliorare l'accessibilità economica all'energia nel breve termine e le misure di carattere strutturale che affrontano il problema a lungo termine, attraverso l'efficientamento energetico, la ristrutturazione degli edifici, l'accesso ad apparecchi a basso consumo energetico, l'utilizzo di energie rinnovabili<sup>30</sup>.

Il primo tipo di interventi consiste in forme varie di prestazioni economiche che tendono a ridurre la spesa energetica delle famiglie attraverso tariffe sociali, sussidi economici o sconti in bolletta. Si tratta di misure di protezione dai moduli tradizionali, le quali generalmente si basano su procedure, istituti e meccanismi tipici del *welfare* assistenziale nazionale.

Così, per esempio, in Italia, le principali misure volte alla riduzione della spesa energetica delle famiglie sono il bonus elettrico e il bonus gas. Essi sono agganciati all'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE)<sup>31</sup>, che viene utilizzato per identificare i nuclei familiari in situazioni di vulnerabilità economica, ai quali si riconosce il diritto di accedere alle agevolazioni connesse ai bonus<sup>32</sup>. Questi bonus sociali sono sostanzialmente erogazioni monetarie dirette in bolletta ("sconto in bolletta"), il cui ammontare dipende da diversi fattori quali il prezzo dell'energia, il numero dei componenti del nucleo familiare e, nel caso del gas, anche la zona climatica di residenza. La natura tendenzialmente assistenziale di questi due strumenti è parzialmente corretta dal fatto che, laddove il percettore riesca a ridurre i propri consumi energetici, non vedrà ridursi l'ammontare complessivo del bonus che andrà pertanto ad aumentare il "peso" dello sconto della bolletta<sup>33</sup>.

Sempre nell'ambito degli interventi volti alla riduzione della spesa ener-

<sup>30</sup> In questo senso, vd. Racc. (UE) 2023/2407, cit., sez. II, par. 6.

<sup>31</sup> L'ISEE è previsto dal d.lgs. n. 109/1998.

<sup>32</sup> P. MALAMAN, *I Bonus sociali elettrico e gas come strumenti di contrasto alla povertà energetica*, reperibile sul sito internet: <https://oipeosservatorio.it/wp-content/uploads/2023/07/OIPE-Malaman-23-giugno-2023.pdf>.

<sup>33</sup> ARERA, memoria 232/2023/I/COM, cit., p. 4. Peraltro, giova segnalare che dal 2021 i due bonus sociali in questione sono diventati automatici, in quanto vengono erogati in base alla semplice richiesta dell'ISEE, a prescindere dalla presentazione di una specifica domanda di ammissione da parte degli interessati. Con il passaggio al sistema automatico, vi è stato un significativo aumento della platea dei beneficiari.

getica delle famiglie nel breve periodo si collocano le misure che i governi degli Stati membri dell'UE hanno adottato in situazioni di "crisi dei prezzi", al fine di calmierare il rialzo delle tariffe energetiche, come quelle dovute al conflitto russo-ucraino<sup>34</sup>.

Le misure di carattere strutturale contro la povertà energetica mirano, invece, a diminuire i consumi di energia mediante interventi volti all'efficiamento energetico delle abitazioni, la ristrutturazione degli edifici, l'ammmodernamento termico o l'incentivo all'utilizzo di fonti di energia rinnovabile.

Si tratta delle misure da preferire, secondo l'indirizzo esplicitato nella Racc. (UE) n. 2023/2407 sulla povertà energetica<sup>35</sup>, non solo perché si tratta di interventi indirizzati a intercettare le cause profonde della povertà energetica e che tendono ad avere impatti più duraturi nel tempo, ma anche perché sono coesenziali a sostenere la transizione energetica.

Da questo punto di vista, l'indirizzo politico tracciato dal pacchetto europeo "Pronti per il 55%" nell'imprimere la spinta verso il passaggio da un sistema di produzione energetica basato sugli idrocarburi ad alte emissioni di carbonio, ad un sistema energetico incentrato sulle fonti energetiche rinnovabili a basso impatto climalterante, viene a intercettare non solo gli obiettivi climatici, ma anche quelli sociali connessi alla povertà energetica, l'implementazione dei quali collabora all'attuazione di una transizione energetica che possa realmente definirsi giusta ed equa.

## 5. *Il ruolo delle Comunità energetiche nel contrasto alla povertà energetica*

All'interno delle misure che mirano a contrastare la povertà energetica sul lungo periodo, si possono annoverare anche quegli istituti che consentono una maggiore responsabilizzazione dei cittadini sia nei consumi,

---

<sup>34</sup> La politica di reazione alla crisi russo-ucraina ha visto in primo piano l'UE con la Comunicazione del 13 ottobre 2021 «Risposta all'aumento dei prezzi dell'energia: un pacchetto di misure di intervento e di sostegno», con la quale la Commissione ha presentato una serie di misure per affrontare l'impatto immediato dell'aumento del prezzo dell'energia sui clienti civili e sulle imprese, anche sotto forma di sostegno al reddito, sgravi fiscali, misure di risparmio e stoccaggio di energia. In seguito, nella Comunicazione dell'8 marzo 2022 «REPowerEU: azione europea comune per un'energia più sicura, più sostenibile e a prezzi accessibili», la Commissione ha delineato un pacchetto di misure supplementari finalizzato a rafforzare quelle precedenti. Infine, il 23 marzo 2022, la Commissione ha approvato un quadro temporaneo di aiuti di Stato per autorizzare talune sovvenzioni volte ad attenuare l'impatto economico e sociale dei prezzi elevati dell'energia.

<sup>35</sup> Racc. (UE) 2023/2407, cit., sez. II, n. 6.

che nella autoproduzione di energia. Tra questi ultimi, possiamo ricordare la figura del *prosumer* individuale e di quello collettivo, e nell'ambito di quest'ultima categoria, l'autoconsumo collettivo e le comunità energetiche. Si tratta di figure diverse ma accumulate dalla grande trasformazione del ruolo del consumatore di energia, il quale, da mero fruitore, ne diviene anche produttore<sup>36</sup>.

Ai fini della presente trattazione, concentreremo la nostra riflessione solo sulle comunità energetiche.

La comunità energetica è un soggetto giuridico a partecipazione aperta e volontaria di persone fisiche e giuridiche, imprese<sup>37</sup>, enti locali, enti di ricerca, soggetti del Terzo settore, associazioni di protezione ambientale ed enti religiosi. Essa si costituisce su base comunitaria e volontaria con l'obiettivo di fornire energia a costi vantaggiosi ai suoi membri grazie a una serie di incentivi che intervengono ad abbassare il costo dell'energia prodotta e al fatto che la comunità può anche vendere l'energia prodotta in eccesso, senza tuttavia perseguire profitti finanziari.

La normativa europea<sup>38</sup>, recepita in Italia con due distinti decreti legislativi nel 2021<sup>39</sup>, disciplina due modelli differenti<sup>40</sup>.

<sup>36</sup> Nella vastissima bibliografia, basti qui ricordare: L. RUGGERI (ed.), *Needs and Barriers of Prosumerism in the Energy Transition Era*, Dykinson, Madrid, 2021; W.P. SHILL-A. ZER-RAHN - F. KUNZ, *Solar Prosumage: An Economic Discussion of Challenges and Opportunities*, in J. LOWITZSCH (ed.), *Energy Transition. Financing consumer coownership in renewables*, Cham, Switzerland, 2019, p. 703 ss. Nella dottrina italiana: T. PERILLO, *Dal consumatore "debole" al consumatore "attivo"*, in A. BUONFRATE-A. URICCHIO (a cura di), *Trattato breve di diritto dello sviluppo sostenibile*, Wolters Kluwer-Cedam, Padova, 2023, p. 417 ss.; M. GOBBI, *Il consumatore energetico nel prisma del nuovo quadro regolatorio italo-eurounitario*, Editoriale scientifica, Napoli, 2021; A. QUARTA, *Il diritto dei consumatori ai tempi della peer economy. Prestatori di servizi e prosumers: primi spunti*, in *Eur. dir. priv.*, 2017, p. 667 ss.; A.M. BENEDETTI, *Lo scambio dei ruoli ovvero l'utente che produce energia: la regolazione convenzionale dello "scambio sul posto"*, in G. NAPOLITANO-A. ZOPPINI (a cura di), *Annuario di Diritto dell'Energia. Regole e mercato delle energie rinnovabili*, Il Mulino, Bologna, 2013, p. 189 ss.

<sup>37</sup> La disciplina sulla partecipazione delle imprese alle comunità energetiche è differente, a seconda dei modelli. Infatti, mentre le piccole e medie imprese possono partecipare alle CER, la partecipazione alle CEC è limitata alle sole piccole imprese, per ragioni di *governance* del sistema energetico, poiché le CEC possono anche svolgere attività di DSO (*distributor system operator*), cioè gestore della rete di distribuzione.

<sup>38</sup> Dir. (UE) n. 2018/2001, c.d. *RED II*, poi modificata dalla Dir. (UE) n. 2023/2413, c.d. *RED III*; Dir. (UE) n. 2019/944.

<sup>39</sup> D.lgs. n. 199/2021 e n. 210/2021.

<sup>40</sup> Sui due modelli di comunità energetiche: G.A. RUSCITTI, *Comunità energetiche e smart cities*, in G.F. FERRARI, *Innovazione e sostenibilità per il futuro della smart cities*, Mimesis, Milano, 2023, p. 455 ss.; G. GATTI, *Le Comunità energetiche tra utopia e innovazione*, in G.F. FERRARI (a cura di), *Le smart cities al tempo della resilienza*, Mimesis, Milano, 2021,

La comunità di energie rinnovabili (CER) si caratterizza per la produzione esclusiva di energia da fonti rinnovabili e si prevede espressamente che la partecipazione sia aperta a tutti i consumatori, compresi quelli appartenenti a famiglie a basso reddito o vulnerabili<sup>41</sup>. Lo scopo della CER è individuato nella realizzazione di benefici ambientali, economici e sociali. L'istituto tende, pertanto, a promuovere le istanze ambientali connesse all'uso delle fonti energetiche rinnovabili, ma anche l'implementazione del decentramento del sistema energetico e gli obiettivi di inclusione sociale.

L'altro modello è quello della comunità energetica di cittadini (CEC), la quale, invece, applica il modello comunitario anche in situazioni ove non sia possibile produrre o gestire energie rinnovabili. Anche per le CEC la normativa prevede l'esplicito impegno per l'ente locale a «promuovere la partecipazione alle comunità stesse dei clienti vulnerabili ... affinché questi ultimi possano accedere ai benefici ambientali, economici e sociali assicurati dalla comunità stessa»<sup>42</sup>. Si prevede, inoltre, che la CEC possa svolgere attività di generazione, consumo, distribuzione, stoccaggio dell'energia, ma anche servizi di efficienza energetica, ricarica per veicoli elettrici o altri servizi energetici a vantaggio dei suoi membri, dando prevalenza alle istanze di decentramento del sistema energetico e dell'efficientamento.

Nel complesso, le comunità energetiche dovrebbero consentire una diminuzione dei costi dell'energia, grazie al sistema di incentivazione previsto dalla normativa in materia. Inoltre, poiché nel caso della CER è previsto un vincolo di prossimità per le utenze interessate, ciò dovrebbe ridurre l'esigenza di accumulo e lo scambio in rete di trasmissione e le perdite connesse, generando quindi un risparmio energetico, una sorta di prodotto a chilometro zero applicato all'energia.

A questi vantaggi, può essere aggiunta la riduzione dei consumi di energia, perché il passaggio dal ruolo di meri consumatori a quello di produttori-consumatori di energia implementa l'educazione e la sensibilizzazione dei cittadini, anche dei più vulnerabili, sull'uso responsabile dell'energia, favorendo cambiamenti comportamentali sui consumi, nonché l'incremento nell'uso delle fonti energetiche rinnovabili, a cui la CER in particolare è vincolata.

---

p. 393 ss. Si veda inoltre tutto il numero della rivista *Dir. soc.*, n. 4/2022, dedicato interamente al tema.

<sup>41</sup> Vedi d.lgs. n. 199/2021, art. 31, c. 1, lett. d). Il cliente vulnerabile è colui che riscontra una limitazione nell'accesso all'energia ma non necessariamente connessa al reddito, per esempio chi ha bisogno di apparecchiature mediche che necessitano di alimentazione energetica costante. La definizione è lasciata alle fonti nazionali, ai sensi dell'art. 3, par. 3, della Dir. 2009/73/CE e dell'art. 28, par. 1, della Dir. (UE) n. 2019/944.

<sup>42</sup> D.lgs. n. 201/2021, art. 11, comma 7.

Inoltre, per quanto d'interesse nel presente studio, le comunità energetiche, attraverso il coinvolgimento delle persone in condizione di povertà energetica o di vulnerabilità, sembrano destinate ad introdurre anche un nuovo schema destinato a impattare, rinnovandole, le politiche sociali verso i poveri energetici.

## 6. *Comunità energetiche e povertà energetica: una lettura costituzionale*

Provando a leggere l'istituto delle comunità energetiche nel contesto delle misure di contrasto alla povertà energetica, non si può non evidenziare come esso sembri presentarsi quale straordinario volano di alcune grandi clausole del costituzionalismo democratico europeo e nazionale, come il principio di solidarietà e quello di sussidiarietà.

Per quanto riguarda il principio solidaristico<sup>43</sup>, il suo richiamo in riferimento alle comunità energetiche quale strumento di contrasto alla povertà energetica, viene in considerazione non tanto in relazione al suo profilo fondativo dei doveri costituzionali inderogabili, quanto piuttosto in riferimento a quella declinazione della solidarietà in virtù della quale la persona è chiamata ad agire oltre e al di là del proprio vantaggio personale utilitaristico, esprimendo la propria socialità con azioni a favore degli altri consociati, come ancora ci ricorda una celebre pronuncia della Corte costituzionale italiana sulle organizzazioni di volontariato<sup>44</sup>.

Da questo punto di vista, possiamo osservare che l'inclusione dei sog-

<sup>43</sup> Sul principio di solidarietà nell'ordinamento italiano, *ex multis*: A. JR GOLIA, *Il principio solidaristico*, in M. BENVENUTI-R. BIFULCO (a cura di), *I principi fondamentali*, cit., p. 164 ss.; I. MASSA PINTO, *Doveri*, in C. CARUSO-C. VALENTINI (a cura di), *Grammatica del costituzionalismo*, il Mulino, Bologna, 2021, p. 289 ss.; A. MORELLI, *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, in *Forumcostituzionale.it*, 2015, pp. 1 ss.; A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, Cedam, Padova, 2003; F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2002; G. LOMBARDI, *Doveri pubblici (dir. Cost.)*, in *Enc. dir.*, Aggiornamento, VI, Giuffrè, Milano, 2002, p. 357 ss.

<sup>44</sup> Corte cost., sent. n. 75/1992. Per alcune riflessioni su questo profilo della solidarietà, ricordiamo i contributi di A. MATTIONI, *Solidarietà giuridicizzazione della fraternità*, in A. MARZANATI-A. MATTIONI (a cura di), *La fraternità come principio del diritto pubblico*, Città Nuova, Roma, 2007, p. 18 ss.; F. PIZZOLATO, *Il principio costituzionale di fraternità. Itinerario di ricerca a partire dalla Costituzione italiana*, Città Nuova, Roma, 2012; V. TONDI DELLA MURA, *La solidarietà, l'etica e l'estetica. Tracce per una ricerca*, in *Riv. Aic*, 2010, p. 1 ss.; E. ROSSI, *Art. 2*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Utet, Torino, 2006, p. 38 ss.; S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, in *Dir. soc.*, n. 1/1996, p. 1 ss.

getti in condizione di povertà energetica e vulnerabili nella compagine della comunità energetica rivela una vocazione solidale del modello, potendo includere nei benefici comunitari persone e famiglie che vivono in alloggi per i quali non vi sarebbero le condizioni necessarie alla realizzazione di progetti di efficientamento energetico o per il passaggio all'uso delle fonti rinnovabili, e che quindi risulterebbero escluse dai benefici in termini di spesa energetica e riduzione dei consumi connessi alla realizzazione e utilizzo di detti impianti<sup>45</sup>.

Non può sfuggire, pertanto, la portata innovativa del modello, se letto all'interno del contesto complessivo delle politiche volte al contrasto della povertà energetica: i tradizionali schemi solidaristici dello Stato sociale, essenzialmente basati su sussidi economici e tariffe agevolate, vengono arricchiti di un nuovo strumento nel quale il beneficio al povero energetico deriva da una azione comunitaria a più voci, un modello che riecheggia gli schemi cooperativi dell'art. 43 Cost.<sup>46</sup>, e che pare in grado di attivare nel settore energetico una nuova forma di solidarietà di natura quasi mutualistica.

La criticità, semmai, sta nel fatto che il coinvolgimento dei poveri energetici nella compagine comunitaria non è obbligatorio, e quindi, nella concreta attuazione dell'istituto, questa dimensione solidale potrebbe risultare poco valorizzata o addirittura sbiadire rispetto al consolidamento di esperienze più orientate a massimizzare i benefici economici e ambientali del modello. Così, per esempio, secondo il Terzo rapporto sulla povertà energetica in Italia dell'OIPE, solo una minoranza delle esperienze coinvolge attivamente i poveri energetici<sup>47</sup>, confermando forse una certa debolezza della normativa nel lasciare la dimensione solidale delle comunità energetiche alla libera determinazione dei cittadini, delle imprese e delle formazioni sociali.

Una maggiore garanzia sul perseguimento dei profili connessi alla solidarietà e all'uguaglianza sostanziale viene soprattutto dal modello di comunità energetica cosiddetto "a trazione pubblica", in cui cioè il comune svolge

---

<sup>45</sup> L. DE VIDOVICH-L. TRICARICO-M. ZULIANELLO, *Community Energy Map*, Franco Angeli, Milano, 2021, p. 87 ss.

<sup>46</sup> Sull'art. 43 Cost. e la sua inattuazione, da ultimo, il bel saggio di A. MOLITERNI-S. PELLIZZARI, *La Costituzione dimenticata. La riserva di attività alle comunità di lavoratori o di utenti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2021, p. 243 ss.

<sup>47</sup> La letteratura scientifica suggerisce che solo una minoranza delle esperienze comunitarie coinvolgono attivamente i poveri energetici. In questo senso: M. CASTELLINI-I. FAIELLA -L. LAVECCHIA-R. MINIACI-P. VALBONESI (a cura di), *Terzo rapporto sullo stato della povertà energetica in Italia*, OIPE, 2023, reperibile al sito internet <https://oipeosservatorio.it>, p. 25. Sul tema anche S. NICCOLAI-N. ROSSETTO, *The time for energy communities has come, but countries must address the obstacles binding their development*, Firenze, 2022, reperibile sul sito Internet <https://fsr.eui.eu/energy-communities-the-time-is-ripe-but-challenges-persist-in-local-regulation/>; G. DE MAIO, *Povertà energetica*, cit., p. 109.

un ruolo di facilitatore o anche di membro o proprietario dell'impianto. Ciò perché la naturale finalizzazione dell'ente locale agli interessi della propria comunità, oltre alle specifiche competenze amministrative che in Italia, come in altri ordinamenti europei, tale livello di governo possiede in materia di servizi sociali, tendono ad assicurare una più robusta azione pubblica territoriale protettiva e redistribuiva verso i membri più svantaggiati della comunità locale<sup>48</sup>.

Di questo aspetto delicato, pare del resto consapevole anche la Commissione UE, posto che nella Raccomandazione sulla povertà energetica del 2023 sottolinea che «I comuni sono chiamati a svolgere un ruolo importante nel rendere i regimi di autoconsumo collettivo aperti e accessibili alle famiglie in condizioni di povertà energetica, specialmente nei casi in cui l'ingresso comporterebbe altrimenti obblighi finanziari e procedimenti e costi amministrativi complessi»<sup>49</sup>.

Affinché, pertanto, la comunità energetica possa esprimere tutti i suoi benefici sul fronte dell'inclusione sociale, resta fondamentale l'attenta azione di regolazione esercitata dai livelli di governo locale, sia con riferimento alle procedure amministrative, ma anche rispetto all'azione di stimolo e promozione del tessuto economico e sociale locale, fino alle misure di informazione e sensibilizzazione della popolazione<sup>50</sup>.

Questa riflessione, d'altro canto, richiama al centro del tema anche il principio di sussidiarietà<sup>51</sup>. Da questo punto di vista, in effetti, le comuni-

---

<sup>48</sup> Sulla compagine comunitaria delle CER e la partecipazione degli enti locali, si veda A. PERSICO, *La partecipazione nelle comunità di energia rinnovabile*, in *Federalismi.it*, n. 5/2024, p. 144 ss.

<sup>49</sup> Racc. (UE) 2023/2407, *cit.*, Considerando 36.

<sup>50</sup> Sulle misure di informazione e sensibilizzazione in tema di efficienza energetica, anche in riferimento alle persone in povertà energetica, si veda da ultimo la Dir. (UE) 2023/1791, art. 22, come interpretato dalla Racc. (UE) 2024/2481 nella quale si precisa che: «Bisogna garantire che le persone in condizioni di povertà energetica, i clienti vulnerabili, le persone appartenenti a famiglie a basso reddito e, se del caso, le persone che vivono negli alloggi sociali siano tutelate e, a tal fine, messe nelle condizioni di partecipare attivamente agli interventi e alle misure di miglioramento dell'efficienza energetica, nonché alle misure correlate di informazione o tutela dei consumatori attuate dagli Stati membri. Alle persone più bisognose (dal punto di vista energetico) dovrebbero essere dati gli strumenti per svolgere un ruolo attivo nel miglioramento delle proprie condizioni, in modo che possano decidere come migliorarle anziché essere destinatari passivi degli interventi. Andrebbero elaborate altresì campagne di sensibilizzazione mirate per illustrare i vantaggi dell'efficienza energetica e fornire informazioni sul sostegno economico disponibile». (Considerando 5).

<sup>51</sup> Sul principio di sussidiarietà, in prospettiva comparata, sia consentito richiamare E.A. FERIOLI, *Brevi note sulla declinazione della sussidiarietà verticale nelle esperienze federato-regionali europee con uno sguardo alla pandemia*, in *DPCE online* - Numero speciale, 2022, p. 167 ss. Nell'ambito della sterminata bibliografia sul principio, bastino i cenni

tà energetiche paiono un esempio del paradigma sussidiario, sia in senso verticale che in senso orizzontale.

Dal primo punto di vista, infatti, questi soggetti si pongono come un vero volano per il *welfare* municipale<sup>52</sup> perché, come accennato, la loro connotazione locale vede come protagonista soprattutto il comune quale soggetto promotore, facilitatore, nonché membro generalmente proprietario degli impianti<sup>53</sup>, il quale, mettendo in rete le risorse sociali, economiche, infrastrutturali del proprio territorio, può fornire un apporto prezioso rispetto al contrasto della povertà energetica, con ricadute positive anche in termini di tutela ambientale e climatica, nonché di sviluppo della comunità locale<sup>54</sup>.

D'altro canto, le comunità energetiche possono anche agire secondo uno schema di sussidiarietà orizzontale, potendo essere oggetto di iniziative del Terzo settore e degli enti religiosi nel provvedere ai bisogni energetici di quella fascia della popolazione che è da sempre oggetto dell'azione altruistica del privato non lucrativo, con benefici che superano la soglia assistenziale della povertà e realizzano anche vantaggi di ordine ambientale e climatico<sup>55</sup>.

---

ad alcuni volumi come: D. CIAFFI-F.M. GIORDANO (a cura di), *Storia, percorsi e politiche della sussidiarietà. Le nuove prospettive in Italia e in Europa*, Il Mulino, Bologna, 2020; F. PIZZOLATO-P. COSTA (a cura di), *Il lato oscuro della sussidiarietà*, Giuffrè, Milano, 2013; C. MILLON-DELSOL, *Il principio di sussidiarietà*, edizione italiana a cura di M. TRINCALI, Giuffrè, Milano, 2003; I. MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Jovene, Napoli, 2003.

<sup>52</sup> Sul tema, sia consentito rinviare al nostro, E.A. FERIOLE, *Dal comune-sistema al welfare municipale: le coordinate costituzionali della territorializzazione delle politiche sociali italiane a partire dal pensiero di Paolo Carrozza*, in P. BIANCHI-E.A. FERIOLE-G. MARTINICO-C. NAPOLI (a cura di), *Scritti in memoria di Paolo Carrozza*, vol. I, Pisa University Press, Pisa, 2021, p. 387 ss.; ID., *Diritti e servizi sociali nel passaggio dal welfare statale al welfare municipale*, Giappichelli, Torino, 2003.

<sup>53</sup> In materia di energia, i comuni italiani possiedono funzioni amministrative in materia di controllo sul risparmio energetico e sull'uso razionale dell'energia e altre funzioni previste dalle leggi regionali, cui si aggiunge il governo del territorio e pianificazione, con riferimento all'installazione di impianti per la produzione di energia rinnovabile (Piano Energetico comunale).

<sup>54</sup> A. CUOCOLO, *Governo locale e comunità energetiche rinnovabili nel prisma della smart city*, in G.F. FERRARI, *Innovazione e sostenibilità per il futuro della smart cities*, cit., p. 159 ss.; A. PERSICO, *Le comunità energetiche e il ruolo sussidiario delle pubbliche amministrazioni territoriali*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 2/2021, p. 16 ss.; F. SANCHINI, *Le comunità energetiche rinnovabili tra fondamento costituzionale e riparto di competenze legislative stato-regioni. Riflessioni alla luce della sentenza n. 48 del 2023 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 8/2024, p. 144 ss.

<sup>55</sup> R. MICCÙ-M. BERNARDI, *Premesse ad uno studio sulle energy communities: tra governance dell'efficienza energetica e sussidiarietà orizzontale*, in *federalismi.it*, n. 4/2022, p. 603 ss.; C. MARI, *Le comunità energetiche: un nuovo modello di collaborazione pubblico-privato per la transizione ecologica*, in *federalismi.it*, n. 29/2022, p. 111 ss.

Pertanto, vi sono i presupposti affinché la cifra della transizione ecologica e quella della lotta alla povertà energetica vengano a consolidarsi non più nel solo rapporto tra Stato-mercato, quanto piuttosto nel tritico Stato-mercato-comunità.

Tuttavia, affinché questo circuito virtuoso passi da narrazione a realizzazione concreta, capace di prendere piede nel tessuto amministrativo, economico e sociale italiano e degli altri Stati membri, è fondamentale la presenza di un quadro normativo, regolatorio e tecnico chiaro e stabile, e quindi prevedibile per gli operatori, le imprese, i cittadini, i comuni.

Purtroppo, da questo punto di vista, l'esperienza italiana evidenzia alcune importanti criticità come i ritardi nel recepimento delle direttive europee e nell'adozione della normativa sul sistema di incentivazione, cui sono seguite molte difficoltà sul fronte dell'interpretazione delle norme.

Certo, bisogna tenere presente che, a differenza dei paesi nordici, i cui sistemi energetici sono già strutturati in modo maggiormente decentrato, per l'Italia l'ingresso delle comunità energetiche nella produzione e nel consumo energetico presenta aspetti di vera rivoluzione copernicana.

Resta tuttavia vitale che la normativa e le procedure amministrative per l'attuazione dell'istituto non vengano a ostacolare, invece che promuovere, questo strumento dalle innegabili potenzialità trasformative.

ELENA VIVALDI

## RIMEDI ALLA POVERTÀ ALIMENTARE NELLA PROSPETTIVA DELL'ECONOMIA CIRCOLARE

SOMMARIO: 1. Un paradosso. – 2. Il diritto al cibo adeguato nel quadro internazionale ed europeo. – 2.1. ... e nel quadro costituzionale italiano. – 3. La lotta allo spreco alimentare attraverso il paradigma dell'economia circolare. – 4. Conclusioni.

### 1. *Un paradosso*

Riflettere sul tema della povertà alimentare e sui possibili rimedi porta a interrogarsi sull'esistenza di un paradosso, che interessa non solo il nostro Paese, ma in generale tutte le economie sviluppate. Da un lato, infatti, cresce la povertà alimentare, dall'altro lato aumenta parallelamente, in modo esponenziale, anche lo spreco di cibo utilizzabile.

Partiamo dal primo elemento. Intanto deve dirsi che non esiste in Italia una definizione univoca di povertà alimentare e non esiste un organo deputato a misurarla ed a monitorarla. Si fa spesso riferimento alla diversa nozione di povertà assoluta<sup>1</sup>, che però attribuisce alla povertà alimentare una connotazione esclusivamente economica, monodimensionale, lontana dalla percezione del fenomeno nella sua interezza. Alcune stime sulla povertà alimentare si basano sull'utilizzo di alcune scale, come quella elaborata

---

<sup>1</sup> La povertà assoluta è una misura basata sulla valutazione monetaria di un paniere di beni e servizi considerati essenziali per evitare gravi forme di esclusione sociale. I bisogni primari intendono individuare un livello minimo di vita accettabile e sono stati identificati in un'alimentazione adeguata, nella disponibilità di un'abitazione di ampiezza consona alla dimensione familiare, riscaldata e dotata dei principali servizi, beni durevoli e accessori, nella possibilità di acquisire il minimo necessario per vestirsi, comunicare, informarsi, muoversi sul territorio, istruirsi e mantenersi in buona salute. Si è partiti da una ipotesi di omogeneità su tutto il territorio nazionale dei bisogni primari e dei beni e servizi che li soddisfano e si è tenuto conto del fatto che i costi sono variabili nelle diverse zone del Paese (V. DE MARTINO-F. GALLO, *Il fenomeno multidimensionale della povertà: gli indicatori dell'Istat*, Roma, 3-4 luglio, 2024. Disponibile qui: [https://www.istat.it/storage/15-Conferenza-nazionale-statistica/slide/03\\_B\\_slide\\_de%20martino\\_valeria\\_CNS15.pdf](https://www.istat.it/storage/15-Conferenza-nazionale-statistica/slide/03_B_slide_de%20martino_valeria_CNS15.pdf)).

dalla FAO nel 2013, denominata FIES (*Food Insecurity Experience Scale*), applicata in ben 150 Paesi. Seppur rappresenti uno strumento importante, che consente un confronto con gli altri Paesi, la FIES si basa però su un campione troppo esiguo, che non consente di indagare le diversità territoriali da un lato, né tra specifici gruppi di popolazione dall'altro<sup>2</sup>.

Le indagini dell'Unione Europea<sup>3</sup> sul Reddito e le condizioni delle famiglie (EU SILC) ci forniscono informazioni preziose, soprattutto attraverso il dato relativo alla deprivazione alimentare materiale, che fa riferimento alla impossibilità di consumare un pasto completo almeno una volta ogni due giorni. Tale condizione, nel 2021, riguardava il 7,9% della popolazione. A questo dato si affianca il criterio della deprivazione materiale sociale, che invece fa riferimento alla impossibilità di consumare un pasto fuori casa, con amici o parenti, almeno una volta al mese, dato che interesserebbe il 6,5% della popolazione oltre i 15 anni. Come messo in evidenza dall'ultimo Rapporto Action Aid, l'incidenza della deprivazione alimentare materiale o sociale è pari al 12% delle persone residenti in Italia con almeno 15 anni di età (circa 6 milioni di individui), mentre sperimentano contestualmente entrambe le condizioni, il 2,6% delle persone con oltre 15 anni di età (più di 1 milione e trecentomila persone). La fetta più ampia della popolazione in condizione di deprivazione alimentare materiale e /o sociale è costituita da disoccupati (28,3%); stranieri (23,1%); persone con disabilità (22,3%) e chi vive in una casa in locazione (22,6%). A livello geografico il fenomeno si concentra soprattutto nel Sud e nelle isole (20,7%), mentre nel Nord Est l'incidenza si ferma al 5,8%<sup>4</sup>.

L'analisi della povertà alimentare tra i minori riveste un ruolo di cruciale importanza in quanto il mancato accesso a una dieta adeguata in questa fase della crescita può comportare gravi conseguenze a lungo termine e compromettere lo sviluppo delle giovani generazioni, prospettando un costo elevato, anche in termini di tutela della salute<sup>5</sup>. Proprio l'importan-

<sup>2</sup> ACTION AID, *Frammenti da ricomporre. Numeri, strategie e approcci in cerca di una politica*, IV Rapporto sulla povertà alimentare in Italia (Secondo welfare), 2023, p. 5, disponibile qui: <https://www.secondowelfare.it/studio/frammenti-da-ricomporre-numeri-strategie-approcci-in-cerca-di-una-politica/>.

<sup>3</sup> A partire da questi presupposti, ciò che emerge dalla rilevazione condotta sul 2022 è che l'8,3% delle persone che vivono nei Paesi dell'Unione europea sono in condizione di povertà alimentare (un dato superiore di un punto percentuale rispetto al 2021). La percentuale della popolazione che non può permettersi un pasto adeguato è più alta nei paesi dell'Europa orientale con la Romania (22,1%) in testa, seguita da Bulgaria (21,6%) e Slovacchia (15,8%), mentre l'Irlanda (1,4%) ha registrato la quota più bassa, seguita da Cipro (1,5%) e Lussemburgo (1,8%).

<sup>4</sup> ACTION AID, *Frammenti da ricomporre*, cit., p. 7 ss.

<sup>5</sup> D. WHITSETT-M.F. SHERMAN-B.A. KOTCHICK, *Household food insecurity in early ado-*

za del fenomeno e le ripercussioni che esso può avere anche nel medio-lungo periodo sulla sostenibilità dei sistemi di welfare dovrebbe spingere ad indagare i fattori che incidono sulla deprivazione materiale minorile, anche in considerazione del fatto che, a causa dello stigma che la povertà produce, una rilevazione dati basata esclusivamente sulle risposte date dai genitori può non essere efficace né oggettiva<sup>6</sup>. Nel 2021, l'incidenza di questo fenomeno ammonta al 2,5% (corrispondente all'incirca a 200 mila individui di età inferiore ai 15 anni residenti nel territorio italiano). Tale quota è maggiore tra bambini e bambine fino a 5 anni di età e nel Nord-Ovest dell'Italia, dove la quota raddoppia rispetto alla media nazionale, attestandosi al 5,3%<sup>7</sup>. È importante sottolineare che di queste persone solo 4 su 10 risultano, secondo gli indicatori in uso nel nostro Paese, a rischio di povertà<sup>8</sup>. Tale elemento mette in luce, a parere di chi scrive, come l'utilizzo di criteri di accesso alle politiche di contrasto alla povertà basati su soglie di reddito standardizzate a livello nazionale risulti altamente inadeguato, poiché in questo modo non si tiene conto, nella programmazione delle politiche pubbliche dei bisogni di un'ampia fetta della popolazione che di fatto vive in condizione di deprivazione alimentare pur non essendo considerata povera.

Dall'altro lato, occorre parimenti considerare che una parte significativa di cibo viene sprecata. Il Report Italiano 2024 di *Waste Watcher International Observatory on Food and Sustainability*<sup>9</sup> consente di evidenziare alcuni dati utili alla presente indagine: il primo elemento su cui riflettere è

---

*lescence and risk of subsequent behavior problems: Does a connection persist over time?* in *Journal of pediatric psychology*, 2019, 44(4), p. 478 ss.

<sup>6</sup> M.S. FRAM-E.A. FRONGILLO-C.L. DRAPER-E. FISHBEIN, *Development and validation of a child report assessment of child food insecurity and comparison to parent report assessment*, in *Journal of Hunger & Environmental Nutrition*, 2012, 8(2), p. 128 ss.

<sup>7</sup> La ragione di tale peculiare distribuzione geografica potrebbe risiedere in una più alta deprivazione alimentare nel Nord Ovest dovuta al fatto che in queste regioni si concentra una maggiore numero di famiglie che pagano un mutuo o un canone di locazione, rispetto alle altre macroaree geografiche (solo il 52% delle persone vive in abitazioni di proprietà e non paga il mutuo, rispetto al 57% del Nord Est, al 60% di Centro e Sud e al 64% delle Isole). Il peso maggiore delle spese per la casa potrebbe comportare dunque una contrazione delle risorse destinate ai beni alimentari, tale da non permettere alle famiglie in difficoltà economica di salvaguardare figli e figlie. ACTION AID, *Frammenti da ricomporre*, cit., p. 7.

<sup>8</sup> Il rischio di povertà riguarda gli individui che vivono in famiglie con un reddito netto equivalente inferiore al 60% del reddito mediano. Si tratta di un indicatore basato sul reddito, che esprime la capacità di spesa indipendentemente dalle scelte effettive di consumo. È quindi un indicatore che esprime una misura di povertà relativa che consente di individuare coloro che vivono con standard di vita più bassi rispetto al resto della popolazione (V. DE MARTINO-F. GALLO, *Il fenomeno multidimensionale della povertà ... cit.*).

<sup>9</sup> Disponibile qui: <https://www.sprecozero.it/magazine/losservatorio-waste-watcher/>.

che ben 29,5 kg pro capite di cibo nel 2023 è andato sprecato (dato riferito al solo consumo domestico, in crescita rispetto all'anno precedente, dove lo spreco era pari a 27,3 kg pro-capite); inoltre è interessante notare che, pur diminuendo la forbice con le altre macroaree italiane, il Sud rimane al primo posto per spreco (+4% rispetto alla media nazionale); infine dall'analisi emerge che le fasce della popolazione con redditi più basse sono anche quelle che sprecano più cibo. La spiegazione a questo ultimo fenomeno sarebbe da rinvenire, secondo gli autori, nel fatto che la diminuzione del potere di acquisto delle famiglie, segnalata anche da Istat<sup>10</sup>, porti all'acquisto di materie di più scarsa qualità. In questo contesto è utile anche ricordare che la media di cibo sprecato lungo tutte la filiera agro alimentare<sup>11</sup> in Italia è più alta della media europea, e, a sua volta, la media europea (circa 60 kg pro capite) è più alta di quella dei Paesi ad alto reddito (57 kg)<sup>12</sup>.

I dati e le circostanze in cui il cibo è a vario titolo sprecato devono indurci a delle riflessioni perché si tratta comunque di prodotti che hanno richiesto un certo consumo di risorse naturali, di energia, di fattori inquinanti, per essere prodotti, trasformati, trasportati, confezionati. Il che induce chiaramente a concludere che oltre al cibo sprecato, e ai danni che ciò comporta anche in termini di mancata risposta alla povertà alimentare, si produce una catena di effetti negativi che hanno molteplici effetti.

Sono almeno tre le problematiche che ci troviamo a dover fronteggiare. In primo luogo, quelle di carattere ambientale, inerenti allo smaltimento

---

<sup>10</sup> ISTAT, *Le spese per i consumi delle famiglie - Anno 2023*, Ottobre 2024, disponibile qui: [https://www.istat.it/wp-content/uploads/2024/10/REPORT\\_Spese-per-consumi\\_2023\\_rev.pdf](https://www.istat.it/wp-content/uploads/2024/10/REPORT_Spese-per-consumi_2023_rev.pdf).

<sup>11</sup> Occorre qui fare una distinzione tra due concetti diversi, elaborati dalla Food and Agriculture Organization of the United Nations identificati con le espressioni di: *food lost* e *food waste* (FAO, *The State of Food and Agriculture Report: Moving Forward on Food Loss and Waste Reduction*, 2019). La perdita di cibo, o *food loss*, si riferisce al cibo "perso" in modo non intenzionale durante le prime fasi della produzione, a causa ad esempio di limitazioni nelle tecniche di stoccaggio, nelle infrastrutture, nella conservazione, nel trasporto. Il cibo, dunque, viene perso durante le prime fasi della filiera (quindi prima che arrivi alla fase di distribuzione e di consumo). Lo spreco di cibo invece, o *food waste*, è quello che si verifica nell'ultima parte della catena alimentare quando il cibo viene perso nella fase di distribuzione (quindi si tratta di cibo scartato dai rivenditori e dai consumatori), anche a causa delle date di scadenza. In questo secondo caso assumono un ruolo fondamentale i fattori comportamentali e la mancanza di strumenti e procedure efficaci per il suo recupero e riutilizzo.

<sup>12</sup> M. ANTONELLI, *L'Europa e il cibo. Garantire benefici sull'ambiente, sulla salute e sulla società per la transizione globale*, disponibile qui: [https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload\\_file\\_doc\\_acquisiti/pdfs/000/004/034/Documento\\_Barilla\\_completo.pdf](https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload_file_doc_acquisiti/pdfs/000/004/034/Documento_Barilla_completo.pdf).

dei rifiuti alimentari nonché alla perdita delle risorse naturali (come acqua e terra) impiegate per la produzione, la trasformazione e la distribuzione dei prodotti alimentari poi sprecati, con un impatto negativo pure in termini di produzione di gas ad effetto serra. Consideriamo infatti che il cibo sprecato a livello di Unione Europea rappresenta il 6% delle emissioni totali di gas serra dell'UE<sup>13</sup>. Vi sono poi anche gli aspetti economici da considerare, che riguardano i costi dei prodotti alimentari e la perdita economica per il consumatore finale e per gli altri elementi della filiera. Con particolare riferimento al consumatore, assumono particolare importanza ai fini del potere di acquisto del singolo, delle sue scelte alimentari e delle ripercussioni che hanno sul sistema produttivo nel suo complesso. Strettamente legato a questo aspetto, vi è quello relativo alle problematiche sociali: il fatto che una grande quantità di cibo sano e commestibile si perda lungo gli anelli della catena agroalimentare, trasformandosi in rifiuto da smaltire, contrasta fortemente con i dati richiamati sopra in materia di povertà alimentare. *È anche per queste ragioni che la lotta allo spreco delle risorse alimentari è diventata una delle principali sfide per lo sviluppo sostenibile*: l'Agenda 2030 con il goal 12.3 pone, infatti, l'obiettivo del dimezzamento dello spreco entro tale data<sup>14</sup>. Tale obiettivo è particolarmente importante in vista della crescita della popolazione globale e della necessità di assicurare risorse ad essa proporzionate. Emerge quindi l'importanza della nozione di *sicurezza alimentare*, definita nel 1996 dalla FAO come «*la situazione in cui tutte le persone, in ogni momento, hanno accesso fisico, sociale ed economico ad alimenti sufficienti, sicuri e nutrienti che garantiscano i loro bisogni e preferenze alimentari per condurre una vita attiva e sana*». Il concetto di sicurezza alimentare comprende l'accesso sia fisico sia economico a cibo sufficiente, il quale deve anche essere sicuro dal punto di vista qualitativo e idoneo a soddisfare il fabbisogno di ciascun individuo in relazione con le sue specifiche esigenze e condizioni di salute. In altri termini, il concetto di sicurezza alimentare è strettamente connesso a quello di cibo adeguato.

---

<sup>13</sup> M. ANTONELLI, *L'Europa e il cibo ...*, cit.

<sup>14</sup> ONU, *Trasformare il nostro mondo. l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*, adottata dall'Assemblea Generale il 21 ottobre 2015, disponibile qui: <https://unric.org/it/wp-content/uploads/sites/3/2019/11/Agenda-2030-Onu-italia.pdf>. L'agenda rappresenta tutt'oggi il nuovo quadro di riferimento per la promozione dello sviluppo sostenibile volto a guidare l'azione della comunità internazionale fino al 2030. Così P. LATTANZI, *Le leggi "antispreco" alimentare. Esperienze nazionali a confronto*, in F. DE LEONARDIIS (a cura di), *Studi in tema di economia circolare*, EUM, Macerata, 2019, p. 141.

## 2. Il diritto al cibo adeguato nel quadro internazionale ed europeo

Diritto al cibo adeguato<sup>15</sup> e sicurezza alimentare sono diventati dunque una sfida anche per i Paesi sviluppati, tanto che nel dibattito contemporaneo è sempre più frequente il riferimento al cibo e alla sicurezza alimentare come diritti. In particolare, l'espressione *sicurezza alimentare* rimanda a due concetti distinti: il primo, riferibile all'approvvigionamento e quindi alla disponibilità degli alimenti, chiama in gioco il diritto al cibo ed è usualmente identificato con l'espressione *food security*; il secondo, che peraltro costituisce una componente essenziale del primo<sup>16</sup>, colloca al centro dell'interesse pubblico la tutela della salubrità degli alimenti, quindi la qualità dei prodotti utilizzati, e si usa identificare con l'espressione *food safety*.

Il diritto al cibo adeguato gode di un ampio panorama di riferimenti normativi internazionali<sup>17</sup>, sia universali che regionali. Innanzitutto, esso è riconosciuto in fonti di scala globale di tipo universale, come l'art. 25 della Dichiarazione universale diritti dell'uomo e l'articolo 11 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali. Nella prima disposizione ricordata si afferma che «ciascuno ha il diritto a uno standard di vita adeguato alla sua salute e al benessere suo e della sua famiglia, che includa il cibo, il vestiario, l'abitazione, le cure mediche e i servizi sociali necessari, e il diritto alla sicurezza nel caso di disoccupazione, malattia, disa-

<sup>15</sup> Tra gli altri, M. BOTTIGLIERI, *The protection of the Right to adequate food in the Italian Constitution*, in *Forum quad. cost.* - Rassegna n. 11/2015, su [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); G. CORDINI, *Il diritto al cibo, le generazioni future e il mercato*, in *Dir. pubb. comp. eur.*, Fascicolo Speciale, maggio 2019, p. 145 ss.; L. GIACOMELLI, *Diritto al cibo e solidarietà. Politiche e pratiche di recupero delle eccedenze alimentari*, in *Oss. cost.*, n. 1, 2018.

<sup>16</sup> In questo senso si veda FAO, *Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action*, Roma, 1996; ID., *The State of Food Insecurity in the World 2001*, Roma, 2002.

<sup>17</sup> C. MORINI, *Il diritto al cibo nel diritto internazionale*, in *Riv. dir. alim.*, n. 1, 2017, p. 35 ss.; A. ADINOLFI, *Alimentazione e commercio internazionale nel rapporto del 2009 del relatore speciale delle Nazioni Unite sul diritto al cibo*, in *Dir. um. dir. intern.*, 2010, 125 ss.; P. ALSTON-K. TOMASEVSKI (a cura di), *The Right Food*, Leiden-Boston, 1985; A. DI STEFANO, *La crisi alimentare mondiale e il diritto al cibo nelle conclusioni della FAO High-Level Conference on World Food Security*, in *Dir. um. dir. intern.*, 2008, 657 ss.; M. FASCIGLIONE, *La tutela del diritto all'alimentazione in situazioni di crisi economico-finanziaria: alcune riflessioni*, in *Dir. um. dir. intern.*, 2014, 429 ss.; A.M.G. LUPONE-C. RICCI-A. SANTINI, (a cura di), *The right to safe food towards a global governance*, Giappichelli, Torino, 2013; T. MARSDEN-R. LEE-A. FLYNN-S. THANKAPPAN, *The New Regulation and Governance of Food: Beyond the Food Crisis?*, Routledge, London-New York, 2010; F. PIZZOLATO, *Il diritto all'alimentazione. Un bisogno fondamentale povero di tutele*, in *Agg. soc.*, 2015, p. 131 ss.; C. RICCI, *Il diritto a un cibo sicuro nel diritto internazionale. Spunti di riflessione*, Aracne, Roma, 2012.

bilità, vedovanza, vecchiaia o la mancanza di altri fattori di sopravvivenza in circostanze al di là del proprio controllo». Tale enunciato ha ispirato la costruzione dei sistemi di *welfare* in molti Paesi occidentali nel secondo dopoguerra. Dal canto suo, la Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966 prevede all'art. 11 il diritto di ciascuno al cibo, richiamando gli Stati firmatari a migliorare le tecniche di produzione, a introdurre riforme agrarie e a regolare in modo opportuno i flussi commerciali tra i Paesi: in un mondo in cui la popolazione agricola e rurale era la stragrande maggioranza, la sicurezza alimentare era un problema essenzialmente agricolo. In questo quadro, nel 1999 il Comitato Onu sui diritti economici, sociali e culturali ha approvato il *General Comment no. 12*<sup>18</sup>, laddove si fa esplicito richiamo ai doveri degli Stati nel garantire il diritto a un'alimentazione *adeguata*.

Qui si sottolinea che esso non si riduce al diritto di potersi nutrire accedendo ad un minimo (quantitativo) di specifici nutrienti. Garantire il diritto al cibo significa consentire a ciascuno di nutrirsi di cibo disponibile, accessibile e adeguato: laddove la *disponibilità* indica la facilità di approvvigionamento<sup>19</sup>, l'*accessibilità* si riferisce al soddisfacimento di requisiti di ordine economico e fisico (che deve poter essere soddisfatto anche per i soggetti più vulnerabili come i minori, gli anziani o le persone con disabilità)<sup>20</sup>; mentre l'*adeguatezza* indica l'appropriatezza del cibo in relazione alle esigenze fisiche e di salute di ciascuno nei vari stadi dell'esistenza, oltre che alle esigenze legate all'appartenenza a determinati gruppi culturali e religiosi in un contesto volto a consentire il fondamentale diritto di ciascuno alla libera costruzione della propria personalità.

Inoltre tale diritto è stato declinato anche in Carte di scala globale che proteggono categorie specifiche di individui: a garanzia del diritto al cibo

---

<sup>18</sup> Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *Right to adequate food*, Geneva, 26 April-14 May 1999, disponibile qui: <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/ec1219995-general-comment-no-12-right-adequate-food>.

<sup>19</sup> Nel par. 12 del Commento: «Availability refers to the possibilities either for feeding oneself directly from productive land or other natural resources, or for well functioning distribution, processing and market systems that can move food from the site of production to where it is needed in accordance with demand».

<sup>20</sup> Il par. 13 specifica che: «Accessibility encompasses both economic and physical accessibility. Economic accessibility implies that personal or household financial costs associated with the acquisition of food for an adequate diet should be at a level such that the attainment and satisfaction of other basic needs are not threatened or compromised [...]. Physical accessibility implies that adequate food must be accessible to everyone, including physically vulnerable individuals, such as infants and young children, elderly people, the physically disabled, the terminally ill and persons with persistent medical problems, including the mentally ill».

adeguato dei fanciulli vi sono gli artt. 27, 24 e 6 della Convenzione sui diritti dell'infanzia; il diritto al cibo adeguato dei popoli indigeni è garantito dalla Convenzione n. 169 dell'ILO volta a promuovere e proteggere i diritti delle popolazioni indigene e tribali; inoltre il diritto al cibo dei civili che si trovano in luoghi ove si svolgono conflitti armati è garantito dagli artt. 14 e 17 del II Protocollo della Convenzione di Ginevra; del diritto al cibo delle persone con disabilità si occupa la relativa Convenzione ONU, all'art. 28.

A livello regionale<sup>21</sup>, si ricordano le carte dei diritti elaborate dall'Unione africana: in particolare la Carta Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli adottata a Nairobi nel 1981, il Protocollo alla Carta Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli relativo ai diritti delle donne adottata nel 2003 a Maputo, la Carta africana dei diritti e del benessere dei bambini (adottata nel 1990); ma anche le carte elaborate dall'Organizzazione degli Stati americani: la Carta dell'Organizzazione degli stati americani adottata a Bogotà nel 1948, la Convenzione americana sui diritti umani o Patto di San José del 1969, il Protocollo aggiuntivo alla Convenzione americana dei diritti dell'uomo, detto anche Protocollo di San Salvador adottata nel 1988.

A differenza del contesto normativo internazionale, il panorama europeo non ha mostrato la stessa attenzione al tema. Nel quadro del Consiglio d'Europa vi sono alcuni riferimenti impliciti al diritto al cibo nella Carta Sociale Europea e nella Convenzione Europea per i Diritti dell'Uomo<sup>22</sup>. Anche a livello di Unione Europea, gli unici riferimenti indiretti sono contenuti nella Carta Europea dei diritti fondamentali. A parte dall'art. 2, che riconosce il diritto alla vita, l'art. 34 afferma l'importanza di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, riconoscendo e rispettando il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa al fine di garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti. Su queste basi l'Unione, pur non disponendo di poteri vincolanti, ha da tempo invitato gli Stati ad inserire misure di *basic income*, ritenendo dunque che il diritto al cibo rimanga assorbito dalle garanzie connesse al diritto al lavoro e alla sicurezza sociale. A queste disposizioni si affianca l'art. 38, che afferma: «Nelle politiche dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione dei consumatori». Questa disposizione rimanda all'ulteriore profilo della food safety, su cui invece la competenza e la legislazione europea sono state più intense, tanto che l'Unione è intervenuta anche con l'istituzione di un'apposita autorità, European Food Safety Authority (<https://www.efsa.europa.eu/en>). In questo caso il cibo, più che costituire un bene essenziale per la vita, è considerato in

<sup>21</sup> A. DI STASI, *Diritti umani e sicurezza regionale. Il «sistema» europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010.

<sup>22</sup> F. PIZZOLATO, *Il diritto all'alimentazione ... cit.*, p. 134.

realtà alla stregua di una merce, al pari di altre<sup>23</sup>.

In questo contesto, l'Unione Europea ha istituito nel 2013 il Fondo Europeo di Aiuto agli Indigenti (FEAD), la principale misura di contrasto alla povertà alimentare. La più recente programmazione nazionale dei fondi europei, prevista per il settennato 2021-2027, ha integrato il FEAD all'interno del sistema del Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+), ossia lo strumento principale per l'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali, che oggi riunisce quattro strumenti di finanziamento prima distinti: il Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD), l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile e il programma europeo per l'occupazione e l'innovazione sociale (EaSI). L'azione riguardante l'inclusione e la protezione sociale prevede le misure di contrasto alla povertà alimentare, inquadrata all'interno della cornice della sopra richiamata deprivazione materiale e sociale. Differentemente da quanto previsto nella programmazione precedente, le azioni di contrasto alla povertà alimentare dovranno prendere in considerazione misure volte all'inclusione sociale (nelle logiche di *empowerment* dei beneficiari) promuovendo interventi integrati, valorizzando dunque la dimensione verticale (nazionale, regionale, locale) e orizzontale (pubblico, privato) della governance di distribuzione degli aiuti alimentari.

## 2.1. ... e nel quadro costituzionale italiano

La FAO nel 2011 ha condotto un'indagine da cui è emerso come il diritto al cibo sia presente in più di 100 Costituzioni<sup>24</sup>: l'indagine ricomprende la nostra Costituzione tra quelle che tutelano il diritto al cibo in via mediata, in forza, cioè, della clausola contenuta nell'art. 117, comma 1 Cost., secondo la quale la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

---

<sup>23</sup> F. PIZZOLATO, *Il diritto all'alimentazione...* cit., p. 135, nonché M. BOTTIGLIERI, *Il diritto ad un cibo adeguato: profili comparati di tutela costituzionale e questioni di giustiziabilità*, in P. MACCHIA (a cura di) *La persona e l'alimentazione: profili clinici, giuridici, culturali ed etico-religiosi*, Aracne, Roma, 2014, p. 217 ss.

<sup>24</sup> FAO, *Constitutional and Legal protection of the Right to Food around the World*, (a cura di) L. KNUTH-M. VIDAR, Roma, 2011. Molti Paesi hanno inserito espressamente tale diritto nella propria Costituzione, con tutte le implicazioni che tale assunzione di responsabilità comporta. Soprattutto in Paesi dell'America Latina, dell'Asia e del Continente africano il diritto al cibo viene correttamente associato ai temi della sostenibilità e della protezione dell'ambiente e trova fondamento costituzionale anche nel diritto fondamentale alla "vita". Per un quadro complessivo, si veda D. CAMONI, *La lotta contro lo spreco alimentare nel diritto comparato*, in *Riv. dir. alim.*, n. 2, 2022, p. 5 ss.

Ciò premesso è, però, fuori di dubbio che manchi un riconoscimento esplicito al diritto al cibo adeguato nella Costituzione italiana; e che anzi difetti anche una compiuta elaborazione giurisprudenziale che conduca alla individuazione di tale posizione giuridica soggettiva come «nuovo diritto»<sup>25</sup>.

Peraltro, a ben vedere, parrebbe indubbia una correlazione profonda, intrinseca, tra diritto al cibo adeguato e dignità umana, questa ultima considerata quale pietra fondativa dell'intero edificio costituzionale. Da questa prospettiva sembrerebbe quindi quasi paradossale pensare al diritto al cibo come diritto «di nuova generazione»<sup>26</sup>, stante la sua *fondamentalità* e *coessenzialità* rispetto alla Costituzione e a ciò che essa rappresenta, ossia il patto stesso della civile convivenza<sup>27</sup>. Ed anzi, a ben guardare, affinché tale diritto possa trovare collocazione all'interno del nostro ordinamento, potrebbe dall'interprete essere richiamato un ulteriore principio fondamentale, rispetto a quello personalistico, ossia il principio di solidarietà. Quest'ultimo, infatti, richiama il dovere di assicurare nel tempo, tra le generazioni<sup>28</sup>, l'accessibilità del cibo e la sostenibilità dello sviluppo. Perché, allora, manca l'esplicitazione del diritto al cibo in Costituzione? La risposta a questo interrogativo deve essere ricercata nell'impostazione data dai Costituenti al nostro sistema di *welfare*: è indubbio, infatti, che esso sia stato edificato sul diritto al lavoro, quale rimedio preventivo e generale rispetto alla questione della povertà<sup>29</sup> e dell'emarginazione sociale. Di tale assunto vi è più di una traccia nella Carta fondamentale; difatti, mentre il diritto all'assistenza assicura (solo) i mezzi necessari per vivere, il diritto alla previdenza (cui si ha diritto in quanto "lavoratori") si sostanzia in un

<sup>25</sup> Sulla nozione di "nuovo diritto" e sull'art. 2 Cost. come norma a fattispecie "aperta" o "chiusa" si vedano, tra gli altri, A. BALDASSARRE, *Diritti inviolabili*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1989, p. 20 ss.; F. MODUGNO, *I nuovi diritti nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1995, 2 ss.; A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, Parte generale, 3<sup>a</sup> ed., Padova 2003, 4 ss.; A. BARBERA, *Art. 2*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna, 1975, p. 50. Sul diritto a togliersi la fame come "nuovo diritto" si vedano le considerazioni di S. SCAGLIARINI, *Diritti sociali nuovi e diritti sociali in fieri nella giurisprudenza costituzionale*, in *www.gruppodipisa.it*, p. 30.

<sup>26</sup> Sul concetto di "generazioni di diritti" si veda N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino, 1990, 67 ss., nonché A. PIZZORUSSO, *Le "generazioni" di diritti nel costituzionalismo moderno*, in M. CAMPEDELLI-P. CARROZZA-L. PEPINO (a cura di), *Diritto di welfare*, Bologna, 2010, p. 68 ss.

<sup>27</sup> Così F. PIZZOLATO, *Il diritto all'alimentazione ... cit.*, p. 135 ss.

<sup>28</sup> Sul punto si vedano le considerazioni di G. MAJORANA, *Generazioni future, e sicurezza alimentare: l'evoluzione normativa e giurisprudenziale*, in R. BIFULCO-A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Jovene, Napoli, 2008.

<sup>29</sup> Così di F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale*, Giuffrè, Milano, 2004, 15.

*quantum* di risorse che siano in grado di garantire mezzi adeguati alle esigenze di vita, di fronte al verificarsi di uno dei rischi oggetto d'assicurazione obbligatoria<sup>30</sup>. A sostegno di questa impostazione, non può tacersi del fatto che anche con riferimento agli inabili al lavoro la Costituzione abbia previsto degli strumenti affinché questi possano godere di una cittadinanza piena, attraverso l'educazione e l'avviamento professionale (art. 38 comma 3 Cost.), favorendo, fin dove possibile, la via dell'inserimento lavorativo<sup>31</sup>.

Il diritto/dovere al lavoro sancito all'art. 4 Cost. è, infatti, il fondamento del nostro ordine repubblicano, a cui l'art. 1 Cost. assegna una «funzione di idea-forza»<sup>32</sup>. La democrazia fondata sul lavoro costituisce la concezione che sta alla base di tutta l'architettura costituzionale<sup>33</sup>, in cui il lavoro è considerato, appunto, non solo come strumento di affermazione della personalità, ma anche come fonte di legittimazione sociale per la titolarità e l'esercizio di ogni altra posizione<sup>34</sup>. Pertanto, anche il riferimento dell'art. 3, comma 2 Cost. alla partecipazione dei lavoratori, anziché dei cittadini, alla organizzazione del Paese, non deve essere letto come volto a legittimare esclusioni dal pieno godimento dei diritti di cittadinanza ai danni di chi lavoratore non sia. Il lavoro è considerato una dimensione fondamentale dell'esistenza, per la sua attitudine a consentire la realizzazione materiale e spirituale della persona ed il suo inserimento nelle relazioni sociali, una dimensione che merita di essere particolarmente tutelata, senza che la protezione ad essa accordata possa in alcun modo

---

<sup>30</sup> Così L. VIOLINI, *Art. 38*, cit., p. 789, secondo la quale il «diritto all'assistenza di cui all'art. in esame si connota come attribuzione ai soggetti in stato di bisogno del minimo esistenziale, mentre la previdenza garantisce anche il soddisfacimento di ulteriori esigenze relative al tenore di vita dei lavoratori; di conseguenza, mentre nel settore della previdenza, il legislatore può fissare minimi diversificati in relazione alla diversa posizione socio-economica dei differenti gruppi di lavoratori, per l'assistenza è ammessa una determinazione delle prestazioni unica per tutti i cittadini». Nello stesso senso si veda anche I.A. SORACE, *Assistenza e beneficenza*, In *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 2008, p. 33.

<sup>31</sup> F. PIZZOLATO, *L'incompiuta attuazione del minimo vitale nell'ordinamento italiano*, in *Riv. dir. secur. soc.*, 2005, n. 2, p. 248.

<sup>32</sup> C. MORTATI, *Scritti sulle fonti del diritto e sull'interpretazione*, Milano, 1972, p. 26; sul significato profondo della fondazione della Costituzione sul lavoro, si veda anche M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica sul lavoro*, in [www.centroriformastato.org](http://www.centroriformastato.org).

<sup>33</sup> Peraltro, grazie alla rilevanza che la Costituzione attribuisce al lavoro, la dignità del cittadino è commisurata alla sua capacità di concorrere al progresso materiale e spirituale della società, «senza che possano farsi più valere posizioni sociali che non trovino il loro titolo nell'apporto del soggetto all'evoluzione della comunità alla quale appartiene». Così T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, 1997, p. 251.

<sup>34</sup> A CARIOLA, *Art. 4*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, p. 121.

legittimare l'inazione dei pubblici poteri rispetto ad esigenze e bisogni non ricollegabili alla condizione di lavoratore (o di ex lavoratore)<sup>35</sup>.

Nella prospettiva costituzionale, quindi, il diritto al cibo parrebbe considerarsi ricompreso e garantito dal diritto al lavoro (attraverso il diritto alla retribuzione, ex art. 36 Cost., e alle tutele previdenziali, ex art. 38, commi 2 e 3, Cost.); e, oggi che il lavoro vive un momento di crisi profonda, le misure per garantire il diritto a “sfamarsi” paiono confluire in quelle contro la povertà, volte a garantire il c.d. minimo vitale, quale nucleo essenziale del diritto all'assistenza sociale (art. 38, comma 1).

A ben guardare, infatti, le uniche tracce di un ipotetico diritto ad alimentarsi si trovano se si guarda non tanto al diritto alla salute (cui, come abbiamo accennato sopra, sono significativamente legati i provvedimenti incidenti sulla *food safety*), ma al diverso diritto all'assistenza sociale.

Una conferma in questo senso è venuta dalla Corte costituzionale, nella sent. n. 10/2010 che ha avuto ad oggetto la disciplina istitutiva della social card. La Corte ha posto dei punti fermi che sembrano particolarmente rilevanti per il ragionamento che qui stiamo conducendo. In tale occasione la Corte ha infatti affermato: «una normativa posta a protezione delle situazioni di estrema debolezza della persona umana [...] benché incida sulla materia dei servizi sociali e di assistenza di competenza residuale regionale, deve essere ricostruita anche alla luce dei principi fondamentali degli artt. 2 e 3, comma 2, Cost., dell'art. 38 Cost. e dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. Il complesso di queste norme costituzionali permette, anzitutto, di ricondurre tra i diritti sociali di cui deve farsi carico il legislatore nazionale il diritto a conseguire le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno – *in particolare, alimentare* (corsi nostri) – e di affermare il dovere dello Stato di stabilirne le caratteristiche qualitative e quantitative, nel caso in cui la mancanza di una tale previsione possa pregiudicarlo»<sup>36</sup>.

La Corte costituzionale ha avuto, quindi, modo di pronunciarsi su un innominato diritto al cibo riconoscendo un dovere di intervento da parte del legislatore statale in materia di competenza residuale regionale; un dovere dedotto dal combinato disposto degli artt. 38, comma 1 (assistenza

<sup>35</sup> M. PACI, *La Costituzione e i diritti sociali e del lavoro nell'Italia che cambia*, in *Riv. pol. soc.*, n. 1, 2009, p. 15, il quale rileva inoltre che il riferimento ai lavoratori nell'art. 3, comma 2, Cost. così come le formulazioni reperibili negli artt. 1 (lavoro come fondamento della Repubblica), 4 (diritto al lavoro) e 35, comma 1, Cost. (tutela del lavoro «in tutte le sue forme ed applicazioni») «permettono una lettura del lavoro e delle tutele sociali in termini più astratti o non storicamente determinati», apparendo in esse il diritto al lavoro «come diritto universale del cittadino al pari degli altri diritti fondamentali».

<sup>36</sup> Corte cost., sent. n. 10/2010, § 6.4 del Considerato in Diritto. Si veda anche la sent. 62/2013, § 6 del Considerato in Diritto.

sociale), 2 (diritti inviolabili dell'uomo e dovere inderogabile di solidarietà politica, economica e sociale), 3, comma 2 Cost. (uguaglianza sostanziale) e 117, comma 2 lett. m (determinazione dei livelli essenziali di assistenza).

### 3. *La lotta allo spreco alimentare attraverso il paradigma dell'economia circolare*

Limitarsi ad evidenziare il paradosso dello spreco, a fronte dei preoccupanti dati sulla povertà alimentare anche nei paesi Occidentali e quantificarne il suo costo in termini sociali, economici e ambientali non è certamente sufficiente. Occorre mettere in atto strategie che consentano di agire sulle cause che portano all'emersione di quel paradosso da cui siamo partiti, anche in un'ottica di solidarietà intergenerazionale che coinvolga un utilizzo responsabile delle risorse ambientali. A tal fine la riforma costituzionale n. 1/2022 può fornire un rilevante strumento su cui fare leva, sia in relazione al riferimento alle generazioni future, contenute nell'art. 9 Cost., sia in relazione alla riforma dell'art. 41<sup>37</sup> Cost.

Il richiamo alle generazioni di cui all'art. 9 Cost. è importante perché formalizza una generale tensione al futuro, oltre i temi più conosciuti e trattati, anche in dottrina, relativi al funzionamento dei meccanismi di controllo del debito pubblico, della sostenibilità dei sistemi di previdenza e di protezione sociale<sup>38</sup>. Esso offre un orientamento a cui il legislatore ordinario ed il giudice devono prestare attenzione nel dettare le regole e nel fronteggiare possibili episodi di contenzioso sociale; contestualmente innesca forme di responsabilità nei confronti delle generazioni di domani, le quali possono essere adeguatamente attivate attraverso “gli strumenti della partecipazione sociale, dell'accesso all'informazione, dell'aggregazione associativa, dell'intervento garantito nei procedimenti [...]. Questi strumenti sono essenziali posto che non vi può essere assunzione piena di responsabilità senza poter conoscere e condividere le scelte”<sup>39</sup>. Tornerò più avanti sul punto.

Anche la riforma dell'art. 41 Cost. ha un rilievo significativo per il tema che qui si affronta; tale parte della riforma è probabilmente più innovativa

---

<sup>37</sup> M. CECCHETTI, *La revisione degli artt. 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum quad.cost.li*, 2021, 300; F. DE LEONARDIIS, *Il diritto dell'economia circolare e l'art. 41 Cost.*, in *Riv. quadr. amb.*, n. 1, 2020, p. 50 ss.

<sup>38</sup> L. VIOLINI-G. FORMICI, *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente: riforme costituzionali e interventi della giurisprudenza*, in *Dir. econ.*, p. 32 ss.

<sup>39</sup> G. CORDINI, *Il diritto al cibo ... cit.*, p. 156.

proprio perché, come è stato efficacemente osservato, si pone come una sorta di riforma programma (mentre la riforma dell'art. 9, essendo almeno in parte anticipata dalla giurisprudenza, può essere, nella stessa ottica, etichettata come riforma bilancio). “La modifica dell'art. 41, 3° comma Cost. può costituire, quindi, nel nostro Paese, il fondamento di una nuova attività di programmazione volta a conseguire un modello di sviluppo olistico in cui la tutela dell'ambiente costituisce il punto centrale”<sup>40</sup>. Secondo De Leonardis, nell'art. 41 si sono succeduti nel tempo diversi modelli economici, rinvenendo nel primo comma la *brown* o *red* economy, ossia quella dell'usa e getta, che fa leva sul solo principio di libertà; la *green* economy, nel secondo comma, che impone di rispettare l'ambiente secondo il modello produci ma non danneggiare l'ambiente; la *blue economy* (o economia circolare), nel terzo comma, che consente di imporre vincoli positivi all'attività economica indirizzando la produzione e i modelli di consumo verso la tutela dell'ambiente, dove il fine diviene quello di produrre migliorando l'ambiente. La novella rappresentata dal terzo comma, costituirebbe, in questa ottica, un riconoscimento formale del paradigma dell'economia circolare.

Nel contesto alimentare, tale paradigma alternativo all'economia lineare rappresenta una possibile via per contrastare lo spreco alimentare<sup>41</sup>. Non si tratta soltanto di ripensare la produzione e lo smaltimento dei rifiuti, ma produrre (e consumare) per la durabilità. Esso è un sistema in cui i prodotti e i materiali mantengono il loro valore il più a lungo possibile e sono dunque concepiti per essere utilizzati e riutilizzati attraverso diversi cicli di vita, ponendo attenzione da un lato al consumo delle risorse necessarie per produrre il cibo, dall'altro alla riduzione dei rifiuti generati. Tale modello non si esaurisce, dunque, nella riorganizzazione della fase della gestione dei rifiuti ma si estende ad ambiti assai più ampi, sul presupposto che i rifiuti sono solo una parte del circuito economico e sia necessaria una riscrittura della politica economica in modo che essa sia servente all'affermazione dell'interesse ambientale<sup>42</sup>.

I principi chiave dell'economia circolare includono la progettazione per la durabilità, il riciclo, il riutilizzo, la riparazione e la condivisione delle risorse.

---

<sup>40</sup> F. DE LEONARDIS, *La riforma “bilancio” dell'art. 9 Cost. e la riforma “programma” dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in *Aperta Contrada*, 28 febbraio 2022, disponibile qui: <https://www.apertacontrada.it/wp-content/uploads/2022/02/FDeLeonardis28022022.pdf>.

<sup>41</sup> F. CICCULLO-R. CAGLIANO-G. BARTEZZAGHI-A. PEREGO, *Implementing the circular economy paradigm in the agri-food supply chain: The role of food waste prevention technologies*, in *Resources, Conservation and Recycling*, 2021, vol. 164, p. 1 ss.

<sup>42</sup> F. DE LEONARDIS, *Il diritto dell'economia circolare ... cit.*, p. 66.

Non è un caso che già la strategia europea per l'Economia circolare delineata dalla Commissione nella Comunicazione *L'anello mancante – Un piano di azione per l'economia circolare*<sup>43</sup> del 2015, abbia dedicato un'attenzione specifica allo spreco alimentare, indicando una serie di azioni antispreco, che sono confluite in un piano specifico, ancora in fase di perfezionamento, e nel 2020, all'interno dell'European Green Deal.

Tra le azioni previste, almeno cinque i punti che meritano di essere menzionati: intanto lo sviluppo di una metodologia comune a livello unionale per misurare i rifiuti alimentari, in modo che le istituzioni pubbliche possano valutare la portata dello spreco di cibo, la sua origine, l'evoluzione nel tempo. A tale proposito, nel 2019 la Commissione europea ha presentato la nuova metodologia comune per misurare le perdite e lo spreco alimentare a partire dal 2020.

In secondo luogo, la Commissione ha previsto di creare una piattaforma al fine di aiutare gli Stati membri e gli *stakeholders* a definire le misure necessaria a ridurre lo spreco, monitorare il problema, darne conto in modo coerente ed effettuare uno scambio efficace di buone pratiche in tutta l'Unione e dei risultati ottenuti<sup>44</sup>. La piattaforma costituisce oggi uno strumento operativo molto utile.

Un altro elemento importante è stato individuato nella modifica della direttiva sui rifiuti: nel 2018 l'Unione Europea ha infatti pubblicato le nuove linee guida per l'utilizzo come mangimi di alimenti non più destinati al consumo umano. Inoltre nel 2023 la Commissione ha presentato una proposta di revisione della Direttiva sui Rifiuti per fare di più per ridurre gli sprechi alimentari e tessili.

Quarto elemento rilevante è rappresentato dall'adozione, nel 2017, delle *Guidelines on Food Donations*<sup>45</sup> per ridurre gli ostacoli alla redistribuzione alimentare all'interno dell'attuale quadro normativo dell'UE e promuovere un'interpretazione comune da parte degli stati membri circa la redistribuzione di alimenti in eccedenza, anche in ragione del fatto che sono pochi i Paesi ad aver adottato delle normative atte a regolamentare la redistribuzione di alimenti. In Italia, ad esempio, la gestione delle

---

<sup>43</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *L'anello mancante - Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare*, Bruxelles, 2 dicembre 2015, COM/2015/0614 final.

<sup>44</sup> La piattaforma è stata creata ed è disponibile qui: [https://food.ec.europa.eu/food-safety/food-waste/eu-actions-against-food-waste/eu-platform-food-losses-and-food-waste\\_en](https://food.ec.europa.eu/food-safety/food-waste/eu-actions-against-food-waste/eu-platform-food-losses-and-food-waste_en).

<sup>45</sup> Comunicazione della Commissione, *Orientamenti dell'UE sulle donazioni alimentari*, (2017/C 361/01), disponibile qui: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC1025\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC1025(01)).

eccedenze alimentari per scopi di solidarietà è regolamentata dalla legge n. 155/2003 (c.d. Legge del Buon Samaritano) recante “Disciplina della distribuzione di prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale”. Essa ha sostanzialmente equiparato gli enti del terzo settore che si impegnano a distribuire gratuitamente prodotti alimentari agli indigenti al consumatore finale, sottraendoli agli oneri amministrativi e burocratici previsti dalla normativa igienico-sanitaria. La legge n. 147/2013 ha ulteriormente definito i requisiti di sicurezza per queste donazioni, stabilendo che le organizzazioni del terzo settore e i donatori devono garantire la correttezza della conservazione, del trasporto, del deposito e dell’utilizzo dei prodotti alimentari, e che tale obiettivo può essere raggiunto anche attraverso l’adozione di specifici manuali di corretta conservazione degli alimenti. Successivamente la legge n. 166/2016, nota come Legge Gadda, ha rafforzato l’impegno contro lo spreco alimentare e promosso il recupero di prodotti invenduti da parte degli operatori del settore alimentare pubblici e privati, non consumati o scartati lungo la catena alimentare per scopi di beneficenza, definendo un quadro normativo per la distribuzione di derrate alimentari, incluso il riconoscimento di agevolazioni fiscali (*approccio market based*)<sup>46</sup>.

Infine, già nel 2015 è emerso il rilievo che assume il tema della etichettatura degli alimenti ed in particolare i problemi interpretativi legati alla dicitura “da consumarsi preferibilmente entro il”, che può indurre i consumatori a gettare cibi sicuri e commestibili. Tale ultimo punto è stato ripreso dalla Commissione anche nella Strategia *Dal produttore al consumatore*, all’interno dell’European Green Deal<sup>47</sup>. Tra gli obiettivi della Strategia vi è appunto quello di rendere più chiare le etichette e affermarne l’uso scorretto per aiutare a ridurre lo spreco alimentare. Secondo uno studio condotto dalla Commissione europea, infatti, una migliore comprensione delle etichette potrebbe infatti aiutare a ridurre gli sprechi alimentari fino al 10%<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> Nel 2016 la Francia è stato il primo Paese europeo a dotarsi di una legge contro lo spreco alimentare (legge n. 2016-138/2016), con specifici obblighi della grande distribuzione, con una superficie di vendita di almeno 400 mq. A differenza del sistema italiano, quello francese risponde al paradigma del *command and control*: si basa, cioè, sulla previsione dell’obbligo per i supermercati di oltre 400 mq di stipulare con organizzazioni senza scopi di lucro per donare le derrate alimentari che rischiano di andare sprecate (e sanzioni in caso di violazione di tale obbligo) e di sanzioni, in caso di mancato rispetto di tale obbligo.

<sup>47</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al comitato delle Regioni, *Una strategia “Dal produttore al consumatore” per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell’ambiente*, COM/2020/381 final, Bruxelles, 20.5.2020, disponibile qui: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52020DC0381>.

<sup>48</sup> Commissione europea, Direzione generale della Salute e della sicurezza alimentare,

Questo elemento tocca un punto centrale del discorso che oggi può essere condotto in ordine alla riduzione degli sprechi alimentari e alla piena valorizzazione dei principi che stanno alla base del paradigma dell'economia circolare. Occorre infatti che si lavori non solo sulla riduzione degli sprechi e sul riutilizzo di prodotti, ma sulla prevenzione dello spreco, che può avvenire attraverso un cambio di mentalità sia da parte delle imprese, sia dei consumatori. Un diverso modo di intendere il ciclo economico, infatti, oltre ad interessare le catene di produzione e distribuzione, deve indirizzare i comportamenti dei cittadini<sup>49</sup>. Da questo punto di vista, le normative che nel nostro Paese hanno avuto come obiettivo quello di riutilizzare il cibo invenuto e inserirlo in una catena del dono, sono senz'altro degne di note ma intervengono senza agire sulle cause dello spreco.

#### 4. Conclusioni

L'economia circolare si traduce nell'ottimizzazione di ogni fase della catena del valore, dal momento della produzione dei cibi a quello del consumo, e oltre. Attraverso pratiche come il riciclo dei rifiuti organici, il compostaggio e la condivisione delle eccedenze alimentari, l'economia circolare consente di minimizzare lo spreco e massimizzare il valore delle risorse alimentari e la loro distribuzione. In questo quadro, il ruolo del *consumatore responsabile* è essenziale, anche perché funge da stimolo per le imprese nell'adozione di comportamenti circolari. Questo processo potrebbe essere favorito rendendo l'educazione alimentare obbligatoria nel curriculum nazionale per le scuole primarie e/o secondarie<sup>50</sup>, in modo da formare una sensibilità sui temi della salute e insieme della sostenibilità, e dei loro riflessi sul benessere personale e su quello collettivo.

Promuovere il consumo responsabile significa considerare non solo il prezzo e la qualità, ma anche l'origine del prodotto, il suo impatto ambientale e le pratiche etiche poste in essere dall'azienda produttrice. In questo

---

*Market study on date marking and other information provided on food labels and food waste prevention: final report*, Publications Office, 2018, disponibile qui: <https://data.europa.eu/doi/10.2875/808514>.

<sup>49</sup> In questo senso si vedano le osservazioni di P.M. SOUSA-M.J. MOREIRA-A.P. DE MOURA-R.C. LIMA-L.M. CUNHA, *Consumer perception of the circular economy concept applied to the food domain: an exploratory approach*, in *Sustainability*, 2021, 13(20), 11340.

<sup>50</sup> Attualmente la materia è obbligatoria in 19 paesi dell'Unione Europea: Austria, Bulgaria, Croazia, Cipro, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Portogallo, Slovacchia, Svezia, Regno Unito.

contesto gli enti locali, che hanno la possibilità di costituire un legame più stretto con la comunità territoriale per la prossimità che caratterizza il loro operato, hanno ampi margini di manovra per dar vita a buone prassi (*food urban policies*): promuovere la condivisione di risorse naturali<sup>51</sup>, favorire le produzioni locali e tipiche, mettere in rete gli attori per facilitare efficienza ed efficacia del sistema, incentivare ed educare al riuso ed allo smaltimento virtuoso.

Al di là delle disposizioni della legge Gadda sulle campagne nazionali di comunicazione dei dati in tema di recupero alimentare e di riduzione degli sprechi (art. 9), occorre guardare alle comunità locali come motori del cambiamento, come attori cruciali nella promozione di politiche alimentari urbane<sup>52</sup>, anche attraverso gli strumenti dell'Amministrazione condivisa<sup>53</sup>. Come noto il Codice del Terzo settore, rende disponibili strumenti (la coprogrammazione e co-progettazione) e procedure che consentono di dar vita a una nuova modalità di interazione del cittadino con la pubblica amministrazione attraverso il passaggio da un sistema verticale tradizionale di organizzazione e fornitura di servizi, ad uno orizzontale di collaborazione e condivisione di obiettivi e strategie per attuarli.

---

<sup>51</sup> Pensiamo agli orti sociali, ossia appezzamenti di terreno, di dimensioni medio-piccole, assegnati solitamente a cooperative che offrono assistenza a categorie svantaggiate con la possibilità di produrre in proprio gli ortaggi, promuovendo in tal modo l'integrazione sociale e l'autoconsumo. Spesso si tratta di coltivazioni biologiche (o almeno a basso impatto ambientale) in aree periferiche della città, che quindi hanno anche il vantaggio di "recuperare" ed utilizzare risorse che altrimenti andrebbero perdute. Si vedano, tra gli altri, G. ARENA-M. SORBELLO, *Gli orti urbani: resilienza, socialità e sostenibilità*, in *Humanities*, n. 1, 2022, p. 1 ss.

<sup>52</sup> L. GIACOMELLI, *Diritto al cibo e solidarietà* ... cit., p. 21 ss.

<sup>53</sup> Sul punto si vedano le riflessioni di E. FREDIANI, *I rapporti con la pubblica amministrazione alla luce dell'art. 55 del Codice del Terzo settore*, in *Non profit*, n. 3/2017, p. 157 ss.; M. GALDI, *Riflessioni in tema di terzo settore e interesse generale. Osservazioni a C. cost. 26 giugno 2020, n. 131*, in *federalismi.it*, n. 32/2020; L. GILI, *Forme di coinvolgimento tra enti pubblici e organizzazioni del Terzo settore alla luce del nuovo codice del Terzo settore*, in *Riv. trim. appalti*, n. 1, 2018, p. 289 ss.; P. CONSORTI-L. GORI-E. ROSSI, *Diritto del Terzo settore*, il Mulino, Bologna, 2018, p. 140 ss.; S. PELLIZZARI-A. MAGLIARI (a cura di), *Pubblica amministrazione e Terzo settore. Confini e potenzialità dei nuovi strumenti di collaborazione e sostegno pubblico*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019.

Sezione II

INTERVENTI PROGRAMMATI  
E COMUNICAZIONI



LIDIA BLUMETTI

RIPENSARE ALLA CITTÀ  
ATTRAVERSO LA RIGENERAZIONE URBANA:  
BREVI RIFLESSIONI SULLA LEGGE  
DELLA REGIONE LAZIO N. 7 DEL 2017

SOMMARIO: 1. Le finalità della legge. La rigenerazione urbana «intesa in senso ampio e integrato». – 2. La dimensione consensuale e partecipata del modello di attuazione delle politiche di rigenerazione urbana. – 3. Spunti conclusivi. Verso un’accezione di rigenerazione urbana volta alla (ri)definizione del concetto di città.

1. *Le finalità della legge. La rigenerazione urbana «intesa in senso ampio e integrato»*

La rigenerazione urbana è un tema da tempo da tempo al centro dell’attenzione della comunità europea e internazionale<sup>1</sup>. Il fenomeno di inurbamento cui si è assistito a partire dal XIX secolo, come conseguenza della rivoluzione industriale e dello spostamento di ingenti masse verso i centri produttivi, ha determinato infatti una progressiva espansione delle città, modificando profondamente il tessuto urbano. A fronte di una crescente attenzione del-

---

<sup>1</sup> Si richiamano, in particolare, la Carta urbana europea (adottata dal Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d’Europa il 18 marzo 1992); la Carta delle Città Europee per uno sviluppo durevole e sostenibile (anche nota come Carta di Aalborg) del 1994; la Carta di Lipsia del 2007; la Carta urbana europea II del 2008; la Dichiarazione di Toledo del 2010; la Risoluzione del Parlamento europeo del 9 settembre 2015 sulla dimensione urbana delle politiche dell’UE; il Patto di Amsterdam del 2016, che istituisce l’agenda urbana per l’UE; la Nuova Carta di Lipsia del 2020, dal titolo «*The transformative power of cities for the common good*»; la «Strategia dell’UE per il suolo per il 2030» (COM(2021)699), adottata dalla Commissione europea nel novembre 2021. Sull’esperienza europea in materia, sebbene con specifica attenzione alla tematica delle *smart cities*, si rimanda alla ricostruzione operata da C. NAPOLI, *La smart city tra ambizioni europee e lacune italiane*, in *Le Regioni*, n. 2/2019, p. 450 ss. Si vedano, inoltre, le considerazioni di L. DI GIOVANNI, *Rigenerazione integrata europea e rigenerazione urbana nazionale: due modi diversi di intendere la trasformazione del territorio?*, in *DPCE Online*, n. 1/2023, p. 8 ss.

la comunità internazionale verso il tema dello sviluppo sostenibile e delle problematiche connesse agli squilibri – sul piano ambientale, sociale, economico, culturale – causati dalla crescita – spesso incontrollata – delle aree metropolitane, si assiste ad un’inerzia del legislatore nazionale, il quale si è occupato della tematica in questione sporadicamente e solo in maniera frammentata<sup>2</sup>. Un fattore che si è riflesso sulla produzione normativa a livello locale, la quale, seppur consistente, appare carente di un orientamento di fondo che possa ricondurla ad unità<sup>3</sup>, sia per quanto concerne il significato da attribuire alla rigenerazione urbana, sia con riferimento ai modelli operativi utilizzati per “rigenerare” il tessuto urbano.

In questo contesto di positivo, per quanto tendenzialmente disomogeneo, attivismo regionale si pone la l.r. Lazio n. 7/2017, recante «Disposizioni per la rigenerazione urbana e per il recupero edilizio». La scelta di prendere in esame tale disciplina legislativa è dettata dal fatto che, ad avviso di chi

<sup>2</sup> Nel 2017 è stata approvata una legge recante «Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni», la quale ha rappresentato un intervento settoriale e nell’ambito del quale non si è espressamente parlato di «rigenerazione» ma piuttosto di «riqualificazione» urbana. Da ultimo, il tema della rigenerazione urbana è richiamato nell’ambito della legge di bilancio 2023 (legge n. 197/2022), che all’art. 1, comma 608 prevede la destinazione di un fondo al finanziamento di «progetti di valorizzazione dei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, classificati dall’Istituto nazionale di statistica come comuni a vocazione turistica, al fine di incentivare interventi innovativi di accessibilità, mobilità, rigenerazione urbana e sostenibilità ambientale» e al comma 695 istituisce un «Fondo per il contrasto del consumo del suolo», diretto a consentire il finanziamento di «interventi per la rinaturalizzazione di suoli degradati o in via di degrado in ambito urbano e periurbano». Per quanto concerne l’intervento pubblico in materia sono rilevanti le disposizioni del PNRR, il quale, alla Missione 5, prevede l’esecuzione di «investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale». Il 15 settembre 2023 è stato assegnato alla Commissione Ambiente della Camera dei deputati, in sede referente, l’A.C. n. 1179, recante «Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo e la rigenerazione urbana», il quale, tuttavia, è ancora in corso d’esame. Sull’attenzione dedicata alla tematica della rigenerazione urbana nell’ambito del PNRR, si veda, B.L. BOSCHETTI, *Rigenerazione e legislazione regionale: verso un diritto (del governo del territorio) rigenerativo?*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 2/2022, p. 71 ss.; R. DIPACE, *La rigenerazione urbana a guida pubblica*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 2/2022, p. 29 ss.

<sup>3</sup> Per un quadro delle legislazioni regionali in materia, si veda R. TONANZI, *La rigenerazione urbana alla luce di alcune recenti normative regionali*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2018, p. 959 ss.; P. SANTINIELLO, *Consumo di suolo: rigenerazione urbana come veicolo di sostenibilità*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2022, p. 118 ss.; B. MANNI, *Sviluppo sostenibile e rigenerazione urbana tra tutela dell’ambiente e inclusione socio-economica*, in *Dir. pubbl.*, n. 1/2022, p. 291 ss. Nel dar conto della varietà di soluzioni attuate in ambito regionale, quest’ultima Autrice rileva l’esistenza di due filoni principali: da un lato, un’accezione di rigenerazione urbana tesa a valorizzare finalità immediatamente ambientali; dall’altro, una sua interpretazione comprensiva di obiettivi economico-sociali.

scrive, essa configura un esempio virtuoso per quanto concerne l'accezione di rigenerazione urbana accolta.

La legge in commento è stata espressamente adottata in attuazione dell'art. 5, comma 9, del d.l. n. 70/2011 – convertito, con modifiche, dalla legge n. 106/2011 – e dell'art. 2-*bis* del d.P.R. n. 380/2001. Disposizioni che richiedevano l'adozione da parte delle regioni di specifiche leggi dirette a promuovere la «razionalizzazione del patrimonio edilizio», la «riqualificazione delle aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti nonché di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione ovvero da rilocalizzare, tenuto conto anche della necessità di favorire lo sviluppo dell'efficienza energetica e delle fonti rinnovabili»<sup>4</sup>. Con le suddette disposizioni, dunque, il legislatore statale si limitava a incentivare l'adozione di interventi di riqualificazione edilizia e urbana, ponendo al più l'accento sull'importanza di perseguire tali interventi anche con l'obiettivo di migliorare le condizioni ambientali.

Nonostante gli obiettivi relativamente circoscritti degli interventi richiesti, la disciplina dettata dalla Regione Lazio si distingue per la centralità attribuita alla dimensione economico-sociale nell'ambito delle politiche di rigenerazione urbana. Quest'ultima viene infatti espressamente intesa «in senso ampio e integrato», comprendente «aspetti sociali, economici, urbanistici ed edilizi» al fine di «migliorare la qualità della vita dei cittadini»<sup>5</sup>.

Accanto alle attività dirette alla riqualificazione edilizia e urbana - consistenti nella razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente e nell'esecuzione di interventi di adeguamento e miglioramento sismico – la legislazione regionale indica altre finalità cui devono tendere i percorsi di rigenerazione urbana, di carattere socio-economico e ambientale. Con riferimento alla dimensione socio-economica, la presente legge sancisce che gli interventi di rigenerazione urbana debbono essere diretti anche a «promuovere o rilanciare territori soggetti a situazioni di disagio o degrado sociali ed economici»<sup>6</sup> e favorire «il recupero delle periferie», accompagnando «i fenomeni legati alla diffusione di piccole attività commerciali, anche dedicate alla vendita dei prodotti provenienti dalla filiera corta»<sup>7</sup>. Per quanto concerne invece l'aspetto ambientale, la legge regionale comprende tra le finalità dei percorsi di rigenerazione urbana la limitazione del consumo del suolo, l'incremento della mobilità sostenibile, lo sviluppo del verde urbano, il miglioramento della qualità ambientale dello spazio

---

<sup>4</sup> Art. 5, comma 9, d.l. n. 70/2011.

<sup>5</sup> Art. 1, comma 1, lett. a), l.r. n. 7/2017.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> Art. 1, comma 1, lett. b).

insediato, attraverso la promozione di «tecniche di bioedilizia più avanzate, assicurando più elevati livelli di efficienza energetica e lo sviluppo delle fonti rinnovabili»<sup>8</sup>.

Le numerose ed eterogenee finalità che la legislazione regionale pone alle politiche di rigenerazione urbana si ritrovano poi nella definizione che il legislatore regionale fornisce dei programmi di rigenerazione urbana, qualificati come «un insieme coordinato di interventi urbanistici, edilizi e socioeconomici»<sup>9</sup>. Indicativa, in tal senso, è altresì la prescrizione per i comuni che approvano tali programmi di indicare una serie di elementi tra cui: «la strategia localizzativa e di promozione sociale»<sup>10</sup>; «la quota di alloggi da destinare ad edilizia residenziale pubblica»<sup>11</sup>; «le opere pubbliche o di pubblico interesse da realizzare»<sup>12</sup>; «le aree verdi e verdi attrezzate»<sup>13</sup>.

Nell'impostazione della legge della Regione Lazio, dunque, il concetto di rigenerazione urbana non è appiattito su quello di riqualificazione urbana, ma comprende aspetti che rilevano al fine del miglioramento della generale qualità della vita delle persone che abitano la città. Un'accezione di rigenerazione urbana che, dunque, richiama quella adottata in sede europea, quale «processo pianificato» che deve «guidare sia la città nel suo insieme sia le sue parti come componenti dell'intero organismo urbano, verso l'obiettivo di sviluppare appieno e bilanciare la complessità e la diversità delle strutture sociali, economiche e urbane, e allo stesso tempo stimolare una maggiore eco-efficienza ambientale»<sup>14</sup>.

## 2. *La dimensione consensuale e partecipata del modello di attuazione delle politiche di rigenerazione urbana*

Per quanto concerne le modalità di attuazione delle politiche di rigenerazione urbana, è stato posto in luce come la l.r. n. 7/2017 rappresenti

---

<sup>8</sup> Art. 1, comma 1, lett. e).

<sup>9</sup> Art. 2, comma 1.

<sup>10</sup> Art. 2, comma 4, lett. a).

<sup>11</sup> Art. 2, comma 4, lett. f).

<sup>12</sup> Art. 2, comma 4, lett. b).

<sup>13</sup> Art. 2, comma 4, lett. i).

<sup>14</sup> Dichiarazione di Toledo «Sulla rigenerazione urbana integrata e il suo potenziale strategico per uno sviluppo urbano più intelligente, sostenibile e inclusivo nelle città europee», adottata il 22 giugno 2010.

una «fattispecie a sé» nell'ambito del panorama legislativo regionale<sup>15</sup>. Tale provvedimento legislativo non inserisce infatti il processo di rigenerazione urbana all'interno dell'attività di pianificazione urbanistica, ma consolida il modello dell'urbanistica per programmi. Ai sensi dell'art. 2 della legge regionale, infatti, le attività di rigenerazione urbana sono attuate mediante l'approvazione da parte dei comuni – anche a seguito della valutazione delle «proposte dei privati, ivi incluse quelle presentate da associazioni consortili di recupero urbano»<sup>16</sup> – di programmi, costituiti anche «attraverso il coinvolgimento dei soggetti pubblici e su proposte dei privati»<sup>17</sup>, che si attuano attraverso i programmi integrati di intervento o di recupero di cui alla l.r. n. 22/1997. Il legislatore regionale incentiva poi l'esecuzione di interventi di rigenerazione urbana sul patrimonio edilizio attraverso le tradizionali forme di premialità previste per la ristrutturazione edilizia e urbanistica, per gli interventi di demolizione e ricostruzione degli edifici esistenti, con il riconoscimento di una volumetria o di una superficie lorda aggiuntive rispetto a quelle preesistenti, contemplando anche la possibilità di delocalizzazione delle stesse o il cambio di destinazione d'uso. Le politiche di rigenerazione urbana, dunque, si affiancano alla tradizionale attività di pianificazione urbanistica, non innovando gli strumenti operativi.

Per quanto concerne l'elaborazione dei progetti, la modalità di attuazione dei percorsi di rigenerazione urbana prescelta dalla Regione Lazio segue un'impostazione che integra il modello consensuale con la dimensione partecipata<sup>18</sup>. Da un lato, infatti, i privati possono essere coinvolti nell'elaborazione dei programmi di rigenerazione urbana nella veste di promotori degli stessi, in quanto, come si è appena visto, il legislatore regionale contempla l'ipotesi che i comuni approvino programmi proposti da soggetti privati. Dall'altro lato, si prevedono in capo al comune specifici oneri di informazione e coinvolgimento della cittadinanza nelle iniziative di rigenerazione urbana. Ai sensi dell'art. 2, comma 4, lett. *m*), infatti, il comune, nell'approvare i programmi di rigenerazione urbana deve indicare «il programma dettagliato delle iniziative per la partecipazione civica e per il coinvolgimento di enti, forze sociali, economiche e culturali interessati ai programmi di rigenerazione». Ancor più indicativa, nel senso della volontà del legislatore regionale di coinvolgere la cittadinanza nelle politiche di rigenerazione urbana, è poi la disposizione di cui al successivo comma 9, che riconosce in capo ai citta-

---

<sup>15</sup> B. MANNI, *Sviluppo sostenibile e rigenerazione urbana tra tutela dell'ambiente e inclusione socio-economica*, cit., p. 304.

<sup>16</sup> Art. 2, comma 4.

<sup>17</sup> Art. 2, comma 1.

<sup>18</sup> P. SANTINIELLO, *Consumo di suolo: rigenerazione urbana come veicolo di sostenibilità*, cit., p. 132.

dini un diritto «all'informazione e partecipazione civica nell'elaborazione di tutti i programmi di trasformazione dei territori, compresi i programmi di rigenerazione urbana», subordinando inoltre l'adozione di questi ultimi «allo svolgimento di specifiche attività di informazione e partecipazione civica».

Il legislatore regionale attribuisce quindi massimo rilievo al coinvolgimento della popolazione nei percorsi di rigenerazione urbana, incentivando l'impegno attivo dei cittadini nella scelta concernente le modifiche degli spazi abitati. Si assiste quindi alla formalizzazione di uno stretto rapporto tra pubblico e privato nell'ambito delle politiche rigenerative, teso a valorizzare iniziative rivolte a rinnovare gli spazi urbani che provengono «dal basso»<sup>19</sup>.

Se tale impostazione, nel valorizzare la partecipazione dei soggetti che vivono il territorio, favorisce l'emersione delle reali esigenze e delle problematiche sullo stesso insistenti, dall'altro, il modello dei programmi appare meno espressivo di una concezione della rigenerazione urbana quale parte integrante ed essenziale di una nuova concezione di città, oltre a poter facilitare l'affermazione di interventi dettati da interessi individuali<sup>20</sup>.

Come si accennava, infatti, i singoli cittadini sono coinvolti nei processi di rigenerazione non solo in qualità di destinatari di un diritto di informazione e partecipazione, ma anche in qualità di soggetti economici promotori dei singoli progetti esaminati dal comune. In questo caso, il rischio è, in assenza di amministrazioni comunali attente nella valutazione dei progetti presentati dai privati e attive nella programmazione ed esecuzione di complessivi interventi impattanti sul territorio, il verificarsi di una problematica supplenza del privato<sup>21</sup>, il quale non ha, né potrebbe avere, l'onere di tro-

<sup>19</sup> In considerazione della promozione dell'attiva di partecipazione della cittadinanza nelle politiche di rigenerazione urbana – aspetto che accomuna la legislazione di diversi enti regionali – si è parlato di un «emergente “diritto delle città”, in cui il soggetto pubblico assume il ruolo di facilitatore delle iniziative della cittadinanza attiva dando forma ad un’ “amministrazione collaborativa”» (B. MANNI, *Sviluppo sostenibile e rigenerazione urbana tra tutela dell'ambiente e inclusione socio-economica*, cit., p. 308, la quale pone in evidenza come, dall'altro lato, si assista alla «progressiva affermazione di un vero e proprio “diritto alla città” come riconoscimento e valorizzazione della relazione esistente tra i beni urbani e i diritti fondamentali dei cittadini» (corsivo dell'Autrice).

<sup>20</sup> Con riferimento al generale sopravvento della c.d. urbanistica per programmi e progetti, ha espresso serie perplessità E. OLIVITO, (*Dis)eguaglianza, città e periferie sociali: la prospettiva costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2020, p. 24. Sul punto, si vedano anche le considerazioni di P. URBANI-S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 179 ss.; A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018, p. 32 ss.; G. GARDINI, *Alla ricerca della “città giusta”. La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, in *federalismi.it*, 5 agosto 2020, p. 60 ss.

<sup>21</sup> A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana tra consolidamento di paradigmi e nuove contingenze*, in *Dir. amm.*, n. 2/2021, pp. 447-448.

vare una sintesi tra i diversi interessi emergenti dalle comunità locali, che è proprio invece dell'autorità pubblica. Un fenomeno che, oltre a determinare una potenziale disomogeneità tra comune e comune nell'esecuzione di politiche rigenerative, a seconda dell'attivismo delle diverse comunità locali, potrebbe condurre alla realizzazione di progetti finalizzati a soddisfare interessi economici privati, o comunque incapaci di conseguire gli obiettivi di inclusività e riduzione delle disuguaglianze socio-economiche cui tali interventi dovrebbero mirare.

Al contempo, come si accennava, l'integrazione dei percorsi di rigenerazione urbana all'interno della pianificazione urbanistica<sup>22</sup> avrebbe avuto la positiva conseguenza di assorbire le finalità rigenerative fatte proprie dalla legge regionale in una complessiva immagine di città. Un'immagine arricchita rispetto a quella ereditata dalle politiche urbanistiche portate avanti nel corso del XX secolo, che intende l'attenzione verso le politiche abitative, le disuguaglianze economico-sociali tra centro e periferia, la sostenibilità ambientale, quale dimensione integrante la pianificazione generale del tessuto urbano.

### 3. *Spunti conclusivi. Verso un'accezione di rigenerazione urbana volta alla (ri)definizione del concetto di città*

Alla luce di quanto si è detto, si reputa che la l.r. n. 7/2017 rappresenti un positivo esempio di politica regionale in materia di rigenerazione urbana.

Dalla complessiva lettura della stessa, infatti, emerge un'accezione di rigenerazione urbana che si àncora alla ragion d'essere della città, al contempo valorizzandola. In tale prospettiva, infatti, la rigenerazione urbana è concepita come un fenomeno legato non tanto ad una visione statica del tessuto urbano, quanto ad un processo dinamico di rivitalizzazione dello stesso in quanto luogo di vita della comunità cittadina.

Una concezione della rigenerazione urbana che è intesa come fenomeno diretto a produrre una ri-attribuzione di senso alla città, che si lega ad una concezione dell'abitare in un luogo che non coincide con l'aver una dimo-

---

<sup>22</sup> Un simile approccio, per esempio, è quello adottato dalla legge dell'Emilia Romagna – l.r. n. 24/2017 – che è espressione di un approccio innovativo alla disciplina del governo del territorio. Questa, infatti, determina la semplificazione degli strumenti urbanistici, disponendo l'istituzione di un unico procedimento per l'approvazione di tutti i piani e l'adozione di un unico Piano urbanistico generale (PUG), cui si collega un complesso di "accordi operativi" stipulati con i privati, attorno al quale ruota l'intera pianificazione comunale. Per un'approfondita disamina della legge della Regione Emilia-Romagna, si rimanda ai contributi raccolti nel fascicolo n. 2/2020 della *Rivista giuridica di urbanistica*.

ra in quel luogo, ma con il viverne gli spazi ed interessere relazioni sociali: la città quale spazio vissuto, luogo di aggregazione sociale e di scambio.

In questa direzione pare muoversi la legge della Regione Lazio nel momento in cui incentiva la presentazione di progetti volti a promuovere l'incremento delle aree verdi e verdi attrezzate, la diffusione di piccole attività commerciali, la creazione di opere pubbliche o di pubblico interesse, nonché quando agevola interventi diretti alla realizzazione o alla «riattivazione e alla rifunzionalizzazione di sale cinematografiche e centri culturali polifunzionali chiusi o dismessi»<sup>23</sup>. È il vivere un luogo, infatti, a renderlo espressione di una comunità, che si riconosce parte integrante di un tessuto urbano e contribuisce a conformarlo.

Con riferimento a tale ultimo aspetto, la posizione centrale che la persona occupa nell'elaborazione delle politiche rigenerative è incentivata peraltro dal menzionato modello partecipativo promosso dalla legge regionale per l'attuazione delle politiche di rigenerazione urbana. Come si è visto, il coinvolgimento dei cittadini nelle decisioni adottate dal comune, attraverso l'attività di informazione e partecipazione, valorizza il ruolo della cittadinanza attiva<sup>24</sup> nell'ambito degli interventi pubblici volti alla modifica degli spazi urbani. È quindi la comunità cittadina ad essere posta al centro dei processi di rigenerazione urbana, sia a valle, poiché i diritti e le esigenze della stessa rappresentano il fulcro di tali politiche, sia a monte, attraverso il suo necessario coinvolgimento nel progettare e nel realizzare interventi che incidono sul territorio.

In questa prospettiva, la rigenerazione urbana trascende le politiche di riqualificazione edilizia e urbana, che pure ne rappresentano una componente essenziale. Soprattutto nelle aree periferiche e degradate, il recupero di edifici in condizione di deterioramento, la riqualificazione del tessuto stradale e l'implementazione dei servizi, la diffusione di opere di edilizia popolare e sociale, rappresentano infatti presupposti indispensabili al miglioramento della qualità della vita della popolazione. È evidente che gli interventi edilizi realizzati nella seconda metà del XX secolo nelle zone periferiche e gli scarsi collegamenti di queste con il centro urbano rappresentano fattori che contribuiscono a determinare l'isolamento – spaziale ma anche sociale – di tali zone, con la conseguente tendenza alla ghettizzazione di coloro che vi abitano e la creazione di diseguaglianze strutturali di tipo economico e sociale all'interno delle città. La riqualificazione di tali spazi

<sup>23</sup> Art. 6, comma 3.

<sup>24</sup> Sul concetto di cittadinanza attiva, L. MUZI, *L'amministrazione condivisa dei beni comuni urbani: il ruolo dei privati nell'ottica del principio di sussidiarietà orizzontale*, in F. DI LASCIO-F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Il Mulino, Bologna, 2017, p. 126 ss.

rappresenta, quindi, il presupposto indispensabile all'esercizio dei diritti fondamentali da parte dei residenti.

Tali interventi non esauriscono tuttavia la portata trasformativa delle politiche di rigenerazione urbana, le quali dovrebbero restituire alla città come luogo di espressione di una comunità sociale e politica. Politiche che si fondano e integrano con quelle di riqualificazione urbana, mirando a rendere gli spazi riqualificati dei luoghi "partecipati", ossia dei luoghi all'interno dei quali coloro che vi hanno dimora possano "abitare", esercitare i propri diritti, sviluppare la propria personalità attraverso l'incontro e lo scambio.



FRANCESCO CAPORASO

## LA CITTÀ DI PRATO COME CASO STUDIO PER L'ECONOMIA CIRCOLARE E LA RIGENERAZIONE DELLE AREE URBANE

*Tutta a Prato va a finire la storia d'Italia e d'Europa: tutta a Prato in stracci [...] Per anni i pratesi han filato, tessuto, cardato gli stracci di Marengo, di Austerlitz, di Waterloo, le bandiere della Grande Armée, le uniformi di Murat, le marsine dorate della Santa Alleanza [...] A Prato, dove tutto viene a finire: la gloria, l'onore, la pietà, la superbia, la vanità del mondo [...] è questo da tenere a mente: che Prato è città operaia, tutta operaia, la sola in Italia, che sia operaia da capo a piedi.<sup>1</sup>*

SOMMARIO: 1. La città di Prato. – 2. Lo Strumento Urbanistico vigente. – 3. Macrolotto zero: un Piano Strategico per il Distretto Creativo dell'Area Metropolitana. – 4. Distretto Creativo di Area Vasta. – 5. Macrolotto zero – I Progetti. – 6. Macrolotto zero – Un Piano Strategico.

### 1. *La città di Prato*

Con i suoi quasi 200.000 abitanti la città di Prato è la terza città del centro Italia dopo Roma e Firenze, grazie ai flussi migratori prima dalle campagne, poi dal sud Italia ed infine internazionali, la città ha conosciuto uno sviluppo demografico sopra il livello nazionale che ne fa una realtà viva e dinamica. Le oltre 130 etnie straniere che ne compongono il 18% della popolazione residente e in particolare la presenza della più grande comunità cinese d'Europa fanno di Prato dalla fine del 2004 la provincia italiana con la più alta incidenza della popolazione straniera sul totale dei residenti.

Prato riconosciuta non solo come metropoli multietnica ma anche come: metropoli multiculturale grazie alla presenza di tre grandi Università: il Polo Universitario PIN, la Monash University (Australia) e la New Haven (USA); città della contemporaneità dove spicca la presenza del Centro per l'arte Contemporanea Luigi Pecci prima istituzione italiana ex novo (1988).

---

<sup>1</sup> C. MALAPARTE, *Maledetti Toscani*, Vallecchi Editore, Firenze, 1956.

Sempre Prato, con 3.500 imprese nel distretto tessile e 4.000 imprese nel distretto del *fast fashion* di abbigliamento, è leader in Europa e riferimento alla grande distribuzione organizzata a cui si affianca il settore ICT con circa 700 tra imprese e giovani *start up*. Un territorio quello pratese caratterizzato da un sistema di spazi aperti composto dalle “penetranti” – grandi assi verdi che attraversano la città connettendo la Piana al sistema collinare della Calvana e del Monteferrato – e le “quadre agricole” – spazi verdi di diversa estensione che si insinuano nel centro della città – che insieme costituiscono una grande corona interna a cui fa eco quella esterna della Piana Firenze-Prato-Pistoia. A questo si affianca il mantenimento del carattere “policentrico” della città: un centro storico riconoscibile entro le mura le cui espansioni non si sono mai saldate alla corona di nuclei e frazioni storiche poste a satellite.

Luogo già prediletto dagli etruschi<sup>2</sup>, posto nella piana fiorentina tra Firenze e Pistoia, si caratterizza per la struttura policentrica: un centro urbano racchiuso nelle mura trecentesche<sup>3</sup> con la presenza di un castello federiciano<sup>4</sup>, a cui fanno da satellite innumerevoli centri sorti intorno alle chiese o agli opifici. Una presenza favorita dallo sfruttamento della forza motrice delle abbondanti acque che grazie ad un sistema di canali scende a pettine in tutta la città, quasi 50 chilometri di gora<sup>5</sup> lungo i quali sono sorti prima mulini e gualchiere e poi gli edifici protoindustriali che coprivano l'intero ciclo del tessile.

Il recupero degli stracci prima e il riuso delle acque reflue dell'acquedotto industriale poi fanno di Prato la città naturalmente votata all'economia circolare, paradossalmente da prima che venisse pensato e poi coniato lo stesso concetto.

---

<sup>2</sup> Dalle ricognizioni archeologiche sembra che ci fosse una colonizzazione strutturata già nell'età del Ferro, comunque riconosciuto come insediamento urbano etrusco utilizzato dal VI sec. a.C.: C. CERRETTELLI, *Prato e la sua Provincia*, Giunti, Firenze, 2003.

<sup>3</sup> La seconda cinta muraria costruita nel XII sec. inglobava il *burnus* ed il *castellum* e divideva il *castrum* in quattro quartieri che di fatto formavano un insediamento fortificato. La crescita demografica favorì nel 1270 l'ampliamento delle mura cittadine verso sud, ma in quei secoli si alternavano periodi positivi ad anni di epidemie e guerre con drastici cali della popolazione; alla fine del 1384 le mura della città erano state completate e avevano un perimetro di circa 4,5 Km.

<sup>4</sup> Castello di Federico, costruito verso la fine del 1230 quando Prato venne scelta come sede del vicario di Federico II e la fortezza degli Alberti venne inglobata nella costruzione del castello federiciano. F. CARDINI, *Storia illustrata di Prato*, Pacini, Pisa, 2003.

<sup>5</sup> <http://www2.comune.prato.it/ambiente/cavalciotto-e-gore/>

## 2. Lo Strumento Urbanistico vigente

Il Piano Operativo<sup>6</sup>, approvato ai sensi della l.r. 10 novembre 2014, n. 65 è lo strumento di pianificazione urbanistica le cui previsioni hanno una durata di 5 anni, stabilisce nel dettaglio dove, come e quanto si può intervenire nella trasformazione, valorizzazione e tutela del territorio comunale, partendo dalla visione generale di sviluppo sociale, culturale ed economico della città già formulato dall'Amministrazione nell'atto di indirizzo politico<sup>7</sup>.

Un Piano composto da oltre cento elaborati<sup>8</sup> di indagine, descrittivi e prescrittivi che hanno l'obiettivo di fotografare lo stato delle risorse ambientali, storiche e culturali, di indirizzarne la conservazione, lo sviluppo e la trasformazione fino a misurarne l'impatto.

Il Piano si è posto l'ambizioso obiettivo di definire dei modelli di sviluppo locale sostenibile da un punto di vista sociale, culturale ed economico per il futuro della città, facendo propri e declinandoli nella specificità pratese i temi centrali del dibattito europeo e nazionale in corso sulle politiche urbane, ovvero il riuso e l'ambiente. I due temi, intimamente connessi, sono la traccia costante su cui si muovono tutte le scelte progettuali del Piano, che cercano di tradurre in termini tecnici strategie di riduzione del consumo di suolo, resilienza e qualità dell'ambiente urbano, capacità della città di affrontare le tematiche relative ai cambiamenti climatici, le isole di calore e la qualità dell'aria.

Tra le scelte dell'Amministrazione vi è stata quella di affidare all'Ufficio di Piano la redazione e l'attuazione del Piano Operativo quale strumento di Pianificazione Urbanistica della città, formato da persone di provata esperienza che conoscono intimamente la *vision* complessiva di sviluppo della città, ed in tal senso sono in grado di verificare nell'avanzamento l'effettiva efficacia delle strategie messe in campo. Le strategie fondanti del Piano Operativo e cioè la Manifattura del XXI secolo, piuttosto che il Riuso, i Grandi Progetti o le Aree Strategiche, gli aspetti Ecologici, Ambientali e Agroambientali, lo Spazio Pubblico o le Politiche urbane di Welfare, neces-

---

<sup>6</sup> Adottato con DCC 6 settembre 2018, n. 71 e approvato con DCC 4 marzo 2019, n. 17.

<sup>7</sup> L'Atto di Indirizzo politico, approvato con DCC 89/2015 e, successivamente, il documento di avvio del procedimento, approvato con DCC 86/2016, facendo tesoro dell'eredità dei precedenti piani (Piano Secchi del 2001 e Piano Strutturale del 2013, i Piani sovraordinati e piani comunali di settore *in primis* PAES e PUMS), hanno tentato di dare risposte alle mutate esigenze attraverso una nuova idea di città quale testimone privilegiato di mutamenti stratificati e soggetta ad un continuo e repentino succedersi di ulteriori cambiamenti.

<sup>8</sup> <http://www2.comune.prato.it/piano-operativo/>.

sitavano di un humus paesaggistico/territoriale, di segni da riscoprire o evidenziare, e trasformare il tema ambientale ed ecologico che nell'Atto di Indirizzo era una delle strategie per lo sviluppo, il filo conduttore. In particolare, il tema dell'economia circolare applicato alla rigenerazione urbana si è perfezionato nell'ambito del progetto Macrolotto Zero.

### 3. *Macrolotto zero: un Piano Strategico per il Distretto Creativo dell'Area Metropolitana*

Le strategie sviluppate sul Macrolotto zero si basano su una *vision* precisa che attribuisce al quartiere il ruolo di Distretto Creativo di area vasta.

Il Macrolotto zero è un'area urbana di circa 70 ettari al ridosso del Centro Storico, che si è sviluppata tra gli anni '50 e '70 del XX secolo, che rappresenta il luogo in cui si è formato il modello diffuso e costituito da una moltitudine di microimprese del Distretto Tessile della città di Prato a partire dal secondo dopoguerra.

Un modello distrettuale e di lavoro che ha prodotto un equivalente modello urbano, caratterizzato dall'occupazione quasi completa di tutti gli spazi aperti e con edifici residenziali a due piani sui fronti strada e edifici produttivi all'interno dei lotti urbani, che ha condotto Bernardo Secchi a coniare il concetto di *mixité* urbana.

Oggi il Macrolotto zero è una delle aree più complesse non solo della città di Prato, ma a livello regionale e nazionale. Nel corso degli anni si è verificato il progressivo allontanamento dell'industria tessile pratese, che si è ricollocata nei grandi comparti industriali dei Macrolotti 1 e 2, realizzati a partire dagli anni '80 nella parte sud del territorio comunale. Allo stesso tempo, a partire dagli anni '90 nel Macrolotto zero si è insediata una cospicua parte della comunità cinese. Oggi Prato ospita una delle più grandi comunità cinesi d'Europa che nel Macrolotto zero convive con una altrettanto significativa popolazione italiana: una convivenza complessa che sta lentamente trovando un equilibrio, ma che, ancora oggi, produce importanti conflitti sociali.

### 4. *Distretto Creativo di Area Vasta*

La *vision* di interpretare il Macrolotto zero come Distretto Creativo dell'area vasta parte da un assunto: il quartiere ha tutte le caratteristiche che avevano altri comparti creativi sorti in Italia e in Europa prima di diventarlo.

È dotato, infatti, di una serie di asset territoriali che rendono questo comparto urbano uno dei più strategici di Prato: è localizzato in prossimità del Centro Storico; è servito da due stazioni ferroviarie del servizio metropolitano (Borgonuovo e Serraglio) e risulta in prossimità e facilmente accessibile dalle arterie di traffico principali (Autostrada A1 e Viale Leonardo da Vinci); è caratterizzato da una componente multiculturale accentuata che lo rende attrattivo per il comparto culturale della creatività; ma soprattutto è costituito essenzialmente da edifici industriali che risultano facilmente recuperabili e caratterizzati da una grande flessibilità funzionale e spaziale, ovvero edifici pronti ad accogliere immediatamente le funzioni legate ai comparti economici della creatività (*showroom*, uffici *open space* con modalità di lavoro in *workstation*, *coworking*, locali notturni, ristoranti, *temporary shop*, spazi per associazioni culturali, sociali e sportive, gallerie d'arte, ecc).

Nell'ambito dell'area vasta il comparto creativo è una componente essenziale dal punto di vista delle istituzioni accademiche, di ricerca, delle attività economiche e i distretti produttivi coinvolti ed è in particolare rappresentato dai settori del tessile e *fashion*, il comparto ICT e la ricerca. I distretti presenti nell'area vasta (tessile e moda, accessori, pelletteria, ICT, ecc.) rappresentano una parte determinante del PIL della Toscana e necessitano di luoghi di aggregazione pubblici e privati per accelerare i processi di innovazione, di transizione verso l'economia circolare, la digitalizzazione, la sostenibilità ambientale e le potenzialità legate alla simbiosi industriale che si possono generare tra di essi.

Il Macrolotto zero, in questo quadro di politiche urbane a servizio di strategie di sviluppo locale regionali, rappresenta un asset di grande rilievo per la sua collocazione, al centro dell'area metropolitana, la sua connessione alle linee di mobilità pubblica e privata principali, l'infrastrutturazione in fibra ottica FTTH di tutte le unità immobiliari e la sua potenzialità edilizie di trasformazione. Inoltre le caratteristiche spaziali e architettoniche degli edifici industriali, che compongono il Macrolotto zero, sono facilmente comprensibili e rappresentano un valore aggiunto per il comparto creativo, che necessita di spazi ampi, dotati di indeterminatezza funzionale e in grado di stimolare i processi di innovazione e ricerca.

Il nuovo Piano Operativo Comunale in generale sviluppa regole finalizzate ad incentivare e semplificare il riuso del patrimonio edilizio esistente: in particolare per il Macrolotto zero definisce delle strategie specifiche, promuovendo la transizione degli edifici industriali ed artigianali verso le funzioni direzionali e a servizi, grazie a incentivi di carattere economico sugli oneri, possibilità di ampliamenti anche extra sagoma, sia in orizzontale che in verticale e semplificazioni per il reperimento degli standards urbanistici.

La *vision* di Distretto Creativo di area vasta ha una duplice finalità: da una

parte attrarre investimenti finalizzati al riuso del patrimonio edilizio esistente per la transizione del quartiere verso nuove funzioni direzionali e a servizi; dall'altra attrarre il mondo della creatività nel quartiere, che è la componente sociale che può determinare un'accelerazione dei processi di integrazione della comunità cinese e di connessioni sociali con la comunità italiana.

## 5. Macrolotto zero – I Progetti

Partendo da questa *vision* l'Amministrazione Comunale ha promosso una serie di progetti che la stanno concretizzando. Progetti che vanno dalla scala dell'animazione sociale e temporanea a veri e propri programmi di rigenerazione urbana.

Nel corso degli anni sono stati promosse molte azioni di animazione sociale e culturale, sviluppate in particolare con il mondo dell'associazionismo presente nel quartiere e con il Centro per le Arti Contemporanee Luigi Pecci: nella chiave di lettura di valorizzare il quartiere nell'ambito del contesto delle arti contemporanee è stata promossa da parte dell'Assessorato alla Cultura una rete di associazioni culturali denominato puntocon. con | CONTEMPORANEO CONDIVISO<sup>9</sup> che ha raggruppato 11 realtà molte delle quali operanti al Macrolotto zero, che hanno subito dimostrato l'esistenza di un distretto creativo attivo.

Nell'ambito delle azioni sviluppate dal mondo dell'associazionismo quelle svolte da Dryphoto, con il programma Piazza dell'Immaginario<sup>10</sup> nel 2014-15-16, hanno rappresentato un momento significativo nel dibattito cittadino e non solo, portando nel quartiere importanti fotografi e aprendo nuovi spazi pubblici temporanei, come la Piazza 5 marzo, progettata da Ecòl architetti in collaborazione con Associazione culturale [chì-na], premiata nel 2017 al Premio Architettura Toscana<sup>11</sup> e nel 2018 al Premio Gubbio<sup>12</sup> - ANCSA Associazione Nazionale Centri Storico Artistici.

Oltre a queste azioni sono state promosse attività di animazione sociale, sviluppate con programmi di partecipazione e *codesign* e realizzati tramite il progetto del Comune di Prato Creazioni Urbane<sup>13</sup>, oltre ad un programma

---

<sup>9</sup> <https://www.cittadiprato.it/IT/Sezioni/142/Associazioni-culturali/>

<sup>10</sup> <http://www.dryphoto.it/new/category/piazza-dellimmaginario>.

<sup>11</sup> <https://www.premio-architettura-toscana.it/nominee/piazza-dellimmaginario/>.

<sup>12</sup> <https://ilgiornaledellarchitettura.com/web/2018/12/05/premio-gubbio-2018-citta-e-territorio-storico-il-patrimonio-in-progetto/>.

<sup>13</sup> <https://www2.comune.prato.it/creazioni-urbane/progetto/pagina589.html>.

di apertura di nuovi spazi pubblici temporanei grazie al progetto PoP Up, finanziato dalla Regione Toscana, che ha promosso attività culturali coordinate dal Centro Pecci, tra cui l'installazione dell'opera "Dream" di Yoko Ono e l'apertura di un giardino temporaneo con l'installazione Shelter #1 progettata da Ecòl architetti, vincitrice nel 2019 del Premio Architettura Toscana<sup>14</sup> - Categoria spazi pubblici, paesaggio e rigenerazione.

Accanto a queste attività l'Amministrazione Comunale ha intrapreso un programma di rigenerazione urbana nel settore centrale del Macrolotto zero, denominato PIU Prato<sup>15</sup> realizzato con un finanziamento Por-Fesr della Regione Toscana e cofinanziato dal Comune di Prato. Il progetto prevede l'intervento in oltre 10.000 mq di edifici e spazi privati che vengono inseriti in una strategia complessiva di rigenerazione che prevede nuove funzioni e spazi pubblici, oltre al nuovo assetto dei più importanti assi viari, in una logica di riqualificazione degli spazi pubblici nella chiave di incentivare i luoghi di socializzazione, la mobilità sostenibile, la resilienza urbana e l'integrazione nel piano Smart City.

I nuovi edifici pubblici, che recuperano vecchi opifici artigianali, hanno la finalità di introdurre funzioni in grado di concretizzare la *vision* di Distretto Creativo di area vasta e, di conseguenza, attrarre gli investimenti e le funzioni private nel quartiere: sono previsti un Mercato Coperto per la commercializzazione dei prodotti agroalimentari di filiera corta, un *coworking*, una *medialibrary* con bar-ristorante annesso, oltre a nuovi spazi pubblici e aree verdi, tra cui un nuovo parco pubblico dotato di un *playground*, spazi e attrezzature per attività fisica, uno *skate park* e una nuova piazza per eventi pubblici.

Il progetto PIU, sviluppato dagli uffici del Comune di Prato, è risultato vincitore al prestigioso Premio Urbanistica 2017<sup>16</sup> dell'INU (Istituto Nazionale Urbanistica) a Urban Promo nella categoria Innovazioni tecnologiche nella gestione urbana.

L'obiettivo del programma PIU Prato è di insediare nel Macrolotto zero quelle funzioni pubbliche in grado di accelerare la transizione del quartiere verso una dinamica di riuso degli edifici artigianali ed industriali esistenti attraendo le attività economiche legate ai comparti creativi.

---

<sup>14</sup> <https://www.premio-architettura-toscana.it/nominee/shelter-n-1/>.

<sup>15</sup> <https://www.cittadiprato.it/IT/Sezioni/581/Macrolotto-Creative-District/>.

<sup>16</sup> <https://urbanpromo.it/2017/premio-urbanistica/i-vincitori-del-premio-urbanistica/>.

## 6. Macrolotto zero – Un Piano Strategico

Le strategie messe in atto dal Comune di Prato a partire dal 2014 si sono mosse nell'ambito della *vision* generale del Macrolotto zero come Distretto Creativo di Area Vasta.

Al fine di procedere con la concretizzazione della *vision* l'Amministrazione ha promosso attività socio-culturali, percorsi partecipativi e di *codesign*, apertura di spazi temporanei, collaborazioni con le associazioni locali e le istituzioni culturali della città e un programma di rigenerazione urbana, interpretato come la "miccia" in grado di attrarre gli investimenti privati nel quartiere.

Si rende necessaria a questo punto un'azione diretta ad accelerare i processi di transizione funzionale e l'insediamento di nuove attività economiche nel Macrolotto zero, in una logica di *urban management*, coordinato dall'Amministrazione Comunale.

L'obiettivo è quello di sviluppare un Piano Strategico sul Macrolotto zero, finalizzato ad esplicitare il posizionamento competitivo della città di Prato nell'ambito delle *Smart Cities* e *Circular Cities* europee ed attrarre investimenti da parte degli operatori economici locali e dei fondi di investimento istituzionali nell'area. In questo quadro risultano strategiche le attività in corso legate alla transizione verso l'economia circolare e la promozione di Prato come polo europeo della *circular economy* (Prato *Circular City*, Recò Festival) e quelle legate alla promozione della transizione digitale, l'innovazione tecnologica e l'industria 4.0 nella città e nel distretto tessile-moda (Casa delle Tecnologie Emergenti, Centro di Competenza Regionale).

Il Piano Strategico si propone di promuovere la *vision* sul Macrolotto zero, nell'ambito delle strategie più generali di sviluppo locale promosse dall'Amministrazione Comunale, condividendole con *stake holders* locali, nazionali ed internazionali e con modalità partecipative e di *codesign*.

Obiettivo finale del Piano strategico è quello di fornire gli strumenti di analisi di scenario, tecnico finanziari e amministrativi per promuovere una *Call* Internazionale di Progetti Urbani Innovativi finalizzata all'individuazione di operatori economici interessati ad investire nel Macrolotto zero, secondo modelli consolidati a livello internazionale come il programma «*Reinventer Paris*»<sup>17</sup>, promosso dal Comune di Parigi e «*Reinventing Cities*»<sup>18</sup>, il bando internazionale promosso dal network C40 cities.

<sup>17</sup> <https://www.paris.fr/pages/reinventer-paris-4632>.

<sup>18</sup> <https://www.c40reinventingcities.org/>.

CATERINA CORTESE

POVERTÀ ABITATIVA:  
L'ESPERIENZA DI FIO.PSD  
E I PROGRAMMI *HOUSING FIRST*

SOMMARIO: 1. La povertà abitativa e l'*homelessness*: uno sguardo sull'Europa e l'Italia – 2. I mille volti della povertà estrema. – 3. I servizi alla grave marginalità adulta. – 4. I programmi *Housing First* e *Housing Led*. – 5. *Housing First* Italia. – 6. Considerazioni conclusive.

1. *La povertà abitativa e l'homelessness: uno sguardo sull'Europa e l'Italia*

La povertà abitativa è spesso ricondotta ad una più ampia accezione di condizione di grave deprivazione ed esclusione sociale che ad oggi, come già sottolineato da Tosi (2009), non trova una definizione universalmente condivisa in ragione delle diverse forme e misure che assume nei diversi paesi. Un tentativo strutturato di analisi dell'esclusione abitativa viene condotto dalla Fondazione Abbé-Pierre e dalla rete europea FEANTSA che, ogni anno, a partire dai dati Eurostat dell'indagine sui Redditi e le condizioni di vita delle famiglie (EU-SILC), nonché da dati statistici nazionali, pubblicano un report che offre una lettura approfondita del fenomeno. L'ultimo volume (*VIII Overview of Housing Exclusion in Europe*, 2023), presenta una panoramica sull'*unifit housing* (abitare inaccessibile), sui costi dell'abitare, sul sovraffollamento, sull'indebitamento delle famiglie e sui consumi di energia. Dai dati emerge che il 4,3% della popolazione totale europea (19 milioni di cittadini) vive in situazione di grave deprivazione abitativa<sup>1</sup>. In Italia questo indicatore raggiunge tassi ancora più allarmanti con il 6,1% di persone che vive in tale condizione. Ma esiste una forma ancora

---

<sup>1</sup> Il dato misura la percentuale di persone che vive in abitazioni sovraffollate e che presentano almeno uno tra i seguenti tre problemi: a) problemi strutturali dell'abitazione (soffitti, infissi, ecc.), b) non avere bagno/doccia con acqua corrente; c) problemi di luminosità. Fonte: ISTAT, Indagine Eu-Silc.

più grave di povertà abitativa. Il report infatti dedica una sezione speciale alla *homelessness*, ovvero la condizione vissuta da persone senza dimora. È su questa forma estrema di povertà abitativa che il presente contributo si concentrerà. Anche per questa tipologia, non esistono definizioni univoche o dati disponibili universalmente validi, poiché gli studi statistici sulla *homelessness* differiscono per metodologia e categorie rilevate dai diversi paesi. Alcune indagini si basano su dati amministrativi, altre su misurazioni statistiche promosse da istituti di ricerca secondo propri parametri nazionali, altre su dati forniti dai servizi che si occupano di senza tetto, altre ancora utilizzano categorie esplicitamente ispirate alle tipologie sviluppate da FEANTSA come ETHOS (*European typology of Homelessness and Housing Exclusion*)<sup>2</sup> e la più recente semplificazione adottata da ETHOS ligh. Le diverse raccolte dati non sono sempre sovrapponibili o comparabili. Il report del 2023 tuttavia presenta una stima della popolazione che vive la condizione di senza dimora in Europa contando 896 mila 430 persone che vivono in strada, dormono in strutture notturne o alloggi temporanei in 23 paesi europei<sup>3</sup>.

Guardando all'Italia, le ultime statistiche sul fenomeno risalgono a circa dieci anni fa quando nel 2011 venne svolta la prima Indagine nazionale sulle Persone Senza Dimora in 158 comuni italiani, seguita da un *follow up* nel 2014. La definizione utilizzata fu quella che identificava la persona senza dimora come una persona che versa in uno stato di povertà materiale e immateriale, connotato dal forte disagio abitativo, cioè dall'impossibilità e/o incapacità di provvedere autonomamente al reperimento e al mantenimento di un'abitazione in senso proprio. Facendo riferimento alle prime due categorie della già citata tipologia ETHOS<sup>4</sup>, erano 50 mila 724 i senza tetto e i senza casa censiti presso i servizi di mensa e dormitorio di diverse città italiane, con concentrazioni importanti nelle aree metropoli-

---

<sup>2</sup> Sono 4 le categorie di *housing exclusion* individuate da tale tipologia: senza tetto (persone che vivono in strada o spazi pubblici); senza casa (ovvero persone accolte in ostelli notturni); persone che vivono in sistemazioni insicure (incluse persone che vivono sotto sfratto); persone che vivono in sistemazioni inadeguate (incluso il sovraffollamento). Cfr. W. EDGAR-M. HARRISON-P. WATSON-V. BUSCH-GEERTSEMA, *Measurement of Homelessness at European Union Level*, Brussels, European Commission (DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities), Bruxelles, 2007.

<sup>3</sup> Germania, Austria, Belgio, Danimarca, Spagna, Estonia, Finlandia, Francia, Ungheria, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Olanda, Polonia, Portogallo, Romania, Gran Bretagna, Slovacchia, Slovenia, Svezia, Repubblica Ceca. Per dettagli sui dati e mappe si rimanda al report *VIII Overview of Housing Exclusion in Europe*, 2023, disponibile online alla pagina [https://www.feantsa.org/public/user/Resources/reports/2023/OVERVIEW/Rapport\\_EN.pdf](https://www.feantsa.org/public/user/Resources/reports/2023/OVERVIEW/Rapport_EN.pdf).

<sup>4</sup> Cfr. W. EDGAR-M. HARRISON-P. WATSON-V. BUSCH-GEERTSEMA, *op. cit.*

tane di Milano, Roma, Palermo, Torino, Firenze, Napoli e Bologna. Come descritto anche in un precedente contributo (Cortese 2023), si tratta di un fenomeno per lo più maschile composto per l'86% da uomini e per il 14% da donne, con una significativa presenza di cittadini di origine straniera (60%) e un'età media di 44 anni. Un fenomeno che per la prima volta veniva rilevato statisticamente e di cui vennero approfondite cause e traiettorie. Traumi personali e rotture familiari (separazioni dal coniuge e/o dai figli rappresentano un fattore scatenante per il 63% del campione intervistato); la perdita di un lavoro stabile riguarda circa la metà delle persone, mentre una disabilità, una malattia cronica e/o una dipendenza colpiva un quarto delle persone senza dimora presenti nei servizi. Ciascuna persona intervistata dichiarava di avere una casa prima di ritrovarsi in strada o in dormitorio. Molti di loro erano impegnati in lavori e lavoretti (ristorazione, trasporti, facchinaggio, edilizia) ma guadagnavano troppo poco per poter mantenere un alloggio. Diventava dunque necessario rivolgersi ai servizi e alle reti della solidarietà per sopravvivere, senza però riuscire a uscire veramente da una condizione di marginalità. Ad oggi non vi è una statistica nazionale aggiornata sul fenomeno secondo le tipologie ETHOS. Nel 2022, il Censimento della popolazione speciali effettuato da Istat, presenta dei numeri ben differenti. Sono 96 mila 197 le persone iscritte in anagrafe come senza tetto e "senza fissa dimora" ovvero persone che hanno stabilito nel Comune il proprio domicilio (articolo 2, comma 3 della legge 24 dicembre 1954, n. 1228) e persone senzatetto che non hanno alcun domicilio, iscritte in anagrafe presso un indirizzo fittizio o presso un indirizzo reale facente capo ad un'associazione o comunque utilizzato dal Comune per l'iscrizione in anagrafe delle persone senza tetto e senza fissa dimora. Si tratta di un segmento di popolazione assai diversa da quella rilevata nel 2011 e nel 2014, poiché in questo caso l'Istat ha censito un gruppo di popolazione connotata esclusivamente in termini di possesso del requisito giuridico della residenza fittizia, piuttosto che le persone che si trovano in una condizione di fragilità che intreccia il disagio abitativo con il disagio sociale, propriamente definite "persone senza dimora".

## 2. *I mille volti della povertà estrema*

Più recentemente, fio.PSD ETS - Federazione Italiana degli Organismi per le Persone senza dimora<sup>5</sup>, già partner delle indagini Istat in qualità di ente nazionale, ha portato avanti attività di analisi, studio e ricerca sul

---

<sup>5</sup> [www.fiopsd.org](http://www.fiopsd.org).

fenomeno grazie alla propria base associativa che conta oggi 155 organizzazioni pubbliche e del terzo settore presenti in 17 regioni e ai numerosi contributi del Comitato Scientifico<sup>6</sup>.

Un recente report<sup>7</sup> ha indagato i profili emergenti delle persone in grave marginalità che si rivolgono quotidianamente ai servizi, anche alla luce dei cambiamenti intervenuti a seguito dell'emergenza pandemica da COVID 19<sup>8</sup>. Dalle risposte raccolte mediante questionario rivolto ai soci, emerge come i profili di vulnerabilità siano variegati e complessi. Le persone senza tetto che vivono in strada e/o persone ospiti di strutture di accoglienza notturna sono certamente i principali beneficiari dei servizi offerti dalle organizzazioni socie della Federazione. Accanto a queste, lavoratori poveri, famiglie colpite dalla crisi sanitaria ed economica, persone in stato di abbandono o barbonismo domestico, giovani "senza rete" in conflitto con le famiglie o in uscita dalle comunità per minori, anziani in grave disagio economico che perdono l'abitazione, donne vulnerabili, sono tra i profili che sempre di più si rivolgono ai servizi riservati tradizionalmente all'*homelessness*, come accoglienze notturne, servizi alloggiativi, distribuzione viveri, unità di strada, mense, ma anche progetti di *housing* e prese in carico. Negli ultimi anni si registra anche una presenza consistente di persone con percorsi migratori difficili. Rispetto al 2015, quando gli stranieri provenienti da Paesi del Nord Africa (Marocco e Tunisia) e dall'Est Europa (Romania), rappresentavano il 58% delle 50.724 persone stimate, lo scenario degli ultimi anni sembra essere più complesso, come dimostrano diversi studi europei in materia di intersezione tra *homeless* e migrazione, che osservano come le precarie condizioni di vita di richiedenti asilo e rifugiati, li porti spesso a vivere esperienze di *homelessness*<sup>9</sup>. Anche uno studio ad hoc portato avanti da fio.PSD tra i propri associati a inizio 2020<sup>10</sup>, racco-

---

<sup>6</sup> Da ultimo si veda T. CONSOLI-A. MEO (a cura di), *Homelessness in Italia. Biografie, territori, politiche*, Franco Angeli, Milano, 2020. Per ulteriori approfondimenti si rimanda alla Biblioteca fio.PSD on line disponibile alla pagina <https://www.fiopsd.org/biblioteca/>.

<sup>7</sup> FIO.PSD, *Servizi alla homelessness in Italia. Organizzazioni, persone e buone pratiche della rete nazionale* fio.PSD, a cura di R. PASCUCCI, *Osservatorio fio.PSD, Report 3/2022*, Consultabile alla pagina <https://www.fiopsd.org/osservatorio/>.

<sup>8</sup> C. CORTESE ET. AL., *L'impatto sulle persone senza dimora. Chiusure, resistenze e adattamenti dei servizi dedicati*, in M. NICOLETTI-M. LUNARDINI (a cura di), *Rapporto Annuale Cespi, "Pandemia e Diritti Umani. Fra tutele ed emergenza"*, Donzelli, Milano, 2022.

<sup>9</sup> K. HERMANS ET AL., *Migration and Homelessness: Measuring the Intersections*, in *European Journal of Homelessness*, vol. 14, n. 3/2020.

<sup>10</sup> Una sintesi dell'analisi è riportata nell'articolo fio.PSD curato da R. PASCUCCI, *Migranti senza dimora: l'impatto nei sistemi di accoglienza in Italia*, in *Welforum*, 6 maggio 2020 e da C. CORTESE (a cura di), *Migrazioni, marginalità e homelessness*, in *XXXI Rapporto Immigrazione 2022, Caritas e Migrantes*, «Costruire il futuro con i migranti», pp. 86-89.

glie un aumento tra il 10% e il 20%, rispetto al 2015, della popolazione straniera senza dimora con processi migratori difficili, le cui condizioni di vita e di autonomia sono spesso aggravate da compromessi stati di salute psico-fisica, isolamento, povertà economica, presenza regolare ma alta vulnerabilità, mancanza di documenti o titoli di soggiorno di lungo periodo.

Un altro profilo significativo, indicato dalle organizzazioni che offrono servizi alla *homelessness*, in particolare le unità di strada, sono i giovani neo maggiorenni fino ai 30 anni, che si trovano a vivere in condizioni di grave emarginazione sociale per motivi diversi (*care leavers*, *drop out*, lavoratori precari, ragazzi e ragazze in conflitto con le famiglie di origine e/o con problemi di dipendenze attive, etc). Secondo le stime Istat, i giovani tra i 18 e i 34 anni rappresentavano un quarto delle persone senza dimora censite (25%) già nel 2014 (*op. cit.* Istat 2015).

Infine, le donne senza dimora (che erano il 14% nel 2015, ovvero 6.239, secondo l'ultimo *follow up* Istat), sono una parte di popolazione che non può essere oggi trascurata. Spesso sfuggono alle statistiche ufficiali perché tendono a non rivolgersi ai servizi di accoglienza, generalmente organizzati per soli uomini e perché tendono a nascondersi per paura, vergogna o stigma. Tuttavia, anche in questo caso, studi europei mostrano una presenza sempre maggiore di donne, in particolare di giovane età.<sup>11</sup> Questo trend è stato osservato in Italia anche da fio.PSD, che a marzo 2022, rilevava che, fra gli utenti dei servizi erogati dalle organizzazioni socie della Federazione, era aumentato il numero di donne singole e di nuclei familiari composti da madri sole con figli<sup>12</sup> (*op. cit.* fio.PSD 2022).

### 3. I servizi alla grave marginalità adulta

Nell'ambito delle politiche di contrasto alla grave emarginazione adulta e al grave disagio abitativo è stato fatto un importante passo avanti con l'approvazione e la pubblicazione nel 2015 delle Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia<sup>13</sup> che, insieme alle citate

---

<sup>11</sup> V.BUSCH-GEERTSEMA, ET. AL, *Extent and Profile of Homelessness in European Member States: A Statistical Update*, FEANTSA, Brussels, 2014.

<sup>12</sup> R. PASCUCCI (a cura di), *Osservatorio fio.PSD, Report 3/2022*, cit.

<sup>13</sup> Conferenza Unificata del 5 novembre 2015, *Accordo tra il Governo, le Regioni e le Autonomie locali per la promozione e la diffusione delle linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia*.-Lavoro e Politiche sociali- (Codice sito - 4.11/2015/9 - Servizio III)-Accordo, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lett. c) del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281; Repertorio Atti n. 104/CU del 05/11/2015.

Indagini sulle Persone Senza Dimora, rappresentano il primo grande impegno fatto dal programmatore nazionale per definire standard operativi delle misure e gli interventi per la grave esclusione abitativa e la condizione di persona senza dimora. L'iniziativa nasceva dalla necessità di rispondere alle raccomandazioni della *European Consensus Conference On Homelessness*, tenutasi a Bruxelles nel dicembre 2010, quando veniva esplicitato che gli Stati Membri dovevano dotarsi di una strategia uniforme di contrasto alla povertà estrema, nonché per assolvere alle indicazioni contenute nel *Social Investments Package – Commission Staff Working Document on Homelessness* (2013) per sviluppare linee guida per costruire politiche integrate per prevenire la grave marginalità e l'esclusione abitativa.

Il documento punta l'attenzione sul riconoscimento dei diritti civili e sociali, primo fra tutti il diritto alla residenza anagrafica come sancito da una legge dello stato – legge anagrafica 1228 del 24 dicembre 1954. Prosegue con la definizione tecnica dei principali servizi per le persone senza dimora e in condizione di grave marginalità, distinti per funzione come i servizi di supporto in risposta ai bisogni primari (tra cui, servizi di strada, mense e centri di distribuzione), i servizi di accoglienza notturna (tra cui, dormitori di emergenza e strutture notturne), servizi di accoglienza diurna (tra cui, circoli ricreativi e di socializzazione), servizi di segretariato sociale (tra cui, servizi informativi e di orientamento, servizi per la residenza anagrafica fittizia), servizi di presa in carico e accompagnamento (tra cui, progettazione personalizzata, inserimento lavorativo, tutela legale).

È in questa fase che i programmi *Housing First/Housing Led*, ovvero approcci basati sull'inserimento in casa di persone senza dimora e il supporto sociale per tutto il tempo necessario, si affermano come innovazione nel sistema di intervento per la grave marginalità adulta.

Nel documento trovano altresì spazio il tema della residenza e di come farne un diritto esigibile, la gestione dell'emergenza in un'ottica di investimento più che di moltiplicazione di posti letto, le unità di strada con indicazione per valorizzare e professionalizzare questo servizio, la bassa soglia come servizio cuscinetto ma suscettibile di miglioramenti, l'accoglienza diurna come spazio di integrazione sociale e di contatto con la comunità, l'*housing first* come approccio di frontiera in tema di autonomia abitativa e reinserimento sociale, ed altri ancora.

Si tratta quindi di un documento denso di contenuti che, da una parte, fa sintesi del patrimonio di conoscenze e pratiche già diffuse in molte parti del nostro paese e, dall'altra, promuove un impegno per le istituzioni e le organizzazioni di terzo settore ad agire con progettualità, sistematicità e innovazione su azioni strategiche e integrate di contrasto alla *homelessness*.

#### 4. I programmi Housing First e Housing Led

L'*Housing First* (HF) è un approccio di intervento nell'ambito delle politiche per il contrasto alla grave marginalità basato sull'inserimento in appartamenti indipendenti di persone senza dimora con problemi di salute mentale o in situazione di disagio socio-abitativo cronico allo scopo di favorirne percorsi di benessere e integrazione sociale. L'approccio affonda le sue radici negli Stati Uniti quando Sam Tsemberis, considerato il suo fondatore, avvia nel 1992 a New York il programma *Pathways to Housing*<sup>14</sup>.

La premessa sostanziale all'avvio di questo tipo di modello di intervento è il riconoscimento della dimora come diritto umano di base. La casa non è più l'ultima tappa di un sistema di intervento fatto di gradini e passaggi propedeutici all'autonomia della persona (come il tradizionale approccio a gradini prevede), ma è la prima risposta che viene offerta alle persone che vivono in strada, invitandole ad entrare in un programma di supporto che prevede la dimora come luogo sicuro e accessibile fin dalle prime settimane. L'HF guarda all'*homelessness*, infatti, nella sua complessità di fenomeno sociale, ma anche sanitario, economico, politico e culturale, puntando ad essere un progetto che coinvolge la comunità e la rete dei servizi. L'approccio clinico, istituzionale (sia da una prospettiva assistenziale che socio-sanitaria) viene ribaltato, cosicché l'elemento dirompente e innovativo è il passaggio diretto dalla strada alla casa. Allo specifico target di persone in questione non viene richiesto di seguire un trattamento psichiatrico obbligatorio o di dimostrare la sobrietà da sostanze, ma viene proposto di essere accompagnate in un percorso di recupero del proprio benessere attraverso l'ingresso immediato in un appartamento che potranno abitare e vivere liberamente, purché accettino di ricevere una visita settimanale da parte dell'equipe e di partecipare alle spese di affitto in misura proporzionale al reddito disponibile<sup>15</sup>.

Oltre agli Stati Uniti, Canada e Australia, anche in Europa molti paesi hanno applicato il modello (Francia, Belgio, Finlandia, Spagna, Paesi Bassi, ecc.). Ogni paese ha investito risorse pubbliche, private o donazioni, per finanziare i progetti, prestando attenzione a *target groups* specifici (giovani, donne vittime di violenza, famiglie, persone senza dimora croniche e con problemi di salute mentale, ecc.).

---

<sup>14</sup> C. CORTESE, *Scenari e pratiche dell'Housing First. Una nuova via dell'accoglienza per la grave marginalità in Italia*, Collana di studi Povertà e Percorsi di Innovazione Sociale, Franco Angeli, Milano, 2016.

<sup>15</sup> Sullo stesso tema una introduzione simile è contenuta nel capitolo "Housing First Roma" curato dalla sottoscritta e da F. SBRANA come contributo al volume di S. MAUCERI-L. CENSI (a cura di), *Povertà estrema a Roma. Un'analisi sul sistema dei servizi per le persone senza dimora a Roma*, Franco Angeli, Milano, 2024.

Rispetto agli altri approcci di housing (gruppi appartamento, alloggi protetti, condomini sociali), gli “ingredienti” essenziali che distinguono l’HF sono infatti: abitare come diritto umano; i partecipanti hanno diritto di scelta e controllo; distinzione tra abitare e trattamento terapeutico; orientamento alla recovery; riduzione del danno; coinvolgimento attivo e non coercitivo; progettazione centrata sulla persona; supporto flessibile per tutto il tempo necessario (sui principi che guidano l’approccio si può consultare La guida all’Housing First – Europa, tradotta in diverse lingue tra cui italiano).

Il potenziale innovativo di questo approccio e i buoni risultati conseguiti negli ultimi anni prima di tutto in termini di stabilità abitativa, suscita interesse e speranze nel mondo dei servizi socio-sanitari italiani e introduce, come abbiamo detto sopra, l’Housing First nelle Linee di Indirizzo per le politiche di contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia.

## 5. Housing First *Italia*

Dal 2014 anche in Italia è stata avviata la sperimentazione del modello Housing First. Oggi 60 organizzazioni aderiscono al programma di accompagnamento fondato e coordinato da fio.PSD per la diffusione dell’HF denominato HFI - la Community italiana dell’HF; e altri territori hanno avviato progetti di HF grazie a risorse ministeriali ad essi dedicati. Oltre 1.000 persone oggi sono accolte nelle case HF gestite da Comuni e organizzazioni del privato sociale che offrono supporto e accompagnamento costante a persone con storie di *homelessness* importanti.

L’HF rappresenta certamente una sfida importante se confrontata alle altre politiche abitative presenti in Italia spesso orientate a rispondere ai bisogni abitativi di altre fasce di popolazione (famiglie e basso reddito, famiglie numerose con minori e anziani a carico, persone con disabilità etc). Eppure nonostante le difficoltà legate in prima battuta ad un cambio di paradigma culturale e metodologico e evidentemente alla disponibilità di risorse e case accessibili, l’HF anche in Italia sta dando i suoi risultati promettenti e incoraggianti. Da un recente studio portato avanti dall’Osservatorio fio.PSD su un gruppo di progetti HF<sup>16</sup>, emerge come sono oltre 350 le persone accolte con continuità da più 3 anni in *supported housing* attraverso progetti portati avanti da comuni e organizzazioni di terzo settore. I beneficiari sono per lo più uomini (71%), italiani (78%) e hanno un’età compresa tra

---

<sup>16</sup> C. CORTESE-R. PASCUCCI, *Report di Monitoraggio dei progetti del Network Housing First Italia (biennio 2017-2019)*, disponibile alla pagina <https://www.fiopsd.org/housing-first/>, 2020.

i 45 e i 54 anni. Gli stranieri sono migranti extra UE nell'80% dei casi. Oltre al disagio abitativo, le problematiche più frequenti tra le persone accolte sono: la fragilità relazionale (90%), il reddito insufficiente (86%), problemi di dipendenze (81%), la disoccupazione di lunga durata e la precarietà lavorativa (76%). Tra i risultati più significativi, è stato osservato che il 100% delle persone accolte in HF esercita il diritto alla residenza e, insieme all'abitazione, riesce a iscriversi in anagrafe potendo così godere di tutta una serie di diritti di cittadinanza attiva che questo comporta. Per un terzo delle persone accolte, la casa ha un impatto positivo sulla propria condizione socio-economica. Se prima di *Housing First* la persona era senza reddito nel 40% dei casi, dopo l'ingresso in casa anche per un terzo delle persone la pensione di invalidità o la pensione sociale diventano forme di sostegno al reddito per chi non sapeva di averne diritto. Una persona su quattro inserita in programmi *Housing First* percepisce il Reddito di cittadinanza. Una persona su due riesce ad impegnarsi in attività lavorative (lavori e lavoretti nel settore dei servizi o dell'edilizia e dell'agricoltura) che gli consentono di "tirar su un po' di soldi a fine mese per poter contribuire alle spese quotidiane". In media, a due anni dal progetto, il 20% delle persone accolte esce dal programma perché ha raggiunto una propria indipendenza e autonomia abitativa (ricongiungimenti familiari, l'assegnazione alloggio popolare, lavoro, altre sistemazioni alloggiative più consone alle proprie esigenze). I costi dell'HF, stimati in 26 euro al giorno (costo medio per persona), sono inoltre nettamente inferiori ai costi di gestione di una struttura di accoglienza H24 (32 euro), di un giorno di detenzione (132 euro), di un ricovero in comunità psichiatrica (140/160 euro) o di un ricovero ospedaliero (600 euro).

La casa naturalmente non risolve tutti i problemi. Ci sono diverse criticità e abbandoni del progetto legati a fatiche nel seguire il progetto. Ma certamente HF restituisce speranza e prospettiva di un intervento di lungo periodo che supera l'approccio emergenziale fatto di risposte a bisogni primari. L'adozione dell'HF può essere visto come un investimento sociale che, a partire dal riconoscimento di diritti sociali, dimostra come dalla condizione di povertà estrema si può uscire.

## 6. Considerazioni conclusive

Oggi l'*Housing First* riceve un'attenzione particolare nel sistema di contrasto alla grave marginalità in diverse città italiane che hanno deciso di introdurlo come servizio anche grazie ai finanziamenti ministeriali legati a programmi come il Programma Nazionale (PN) "Inclusione", al Fondo

povertà, al Fondo nazionale politiche sociali (FNPS) oltre che alle risorse straordinarie stanziare dal recente Piano nazionale di riforma e resilienza (PNRR) per oltre 250 ambiti territoriali sociali. Ma la storia dei servizi sociali ci insegna che, a fianco alle politiche e alle risorse, occorre investire nelle persone, siano esse professionisti o beneficiari, occorre stimolare e sviluppare un processo culturale che accolga i cambiamenti e le prospettive aperte dalle innovazioni promosse dal basso e spesso in via sperimentale, come è avvenuto per l'*Housing First*. Serve inoltre far dialogare tra loro le politiche (sociale, abitare, salute, lavoro, reddito, istruzione) per creare le condizioni affinché i percorsi di inclusione per le persone più vulnerabili siano sostenute su più fronti e incidano realmente sulle varie dimensioni della povertà. Risposte standardizzate, restrizioni e barriere di accesso ai servizi, normative restrittive, bassi redditi e lavoro iniquo, stanno ampliando sempre di più il numero delle persone che vivono una condizione di povertà assoluta e relativa. Scegliere la via dell'integrazione e dell'inclusione è oggi la vera riforma delle politiche pubbliche, se vogliono riappropriarsi della loro funzione di tutela della collettività. Se la grave emarginazione è considerata una scelta individuale, un triste e irreversibile destino, una questione privata, allora vuol dire che come istituzioni e come cittadini, abbiamo rinunciato a considerare l'integrazione sociale come un dovere dello Stato. L'integrazione sociale non è altruismo o beneficenza. L'integrazione sociale è un processo collettivo che chiama in causa tutti noi. L'integrazione sociale è fatta di ponti, legami, opportunità, relazioni, diritti e doveri.

SIMONE FREGA

IL RECUPERO DELLE ECCEDENZE ALIMENTARI:  
UN AIUTO AGLI INDIGENTI  
E UN RIMEDIO ALLO SPRECO ALIMENTARE,  
NEL SOLCO DELL'ECONOMIA CIRCOLARE

SOMMARIO: 1. Povertà, eccedenze e spreco alimentare. – 2. Alcuni cenni sullo spreco alimentare. – 3. Il recupero delle eccedenze come una delle risposte al bisogno alimentare. – 4. Il recupero delle eccedenze: il ruolo delle comunità intermedie. – 5. La rete del Banco Alimentare. – 6. Brevi osservazioni conclusive.

1. *Povertà, eccedenze e spreco alimentare*

Nel 2023, in Italia, l'8,4% della popolazione non poteva permettersi un piatto di carne rossa, pollo e pesce (o piatti vegetariani equivalenti) ogni due giorni. A livello europeo la media è leggermente più alta, in quanto sono in tale condizione il 9,5% della popolazione<sup>1</sup>. Allo stesso tempo, «[o]gni anno vengono sprecate 5,1 milioni di tonnellate di cibo, che rappresentano il 15,4% dei consumi annui alimentari»<sup>2</sup>. Da tali dati significativi si comprende come si permanga, ancora, dinnanzi al c.d. paradosso della «scarsità nell'abbondanza», che consiste, appunto, nel fenomeno per cui dinnanzi ad una difficoltà di accesso al cibo per una parte della popolazione ci sia «non solo [...] lo spreco alimentare di gran parte di essa, ma anche [...] la sovrapproduzione e l'eccesso di offerta da parte delle imprese (eccedenze)»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> EUROSTAT, *Inability to afford a meal with meat, chicken, fish (or vegetarian equivalent) every second day*, dati 2023.

<sup>2</sup> P. GARRONE-M. MELACINI-A. PEREGO, *Surplus Food Management Against Food Waste. Il recupero delle eccedenze alimentari. Dalle parole ai fatti*, Ricerca promossa in collaborazione da Politecnico Milano e Fondazione Banco Alimentare, 2015, p. 25.

<sup>3</sup> L. CAMPIGLIO-G. ROVATI, *Il paradosso della scarsità nell'abbondanza: il caso della povertà alimentare*, in ID. (a cura di), *La povertà alimentare in Italia. Prima indagine quantitativa e qualitativa*, Guerini e Associati, Milano, 2009, pp. 19-25, spec. p. 21.

Tuttavia, dinnanzi a tale paradosso ci si potrebbe continuare ad interrogare sul ruolo che potrebbe avere, da un lato, una maggiore sensibilizzazione sul tema dello spreco alimentare e, dall'altro, il favorire ogni sforzo per recuperare le eccedenze per una loro redistribuzione. Peraltro, proprio questa seconda eventualità avrebbe come conseguenze, in primo luogo, quella di distribuire un alimento sano e commestibile a chi non può permetterselo e, in secondo luogo, quella di permettere alle eccedenze di avere una "seconda vita", che – in parallelo ad un ripensamento del sistema della filiera agroalimentare<sup>4</sup> – si inserisce nel solco dell'economia circolare<sup>5</sup>. Infatti, la redistribuzione delle eccedenze alimentari comporta, tra le sue conseguenze positive, la riduzione di scarti (e, quindi, dello spreco alimentare) e il mantenimento (se non l'aumento) del valore dei beni alimentari.

## 2. *Alcuni cenni sullo spreco alimentare*

Nell'ambito dell'inaugurazione dell'Expo di Milano del 2015, il Presidente della Repubblica affermava non essere «tollerabile che ogni anno più di un miliardo di tonnellate di cibo si disperdano lungo la filiera alimentare», ritenendo che si debba agire «in modo che i prodotti invenduti, in prossimità della scadenza, vengano distribuiti tra chi ha bisogno e non ha reddito sufficiente» perché, infatti, «[l]o spreco è un insulto alla società, al bene comune, all'economia del nostro come di ogni Paese» e «[r]idurre gli sprechi è un grande impegno pubblico, a cui possono partecipare da protagonisti la società civile organizzata, il volontariato, il *no-profit*, la cooperazione, l'impresa privata»<sup>6</sup>.

Peraltro, lo spreco alimentare ha un costo che si compone di più voci: sociale, economico e ambientale. Infatti, se si considera che lo spreco dei prodotti alimentari comporta anche l'aver sprecato anche «le risorse utilizzate per produrl[i]», «nel complesso in Italia sono così persi 12,6 miliardi di euro all'anno ed emesse 13 milioni di tonnellate di CO2 equivalente»<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Tra i molti, si veda, ad esempio, l'impegno di alcuni progetti di ricerca che si sono sostanziati nell'attivazione dell'Osservatorio Cibo ed Economia Circolare dell'Università di Roma Tre (<https://osservatoriocibocircolare.uniroma3.it>) e dell'Osservatorio Food Sustainability del Politecnico di Milano (<https://www.osservatori.net/food-sustainability/>).

<sup>5</sup> Come, tra l'altro, è approfondito dal contributo di E. VIVALDI, in questo Volume.

<sup>6</sup> S. MATTARELLA, *Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella all'EXPO 2015*, 5 giugno 2015 (consultabile al seguente link: <https://www.quirinale.it/elementi/1045>).

<sup>7</sup> P. GARRONE-M. MELACINI-A. PEREGO, *Surplus Food Management Against Food Waste*.

Dal punto di vista costituzionalistico, in questo ambito è possibile richiamare alcuni principi, come quello della limitazione della libertà di iniziativa economica (per motivi ambientali, ad esempio)<sup>8</sup>, quello relativo alla tutela della salute degli individui<sup>9</sup>, quello inerente il dovere della Repubblica di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, di fatto, impediscono il pieno sviluppo di ogni persona umana<sup>10</sup> e quello relativo al dovere (di tutti) di solidarietà politica, economica e sociale<sup>11</sup>. Lo spreco alimentare intacca certamente il valore ed il contenuto di tali principi di primaria importanza: da un lato, quindi si potrebbe ben prevedere che i soggetti impegnati nella filiera agroalimentare siano tenuti ad evitare la generazione di eccedenze che nel tempo diventano scarti (e quindi spreco alimentare), occupandosi di ripensare l'organizzazione aziendale e dei relativi processi; dall'altro lato, se l'eccedenza è comunque realizzata, si dovrebbe favorire il processo di redistribuzione del prodotto alimentare a chi ne ha bisogno.

Da questo ultimo profilo, merita di essere segnalato uno dei più recenti interventi legislativi in materia di spreco alimentare, ossia la c.d. legge Gadda<sup>12</sup>. In particolare, la novella legislativa ha come obiettivo quello di «ridurre gli sprechi per ciascuna delle fasi di produzione, trasformazione, distribuzione e somministrazione di prodotti alimentari» attraverso, ad esempio, la donazione delle eccedenze per la loro distribuzione alle persone in stato di bisogno, la promozione del riuso e riciclo dei prodotti e la ricerca e sensibilizzazione sui temi della povertà alimentare e delle conseguenze dello spreco alimentare stesso<sup>13</sup>.

In parallelo ad una sensibilizzazione relativa alle conseguenze dello spreco alimentare e alla riorganizzazione dell'attività della filiera agro-alimentare, le eccedenze che comunque vengono prodotte dovranno (e potranno) essere utilizzate, ove possibile, per contribuire a rispondere al bisogno di persone che vivono uno stato di indigenza.

---

*Il recupero delle eccedenze alimentari. Dalle parole ai fatti, Outcomes della ricerca promossa in collaborazione da Politecnico Milano e Fondazione Banco Alimentare, 2015.*

<sup>8</sup> Cfr. art. 41 Cost.

<sup>9</sup> Cfr. art. 32 Cost.

<sup>10</sup> Cfr. art. 3, comma 2, Cost.

<sup>11</sup> Cfr. art. 2 Cost.

<sup>12</sup> Cfr. legge n. 166/2016, denominata «Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi».

<sup>13</sup> *Ivi*, art. 1.

### 3. *Il recupero delle eccedenze come una delle risposte al bisogno alimentare*

Secondo una ricerca realizzata nel 2022<sup>14</sup>, in Italia circa il 22% della popolazione è a rischio povertà alimentare e si assiste ad uno divario tra diverse Regioni (ad esempio, in Umbria si ha circa il 14% di popolazione a rischio povertà, in Abruzzo circa il 30% e in Toscana quasi il 19%)<sup>15</sup>. Peraltro, l'indagine statistica ISTAT 2022 ha riconosciuto che siano in povertà assoluta circa 2,18 milioni di famiglie (8,3% del totale), ossia quasi 5,6 milioni di individui (circa il 9,7% del totale)<sup>16</sup>, in lieve aumento nel 2023<sup>17</sup>.

La povertà alimentare può definirsi come l'impossibilità (o, meglio, «l'incapacità») «degli individui di accedere ad alimenti sicuri, nutrienti e in quantità sufficiente per garantire una vita sana e attiva rispetto al proprio contesto sociale»<sup>18</sup>. Si ritiene che al fine di garantire a tutti e tutte la c.d. sicurezza alimentare – e, quindi, scongiurare il tema della povertà alimentare – si debbano verificare le seguenti condizioni: la disponibilità di cibo, l'accessibilità al cibo e l'utilizzabilità del cibo (e la stabile persistenza delle stesse tre condizioni)<sup>19</sup>.

<sup>14</sup> S. MARCHETTI-L. SECONDI, *The Economic Perspective of Food Poverty and (In)security: An Analytical Approach to Measuring and Estimation in Italy*, in *Social Indicators Research*, 2022, pp. 996-1020.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> Cfr. ISTAT, *Le statistiche dell'Istat sulla povertà. In crescita la povertà assoluta a causa dell'inflazione*, 2022. In particolare, osservando le diverse fasce d'età, il rapporto rileva che ci siano le seguenti percentuali di persone in stato di povertà: 13,4% tra i minori (1,27 milioni); 12% tra i giovani 18-34 anni (1 milione e 157 mila persone); 6,3% tra gli over 65 (circa 881 mila persone).

<sup>17</sup> Infatti, «[s]econdo le stime preliminari, nel 2023, le famiglie in povertà assoluta si attestano all'8,5% del totale delle famiglie residenti (erano l'8,3% nel 2022), corrispondenti a circa 5,7 milioni di individui (9,8%; quota pressoché stabile rispetto al 9,7% del 2022)»: ISTAT, *Resta stabile la povertà assoluta, la spesa media cresce ma meno dell'inflazione*, 25 marzo 2024, consultabile al seguente link: [https://www.istat.it/wp-content/uploads/2024/03/STAT\\_TODAY\\_POVERTA-ASSOLUTA\\_2023\\_25.03.24.pdf](https://www.istat.it/wp-content/uploads/2024/03/STAT_TODAY_POVERTA-ASSOLUTA_2023_25.03.24.pdf).

<sup>18</sup> F. MAINO, *Povertà alimentare*, in *Glossario delle disuguaglianze sociali* (cfr. <https://www.disuguaglianzesociali.it/glossario/?idg=40>). In particolare, l'Autrice osserva che tale definizione «discende[a] dalla definizione di sicurezza alimentare (*food security*) proposta dalla FAO, durante il *World Food Summit* del 1996», secondo cui può essere «garantita la sicurezza alimentare nella misura in cui tutte le persone, in qualsiasi momento, hanno accesso fisico, economico e sociale ad alimenti sufficienti, sicuri e nutrienti così da soddisfare le proprie necessità e preferenze alimentari, oltre che una vita sana e attiva (FAO, 1996)».

<sup>19</sup> *Ibidem*. Peraltro, è stato osservato, come già dichiarato dalla FAO, «[l]'insicurezza può comportare l'emergere della fame, associata ad una sensazione di disagio e dolore

Ancora, dai dati rilevati appare evidente che il problema relativo all'accesso al cibo riguardi anche i Paesi sviluppati, a causa soprattutto di «una distribuzione delle risorse tutt'altro che equa»<sup>20</sup>. In particolare, tra le cause della povertà si possono rinvenire «l'espulsione dal mercato del lavoro», i c.d. «*working poors*» (benché possano contare su uno o due redditi, le famiglie considerate in tale definizione non sono in grado di far fronte alle diverse esigenze alimentari), la «perdita della casa», una «separazione», un problema di salute, e così via<sup>21</sup>.

La situazione presentata dovrebbe trovare maggiore considerazione, perché è evidente che sia necessario compiere ulteriori passi affinché la povertà, non solo alimentare, sia il più possibile arginata. In tale direzione sono orientati gli interventi posti in essere da diversi soggetti (pubblici o privati) e nei diversi ambiti di competenza o azione. Dal punto di vista dei soggetti pubblici, si assiste ad un ruolo dell'Unione Europea (tramite, ad esempio, l'istituzione dei fondi FEAD, ora – per il settennato 2021-2027 – FSE+), del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (e, nello specifico, la DG per la Lotta alla Povertà), delle Regioni e dei Comuni (per la programmazione e gestione delle politiche sociali). Invece, dal punto di vista dei soggetti privati, gioca un ruolo determinante la rete del Terzo settore e delle altre realtà comunque appartenenti alle comunità intermedie e presenti su tutto il territorio nazionale. Come si vedrà nel caso del Banco Alimentare<sup>22</sup>, nell'ambito del recupero e redistribuzione delle eccedenze alimentari la comunità intermedia è la vera protagonista, essendo – quest'attività – cominciata proprio dalla mossa di persone impegnate e mosse verso l'aiuto di chi ha più bisogno. Tuttavia, nel tempo le istituzioni hanno stanziato importi significativi per sostenere l'attività, sempre crescente, dei corpi intermedi e per la costituzione di fondi affinché sia possibile l'acquisto di derrate alimentari da distribuire, tramite gli enti convenzionati, alle persone indigenti. La sfida della povertà alimentare pone al centro la necessità di garantire «servizi multidimensionali, con enti capaci di innovare, di non restare fermi, di aggiungere servizi nuovi a quelli che già erogava, maga-

---

causata da insufficiente consumo di cibo, o di fenomeni di malnutrizione, determinati da carenze, eccessi o squilibri nel consumo di alimenti (FAO, 2008)».

<sup>20</sup> G. ACCOLLA, *Food poverty secondo le statistiche di fonte ufficiale. L'Italia nel contesto europeo*, in G. ROVATI-L. PRESENTI (a cura di), *Food poverty. Food bank. Aiuti alimentari e inclusione sociale*, Vita e Pensiero, Milano, 2015, pp. 31-49, spec. p. 31. Peraltro, la ricerca ha messo in evidenza che, in media, le famiglie nel 2013 spendevano solo il 19,5% del bilancio familiare in generi alimentari (*ivi*, 36).

<sup>21</sup> L. PRESENTI, *Fotografia della povertà alimentare. Gli utenti della Rete Banco Alimentare*, in G. ROVATI-L. PRESENTI (a cura di), *Food poverty. Food bank. Aiuti alimentari e inclusione sociale*, cit., pp. 115-133, spec. p. 116 ss.

<sup>22</sup> Cfr. *infra*, par. 5.

ri per storia o per tradizione dell'ente» stesso<sup>23</sup>, che possano prendere in carico la persona bisognosa e – tentativamente – provare ad individuare le risposte ai diversi bisogni della stessa: la consapevolezza che, attorno alla povertà alimentare vi siano altre determinanti della povertà è fondamentale. Infatti, il bisogno della persona che si trova in una situazione di povertà alimentare non si risolve con la sola consegna di un pasto (che, ovviamente, resta assolutamente di primaria importanza), ma anche con la sua presa in carico e con il tentativo di rispondere ai suoi diversi bisogni (lavoro, casa, salario, salute, e così via) nella piena attuazione dei doveri di solidarietà di cui all'articolo 2 della Costituzione italiana.

#### 4. *Il recupero delle eccedenze: il ruolo delle comunità intermedie*

I protagonisti del recupero degli alimenti per una loro redistribuzione a chi ne ha bisogno sono le realtà appartenenti alle c.d. comunità intermedie che, grazie all'impegno di volontari motivati, si occupano di recuperare, stoccare e distribuire gli alimenti. Peraltro, la mossa di tali enti è prevalentemente data dal fatto di voler farsi prossimo al bisogno dell'altro; a testimonianza di quanto appena affermato, si concreta la circostanza per cui molti degli enti – che si occupano di distribuire alimenti alle persone indigenti – offrono ulteriori servizi, rispondenti ad altrettanti (ulteriori) bisogni: oltre alla distribuzione di pacchi alimentari (presso l'ente o a domicilio) e la gestione di mense, una buona parte degli enti si occupa altresì di fornire aiuti in altri ambiti, organizzando, ad esempio, i centri di ascolto, la raccolta e la distribuzione di abbigliamento, l'accoglienza in comunità o in strutture comunque residenziali, la raccolta di fondi per il pagamento di bollette e altre spese per conto delle persone aiutate, i servizi di igiene, il recupero o l'acquisto e la distribuzione di farmaci, l'assistenza sanitaria e l'organizzazione delle unità di strada (soprattutto per le persone c.d. senzatetto)<sup>24</sup>. La presenza di un numero discreto di enti «multifunzionali»<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Con la conseguenza che solo «[c]hi riesce a sommare interventi di varia natura [...], può provare a vincere la scommessa» (L. PRESENTI, *Fotografia della povertà alimentare. Gli utenti della Rete Banco Alimentare*, cit., p. 116 ss.)

<sup>24</sup> G. ROVATI, *Curarsi di chi aiuta. Lo stato di salute delle opere di carità*, in G. ROVATI-L. PRESENTI (a cura di), *Food poverty. Food bank. Aiuti alimentari e inclusione sociale*, cit., pp. 75-113, spec. p. 76 ss.

<sup>25</sup> *Ivi*, p. 79. L'Autore ha condotto una ricerca che, seppure relativa ad un periodo di tempo non troppo recente (l'indagine è stata condotta una decina di anni or sono), dimostra una tendenza delle realtà del Terzo settore di farsi carico del bisogno globale della persona bisognosa che è attuale ancora oggi.

permette di comprendere il ruolo fondamentale (e a tutto tondo) esercitato da tali organizzazioni.

Come, d'altro canto, riconosciuto anche dalla Corte costituzionale per le realtà del Terzo settore, tali enti costituiscono «forme di solidarietà», caratterizzate dall'espressione «di una relazione di reciprocità»<sup>26</sup> e, per questo, la loro azione rientra «tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, riconosciuti, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente»<sup>27</sup>. La Corte, quindi, ha potuto «definire lo statuto costituzionale del terzo settore», ossia i principi costituzionali che lo fondano: il «principio personalista, [...] quello pluralista e [...] quello di solidarietà»<sup>28</sup>, caratteristiche proprie, infatti, del tessuto sociale impegnato nelle attività di aiuto alimentare alle persone indigenti, che sono considerate dal Codice del Terzo settore proprio tra le attività di interesse generale<sup>29</sup>.

Peraltro, le realtà del Terzo settore trovano linfa vitale dal «ruolo strategico svolto da persone altamente motivate rispetto agli scopi perseguiti dalle singole organizzazioni caritative», elemento che ogni ente riconosce essere tra i principali suoi punti di forza<sup>30</sup>.

In particolare, nella complessa attività di recupero e redistribuzione delle eccedenze alimentari, si sono organizzate diverse formazioni sociali che – si potrebbe affermare – lavorano a diversi livelli in un'ottica quasi sussidiaria, laddove il primo livello è quello dell'ente a contatto diretto con le persone indigenti (e che, in diversi casi, oltre ad aiutarle consegnando il pacco alimentare, si fa carico della globalità dei loro bisogni); il secondo livello, invece, è costituito da quelle realtà che incidono su un territorio più vasto

---

<sup>26</sup> Corte cost., sent. n. 131/2020, punto 4 del *considerato in diritto*. La decisione della Corte, come osservato da E. ROSSI, *Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2020, pp. 50-60, spec. p. 57, riprende un precedente di circa 30 anni prima che aveva riconosciuto le associazioni di volontariato come «modello fondamentale dell'azione positiva e responsabile dell'individuo che effettua spontaneamente e gratuitamente prestazioni personali a favore di altri individui ovvero di interessi collettivi degni di tutela da parte della comunità» (Corte cost., sent. n. 75/1992, punto 2 del *considerato in diritto*).

<sup>27</sup> Corte cost., sent. n. 309/2013, punto 6 del *considerato in diritto*, passo ripreso anche da Corte cost., sent. n. 131/2020, punto 4 del *considerato in diritto*.

<sup>28</sup> E. ROSSI, *Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale*, cit., p. 57.

<sup>29</sup> Di cui all'art. 118, u.c., Cost. In particolare, il CTS (cfr. d.lgs. n. 117/2017, art. 5, comma 1, lett. u)) considera tra le attività di interesse generale anche la «cessione gratuita di alimenti».

<sup>30</sup> G. ROVATI, *Curarsi di chi aiuta. Lo stato di salute delle opere di carità*, cit., spec. p. 108.

e che si occupano di recuperare le eccedenze alimentari e distribuirle non tanto (o non solo) direttamente alle persone indigenti, ma soprattutto alle realtà del c.d. primo livello che sono più vicine alle persone che hanno bisogno; infine, potrebbe ravvisarsi un c.d. terzo livello, che si occupa in particolare di supportare gli altri livelli e di garantire i rapporti istituzionali a livello nazionale o europeo e gli accordi per il recupero presso le grandi imprese della filiera agroalimentare<sup>31</sup>.

Peraltro, tale schema parrebbe essere anche quello individuato per svolgere il programma di distribuzione degli aiuti alimentari agli indigenti, gestito dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (Autorità di Gestione del Fondo europeo FEAD), in quanto vi sono taluni enti che sono riconosciuti quali Organizzazioni Partner Nazionali (OPN, il III livello di cui sopra)<sup>32</sup>, altri enti sul territorio, ossia le Organizzazioni Partner Capofila (OPC, il II livello di cui sopra), che – nell’ambito di una rete tra associazioni – sono affiliati alle OPN e ricevono, stoccano e poi consegnano i prodotti alimentari ricevuti da AGEA ad altri enti, le Organizzazioni Partner Territoriali (OPT, il I livello di cui sopra), che sono dislocati sul territorio e distribuiscono i prodotti così ricevuti direttamente alle persone indigenti aiutate<sup>33</sup>. Tra queste Organizzazioni, ora si concentrerà l’attenzione in particolare sulla Rete del Banco Alimentare per comprendere meglio come si svolge l’attività di recupero e distribuzione dei prodotti alimentari e l’entità del fenomeno.

## 5. *La rete del Banco Alimentare*

L’idea del Banco Alimentare nasce nel 1967 negli Stati Uniti d’America, a Phoenix in Arizona, da un piccolo gruppo di persone impegnate in una mensa per poveri che, al fine di far fronte alla domanda di alimenti per rispondere al bisogno delle persone indigenti, si sono mosse per cercare fonti alimentari: insieme anche ad alcune persone che usufruivano della mensa si

---

<sup>31</sup> Pertanto, si potrebbe sintetizzare il seguente schema: Caritas nazionale (III livello) → Caritas diocesana (II livello) → Ente parrocchiale (I livello) oppure Fondazione Banco alimentare (III livello) → Banchi Alimentari regionali (II livello) → Enti/Associazioni/Caritas diocesane convenzionate con il Banco (I livello).

<sup>32</sup> In particolare, attualmente sono OPN: Associazione Banco Alimentare di Roma Onlus, Associazione Sempre Insieme per la pace, Caritas italiana, Comunità di Sant’Egidio, Croce Rossa Italiana, Fondazione Banco Alimentare Onlus e Fondazione Banco delle Opere di Carità.

<sup>33</sup> Cfr. AGEA, *Istruzioni operative n. 38 del 4 settembre 2017*, punto 1 (definizioni).

sono prodigati per cercare gratuitamente degli alimenti e così hanno scoperto quanto cibo veniva “buttato” e non utilizzato; essendo che l’attività di recupero, tra l’altro, forniva più prodotti alimentari di quelli necessari alla mensa, ha preso avvio la loro distribuzione a tutti gli enti che aiutavano le persone più bisognose e – con il primo magazzino – nasce il primo Banco Alimentare, il Food Bank di Saint Mary<sup>34</sup>.

Successivamente, l’esperienza del Banco Alimentare sarà presente in Canada (1981) e in Francia (1984) e, sempre nello stesso periodo, in Spagna, a Barcellona<sup>35</sup>.

In Italia, la Rete Banco Alimentare nasce dall’incontro tra un noto imprenditore italiano e *patron* della Star, il cavaliere Danilo Fossati, e il fondatore del movimento cattolico di Comunione e Liberazione, Monsignor Luigi Giussani: da un lato, la consapevolezza dello spreco di alimenti generato nella filiera agroalimentare e, dall’altro, l’esigenza educativa delle giovani generazioni e la consapevolezza del bisogno dell’altro<sup>36</sup>. Di fatto, l’opera del Banco Alimentare è stata pensata «come una grande occasione di educazione popolare alla condivisione, alla solidarietà, al desiderio di bene che c’è in ogni uomo», oltre che come «catalizzatore di sussidiarietà»<sup>37</sup>.

Attualmente la Rete Banco Alimentare coinvolge 21 banche regionali<sup>38</sup> e una Fondazione nazionale con sede a Milano e con il compito di coordinare e supportare le attività dei singoli banche alimentari<sup>39</sup>.

Il Banco Alimentare nel suo lavoro quotidiano si pone l’obiettivo di raccogliere le eccedenze alimentari e di consegnarle agli enti convenzionati con la Rete del Banco, che, a loro volta, le distribuiscono alle persone in stato di bisogno che aiutano.

---

<sup>34</sup> G. PAOLUCCI, *Se offrirai il tuo pane all'affamato... Oltre lo scarto: la rete di carità del Banco Alimentare*, Guerini Associati, Milano, 2015, spec. p. 22 s. L’Autore continua rilevando che «negli Stati Uniti operano oltre 200 Food Bank a cui fanno riferimento più di 60mila enti di assistenza e che forniscono cibo a 37 milioni di poveri».

<sup>35</sup> *Ivi*, p. 23 s.

<sup>36</sup> Peraltro, nell’incontro tra il cavaliere Fossati e Monsignor Giussani, si affermano due dimensioni della realtà del Banco Alimentare che sono ancora oggi attuali: «la carità cristiana, che facilmente si lega alla generosità laica, e la sussidiarietà, cioè la valorizzazione dell’impeto positivo di chiunque» (così, G. VITTADINI, *Prefazione*, in L. CAMPIGLIO-G. ROVATI (a cura di), *La povertà alimentare in Italia. Prima indagine quantitativa e qualitativa*, cit., pp. 9-11, spec. p. 9 s.).

<sup>37</sup> G. VITTADINI, *Prefazione*, in G. PAOLUCCI, *Se offrirai il tuo pane all'affamato... Oltre lo scarto: la rete di carità del Banco Alimentare*, cit., pp. 11-13, spec. p. 12.

<sup>38</sup> Cfr. <https://www.bancoalimentare.it/sedi-locali>.

<sup>39</sup> Per maggiori informazioni, si rinvia alla pagina web della Fondazione Banco Alimentare: <https://www.bancoalimentare.it/chi-siamo/la-fondazione>.

In particolare, il Banco Alimentare ritira le eccedenze alimentari<sup>40</sup> dall'industria e dalle aziende della filiera agroalimentare, dalla grande distribuzione organizzata (GDO), dai singoli punti vendita di prodotti alimentari, dai mercati ortofrutticoli, dalle mense aziendali e scolastiche e, inoltre, anche dalle navi crociere<sup>41</sup> o dallo Stato anche per i beni oggetto di confisca<sup>42</sup> (ad esempio, a Catania, il Banco Alimentare a seguito di specifico accordo, ritira il tonno rosso confiscato per ridistribuirlo a diverse mense solidali<sup>43</sup>).

La Rete Banco Alimentare partecipa altresì alla redistribuzione delle derrate alimentari, secondo quanto previsto dal Fondo Aiuti europei agli indigenti (FEAD)<sup>44</sup> e dal Fondo distribuzione derrate alimentari agli indigenti (Fondo Nazionale indigenti)<sup>45</sup>, svolta dall'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura, costituita presso il Ministero delle Politiche Agricole e Forestali<sup>46</sup>, a cui il Banco Alimentare è accreditato.

Peraltro, le eccedenze recuperate del Banco sono causate per vari motivi, come – tra le altre – la prossimità alla data di scadenza consigliata, l'errato o il danneggiato confezionamento, la stagionalità di alcuni prodotti, la distorsione tra offerta e domanda di taluni prodotti, e così via; un alimento ancora sano e commestibile perde il suo valore commerciale e diviene un costo, per cui, se non venisse recuperato e ridistribuito, andrebbe molto probabilmente distrutto.

Il lavoro del Banco Alimentare è reso possibile da un insieme di volontari che partecipa a questo immenso lavoro di recupero e redistribuzione degli alimenti: al Banco si assiste ogni giorno all'attuazione dell'articolo 2 della Costituzione, in quanto diverse persone – accomunate dal dare chi il tempo, chi risorse e/o mezzi, chi gli alimenti donati, e così via – realizzano in concreto la solidarietà economica e sociale<sup>47</sup>. Si pensi, infatti, che la

---

<sup>40</sup> Sulle fonti di approvvigionamento alimentare del Banco Alimentare si veda altresì G. PAOLUCCI, *Se offrirai il tuo pane all'affamato... Oltre lo scarto: la rete di carità del Banco Alimentare*, cit., p. 29 ss.

<sup>41</sup> Per un approfondimento, si vedano <https://www.bancoalimentare.it/news/riparte-il-programma-di-donazione-delle-eccedenze-alimentari-di-costa-crociere-al-banco> e <https://www.bancoalimentare.it/news/costa-crociere-e-banco-alimentare-portano-mare-la-lotta-allo-spreco-alimentare>.

<sup>42</sup> In base a quanto previsto dalla legge n. 166/2016, art. 6.

<sup>43</sup> Per un approfondimento, si veda <https://www.bancoalimentare.it/news/banco-alimentare-della-sicilia-onlus-distribuisce-845-kg-di-tonno-rosso-sequestrati-da-gdf>.

<sup>44</sup> Cfr. <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/europa-e-fondi-europei/focus-on/fondo-di-aiuti-europei-agli-indigenti-fead/pagine/default>.

<sup>45</sup> Cfr. d.l. n. 83/2012, art. 58, comma 1, convertito in legge n. 134/2012.

<sup>46</sup> Cfr. <https://www.agea.gov.it/portale-agea>.

<sup>47</sup> S. FREGA, *La catena della carità ai tempi del Coronavirus*, in <https://www.bancoalimentare.it/news/la-catena-della-carita-ai-tempi-del-coronavirus>, 26 aprile 2020.

Rete Banco Alimentare nel 2023, con l'impegno di 1.916 volontari stabili, ha raccolto 119.138 tonnellate di alimenti, distribuendoli a 7.632 strutture caritative, grazie a cui sono state raggiunte 1.793.612 persone<sup>48</sup>.

Tra gli alimenti raccolti vi sono anche quelli donati, in particolare, nella Giornata nazionale della Colletta Alimentare, organizzata dalla Fondazione Banco Alimentare in un sabato della seconda parte di novembre su tutto il territorio nazionale: nel 2023, in un giorno sono stati coinvolti 140.000 volontari, impegnati in 11.800 punti vendita sparsi sul territorio nazionale, dove sono state donate 7.350 tonnellate di alimenti grazie ai 4,7 milioni di persone che hanno partecipato all'iniziativa<sup>49</sup>.

L'opera del Banco Alimentare realizza, in concreto, diversi obiettivi: da quello sociale a quello economico (con l'impegno quotidiano un alimento che sarebbe stato distrutto ritrova una "nuova vita" – e, quindi, valore – nella redistribuzione gratuita alle persone che ne hanno più bisogno) e da quello ambientale (l'alimento, appunto, con il recupero e la redistribuzione non diviene un rifiuto) a quello educativo; in particolare, educare le persone attraverso gesti concreti (il tempo dedicato o la donazione di alimenti, ad esempio, durante il gesto della Colletta Alimentare) permette di comprendere il bisogno reale delle persone e di dividerlo affinché maturi l'attenzione nei confronti del bisogno dell'altro e la consapevolezza della necessità di arginare il più possibile fenomeni di spreco alimentare.

## 6. *Brevi osservazioni conclusive*

Lo spreco alimentare, nell'ambito del paradosso dell'abbondanza di cui si è detto, rappresenta l'esito di qualcosa che ancora non funziona bene: fintantoché c'è spreco alimentare significa che non sono stati ancora ripensati i processi di produzione e organizzazione aziendale della filiera agro-alimentare volti a limitare lo spreco degli alimenti; allo stesso tempo, si ha spreco tutte le volte in cui la filiera produce eccedenze alimentari e queste non vengono utilizzate in altro modo e/o ridistribuite a chi ne ha bisogno.

Le soluzioni che possono mettersi in campo per far fronte a tale significativa problematica si muovono nella direzione data dai principi costituzionali in materia di tutela dell'ambiente e della salute. Peraltro, se le eccedenze alimentari create vengono ridistribuite prima di divenire spreco alimentare, il tema di fondo si allarga all'attuazione del dovere della Repubblica di

---

<sup>48</sup> Cfr. <https://www.bancoalimentare.it/cosa-facciamo>.

<sup>49</sup> Cfr. <https://www.bancoalimentare.it/colletta-alimentare>.

rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana, dell'obbligo di tutela ambientale (laddove c'è il recupero ci sono meno rifiuti) e della solidarietà tra le persone.

Così, l'eccedenza alimentare – non divenendo uno scarto e venendo ridistribuita – diventa uno dei mezzi per far fronte al bisogno della persona, permettendole di usufruire di pasti sani e commestibili, nella consapevolezza, però, che il «vero indigente alimentare non è solo quello che non ha il pane», ma altresì «colui che non riesce a migliorare la propria condizione»: il tema della «povertà non si potrà mai vincere intervenendo dall'alto», poiché la povertà è solitudine e assenza di legami e l'unica possibilità per rimuovere lo svantaggio, l'emarginazione e la diseguaglianza è accompagnare le persone a «ricostruire questi legami» e, quindi, «a essere protagoniste di un possibile cambiamento del proprio destino»<sup>50</sup>.

Infine, in questo particolare ambito di attività, il ruolo determinate è dei corpi intermedi (presiedendo *in toto* – ad ogni livello di impegno – le azioni di recupero, redistribuzione e accompagnamento della persona). La Repubblica, proprio ai sensi del principio di sussidiarietà, ha il compito di favorire al meglio l'iniziativa di tali comunità intermedie che, nel tempo e grazie alla rete formata, costituiscono un primo e privilegiato interlocutore per le persone che hanno un reale bisogno: da questo punto di vista, la nuova programmazione europea richiede alle Organizzazioni Partner Capofila di individuare – oltre a quelle che già sono messe in campo – nuove modalità per accompagnare gli operatori a conoscere i diversi servizi attivi sul territorio e le persone bisognose a usufruirne<sup>51</sup>, attività su cui bisognerà poi verificare l'effettivo impatto che avranno sull'individuazione dei bisogni, sul supporto fornito alle Organizzazioni Partner Territoriali e sull'accompagnamento reale di cui beneficerà la singola persona.

---

<sup>50</sup> E «[l]a stima per quanto ogni essere umano è in grado di fare è proprio il cuore di ciò che chiamiamo [“]sussidiarietà[”]»: cfr. G. VITTADINI, *Prefazione*, in L. CAMPIGLIO-G. ROVATI (a cura di), *La povertà alimentare in Italia*, cit., p. 10 s.

<sup>51</sup> Le c.d. misure di accompagnamento, di cui al Reg. (UE) 1057/2021, artt. 4, lett. *m*) e 19, comma 4 e al MLPS-AGEA, *Istruzioni operative n. 99 del 13 agosto 2024*, punto 2.3, lett. *c*).

LUCA CANTONE

## IL CONTRASTO AL *LAND GRABBING* COME PRATICA A FAVORE DELLA *FOOD SECURITY*

SOMMARIO: 1. Il fenomeno del *Land Grabbing*: tentativi di definizione. – 2. Una questione di opportunità o di rischio? – 3. Breve rassegna giurisprudenziale sul tema dell'accaparramento delle terre. – 4. Possibili soluzioni al problema.

### 1. *Il fenomeno del Land Grabbing: tentativi di definizione*

Nell'ultimo Rapporto Globale sulle Crisi Alimentari (GRFC) pubblicato dal *Food Security Information Network*, si stima che nel 2023 ben 281,6 milioni di persone si sono trovate ad affrontare livelli elevati di insicurezza alimentare acuta in 59 Paesi in crisi alimentare<sup>1</sup>.

Molti di quei Paesi che sono colpiti da crisi alimentari si trovano a far fronte al problema del c.d. accaparramento delle terre, ovvero del *Land Grabbing*. Un fenomeno questo che appare oggi estremamente chiaro sebbene non esista una definizione condivisa a livello internazionale.

Per riprendere la definizione più diffusa, racchiusa nelle parole della *International Land Coalition* (ILC), il *Land Grabbing* consiste in acquisizioni o concessioni di terra che comportano la violazione di diritti umani, soprattutto delle donne, ovvero che sono effettuate senza il consenso preventivo degli utenti della terra e senza considerare gli impatti sociali, economici e ambientali. Inoltre tali acquisizioni o concessioni non si basano su contratti trasparenti né su una effettiva pianificazione democratica<sup>2</sup>.

In particolare, il 2007 è considerato un anno cruciale per il rilancio del dibattito sulle acquisizioni internazionali di terreni. In quell'anno, diverse

---

<sup>1</sup> Il *Global Report on Food Crises* specifica che sebbene la percentuale di popolazione analizzata che affronta livelli elevati di insicurezza alimentare acuta sia stata marginalmente inferiore a quella del 2022, tuttavia il numero di persone colpite è aumentato di 24 milioni dallo stesso anno, segnando il quinto anno consecutivo di aumento.

<sup>2</sup> Così viene definito il *Land Grabbing* nella Dichiarazione di Tirana approvata dall'Assemblea dei Membri dell'ILC il 27 maggio 2011.

crisi hanno segnato un periodo di grande instabilità, soprattutto in ambito alimentare e agricolo. La crescente pressione commerciale sulle risorse terriere ha assunto il nome di “*Land Grabbing*”, un termine introdotto per la prima volta dalla ONG Grain, utilizzato per descrivere pratiche di esproprio, privatizzazione e concentrazione della proprietà legate a investimenti diretti esteri<sup>3</sup>.

Ma è solo dal 2011, anno in cui è stata adottata la Dichiarazione di Tirana, che si è cercato di delineare i tratti principali delle problematiche legate al *Land Grabbing*, stabilendo una politica strategica condivisa per risolverle.

## 2. Una questione di opportunità o di rischio?

Il fenomeno del *Land Grabbing* non è stato sempre visto nell’ottica della violazione dei diritti delle popolazioni locali, ma è stato presentato – nel dibattito accademico e politico – come una opportunità per gli stessi popoli. Economisti come Klaus Deininger e Derek Byerlee hanno teorizzato l’apporto positivo all’assetto dei Paesi dove le terre sono situate, tanto in ambito strettamente economico, perché gli investitori porterebbero nuove tecnologie e possibilità di lavoro nonché un aumento della produzione locale, quanto in ambito ambientale, giacché i terreni coltivati oggetti della cessione sarebbero quelli attualmente inattivi<sup>4</sup>.

Inoltre alcuni autori hanno richiamato la teoria della c.d. “*economia del Trickle-down*” che consisterebbe nell’impatto positivo sulla classe più povera della società quando nella società stessa è presente una classe ricca<sup>5</sup>. A tale teoria si sono però opposti numerosi economisti, in particolare chi aderisce alle correnti dell’economia keynesiana o al marxismo. Ma anche chi ha approcciato la questione da un punto di vista puramente politico, come il professore Shalendra D. Sharma, nei propri casi di studio ha evidenziato la fragilità di questa teoria nella realtà dei fatti, in particolare in ambito agricolo<sup>6</sup>.

Allo stesso modo, non sono mancate critiche al *Land Grabbing* quale

---

<sup>3</sup> A. GOETZ, *Land Grabbing and Home Country Development: Chinese and British Land Acquisitions in Comparative Perspective*, transcript Verlag, Bielefeld, 2019.

<sup>4</sup> T. KRIEGER-M. LEROCH, *The Political Economy of Land Grabbing*, in *Homo Oecon*, 33(3), 2016, pp. 197-204.

<sup>5</sup> W.E. BLOCK, *Trickle-Down Economics*, in *The Journal of Private Enterprise*, 38 (4), 2023, pp. 72-79.

<sup>6</sup> S.D. SHARMA, *Agricultural Growth and ‘Trickle-Down’ Reconsidered: Evidence from Rural India*, in *Development in Practice*, 7 (3), 1997, pp. 267-275.

opportunità. Sebbene, infatti, il fenomeno possa essere raccontato dal punto di vista degli investitori come un potenziale elemento favorevole per lo sviluppo del Paese, in realtà i documenti – compreso uno dei primi report della Banca Mondiale, il Rapporto del 2011 - suggeriscono effetti negativi sullo sviluppo sociale, economico ed ecologico del Paese “ricevente”.

Dal rapporto FOCSIV 2023 sull'accaparramento della terra, denominato «*I Padroni della Terra*», emerge quanto ancora oggi sia attuale il problema della competizione geopolitica delle risorse che ha un forte impatto sul sistema economico, sociale ed ambientale<sup>7</sup>.

Tra le conseguenze del *Land Grabbing* è necessario sottolineare la crisi della sicurezza alimentare, intesa nell'ampio spettro della *food security*, ovvero che si traduce nella carenza di cibo e di una alimentazione adeguata, in alcune regioni di quei Paesi storicamente vittime della colonizzazione.

Il cibo diventa così un'arma geopolitica. La privazione dell'accesso alle terre per i cittadini e le cittadine che li abitano si trasforma in un forte limite per la futura pianificazione territoriale del Paese e per la fornitura di servizi fondamentali, ivi compresi quelli alimentari ed idrici (in riferimento alle acque si parla del c.d. *water grabbing*).

Coerentemente con questa visione, sempre più di frequente viene proposto dagli studiosi un approccio al *Land Grabbing* dal punto di vista del diritto al cibo, promosso agli albori da Olivier de Schutter, Relatore Speciale delle Nazioni Unite sul diritto all'alimentazione dal 2008 al 2014. Tale approccio si concentra sulla sfida dei diritti umani, ponendosi come obiettivo principale la tutela del diritto all'accesso, alla cultura ed al sostentamento che sono influenzati dalle variazioni nella proprietà della Terra<sup>8</sup>.

Il rapporto tra investimenti e terre è stato ulteriormente inasprito negli ultimi anni dal punto di vista ambientale: il cambiamento climatico, il picco del petrolio e l'aumento dei prezzi dei prodotti alimentari hanno reso l'energia e la sicurezza alimentare le principali questioni politiche globali. Ciò ha stimolato la ricerca di fonti energetiche alternative rinnovabili e ha portato a una spinta globale per i biocarburanti da varie materie prime agricole, nonché per i terreni al fine di migliorare la produzione e la sicurezza alimentare. Questo sviluppo ha generato nuovi attriti e tensioni sia a livello globale sia all'interno delle società, in particolare in Africa<sup>9</sup>.

La resistenza attiva all'accaparramento delle terre per i biocarburanti e per il cibo da esportare è cresciuta gradualmente nel tempo tra le comunità

---

<sup>7</sup> A. STOCCHIERO (a cura di), *I Padroni della Terra. Rapporto sull'accaparramento della terra 2023*, Focsiv ETS, Roma, 2023.

<sup>8</sup> A. GOETZ, *op. cit.*

<sup>9</sup> A. BEYENE-P. B. MATONDI-K. HAVNEVIK (a cura di), *Biofuels, Land Grabbing and Food Security in Africa*, Zed Books, London – New York, 2011.

locali del Sud del mondo che ne sono colpite, tra le ONG e tra i gruppi di lavoro. Un forte segnale è stato lanciato nelle Dichiarazioni del Commonwealth delle Nazioni, nelle quali è sottolineata l'importanza della terra come bene indispensabile<sup>10</sup>.

Tra i rischi che sono menzionati in tema di *Land Grabbing*, una componente importante è attribuita alla condizione delle donne. Questo ha portato ad una forte mobilitazione femminile, volta a contrastare la componente di genere che accompagna le acquisizioni di terra su larga scala e che contribuisce alla marginalizzazione del ruolo della donna nelle società coinvolte, in forma diretta o indiretta.

Ad esempio in Mozambico, dove la parità di diritti tra donne e uomini sulla terra è sancita dalla legge, ma, nei casi di *Land Grabbing*, viene sostituita da una iniqua disparità, ad esempio in merito ai programmi di reinsediamento<sup>11</sup>.

### 3. Breve rassegna giurisprudenziale sul tema dell'accaparramento delle terre

Tra le concause da prendere in considerazione quando si parla del fenomeno del *Land Grabbing*, occorre menzionare la mancanza di una regolamentazione solida e ben strutturata a livello internazionale.

Numerosi atti contrastano con le pratiche di *Land Grabbing* riaffermando principi quali quello della sovranità alimentare: il primo atto che può essere menzionato è la risoluzione delle Nazioni Unite n. 1803/1962<sup>12</sup>. La risoluzione è sul tema della "Sovranità permanente sulle risorse naturali" e prevede che gli Stati e le organizzazioni internazionali rispettino rigorosamente e coscienziosamente la sovranità dei popoli e delle nazioni sulle loro ricchezze e risorse naturali, in conformità alla Carta delle Nazioni Unite e ai principi contenuti nella risoluzione. Questi principi sono enunciati in otto articoli che riguardano, tra l'altro, l'esplorazione, lo sviluppo e la disposizione delle risorse naturali, la nazionalizzazione e l'espropriazione, gli investimenti stranieri, la condivisione dei profitti e altre questioni correlate.

---

<sup>10</sup> In particolare possono essere lette la «*Langkawi Declaration on the Environment*» firmata in Malesia nel 1989 e la «*Perth Declaration on Food Security Principles*» adottata in Australia nel 2011.

<sup>11</sup> R. VERMA, *Land Grabs, power, and gender in East and Southern Africa: so, what's new?*, in *Feminist Economics*, 20 (1), 2014, pp. 52-75.

<sup>12</sup> Risoluzione dell'Assemblea generale 1803 (XVII) del 14 dicembre 1962, «*Permanent sovereignty over natural resources*».

Sulla stessa linea la Dichiarazione sui diritti dei popoli indigeni delle Nazioni Unite del 2007<sup>13</sup>. Nella dichiarazione si esprime il diritto ed il dovere da parte degli Stati di tutelare le proprie terre. In particolare l'articolo 8, comma 2, lettera *b*) menziona il dovere degli Stati di provvedere ad efficaci misure di prevenzione e compensazione per qualunque atto che abbia lo scopo o l'effetto di espropriarli delle proprie terre o risorse. Le successive previsioni tutelano i popoli indigeni che non possono essere delocalizzati (articolo 10), questo perché è esplicitamente riconosciuta la relazione spirituale tra loro e le terre (articolo 25). I successivi articoli (26-29) fanno riferimento ai diritti dei popoli indigeni in relazione alle terre oggetto di accaparramento.

Tuttavia non esistono leggi e normative direttamente vincolanti verso gli Stati, tanto che possiamo considerare il *Land Grabbing* uno strumento legale seppure eticamente non apprezzabile.

Quello che è stato accolto dalla dottrina come un segno di svolta è stata la presa di posizione della Corte Penale Internazionale (ICC) dell'Aia che dal 15 settembre 2016 ha inserito l'accaparramento delle terre (e la distruzione dell'ambiente) tra i crimini contro l'umanità, includendolo nel proprio mandato<sup>14</sup>.

Il caso di specie che ha portato a tale decisione è stato un controverso e violento caso di *Land Grabbing* avvenuto in Cambogia nel maggio 2012. Dopo ben sei anni, in un documento programmatico pubblicato dall'Ufficio del Procuratore, la Corte ha delineato la sua posizione secondo cui, se questi crimini sono sufficienti per gravità e portata, possono essere considerati crimini contro l'umanità<sup>15</sup>.

Tuttavia non è possibile segnalare dei veri e propri passi avanti nella giurisdizione, tanto che sono sempre più frequenti casi portati alla pubblica attenzione dalle inchieste giornalistiche.

Lo scorso anno, ad esempio, si è registrato il primo caso di *Land Grabbing* da parte di un'azienda italiana. È la vicenda che riguarda l'azienda italiana JTF Tozzi Green, per le sue attività in Madagascar in conseguenza delle quali ActionAid Italia, il collettivo per la difesa delle terre malgascse BMTT e Colletif Tany hanno presentato un'istanza davanti al Punto di Contatto dell'OCSE in Italia<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> Risoluzione 61/295 adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite in sessione plenaria il 13 settembre 2007.

<sup>14</sup> *The office of the Prosecutor – International Criminal Court (ICC)*, «Policy paper on case selection and prioritisation», 15 settembre 2015.

<sup>15</sup> F.M. OHEM, *Land Grabbing in Cambodia as a Crime Against Humanity – Approaches in International Criminal Law*, in *Verfassung und Recht in Übersee (VRU)*, n. 4/2015.

<sup>16</sup> G. SCHINAIA, *Il primo caso di land grabbing contro un'azienda italiana*, su *www.wired.it*, 3 dicembre 2023.

La procedura descritta rappresenta un'importante opportunità per gli *stakeholder* che desiderano affrontare situazioni in cui un'impresa potrebbe causare danni in aree critiche come i diritti umani e l'ambiente. Attraverso la presentazione di un'istanza al Punto di Contatto Nazionale (PCN), gli *stakeholder* possono richiedere un intervento che faciliti la comunicazione e il dialogo tra le parti coinvolte<sup>17</sup>. Questo approccio mira a promuovere la responsabilità sociale delle imprese e a garantire che vengano rispettati i principi stabiliti nelle Linee Guida<sup>18</sup>.

Non essendo stato possibile trovare un punto di incontro tra i ricorrenti e la multinazionale, il 16 maggio scorso una coalizione di 21 organizzazioni contadine e della società civile del Madagascar (*Collectif pour la defense des terres malgaches*) ha inviato una lettera aperta a Tozzi Green, alle banche BIO (Belgio) e Finfund (Finlandia) e al governo italiano<sup>19</sup>.

Da quel momento è stato avviato uno scambio di lettere aperte volte dal lato delle associazioni locali a «denunciare le intimidazioni legate ai metodi altamente discutibili e inaccettabili utilizzati...per favorire la trasparenza e informazione...anche considerata la mancata partecipazione pubblica alle riunioni informative del progetto»<sup>20</sup>; dal lato dell'azienda volte a garantire il rispetto delle procedure per la tutela dell'ambiente e dei diritti delle popolazioni locali.

Un altro tipo di inchiesta che possiamo riportare in questa dissertazione è quella relativa allo sfruttamento della manodopera, in particolare di quella minorile.

Sebbene l'Unione Europea da tempo si sia pronunciata contro il lavoro minorile<sup>21</sup> permangono dei casi attuali che mostrano un quadro allarmante

---

<sup>17</sup> Quando un'istanza viene presentata, il PCN agisce come mediatore, cercando di trovare un terreno comune e favorendo una soluzione che possa soddisfare entrambe le parti. Se l'accordo viene raggiunto, la procedura si conclude positivamente, riconoscendo l'impegno di entrambe le parti a risolvere la questione in modo collaborativo. D'altra parte, se non viene trovato un accordo, la chiusura della procedura con una dichiarazione finale offre trasparenza e può fornire indicazioni pratiche su come le Linee Guida possano essere applicate in situazioni simili.

<sup>18</sup> OECD, *OECD Guidelines for Multinational Enterprises on Responsible Business Conduct*, OECD Publishing, Paris, 2023.

<sup>19</sup> La lettera aperta è pubblicata integralmente sul sito del collettivo, [www.terresmalgaches.info](http://www.terresmalgaches.info)

<sup>20</sup> Come si legge nella introduzione della lettera aperta del 4 giugno 2024.

<sup>21</sup> Possiamo citare a titolo di esempio la Risoluzione del Parlamento europeo del 14 marzo 2012 sul lavoro minorile nel settore del cacao, nella quale si prendeva atto dei dati allarmanti dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, e si condannava fermamente il ricorso al lavoro minorile nelle piantagioni di cacao, invitando a contrastarlo in modo coordinato ed olistico.

e preoccupante. Uscendo dal contesto europeo, nel 2021 due sentenze<sup>22</sup> hanno scosso l'America ed il mondo: le aziende erano state citate in giudizio da un gruppo di sei cittadini adulti del Mali che sostenevano di essere stati portati via dal loro Paese da bambini e costretti a lavorare nelle piantagioni di cacao della vicina Costa d'Avorio, sostenendo che queste avessero consapevolmente acquistato semi di cacao da aziende agricole africane che utilizzavano lavoro minorile in condizioni di schiavitù<sup>23</sup>.

#### 4. Possibili soluzioni al problema

Agli occhi del giurista pare a questo punto necessario analizzare quali possono essere le soluzioni al problema del *Land Grabbing*. Le risposte a questa necessità possono essere molteplici e non necessariamente alternative, bensì complementari, in accordo con la visione di *One Health* teorizzata a livello europeo.

Una delle possibili strade da percorrere, in particolare in questo momento storico, è l'attuazione di soluzioni tecnologiche per agevolare filiere etiche di produzione, in contrasto a pratiche come quelle dell'accaparramento delle terre.

L'uso di tecnologie e strumenti digitali è cresciuto negli ultimi anni anche nei Paesi del Sud del Mondo, che hanno modernizzato l'intero sistema agricolo. Questo, oltre a rendere più efficiente la produzione, garantisce la trasparenza della parte contrattuale, tutelando i diritti di proprietà e contrastando frodi e corruzioni<sup>24</sup>.

Tuttavia c'è chi sostiene che la digitalizzazione potrebbe non riuscire ad affrontare i problemi più gravi che affliggono quei Paesi, come il *Land Grabbing*, ma anzi contribuire ad alimentarli creando nuovi conflitti e nuovi problemi<sup>25</sup>. In particolare, cambiare il paradigma della terra in modo tanto radicale, comporterebbe nuovi modelli socio-culturali con impatti forti sull'ambiente e sulla *food security*, riproponendo il problema già noto nel XX secolo quando si è verificato uno squilibrio tra le terre coltivabili adatte

---

<sup>22</sup> U.S. Supreme Court, Nestlé Usa, inc. v. Doe et al., 17 giugno 2021, No. 19-416, e Cargill Inc. v. Doe et al., 17 giugno 2021, No. 19-453.

<sup>23</sup> O.A. HATHAWAY, Nestlé USA, Inc. v. Doe et al and Cargill, Inc. v. Doe: The Twists and Turns of the Alien Tort Statute, in *American Constitution Society*, [www.acslaw.org](http://www.acslaw.org).

<sup>24</sup> I. BLUDNIK, Digitalisation as a driving force for land grabbing in the Global South, in *Procedia Computer Science*, vol. 207, 2022, pp. 265-271.

<sup>25</sup> M. PFEIFER- P. SEUFERT-A.L. BERINGER-R. HERRE, *Disruption or Déjà Vu? Digitalization, Land and Human Rights*, Fian International, 2020.

e la distribuzione della popolazione. I piccoli agricoltori tenderebbero ad essere esclusi dalle nuove economie ad alta intensità di capitale, ed oltre all'accaparramento delle terre, ci sarebbe anche un poco etico accaparramento dei dati<sup>26</sup>.

Dunque quali altre risposte al *Land Grabbing* ed alla necessità di garantire terre e cibo a tutti?

Da un lato, dal punto di vista del diritto, occorre ripensare ai diritti della Terra ed ai beni comuni, come indirizzato qualche anno fa anche dalla Commissione Rodotà, nella direzione opposta rispetto a quel filone di pensiero economico che è espressione della decisione della Banca Mondiale del 2017 di inserire la terra tra i beni finanziari, utilizzandolo come indicatore.

Su questa scia pare opportuno menzionare i passi avanti fatti dalla giurisprudenza che hanno permesso ad esempio alla Terra ed alla Natura di essere considerate titolari di alcuni diritti<sup>27</sup>. Seguendo lo stesso filone è possibile apprezzare le teorie del filosofo francese Michel Serres, che ipotizza un contratto naturale tra gli uomini e la natura, tale da riconoscere soggettività giuridica alla Terra in quanto sistema collettivo<sup>28</sup>.

O, volendo seguire un approccio antropocentrico, è necessario «come forma di garanzia intergenerazionale, attribuire ai singoli e alle comunità degli strumenti di partecipazione alla tutela, al governo e alla gestione delle risorse naturali». Questo potrebbe essere molto utile anche nel caso del c.d. *water grabbing*, considerata la mancanza della disciplina dell'acqua tra le risorse tutelate dalle carte regionali dei diritti umani, pur essendo il diritto all'acqua uno tra i più importanti diritti umani, nonché il primo di cui si è tenuta considerazione in un arbitrato internazionale in materia di investimenti<sup>29</sup>.

Il problema dell'accaparramento delle acque apre infatti ad una serie ulteriore di considerazioni che hanno come fulcro la multidimensionalità del fenomeno: l'acqua può essere utilizzata per le centrali di carbone, per la produzione idroelettrica, per l'estrazione mineraria<sup>30</sup>. Ma l'acqua è

---

<sup>26</sup> R. GROBLI-M. DEL PILAR, *Digital Agriculture, Invisible Land: Global Mergers and Smallholders in Latin America*, in *Alternautas*, 9(2), 2022, pp. 222-244.

<sup>27</sup> È il caso del fiume *Whanganui* in Nuova Zelanda o del *Sequoia National Park* nel caso che ha portato alla storica sentenza davanti alla Corte Suprema degli Stati Uniti "*Sierra Club v. Morton*".

<sup>28</sup> M. PORRO, *La terra come soggetto di diritto*, in *Iride*, n. 1/2000.

<sup>29</sup> F. CAPORALE, *Land Grabbing e diritto amministrativo. I diritti umani come rimedio all'accaparramento delle risorse naturali e il loro impatto sulle amministrazioni nazionali*, in *Munus*, n. 3/2018.

<sup>30</sup> J. DELL'ANGELO-M. C. RULLI-P. D'ODORICO, *The Global Water Grabbing Syndrome*, in *Ecological Economics*, vol. 143, 2018, pp. 276-285.

anche un alimento e come tale contribuisce al pieno soddisfacimento della *food security*.

D'altro lato, una risposta viene fornita in concreto da alcune esperienze rilevanti a livello internazionale come la resistenza dei *Campesinos* indigeni all'accaparramento delle terre nella Valle del Polochic in Guatemala oppure la resistenza comunitaria all'accaparramento delle terre in Bangladesh.

Occorre cioè guardare alle politiche c.d. "dal basso", che mirano a tutelare le produzioni locali. Tra queste, recenti studi hanno dimostrato che il modello dell'economia circolare potrebbe essere vincente in contesti nei quali il *Land Grabbing* è stato un fenomeno dominante. È il caso ad esempio dell'Africa, che ha una sempre maggiore produzione di cibo e dunque di rifiuti, anche considerato il tasso di popolazione che si stima essere in crescita fino al 2060.

L'obiettivo in Africa è di rafforzare la *governance* per riuscire a tradurre i principi dell'economia circolare in un contesto di crescita sostenibile. In tal senso il governo ha caldeggiato i tentativi di mettere in atto questo processo da parte di gruppi di giovani e donne o di studiosi, con il supporto dei progetti e delle ricerche delle organizzazioni regionali, come la *African Circular Economy Network* (ACEN) che promuove la creatività nella gestione dei rifiuti e la produttività economica<sup>31</sup>.

Questo processo è portato avanti in ottica partecipativa, dunque come una politica dal basso. Il modello è noto come agricoltura rigenerativa circolare. I vantaggi di questo approccio sono due: è possibile ridurre gli *input* esterni negativi, tipici dell'economia lineare, coerentemente con gli obiettivi di sviluppo sostenibile che tutelano l'ambiente e rigenerare il suolo; allo stesso tempo garantire anche gli aspetti della sostenibilità sociale, in particolare dell'inclusione di quella che è considerata la "fascia debole" della popolazione<sup>32</sup>.

Sulla stessa linea gli studi condotti in Brasile in merito all'economia circolare quale strumento per contrastare la povertà alimentare. Ne è emerso che un problema è l'accesso al cibo ed alle risorse naturali, da affrontare per poter passare ad un sistema sostenibile.

La soluzione è la combinazione di nuove forme di produzione alimentare con il ciclo biologico dell'economia circolare, offrendo un approccio innovativo e sostenibile alla gestione delle risorse necessarie per l'agricol-

---

<sup>31</sup> M. K. KOECH-K. J. MUNENE-M.K. KINOTI-D.K. SITUMA, *Circular Economy Policies and Innovations in Africa: Pillars for Achieving Sustainable Development*, in *Circular Economy Adoption*, Springer, Singapore, 2023.

<sup>32</sup> H.J. TINDWA-E.W. SEMU-B.R. SINGH, *Circular Regenerative Agricultural Practices in Africa: Techniques and Their Potential for Soil Restoration and Sustainable Food Production*, in *Agronomy*, n. 24/2024, p. 2423.

tura. Questi metodi non solo riducono i costi e migliorano l'efficienza nel consumo delle risorse, ma contribuiscono anche alla salvaguardia degli ecosistemi naturali, che sono fondamentali per garantire stabilità climatica. Inoltre, la chiusura dei cicli biologici attraverso pratiche di economia circolare permette di valorizzare le risorse, riducendo gli sprechi e ottimizzando l'uso di materiali e nutrienti.

Questi approcci favoriscono anche lo sviluppo di pratiche produttive più eque, contribuendo a creare un sistema alimentare che non solo è sostenibile, ma anche accessibile per un numero maggiore di persone. Ciò si traduce in un potenziale miglioramento dell'accesso al cibo, garantendo che le popolazioni vulnerabili possano beneficiare di un sistema alimentare più resiliente e giusto. In questo modo, si possono affrontare le sfide globali della fame e della siccità, promuovendo allo stesso tempo la giustizia sociale e la sostenibilità ambientale<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> S. SEHNEM-T. PROVENSI-E.L. KUZMA-F.M. SANTOS-L.R. GODOI, *Circular economy in Brazil and alignment with the SDGs: Interfaces, gaps and opportunities for future research*, in *Contextus – Contemporary Journal of Economics and Management*, n. 21/2023.

CRISTINA LUZZI

L'ECONOMIA CIRCOLARE AL BIVIO  
TRA INCREMENTO E “POVERTÀ” OCCUPAZIONALE:  
SUGGERIMENTI SULL’(INSTABILE) CENTRALITÀ  
DEL PRINCIPIO LAVORISTICO

SOMMARIO. 1. L'economia circolare e gli effetti benefici sull'occupazione: alcune, prime, implicazioni costituzionali. – 2. L'economia circolare e l'eventualità della diminuzione dei posti di lavoro: il principio lavoristico “messo all'angolo”? – 3. L'economia circolare e l'articolo 4, comma 1, Cost., come limite al potere datoriale: possibili convergenze tra le tutele costituzionali dell'ambiente e del lavoro.

1. *L'economia circolare e gli effetti benefici sull'occupazione: alcune, prime, implicazioni costituzionali*

Tra le ricadute positive che l'affermazione di un'economia di tipo circolare potrebbe determinare si è soliti collocare anche un possibile incremento occupazionale. A tal proposito, già nel 2015, la Commissione europea rilevava come gli Stati membri che avessero migliorato i propri sistemi di gestione dei rifiuti avrebbero potuto trarne nei successivi venticinque anni un «*greatest benefit in terms of jobs creation*»<sup>1</sup>. Nel 2018, la Commissione

---

<sup>1</sup> Commissione europea, «*Commission Staff Working Document. Additional analysis to complement the impact assessment SWD (2014) 208 supporting the review of EU waste management targets*», COM (2015) 593, 594, 595, 596, p. 14. Sul punto, giova inoltre precisare come la questione della gestione dei rifiuti non rappresenti l'unico possibile ambito di applicazione dei principi dell'economia circolare; quest'ultima, infatti, prevede un utilizzo razionale delle materie prime, un efficientamento della fase di progettazione e produzione di beni il più possibile durevoli, l'impiego razionale degli eventuali materiali di scarto. Le componenti di tali fasi possono essere più precisamente individuate ricorrendo alla definizione delle 9R, promossa da taluni nell'ambito della letteratura economica, secondo la quale il modello economico circolare comporterebbe: *Rethink, Refuse, Reduce, Reuse, Repair, Refurbish, Remanufacture, Repurpose, Recycle*. In tal senso, ad esempio, J. POTTING-M.P. HEKKERT-E. WORRELL-A. HANEMAAIJER, *Circular economy: Measuring innovation in the product chain*, Policy Report n. 2544, PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, The Hague, gennaio 2017.

europea tornava più diffusamente sul punto, affidando al report «*Impact of circular economy policies on the labour market*» la stima degli eventuali benefici derivanti dall'applicazione dei principi dell'economia circolare in materia occupazionale; così, si rilevava come questi ultimi, entro il 2030, avrebbero potuto favorire la comparsa nel territorio dell'Unione di circa 700.000 nuovi posti di lavoro<sup>2</sup>. Nello stesso anno, l'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) ammetteva la possibilità che entro il 2030, a livello globale, si sarebbe potuto assistere alla creazione, virtuosamente instillata dallo sviluppo del paradigma circolare, di circa sei milioni di nuovi posti di lavoro<sup>3</sup>. In generale, tale annunciato mutamento parrebbe consentire l'impiego di personale altamente formato, per un verso, ma anche l'assunzione di personale meno qualificato, per un altro.

Da una prospettiva interna, ciò può condurre a interpretare lo sviluppo del paradigma economico circolare (anche) come un'eventuale risposta a quella che potrebbe definirsi "povertà" occupazionale; con tale ultima espressione si intende fare riferimento non al distinto (sebbene certamente connesso) fenomeno del lavoro povero, ma alla scarsità di occasioni di lavoro<sup>4</sup>, a fronte, infatti, nel momento in cui si scrive, di un tasso di occupazione nazionale del 62,1%, di percentuali interne di inattività e di disoccupazione pari, rispettivamente, al 33,7% e al 6,1%<sup>5</sup>.

Si tratta di una circostanza tutt'altro che irrilevante per la riflessione pubblicistica, laddove la diffusione dell'economia circolare potrebbe rappresentare, anzitutto, una possibilità per il decisore politico di adempiere al proprio dovere di promozione della (teoricamente piena) occupazione, prescritto dall'art. 4, comma 1, Cost., e non solo. Come si osservava in dottrina, in occasione dell'adozione del primo Pacchetto sull'economia circolare<sup>6</sup>, il legislatore europeo si sarebbe spinto fino a «incoraggiare,

<sup>2</sup> Commissione europea, «*Impact of circular economy policies on the labour market. Final Report*», 2018, p. 73 ss.

<sup>3</sup> OIL, «*Greening with Jobs. World Employment Social Outlook 2018*», 2018, p. 52.

<sup>4</sup> Laddove scarseggiano, infatti, i posti di lavoro, si assiste anche alla diminuzione del potere negoziale di quanti invece un lavoro ce l'hanno, e dunque alla possibile crescita del lavoro povero, di quello precario, finanche di quello sommerso; sul punto, a titolo esemplificativo, cfr. A. SOMMA, *Abolire il lavoro povero*, Laterza, Bari-Roma, 2024, p. 79 ss.

<sup>5</sup> Secondo la statistica diffusa dall'Istat a ottobre 2024, con riferimento ai dati sull'occupazione relativi a settembre 2024 e consultabile al sito <https://www.istat.it/comunicato-stampa/occupati-e-disoccupati-dati-provisori-settembre-2024/>.

<sup>6</sup> Si fa riferimento alla comunicazione della Commissione europea, *L'anello mancante. Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare*, COM (2015) 614 final; recentemente, nell'ambito delle iniziative riconducibili al *Green deal* europeo, la Commissione ha adottato, inoltre, la comunicazione, *Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare. Per un'Europa più pulita e più competitiva*, COM/2020/98 final.

programmare, indirizzare lo sviluppo del sistema economico in una direzione "sostenibile"<sup>7</sup> favorendo così, nel panorama domestico, il ritorno in auge della disposizione costituzionale dedicata alla programmazione dell'attività economica, ossia l'articolo 41, comma 3, Cost. Si rilevava, infatti, come il passaggio a un'economia di tipo circolare avrebbe dispiegato effetti positivi tanto sul fronte economico, presupponendo, ad esempio, l'ottimizzazione dell'uso delle materie prime; tanto sul fronte ambientale, laddove essa favorisce la riduzione dell'inquinamento, e dei rifiuti, e la rigenerazione; tanto, *last but not least*, sul fronte sociale, in ragione, anzitutto, del suo potenziale occupazionale. Il collegamento tra la programmazione dell'attività economica e i fini sociali che la supportano, contenuto nell'articolo 41, comma 3, Cost., rendeva proprio tale disposizione potenzialmente adatta a rappresentare il fondamento costituzionale delle politiche pubbliche volte a indirizzare l'attività economica, pubblica e privata, nella direzione dell'economia circolare.

D'altra parte, le modifiche apportate successivamente dalla legge di revisione costituzionale n. 1/2022 (anche) all'articolo 41, comma 3, Cost., attraverso l'esplicito affiancamento dei fini ambientali a quelli sociali non sembrano revocare in dubbio la lettura poc'anzi proposta, anzi. La circostanza per cui le politiche pubbliche in materia di economia circolare appaiono capaci di dispiegare effetti positivi oltre l'ambito ambientale, finanche in quello occupazionale, parrebbe dimostrare la pensabilità, e sostenere la praticabilità, di opzioni politiche in grado di garantire, *ex art. 41, comma 3, Cost.* il perseguimento congiunto di obiettivi sociali e ambientali<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> F. DE LEONARDIS, *Il diritto dell'economia circolare e l'art. 41 Cost.*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 1/2020, p. 66 ss.

<sup>8</sup> Come rilevato, infatti, da M. CECCHETTI, *La riforma degli articoli 9 e 41 Cost.: un'occasione mancata per il futuro delle politiche ambientali?*, in *Quad. cost.*, n. 2/2022, p. 353, la scelta del legislatore di revisione costituzionale di arricchire la previsione di cui all'articolo 41, comma 3, Cost., con l'aggiunta delle sole parole «e ambientali» è da interpretarsi come il segnale della mancata autonomia delle finalità ambientali rispetto ai già previsti fini sociali; con questi ultimi, dunque, gli obiettivi ambientali perseguiti dal decisore politico dovranno necessariamente coniugarsi. Più in particolare, riflette sulla capacità dell'economia circolare di conciliare istanze ambientali e di sviluppo, pure sociale, anche in relazione alla «Strategia nazionale per l'economia circolare», D. BEVILACQUA, *L'economia circolare, il Green Deal e i poteri pubblici*, in M. COCCONI (a cura di), *Il mosaico dell'economia circolare*, Franco Angeli, Milano, 2023, p. 45 ss.

## 2. *L'economia circolare e l'eventualità della diminuzione dei posti di lavoro: il principio lavoristico "messo all'angolo"?*

Il quadro descritto sinora può complicarsi, tuttavia, laddove si revochi in dubbio la capacità dell'economia circolare di determinare un effettivo aumento dei posti di lavoro. In effetti, nonostante le previsioni contenute nelle analisi precedentemente menzionate, taluno evidenzia sul punto la complessità di valutazioni quantitative puntuali, lamentando la difficoltà, ora di distinguere le attività lavorative riconducibili alla diffusione del paradigma circolare da quelle proprie di una, più generale, *green economy*, ora di stimare precisamente le ricadute, in termini occupazionali, di eventuali, altri, interventi volti all'efficientamento dei processi e dei prodotti<sup>9</sup>.

A ciò deve aggiungersi, inoltre, la circostanza per cui con il graduale rafforzamento di un modello economico di tipo circolare si possa assistere a un aumento delle attività di recupero e di riciclo, per un verso, e a una speculare diminuzione delle attività di fornitura di materie prime e di produzione di beni, per un altro, con la presumibile difficoltà, pertanto, dei soggetti addetti a tali ultime operazioni di mantenere, tutti, il proprio posto di lavoro. Sorge, dunque, quasi spontaneo domandarsi se l'annunciato incremento occupazionale possa effettivamente considerarsi tale o se, diversamente, pur offrendo nuove opportunità lavorative, la "transizione" verso il modello circolare non riesca a compensare le perdite di posti di lavoro che parrebbero discendere dal graduale abbandono di un'economia di tipo lineare<sup>10</sup>.

Adottando una prospettiva di diritto costituzionale, il quesito appare particolarmente rilevante, perlomeno laddove si aderisca all'idea che dal riconoscimento del diritto al lavoro operato dall'articolo 4, comma 1, Cost.,

---

<sup>9</sup> F. MUSSO-G. MARIN, *Economia circolare, sviluppo e occupazione. Quale modello nella società digitalizzata*, in *Quaderni di ricerca sull'artigianato*, n. 2/2021, p. 195; F. SEGHEZZI, *Lavoro, competenze e professioni nell'economia circolare*, in *Equilibri*, n. 1/2019, p. 174 ss.

<sup>10</sup> Nell'ambito della dottrina costituzionalistica, cfr. G. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum quad. cost.*, n. 2/2021, p. 466, la cui riflessione lascia intravedere la problematicità delle eventuali ricadute negative sull'occupazione determinate dallo sviluppo del modello economico circolare e la difficoltà di raccordare tale circostanza con l'obiettivo interno, ed europeo, della piena occupazione (pur essendo distinta, come noto, la lettura che di quest'ultima, e della disoccupazione, fornisce il costituzionalismo democratico sociale). Giova ricordare, tuttavia, come l'articolo 3 del TUE stabilisca che l'Unione si adoperi «per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla *piena occupazione* e al progresso sociale...».

discendano, anzitutto, due prescrizioni; la prima, si è già menzionata, si traduce nel dovere del decisore politico di porre in essere politiche indirizzate alla piena occupazione dei consociati; chi scrive è persuasa, infatti, che la fallibilità di tali politiche (ammessa dal medesimo articolo 4, comma 1, Cost.<sup>11</sup>) non intacchi l'obbligatorietà del loro perseguimento<sup>12</sup>; la seconda, e conseguente, prescrizione si esprime, invece, nel divieto di attuare misure dirette a creare condizioni di sotto-occupazione<sup>13</sup>.

Fuori dall'eventualità della disoccupazione di transizione, determinata cioè dai fisiologici, e temporanei, passaggi dei lavoratori da un ambito produttivo a un altro (o, nel caso di specie, da un *modus* produttivo a un altro), della quale la dottrina costituzionalistica più attenta a tale ambito di indagine ammette la compatibilità con il dettato costituzionale e con le prescrizioni contenute nel principio lavoristico<sup>14</sup>, il progressivo rafforzamento dell'"ipotesi circolare" potrebbe dunque evidenziare l'incapacità degli operatori economici di riassorbire interamente l'offerta di una forza lavoro penalizzata, segnatamente, dalla nuova strategia a vocazione ecologica e, più, in generale, dall'avanzare della tecnologizzazione del lavoro.

L'impressione, pertanto, è che il decisore politico possa trovarsi dinanzi a un'*impasse*; l'eventuale indirizzamento dell'attività economica pubblica e privata nella direzione dell'economia circolare rischierebbe, infatti, di aggravare quella che in questa sede si è indicata come "povertà" occupazionale, rilevando come un'eventuale violazione di quanto prescritto dall'articolo 4, comma 1, Cost., e poc'anzi ricordato. Il principio lavoristico verrebbe, allora, a occupare una posizione potenzialmente antagonista rispetto all'articolo 41, comma 3, Cost., (quest'ultimo alle prese, a sua volta, con una

<sup>11</sup> Come chiaramente messo in luce da D. BIFULCO, *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Jovene, Napoli, 2003, p. 159; C. SALAZAR, *Alcune riflessioni su un tema démodé: il diritto al lavoro*, in *Pol. dir.*, n. 1/1995, p. 3 ss.

<sup>12</sup> Come, d'altra parte, autorevolmente sostenuto da C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Il diritto del lavoro*, 1954, ora in L. GAETA (a cura di), *Costantino Mortati e "Il lavoro nella Costituzione": una rilettura*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 64, e, più di recente, *ex multis*, da G. RESCIGNO, *Lavoro e Costituzione*, in *Dir. pubb.*, n. 1/2009, p. 39 ss; e da M. BENVENUTI, *Quali misure per assicurare un'esistenza libera e dignitosa? Lavoro e reddito in una prospettiva costituzionale*, in M. P. IADICICCO-V. NUZZO (a cura di), *Le riforme del diritto del lavoro. Politiche e tecniche normative*, Editoriale scientifica, Napoli, 2016, p. 174 ss., il quale, inoltre, intendendo preservare la precettività dell'articolo 4, comma 1, Cost. (e il tenore testuale della disposizione), rifiuta anche la possibilità di considerarlo il fondamento costituzionale di un eventuale diritto al reddito minimo, prendendo dunque le distanze dalle letture di quanti interpretano la mancata piena occupazione come «*un dato congenito e non più contingente dell'attuale esperienza giuridica*».

<sup>13</sup> O. CHESSA, *La Costituzione della moneta*, Jovene, Napoli, 2016, p. 32.

<sup>14</sup> *Ivi*, p. 309.

potenziale “scissione” interna”<sup>15</sup>, nonché (*a fortiori*) a una disposizione di pari rango costituzionale, l’articolo 9 Cost., riveduto. All’indomani dell’approvazione della legge costituzionale n. 1/2022 è stata da più parti rilevata, infatti, l’inseparabilità concettuale delle modifiche apportate dal legislatore costituzionale agli articoli 9 e 41, commi 2 e 3, Cost.; così, taluna ha sottolineato come la novella costituzionale abbia sostanzialmente individuato nel modello di sviluppo economico affermato dal dettato costituzionale all’articolo 41 Cost. «la fonte principale di criticità per le risorse ambientali»<sup>16</sup>; altri hanno affermato che «il senso dei limiti e dei fini dell’art. 41 Cost.» abbia il proprio sostegno nell’avvenuta «costituzionalizzazione della tutela dell’ambiente nell’art. 9 Cost.» finalmente iscritta «tra le “radici” della Repubblica»<sup>17</sup>; o, ancora, che il principio della tutela dell’ambiente trovi «due ulteriori concretizzazioni nel testo costituzionale, disposte proprio nel cuore della norma sull’iniziativa economica»<sup>18</sup>.

Da tale angolo visuale, l’impossibilità di alcuni lavoratori di conservare il proprio posto di lavoro si presta, allora, a essere letta, a valle, come un esito infausto dell’implementazione dell’opzione economica circolare e dell’azione di orientamento che il legislatore svolge in tal senso in favore

<sup>15</sup> Nell’eventualità in cui la transizione verso il modello circolare abbia un significativo costo occupazionale si potrebbe, infatti, profilare la possibilità di un’interpretazione disgiuntiva delle finalità di cui all’articolo 41, comma 3, Cost., e, in particolare, l’autonomizzazione di quelle ambientali rispetto a quelle sociali. Per ammettere la conformità a Costituzione di tale ipotesi si dovrebbe, allora, revocare in dubbio la necessaria coniugazione dei fini sociali e ambientali, la quale però parrebbe esclusa, si è detto, dal dato testuale; in alternativa, si dovrebbero apprezzare i fini sociali non solo in termini di benefici occupazionali, come d’altra parte dimostrano le altre riflessioni condotte durante quest’incontro di studi. Così il modello economico circolare potrebbe rappresentare uno dei possibili rimedi alla povertà abitativa, a quella alimentare o energetica; in generale, esso potrebbe migliorare la qualità della vita e dei servizi di cui gode una determinata comunità, al netto della diminuzione dei posti di lavoro. Non avendo, però, la pretesa di suggerire, in questa sede, soluzioni certe dinanzi a una questione che pone anche il problema della sostenibilità economica, declinata pure in senso intergenerazionale, della transizione circolare, ci si limita ad osservare come la coniugazione dei fini di cui all’art. 41, comma 3, Cost., confermi, da sola, l’elevato carattere di complessità delle politiche pubbliche da quest’ultimo promosse, come rilevato da M. CECCHETTI, *La riforma degli articoli 9 e 41 Cost.: un’occasione mancata per il futuro delle politiche ambientali?*, cit., p. 353; F. SAIITO, *I diritti della sfera economica e l’intervento pubblico nell’economia*, in M. BENVENUTI-R. BIFULCO (a cura di), *Trattato di diritto costituzionale. I diritti e i doveri costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 322.

<sup>16</sup> C. BUZZACCHI, *Attività economiche e ambiente nel prisma (o mantra?) della «sostenibilità»*, in *Riv. AIC*, n. 4/2023, p. 208.

<sup>17</sup> A. MORRONE, *La Costituzione del lavoro e dell’ambiente. Per un nuovo contratto sociale*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, n. 4/2022, p. 534.

<sup>18</sup> R. BIFULCO, *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in *Analisi giuridica dell’economia*, n. 1/2022, p. 24.

degli attori pubblici e privati, *ex art.* 41, comma 3, Cost.; a monte, come una delle possibili conseguenze della doverosa attuazione della protezione ambientale, cristallizzata dal legislatore di revisione costituzionale, anzitutto, nella nuova formulazione dell'articolo 9 Cost. Si assisterebbe, così, alla contestuale perdita di centralità di un paradigma, quale quello lavoristico, che innerva la Carta fondamentale, ben oltre il proprio "atrio" (secondo la felice formula coniata da Meuccio Ruini), presupponendo, tuttavia, un modello di sviluppo economico entrato in crisi ormai da tempo, quale quello fordista, volto alla produzione e al consumo di massa, sorretto, in effetti, dal motto, tutt'altro che circolare, *Take-make-consume-throw away*.

### 3. *L'economia circolare e l'articolo 4, comma 1, Cost., come limite al potere datoriale: possibili convergenze tra le tutele costituzionali dell'ambiente e del lavoro*

La riflessione condotta sin qui può essere ulteriormente arricchita tornando a guardare all'articolo 4, comma 1, Cost., e alle sue declinazioni. Di quest'ultimo, si è già messa in luce la capacità di agire quale norma di indirizzo dei pubblici poteri nella direzione della ricerca della piena occupazione, da un lato, del mancato incoraggiamento della sotto-occupazione, dall'altro. Tali prescrizioni non esauriscono, tuttavia, il contenuto e le potenzialità insite nel principio lavoristico, la cui ricchezza e complessità sono emerse, in effetti, fin dalla giurisprudenza costituzionale più risalente; a tal proposito, può essere utile ricordare come, nella nota sentenza n. 45/1965<sup>19</sup>, il Giudice delle leggi abbia valorizzato le letture del diritto al lavoro di cui all'articolo 4, comma 1, Cost., evidenziando come quest'ultimo operi quale norma di indirizzo finalizzata a garantire (anche) la continuità dell'occupazione; quale diritto di libertà; quale norma capace di innovare i rapporti di lavoro privati, *limitando*, ad esempio, il potere degli operatori economici di interromperli arbitrariamente.

Quest'ultimo profilo appare particolarmente interessante per l'indagine che si conduce in questa sede, non tanto per le conseguenze che tali considerazioni del Giudice delle leggi hanno avuto sulla successiva configurazione di un diritto costituzionale dei prestatori a non essere arbitrariamente licenziati, ma per il supporto che esse forniscono rispetto alla lettura del complesso di disposizioni costituzionali dedicate al lavoro e, segnatamente, al rapporto di lavoro, presenti nel titolo III della parte I della Costituzione.

---

<sup>19</sup> Corte cost. 9 giugno 1965, n. 45, in *Giur. cost.*, 1965, p. 654 con nota di V. CRISAFULLI, *Diritto al lavoro e recesso ad nutum*.

Ora, è pacifico che queste previsioni rappresentino il tentativo di valorizzare «il forte coinvolgimento della persona umana»<sup>20</sup> nella prestazione lavorativa; al contempo, esse possono ragionevolmente interpretarsi anche come la deliberata sottrazione del lavoro, da una dimensione prevalentemente mercantile, e dei lavoratori, dal rischio dello sfruttamento.

Il diritto a una retribuzione in ogni caso sufficiente ad assicurare al lavoratore e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa, il diritto al riposo, alle ferie, a un orario di lavoro stabilito dalla legge, il diritto di sciopero, di iscrizione e partecipazione a un sindacato, si intendono, pertanto, contestualmente, quali diritti dei prestatori, funzionali a garantire a questi ultimi, in primo luogo, la dignitosa realizzazione della propria attività lavorativa; quali "limiti" (ulteriori) alla libertà di svolgimento di un'attività di produzione tutt'altro che *assoluta*, considerata *ab origine* nel progetto costituzionale potenzialmente dannosa per la sicurezza, la libertà e la dignità umana<sup>21</sup>.

Tutto ciò considerato, se è vero che, come opportunamente ricordato in dottrina, il concetto di limite è insito nel diritto, e che frangenti di notevole crescita economica possono avere un precipitato tutt'altro che positivo sull'ecosistema e sulla specie umana, come teorizzato fin dagli anni Settanta del secolo scorso dal cd. Rapporto *Meadows*, non a caso intitolato «*Limits to growth*»<sup>22</sup>, la modifica operata della legge di revisione costituzionale n. 1/2022, dell'articolo 41, comma 2, Cost. con l'ampliamento del catalogo (espresso) di limiti da quest'ultimo contemplati e l'aggiunta della salute e dell'ambiente, è da interpretarsi come il restringimento dello spazio accordato dal dettato costituzionale allo svolgimento della libertà di iniziativa economica<sup>23</sup>. Prendendo quasi interamente in prestito le parole utilizzate recentemente dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 105/2024, si può affermare che grazie all'intervento del legislatore di revisione costituzionale,

<sup>20</sup> Corte cost. 14 novembre 2018, n. 194, in *Giur. cost.*, n. 6/2018, p. 2329 ss., con nota di C. PINELLI, *Q.l.c. in tema di metodo di calcolo dell'indennità per licenziamento illegittimo*.

<sup>21</sup> Osserva come, nell'unico caso dell'articolo 41, comma 2, Cost., nel testo costituzionale si adoperi la parola "danno", interpretando tale preferenza linguistica come il segnale che soltanto lo svolgimento della libertà di iniziativa economica possa determinare la compromissione di beni di rilievo costituzionale, M. BENVENUTI, *La revisione dell'articolo 41, commi 2 e 3, della Costituzione, i suoi destinatari e i suoi interpreti*, in *Riv. AIC*, n. 2/2023, p. 69; in senso analogo, sulla contezza del dettato costituzionale delle «potenzialità aggressive» del modo di produzione capitalistico, cfr. C. SALAZAR, *Il principio lavoristico*, in M. BENVENUTI-R. BIFULCO (a cura di), *Trattato di diritto costituzionale. I principi fondamentali*, Giappichelli, Torino, 2024, p. 90.

<sup>22</sup> D.H. MEADOWS-D.L. MEADOWS-J. RANDERS-W.W. BEHRENS III, *Limits to growth*, 1972, traduzione italiana, *I limiti dello sviluppo*, Mondadori, Milano, 1972.

<sup>23</sup> Di tale avviso, M. BENVENUTI, *La revisione dell'articolo 41, commi 2 e 3, della Costituzione, i suoi destinatari e i suoi interpreti*, cit., p. 69.

la tutela dell'ambiente, nell'interesse dei singoli e della collettività viventi, per un verso, di quanti ancora non sono nati, per un altro, «assurge ora a limite esplicito alla stessa libertà di iniziativa economica, il cui svolgimento non può "recare danno" – oltre che alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana» anche alla salute e all'ambiente<sup>24</sup>.

Tornando a riflettere, allora, sul paradigma dell'economia circolare, e su quanto osservato a proposito della vocazione lavoristica del dettato costituzionale e del suo precipitato nei rapporti di lavoro anzitutto subordinato, può essere interessante operare una serie di rilievi. In primo luogo, si può ricordare come l'economia circolare si proponga, ora l'efficientamento dei processi di utilizzo delle risorse naturali, ora la rigenerazione e il riuso dei prodotti e delle materie, muovendo, non a caso, dal preliminarmente riconoscimento della finitudine delle risorse naturali e, talvolta, anche della loro scarsità, in altri termini da una visione del pianeta quale sistema finito, dotato di *limiti* fisici ineludibili<sup>25</sup>.

Favorire lo sviluppo del modello circolare potrebbe allora aprire la strada a una possibile convergenza tra i due fattori tradizionalmente mercificati e, di tanto in tanto, anche tristemente contrapposti nel sistema di produzione odierno, il lavoro e l'ambiente<sup>26</sup>, come emblematicamente dimostrato dalla vicenda giudiziaria riguardante lo stabilimento siderurgico Ilva di Taranto.

Così la tutela del secondo, l'ambiente, all'interno del paradigma circolare, potrebbe restituire al primo, il lavoro, «la sua necessaria configurazione deontica»<sup>27</sup>, dunque anzitutto la sicurezza e la salubrità che appaiono, a chi scrive, pregiudiziali rispetto al godimento del diritto al lavoro, e dei diritti ad

---

<sup>24</sup> Corte cost. 13 giugno 2024, n. 105, in *Diritto e pratica lav.*, 2024, p. 1678 ss. Di tale decisione, in occasione della quale la Corte costituzionale ha chiarito l'interpretazione, e l'applicazione, richiesti dagli artt. 9 e 41 Cost. riveduti, M. CARDUCCI, *Il duplice "mandato" ambientale tra costituzionalizzazione della preservazione intergenerazionale, neminem laedere preventivo e fattore tempo. Una prima lettura della sentenza della Corte costituzionale 13 giugno 2024, n. 105*, in *DPCE Online*, 25 giugno 2024, pp. 1 ss., valorizza, tra plurimi profili a suo avviso meritori, la scelta dei giudici costituzionali di evidenziare come la responsabilità delle azioni impattanti sull'ambiente, declinata in senso intergenerazionale, non si configuri solo in capo ai soggetti pubblici, ma anche agli attori privati, *ex art. 41, comma 2, Cost.*, ai quali spetta il compito di gestione dei rischi delle esternalità.

<sup>25</sup> F. DE LEONARDIS, *Il diritto dell'economia circolare e l'art. 41 Cost.*, cit., p. 64.

<sup>26</sup> R. BIN, *Il disegno costituzionale*, in *Lavoro e diritto*, n. 1/2022, p. 117 ss.; A. LASSANDRI, *Il lavoro nella crisi ambientale*, *ivi*, p. 10 ss.; A. MORRONE, *La Costituzione del lavoro e dell'ambiente. Per un nuovo contratto sociale*, cit., p. 525, il quale revoca in dubbio, tuttavia, la capacità odierna dei sindacati di rappresentare tale possibile convergenza.

<sup>27</sup> M. BENVENUTI, *La revisione dell'articolo 41, commi 2 e 3, della Costituzione, i suoi destinatari e i suoi interpreti*, cit., p. 78.

esso connessi, e all'esercizio dell'attività di produzione<sup>28</sup>. Tutto ciò consentirebbe di preservare la centralità del principio lavoristico nell'ordinamento costituzionale, nonostante l'eventuale costo occupazionale della transizione circolare; tale ultima circostanza semmai, al pari di quanto instillato più in generale dalla transizione verde e da quella digitale<sup>29</sup>, porrebbe il decisore politico dinanzi a un'ulteriore sfida, come non a caso sottolineato nel titolo dell'incontro di studi in cui si è svolta questa riflessione, ossia la possibilità che, ad oggi e nel prossimo futuro, fermo il «plusvalore»<sup>30</sup> accordatogli dal dettato costituzionale, il lavoro possa non bastare da solo a rappresentare, per tanti e tante, il mezzo principale di emancipazione dal bisogno, «la forma prima e più intensa di protezione sociale»<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> Come, d'altra parte, lascia intendere la seconda pronuncia adottata dalla Corte costituzionale sul cd. caso Ilva, la sentenza n. 58/2018, laddove afferma che «Il legislatore ha finito col privilegiare in modo eccessivo l'interesse alla prosecuzione dell'attività produttiva, trascurando del tutto *le esigenze di diritti costituzionali inviolabili legati alla tutela della salute e della vita stessa (artt. 2 e 32 Cost.), cui deve ritenersi inscindibilmente connesso il diritto al lavoro in ambiente sicuro e non pericoloso (...)* Rimuovere prontamente i fattori di pericolo per la salute, l'incolumità e la vita dei lavoratori costituisce infatti *condizione minima e indispensabile* perché l'attività produttiva si svolga in armonia con i principi costituzionali, sempre attenti anzitutto alle esigenze basilari della persona».

<sup>29</sup> T. TREU, *Politiche europee e nazionali per la transizione verde*, in *Dir. rel. ind.*, n. 1/2024, p. 1 ss.

<sup>30</sup> M. BENVENUTI, *Lavoro (principio costituzionale del)*, in *Enc. giur.*, 2009, p. 10, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 2009, vol. XVIII, p. 10.

<sup>31</sup> M.S. GIANNINI, *Rilevanza costituzionale del lavoro*, ora in ID., *Scritti*, III, 1949-1954, Giuffrè, Milano, 2003, p. 119.

ANDREA CHIAPPETTA

IL MODELLO ECONOMICO CIRCOLARE  
TRA ASTRATTEZZE NORMATIVE  
E AGGRAVI INTERPRETATIVI:  
DARE PIENA VITA AL DETTATO COSTITUZIONALE

SOMMARIO: 1. Il modello economico circolare nell'*ethos* costituzionale. – 2. La *circular economy* “vittima” di inerzie ed interferenze fra poteri normativi e stretta nelle maglie dell’interpretazione giurisprudenziale. – 3. Conclusioni.

1. *Il modello economico circolare nell’ethos costituzionale*

La ricerca di modelli di produzione e consumo rispettosi della salute del pianeta e degli esseri viventi che lo abitano è divenuta dal secondo novecento in poi una tendenza che ha pervaso tutte le scienze e le tecniche, compulse dall’esigenza indefettibile di intervenire sempre più incisivamente per ripensare l’apparato sociale esistente, ricollocandolo - per quanto ancora possibile - in armonia con l’ordine della natura, nell’intento di rimediare ai guasti di un sistema economico che ha spinto l’umanità verso un’innegabile «vicolo cieco evolutivo»<sup>1</sup>.

Sicché al tradizionale modello lineare della *red economy*, basato sull’immissione continua di nuovi materiali per massimizzare la produzione<sup>2</sup>, si sono affiancati più articolati meccanismi tendenti alla riduzione dell’impatto dello sviluppo sull’ambiente, noti come *green economy*, fino alla ricerca della massima ecosostenibilità dei processi produttivi, assimilati alla circolarità della natura, mediante procedure di reimpiego degli scarti, nel tentativo di

---

<sup>1</sup> L’espressione è di G. BATESON, *Verso un’ecologia della mente*, Adelphi, Milano, 2000, p. 545. Per l’A. l’uomo ha compromesso il suo rapporto con la natura ed il ripristino di un corretto rapporto con l’ambiente presuppone un cambiamento culturale, definito come «ecologia delle idee», tale da determinare «la sopravvivenza di certe idee e l’estinzione o la morte di certe altre».

<sup>2</sup> Il modello produttivo tradizionale si caratterizza per il suo percorso lineare, articolato nelle cinque tappe di estrazione, produzione, distribuzione, consumo, smaltimento.

ridurre il consumo delle risorse in natura e contenere la generazione dei rifiuti da smaltire<sup>3</sup>. Da qui il nome di *circular economy*<sup>4</sup>.

Il passaggio non poteva che coinvolgere gli indirizzi della politica ma, ancor più a monte, esigere l'individuazione delle garanzie per i diritti collegati all'ambiente ed alla sua salvaguardia, nonché per le libertà connesse all'iniziativa economica, al fine di configurare un sistema di supporto – ed al tempo stesso di controllo – del potere nella normazione della materia.

Le prime mosse in questa direzione sono state assunte a livello sovranazionale ove la sostenibilità della crescita finiva col diventare un pilastro delle politiche eurounitarie, per poi penetrare nei tessuti di molte Costituzioni nazionali mediante la valorizzazione di principi già presenti od anche l'introduzione di nuovi diritti<sup>5</sup>.

In proposito non può non ricordarsi che la Corte di Giustizia, già all'inizio degli anni Ottanta, aveva incluso la protezione della salute pubblica e la tutela dell'ambiente tra le "esigenze imperative" che consentono ai singoli Stati membri di derogare al principio di libera circolazione delle merci, introducendo restrizioni degli scambi intracomunitari - sempreché non discriminatorie e rispondenti a criteri di proporzionalità - sul presupposto che la tutela dell'ambiente costituisca «uno degli scopi essenziali della Comunità»<sup>6</sup>.

A partire dal Trattato di Amsterdam del 1997<sup>7</sup>, l'azione europea ha progressivamente rafforzato l'impegno verso strategie di sviluppo sostenibile<sup>8</sup>

<sup>3</sup> L'economia delle cosiddette '6 R': *Reuse, Recycle, Redesign, Remanufacture, Reduce, Recover*.

<sup>4</sup> L'elaborazione del concetto di circolarità applicato al sistema produttivo viene fatto risalire ad un noto saggio del 1966 dell'economista Kenneth E. Boulding (K.E. BOULDING, *The economics of the coming spaceship Earth*, in H. JARRETT (a cura di), *Environmental Quality in a Growing Economy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1966, pp. 3-14). Da allora i concetti posti a base del modello produttivo circolare hanno subito una continua evoluzione. Rimarca particolarmente tale aspetto F. DE LEONARDIS, *I rifiuti: da problema a risorsa nel sistema dell'Economia Circolare*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2021, pp. 325-351.

<sup>5</sup> Sul punto si v. G. ROSSI, *Storicità e gradualità della emersione dell'interesse ambientale nella sfera giuridica*, in ID. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 3 ss. Per l'A. si tratta di nuovi bisogni «progressivamente considerati rilevanti per il diritto», fino ad essere qualificati «a protezione necessaria» e, dunque, «veri e propri diritti».

<sup>6</sup> CGUE, sent. 7 febbraio 1985, C-240/83, *ADBHU*, in materia di oli esausti; negli stessi sensi, sent. 20 settembre 1988, C-302/86, *Commissione c. Danimarca*, in materia di imballaggi.

<sup>7</sup> L'art. 2 includeva nelle politiche comunitarie «un elevato livello di protezione dell'ambiente ed il miglioramento della qualità di quest'ultimo».

<sup>8</sup> L'art. 3 TUE prevede che «L'Unione instaura un mercato interno e si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata, sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva che mira alla piena

in cui si iscrivono i principi enunciati nella Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea<sup>9</sup> e – per citare solo alcune delle iniziative in tal senso – l'Accordo di Parigi del dicembre 2015 sui cambiamenti climatici, le Comunicazioni della Commissione dell'11 dicembre 2019 (*European Green Deal*)<sup>10</sup> e dell'11 marzo 2020 (Piano d'azione UE sull'economia circolare 2020), oltre che, sul piano normativo, il cospicuo numero di direttive adottate in materia di rifiuti, discariche, imballaggi, veicoli fuori uso, costituenti il c.d. «Pacchetto economia circolare» del 2018<sup>11</sup>.

Nel nostro ordinamento la tutela dell'ambiente è da tempo ricaduta nel paradigma valoriale del dettato costituzionale per mano dei ponderati approdi del Giudice delle leggi<sup>12</sup> in quanto attinente a bene che «inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario ed assoluto e deve garantire (come prescrive il diritto comunitario) un elevato livello di tutela, come tale inderogabile da altre discipline di settore»<sup>13</sup>.

Ma è con il procedimento di revisione costituzionale degli articoli 9 e 41 Cost.<sup>14</sup>, definito con l'approvazione del relativo disegno di legge, inter-

---

occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente»; e l'art. 191, par. 2, TFUE: «La politica dell'Unione in materia ambientale mira ad un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione».

<sup>9</sup> L'art. 37 della Carta di Nizza prevede che «un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile».

<sup>10</sup> Si tratta di un pacchetto di iniziative politiche (annunciato nel 2019 dalla Commissione dell'UE e definitivamente approvato dal Parlamento europeo il 15 gennaio 2020) volto al conseguimento della neutralità climatica entro il 2050. Per dettagliati commenti, anche a sfondo critico, sull'incisività dell'iniziativa europea si rimanda, tra i tanti, a E. CHITI, *Managing the Ecological Transition of the EU: the European Green Deal as a Regulatory Process*, in *CMLR*, 59, 2022, pp. 19-48; M.C. CARTA, *Il Green Deal europeo. Considerazioni critiche sulla tutela dell'ambiente e le iniziative di diritto UE*, in *Eurojus.it*, n. 4/2020, pp. 54 ss. e M. IANNELLA, *L'European Green Deal e la tutela costituzionale dell'ambiente, in federalismi.it*, n. 24/2022, p. 171 ss.

<sup>11</sup> Il riferimento è alle quattro direttive (2018/849, 2018/850, 2018/851, 2018/852) che modificano ed unificano precedenti direttive e che lo Stato italiano ha recepito con decreti legislativi del 3 settembre 2020.

<sup>12</sup> Sulla progressiva emersione dell'ambiente come valore costituzionale, si rinvia a S. PAJNO-V. PUCCI, *Il diritto "fondamentale" alla salute nei procedimenti di valutazione ambientale*, in *federalismi.it*, n. 27/2020, p. 143 ss.

<sup>13</sup> Così Corte cost., sent. n. 378/2007. La pronuncia rievoca i precedenti (sentt. nn. 151/1986 e 210/1987) sulla primarietà del valore costituzionale della tutela paesaggistica. Negli stessi termini, nella giurisprudenza costituzionale più recente, v. Corte cost., sentt. nn. 104/2008, 12/2009, 151/2011, 114/2012, 278/2012, 145/2013, 246/2013, 210/2016, 232/2017, 260/2017, 44/2019, 51/2020, 63/2020, 219/2021, 24/2022.

<sup>14</sup> Nello specifico, il nuovo terzo comma dell'art. 9 Cost. statuisce che la Repubblica

venuta l'8 febbraio 2022, che l'ambiente formalmente "entra" nella nostra Costituzione e trova il suo posto, tra i principi fondamentali e nella disciplina dei rapporti economici, con toni espliciti<sup>15</sup> e rispondenti alla c.d. *living Constitution*<sup>16</sup>.

Parimenti, poiché la riforma ha vestito la *lex fundamentalis* di un ulteriore ornamento che, innestandosi nel novero di quelli già proficuamente compendiate nell'art. 9 Cost. (paesaggio e patrimonio storico e artistico della Nazione), introduce un canone valoriale a cui il legislatore deve inderogabilmente guardare nell'incentivare, con ogni misura, lo sviluppo sostenibile, il nuovo impianto diviene ancoraggio costituzionale, diretto ed autonomo, anche del modello economico circolare.

Ed infatti accanto all'ambiente, la nuova formulazione ha collocato l'intero ecosistema esplicitando la finalità della tutela, accordata ora anche come salvaguardia dell'interesse delle "future generazioni"; quest'ultimo, per la prima volta, trova un riconoscimento espresso, per effetto del quale si realizza uno spostamento degli obiettivi, passati dall'esclusiva protezione dell'ambiente nella sua condizione attuale alla preservazione dell'ecosistema complessivo per garantirne la continuità intergenerazionale in ogni ambito e lo sviluppo nel tempo.

A maggior sostegno, oltre che nei principi fondamentali, la modifica si è estesa al titolo II specificamente dedicato ai rapporti economici, con la revisione pure dell'art. 41 Cost., ora puntuale "recettore" dell'impellenza di conciliare i metodi di produzione con la necessità di contenere il consumo delle risorse e custodire il territorio. Tanto si è realizzato, in primo luogo,

---

«tutela l'ambiente la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni», mentre l'art. 41, nelle novellate formulazioni del secondo e terzo comma, prescrive che l'iniziativa economica «non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana» e che «la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali». Per un primo complessivo commento, in termini euforici, si rimanda a G. MARCATAJO, *La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione e la valorizzazione dell'ambiente*, in *Ambienteditto*, n. 2/2022, pp. 1-15.

<sup>15</sup> Cfr. L. BARTOLUCCI, *Le generazioni future (con la tutela dell'ambiente) entrano "espressamente" in Costituzione*, in *Forum di quaderni costituzionali*, n. 2/2022, pp. 20-40.

<sup>16</sup> In termini M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, n. 1/2022, pp. 128-130; l'A., nel rintracciare i propositi sottesi alla revisione degli artt. 9 e 41 Cost., riflette puntualmente sulla "positivizzazione" e il "consolidamento" testuale del diritto costituzionale vivente di matrice costituzionale riconnettendo l'intervento del legislatore costituzionale «alla dichiarata finalità di iscrivere nel testo della Carta costituzionale le acquisizioni in tema di tutela ambientale da tempo maturate nell'ordinamento e nella coscienza collettiva, così come emerse nella giurisprudenza ormai pluridecennale del Giudice delle leggi».

con l'ispessimento dei limiti alla libertà d'iniziativa economica<sup>17</sup>, rispetto alla quale diviene espressa preconditione pure la protezione della salute e dell'ambiente; in secondo luogo, orientando anche verso fini ambientali il controllo normativo sulle attività economiche pubbliche e private<sup>18</sup>.

Tralasciando ogni considerazione in ordine all'opportunità dell'intervento novellatore<sup>19</sup>, dubitata alla luce della consolidata cornice ermeneutica in cui l'iniziativa economica risultava già graniticamente vincolata al previo rispetto dei principi ambientali<sup>20</sup> e alla più generale «protezione di valori primari attinenti alla persona umana»<sup>21</sup>, l'art. 41 Cost. restituisce un disegno in cui l'iniziativa produttiva del singolo incrocia i doveri condivisi di tutela dell'ecosistema per il benessere della collettività di oggi e di domani, nella più estesa manifestazione del principio di solidarietà.

Si configura, per questa via, attraverso uno scostamento sensibile dalla mera visione antropocentrica della tutela ambientale, la legittimazione piena del valore 'autonomo' dell'economia circolare che trova anche nell'*ethos* costituzionale la sua definitiva e più alta collocazione.

Eppure, se è vero che la revisione degli artt. 9 e 41 Cost. si presta a costituire il saldo riferimento per le esigenze dell'economia circolare, è pur vero che essa probabilmente avrebbe potuto rappresentare l'*occasione* per spingere il dettato costituzionale oltre i confini "difensivi" del passato, fino a riconoscere una dimensione maggiormente "attiva" e propositiva dello sviluppo sostenibile<sup>22</sup>, ora interamente affidata alle mani del legislatore.

---

<sup>17</sup> Il novellato secondo comma dell'art. 41 Cost. aggiunge ai limiti alla libertà d'iniziativa economica già prefigurati (l'utilità sociale, la sicurezza, la libertà e la dignità umana) pure il «danno alla salute» e «all'ambiente».

<sup>18</sup> La revisione del terzo comma dell'art. 41 Cost. estende anche ai fini ambientali, oltre a quelli sociali, il perimetro della riserva di legge in ordine alla programmazione e al controllo dell'attività economica pubblica e privata.

<sup>19</sup> Dubbi sulla concreta utilità dell'intervento riformatore dell'art. 41 Cost. sono sollevati da M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica*, cit., pp. 140-141 e p. 208 ss. In termini ancor più drastici, G. SEVERINI-P. CARPENTIERI, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, in *giustiziasieme.it*, 22 settembre 2021. Gli autori parlano di «normazione iconica».

<sup>20</sup> La Corte costituzionale ha da tempo ricompreso la tutela ambientale nel limite dell'utilità sociale espresso dall'art. 41 Cost. Si vedano, oltre alla prima celebre sentenza sul caso ILVA (sent. n. 85/2013), anche Corte cost., sentt. nn. 196/1998, 190/2001, 116/2006 e 58/2018.

<sup>21</sup> Così, Corte cost., sent. n. 548/1990.

<sup>22</sup> Per un'approfondita analisi sulla timidezza della revisione costituzionale, si rinvia a R. MONTALDO, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in *federalismi.it*, n. 13/2022, p. 209 ss.

## 2. *La circular economy “vittima” di inerzie ed interferenze fra poteri normativi e stretta nelle maglie dell’interpretazione giurisprudenziale*

Nell’epoca in cui la *circular economy* trova sempre maggiore legittimazione, specie in sede sovranazionale, il compito del giurista – nelle difficoltà palesate dal legislatore tanto statale quanto regionale – appare quello di contribuire a rinsaldare l’imprescindibile evoluzione culturale che possa sospingere e stimolare l’attività del legislatore, rinvenendo nell’ordinamento le basi più solide su cui appuntare il concreto impianto regolatorio dei più innovativi strumenti di condivisione e circolarizzazione dei beni.

Non pare possa negarsi, infatti, che a dispetto degli indirizzi giurisprudenziali ormai pressoché univoci<sup>23</sup> nel qualificare l’ambiente come interesse fondamentale della collettività e poi come bene della vita, materiale e tangibile<sup>24</sup>, l’economia circolare, nella sua traduzione pratica, sia divenuta sinonimo di complicazione (più che di complessità).

Alle lodevoli finalità sottese a tale modello di rado sono seguite interpretazioni univoche a tal punto che ancora oggi un ruolo attivo dei cittadini (l’*active citizenship* mutuata dalla dottrina britannica e dal diritto unionale) nello sviluppo dei processi di reimmissione nel circuito economico delle sostanze residue (come già la condivisione delle risorse naturali) risulta di difficile concepimento ed ancor più ardua attuazione.

D’altra parte, alle manchevolezze dei legislatori nella materia, l’attività ermeneutica non sempre è riuscita a porre rimedio ed anzi talvolta le iniziative destinate a tradurre sul piano concreto le modalità di esplicazione della circolarità sono rimaste imbrigliate nelle maglie dell’interpretazione di normative effettivamente ambigue.

In proposito, per restare al nostro ordinamento, non possono non ricordarsi come esempi di complessa applicazione di normative riguardanti attività tipiche del modello circolare, alcune decisioni assunte ai massimi gradi giurisdizionali, emblematiche delle difficoltà generatesi a livello ermeneutico nell’attuazione del sistema virtuoso di riutilizzo degli scarti produttivi o di recupero dei rifiuti, a causa della riscontrata insufficienza dell’attività legislativa nei settori rilevanti o delle censurate interferenze a livello normativo fra potere centrale e potere regionale.

È il caso della nota pronuncia resa dalla Corte di Cassazione in sede

---

<sup>23</sup> Per una puntuale disamina delle progressive evoluzioni giurisprudenziali in materia di tutela dell’ambiente si rimanda a R. BIFULCO, *Una rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia di tutela dell’ambiente*, in *Corti supreme e salute*, n. 2/2019, p. 305 ss.

<sup>24</sup> I riferimenti sono a Corte cost., sentt. nn. 376 e 378/2007. Per un sistemico inquadramento di tali pronunce, si v. R. BIFULCO, *Ambiente e cambiamento climatico*, in *Riv. AIC*, n. 3/2023, p. 135.

penale n. 27598 del 2017 in tema di riutilizzo in agricoltura dei fanghi di depurazione, nella quale, in mancanza di apposita disciplina organica di settore, si propendeva per l'estensione delle limitazioni prescritte dalla legge statale per il trattamento dei rifiuti, benché risalente<sup>25</sup>, piuttosto che per la valorizzazione della disciplina più leggera, appositamente dettata per favorire lo spandimento a finalità agronomiche dei fanghi, purché rispondente a specifici requisiti fissati in sede regionale e verificati con le relative autorizzazioni amministrative<sup>26</sup>.

Il riferimento appare interessante poiché, a prescindere dal merito<sup>27</sup>, la questione offre l'occasione per rimarcare la persistente inadeguatezza delle soluzioni offerte in sede normativa rispetto alla complessità dell'attuazione dei modelli di circolazione dei materiali al fine di favorire il reimpiego degli scarti, contenere il consumo di risorse e risolvere le difficoltà di smaltimento. È la stessa Corte di legittimità a rilevare in motivazione la necessità di «interventi di riallineamento delle normative succedutesi nel tempo da parte del legislatore statale» nella materia<sup>28</sup> e, per vero, anche successivamente alla pronuncia la situazione di stallo è restata irrisolta<sup>29</sup>.

Medesime ragioni di incertezza interpretativa derivante dalla interferenza fra poteri normativi a livello centrale ed a livello regionale sono emerse nella risoluzione della vicenda del c.d. *end of waste* ad opera della sentenza del Consiglio di Stato n. 1229/2018 che, in mancanza di una specifica attribuzione regionale a riguardo, ha ritenuto il vigente meccanismo della cessazione della qualifica di rifiuto, definito dall'articolo 184-ter, d.lgs. n. 152/2006, ostativo alla configurazione in capo alle Regioni di

---

<sup>25</sup> Si tratta del Decreto legislativo n. 99 del 1992 attuativo della Direttiva n. 86/278/CEE.

<sup>26</sup> Risultava dirimente per il Supremo Collegio la presenza nel materiale in questione, proveniente da scarichi di insediamenti urbani ed impianti industriali, di significative concentrazioni di idrocarburi e metalli pesanti, che, in quanto non contemplata nella legislazione speciale, determinava l'operata assimilazione dei fanghi non depurati e, dunque, «tossici e nocivi», ai rifiuti pericolosi.

<sup>27</sup> Per una attenta ricostruzione del caso, G. VIVOLI, *Gestione dei fanghi di depurazione: dalla sentenza n. 27958/2017 della Cassazione penale al D.L. 109/ 2018 (cd decreto Genova)*, in S. BUDELLI, (a cura di), *La società del rischio e il governo dell'emergenza, Ambienteditto.it*, 2020, 149-184.

<sup>28</sup> Riconosce la Corte di Cassazione la necessità di un riordino della disciplina, affermando che «Pur nella consapevolezza della complessità della materia e dell'opportunità di interventi di riallineamento delle normative succedutesi nel tempo da parte del legislatore statale, va invece recuperata la qualificazione [...] pure contenuta nel Decreto n. 99 del 1992, art. 4, comma 2, che vieta l'utilizzazione agronomica dei fanghi tossici e nocivi».

<sup>29</sup> Dopo una soluzione meramente temporanea al fine di superare lo stato emergenziale, mediante il d.l. n. 109/2018, solo recentemente il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica ha annunciato come «allo studio» un decreto di aggiornamento del settore.

un potere di autorizzare “caso per caso” le attività di recupero<sup>30</sup>.

Alla riforma dell’indirizzo espresso in primo grado, il Giudice d’appello è pervenuto valorizzando soprattutto, mediante il richiamo all’art. 117, secondo comma, Cost., l’esigenza di uniformità della disciplina sull’intero territorio nazionale. Ne risultava il sostanziale blocco di un ingranaggio fondamentale del modello circolare, superato solo attraverso ripetuti interventi con cui il legislatore statale ha poi riformato la norma del testo unico ambientale<sup>31</sup>.

D’altra parte, anche nei più recenti approdi della Corte costituzionale sui temi dell’economia circolare sono emerse preoccupanti insidie applicative del modello, sempre a causa di inevitabili sovrapposizioni nell’esercizio delle competenze ripartite.

Almeno due questioni di legittimità, promosse in via principale e con profili di evidente affinità, ne danno conferma.

In un primo caso, con la sentenza n. 86/2021, il Giudice delle leggi si pronunciava sul divieto imposto dal legislatore sardo di procedere allo smaltimento in discarica della posidonia oceanica, depositata sui litorali dall’azione del mare, in prossimità di centri abitati a vocazione turistica.

In perfetta armonia con i principi dell’economia circolare, il materiale spiaggiato veniva qualificato come «risorsa riutilizzabile», al fine di rafforzare, con il suo accumulo in zone idonee, la difesa naturale contro l’erosione costiera e di sottrarlo alla disciplina dei rifiuti che ne avrebbe rallentato lo smaltimento, con grave pregiudizio per la fruibilità delle aree interessate.

La Corte costituzionale ha sconfessato tutte le argomentazioni regionali e, con la declaratoria di illegittimità costituzionale, ha ricondotto anche la disciplina per le operazioni di raccolta della posidonia marina nell’alveo delle materie di competenza esclusiva statale (art.117, secondo comma, lett. s), ascrivendola a pieno titolo alla categoria dei rifiuti<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> La pronuncia ha annullato la sentenza del Tar Veneto n. 1422/2016 per la quale «la mancanza di regolamenti comunitari o di decreti ministeriali relativi alle procedure di recupero di determinati rifiuti lungi dal precludere sic et simpliciter il potere dell’autorità competente di valutare caso per caso l’eventuale rilascio delle relative autorizzazioni, [...] comporta al contrario il potere e il dovere appunto di procedere ad una analisi, ad una valutazione e ad una decisione casistica». Il giudice d’appello ha argomentato l’operata riforma sul presupposto della attribuzione solo allo Stato di un tale potere di declassificazione dei rifiuti, «posto che la predetta valutazione non può che intervenire, ragionevolmente, se non con riferimento all’intero territorio di uno Stato membro», in coerenza con l’articolo 117, secondo comma, lett. s) Cost., che altrimenti risulterebbe vulnerato.

<sup>31</sup> Dopo diversi interventi modificativi si è pervenuti ad una significativa riscrittura dell’art. 184-ter, d.lgs. n. 152/2006, mediante il d.l. «Semplificazioni», convertito in legge n. 108/2021 e successivi decreti ministeriali tra i quali il recentissimo d.m. n. 127 del 26 settembre 2024 nel settore dei rifiuti inerti da costruzione e demolizione.

<sup>32</sup> Secondo il costante orientamento della giurisprudenza costituzionale, la disciplina

Ad appena un anno di distanza, la Corte costituzionale con la sentenza n. 85/2022 ha invece “salvato” le disposizioni della Regione Abruzzo poste a disciplina di una fattispecie apparentemente sovrapponibile con quella sarda: la raccolta dei materiali legnosi depositati dalle mareggiate sulla costa nel periodo invernale.

Il distinguo operato dal Giudice delle leggi si appunta su almeno due presupposti di un certo interesse: il primo attiene all’ambito soggettivo della materia posto che il legislatore abruzzese – differentemente da quello sardo – ha limitato l’asportazione del legname alle sole persone fisiche (e per uso domestico), escludendo dunque le imprese e qualsiasi finalità di lucro connessa; il secondo riguarda l’aspetto della ‘maggiore tutela’ che la legislazione regionale parrebbe in questo caso accordare rispetto alla vigente disciplina statale.

Sulla base di tali criteri, il Giudice delle leggi è arrivato a conferire particolare pregio alle finalità sottese all’intervento, riconoscendo che l’iniziativa legislativa regionale «intervenendo nella prospettiva dell’economia circolare, in modo da favorire il riutilizzo del legname spiaggiato, va perciò considerata non solo conforme alla disciplina statale, ma anche tale da realizzare una forma di maggiore tutela dell’ambiente e come tale consentita al legislatore regionale»<sup>33</sup>.

Quest’ultimo tassello motivazionale risulta particolarmente rilevante per dirimere il contrasto fra il legislatore centrale e quello nazionale nella specifica materia.

A ben vedere, i due distinti approcci alle descritte tecniche applicative del modello circolare, al di là delle differenze intrinseche più o meno giustificative del diverso esito deliberativo, riportano alla ribalta il tema di fondo della tutela dell’ambiente come «materia naturalmente trasversale»<sup>34</sup> che, in quanto tale, investe competenze diverse con la conseguenza che appartiene allo Stato «il potere di fissare standards di tutela uniformi sull’intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali»<sup>35</sup>.

Sicché la competenza statale comporta in detto ambito un limite per gli

---

della gestione dei rifiuti deve essere ricondotta alla tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, materia riservata, in base all’art. 117, secondo comma, lett. *s*), Cost., alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (*ex plurimis*, Corte cost., sentt. nn. 289/2019, 215 e 151/2018, 54/2012), pur comportando la sua natura trasversale il coinvolgimento di materie diverse, di competenza regionale o concorrente.

<sup>33</sup> Così Corte cost., sent. n. 85/2022, Cons. Dir. 4.2.

<sup>34</sup> Particolarmente evidente in Corte cost., sentt. nn. 407 e 536/2002.

<sup>35</sup> Corte cost., sent. n. 77/2017.

interventi delle regioni <sup>36</sup>, nel senso che queste ultime esercitano una competenza condizionata, in quanto tenute a non diminuire la tutela apprestata dallo Stato, dovendo la normativa regionale «garantire il rispetto dei livelli minimi uniformi posti dal legislatore nazionale in materia ambientale» <sup>37</sup>.

La competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente può, dunque, sicuramente intercettare altri interessi, con la conseguenza che - ferma restando la riserva in capo allo Stato del potere di fissare livelli uniformi di garanzia sul territorio nazionale - le Regioni possono esercitare competenze legislative proprie per la cura di ambiti connessi con quelli ambientali, purché l'incidenza del loro intervento si ponga in termini di maggiore e più rigorosa protezione, conferendo un *plus* di tutela altrimenti non conseguibile <sup>38</sup>.

### 3. Conclusioni

La necessità che si avverte forte è quella di sottrarre l'economia circolare alla nebulosa interpretativa che, almeno sulle prime, aveva già coperto l'intera materia ambientale.

D'altra parte il rafforzamento dell'ancoraggio costituzionale per mezzo della revisione degli articoli 9 e 41 della Carta ha conferito al modello una dignità autonoma, rispondente alle previsioni del diritto sovranazionale che della sostenibilità dello sviluppo socio-economico ha fatto un pilastro delle proprie politiche attuali.

Purtroppo l'attività legislativa non sempre è risultata all'altezza del compito di trasportare sul piano attuativo le modalità di estrinsecazione della circolarità, incorrendo talvolta in forti ritardi - se non in condotte inerti - che hanno allontanato le possibilità di una salvaguardia dell'ecosistema, la quale, per rendersi davvero effettiva deve, per un verso, recuperare speditamente il tempo perduto e, per l'altro, diffondersi fortemente ed in ogni direzione.

---

<sup>36</sup> In dottrina, R. BIFULCO, *Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali e valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO (a cura di) *Le materie dell'articolo 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, pp. 225-229.

<sup>37</sup> È l'approdo raggiunto in Corte cost., sent. n. 63/2020. Negli stessi sensi sempre Corte cost., sent. n. 88/2020 in cui si afferma che «La trasversalità della materia non pregiudica l'autonomia delle regioni e la potenzialità della competenza di estendersi nell'ambito di altre competenze regionali, che comporta la facoltà per le autonomie regionali di adottare, nell'ambito della propria competenza, norme di tutela più elevate».

<sup>38</sup> Sul punto anche Corte cost., sent. n. 214/2020.

A complicare il quadro si pone il riparto delle competenze e la difficile delimitazione dei ruoli per i soggetti chiamati a concorrere.

Concreto si è, infatti, rivelato il rischio di una paralisi delle iniziative di protezione ogniqualvolta la mancanza di una disciplina adeguata ha generato difficoltà interpretative ed indotto la giurisprudenza a soluzioni correttive delle interferenze, derivanti da un non semplice confinamento di ambiti che non si prestano a rigida perimetrazione, aspirando anzi l'intero sistema della circolarità al più ampio coinvolgimento di ogni spazio delle attività umane.



RAFFAELE BIFULCO

## QUALCHE CONSIDERAZIONE CONCLUSIVA

I temi affrontati dal seminario hanno una cornice comune -un filo che unisce tra loro l'economia circolare e la rigenerazione urbana, le comunità energetiche, le politiche abitative e i rimedi alla povertà alimentare- costituito dal concetto di sviluppo sostenibile, dove, come è ben noto, la promozione dello sviluppo economico va di pari passo con l'inclusione sociale e con la promozione dell'ambiente. Tuttavia il seminario ha scelto, opportunamente, la più specifica prospettiva dell'economia circolare, che certo rappresenta una delle più avanzate concretizzazioni dello sviluppo sostenibile. All'interno di tale contesto concettuale sono state poi inseriti gli approfondimenti tematici.

L'altra caratteristica dell'incontro è consistita in un certo pragmatismo dei temi trattati, affidati all'esposizione non di soli accademici ma anche di operatori pratici. Ciò ha permesso di verificare l'ampiezza e le modalità delle ricadute pratiche sulla vita di tutti noi derivanti dalle scelte normative in materia ambientale. È del resto una caratteristica del diritto dell'ambiente quella di unire una capacità previsionale anche di lungo periodo con la necessità di soluzione di problematiche di estrema, spesso bruciante attualità.

Come è noto, l'economia circolare nasce dal problema della gestione dei rifiuti. E questo è un problema che, per un verso, ha una dimensione eminentemente locale; allo stesso tempo è uno degli aspetti più problematici anche in una dimensione globale. Ad un certo punto politica ed economia hanno compreso i crescenti rischi economici dell'attuale struttura economica e hanno cominciato a strutturare i processi economici nei settori dell'industria, dell'agricoltura, delle costruzioni, dell'energia verso modelli di economia circolare. È stata la Banca mondiale ad indicare che vengono prodotti annualmente circa due miliardi di tonnellate di rifiuti urbani e che tale quantità può salire fino a 3,4 miliardi di tonnellate (senza contare i rifiuti prodotti dai cicli industriali). Inoltre, secondo il programma alimentare dell'ONU 1,3 miliardi di tonnellate di alimenti vengono sprecati ogni anno. Meno del dieci per cento delle materie prime utilizzate viene

rivalorizzato sicché enormi quantità di materiali ancora utili vanno perduti. Non c'è bisogno di aggiungere che una tale quantità di rifiuti minaccia la biodiversità, la salute dell'uomo ed importanti settori economici. Un'adeguata gestione dei rifiuti finisce per causare costi economici molto elevati. A tal proposito conosciamo bene le difficoltà di alcuni Comuni italiani nella gestione dei rifiuti. Al di là della specifica situazione italiana è tuttavia interessante ricordare che diverse ricerche stimano la presenza di circa 15 milioni di uomini e donne, variamente distribuiti sul pianeta, impegnati nella raccolta informale di rifiuti. Si tratta di persone che non sono coinvolte formalmente nel ciclo di recupero dei rifiuti. Sono in sostanza persone prive di un compenso, di tutele sul lavoro e di assicurazioni; spesso sono oggetto di discriminazione.

Spreco alimentare e rimedi alla povertà alimentare sono stati uno dei *focus* specifici del seminario. A tale proposito il saggio di Elena Vivaldi ('Rimedi alla povertà alimentare nella prospettiva dell'economia circolare') si rivela di particolare interesse sotto una duplice prospettiva: per un verso, sono analizzate le ragioni del perché un diritto al cibo non appaia nel testo costituzionale (essendo esso assorbito, nell'interpretazione dell'Autrice, dal diritto al lavoro) e per l'altro, sono esaminate le potenzialità dell'economia circolare, che sarebbero state recepite dall'art. 41 Cost. per come modificato dalla legge cost. n. 1/2022, nella lotta allo spreco alimentare. Un contributo più attento all'esperienza sul campo è venuto invece da Simone Frega ('Il recupero delle eccedenze alimentari: un aiuto agli indigenti e un rimedio allo spreco alimentare, nel solco dell'economia circolare'), che, dopo aver individuato gli agganci costituzionali alla lotta alla povertà alimentare, ha illustrato l'esperienza della rete del Banco Alimentare in Italia.

Ritornando alla dimensione internazionale, va osservato che le crescenti montagne di rifiuti rientrano tra i quattro principali problemi che, secondo le Nazioni Unite, si frappongono al raggiungimento degli obiettivi dello sviluppo sostenibile. È ancora uno studio della Banca mondiale a ricordarci, infatti, che l'industria dei rifiuti contribuisce per circa il cinque per cento alle emissioni globali di Co2. Anche in questo campo sono quindi necessarie misure che spingano all'abbattimento di tali emissioni. La cooperazione internazionale può fare molto per trasformare, nei paesi con maggiori difficoltà economiche, la gestione dei rifiuti in un settore economico sostenibile.

Su questo sfondo, che è quello proprio dell'economia circolare, il seminario ha avuto il merito di individuare profili molto specifici, legati alla quotidianità del vivere. Non è una prospettiva scontata. Le problematiche legate all'ambiente spingono, infatti, sempre più verso una relativizzazione della posizione dell'uomo. Ciò accade in una dimensione sia sincronica che diacronica. Quanto alla prima, si moltiplicano gli studi che esaltano prospettive ecocentriche o biocentriche rispetto alla più tradizionale visione

antropocentrica. In questa direzione si pensi all'approccio *One Health* in cui l'attenzione è spostata sugli organismi: organismi umani, animali, vegetali, fino a quelli unicellulari. L'uomo diventa un organismo tra gli organismi in una relazione globale. Anche la dimensione diacronica spinge verso una relativizzazione della posizione dell'uomo: la responsabilità intergenerazionale chiama l'uomo del presente ad un atto, come dire, di umiltà e di impegno nei confronti dell'altro, un altro che è ancora di là da venire, chiedendogli di limitare il proprio orgoglio e il proprio illimitato istinto di auto-affermazione. Come è noto, anche la recente legge costituzionale n. 1/2022, con la quale sono stati modificati gli artt. 9 e 41 Cost., si muove in questa direzione, riconoscendo l'interesse delle generazioni future.

Rispetto a questo contesto, il merito del seminario è stato quello di scegliere uno sguardo molto ravvicinato, attento alle esigenze locali, delle comunità e dei territori. Questa prospettiva permette di "mettere a terra" e saggiare le categorie generali del diritto dell'ambiente.

In effetti si avverte sempre più il bisogno di uno sguardo che sappia contestualmente guardare alla dimensione 'macro' e a quella 'micro' dei problemi legati all'ambiente. Concentrarsi solo sulla prima presenta il grave inconveniente di trascurare la realtà dei problemi, delle difficoltà reali ed oggettive in cui vive il singolo. Per fare un esempio dei rischi collegati a questa unilateralità si prenda l'idea dell'efficientamento energetico degli edifici, che è senza dubbio da sottoscrivere, anche perché rappresenta un contributo importante nella lotta al cambiamento climatico; allo stesso tempo rischia di essere però molto astratta perché i costi di tale efficientamento sono alti e non possono essere affrontati da ogni famiglia. Diventa insomma sempre più necessario uno sguardo capace di afferrare i due lati del medesimo problema, quello della sua soluzione astratta e quello della sua concreta attuazione. Il seminario, da questo punto di vista, ha fornito stimoli e sollecitazioni di notevole consistenza.

Non sono mancati, ad esempio, inviti a riflettere sulle ricadute del modello di economia circolare sull'organizzazione costituzionale. In particolare, le riflessioni di Andrea Chiappetta ('Il modello economico circolare tra astrattezze normative e aggravii interpretativi: dare piena vita al dettato costituzionale') sui disallineamenti normativi e giurisprudenziali rispetto alle molteplici e varieguate manifestazioni dell'economia circolare rappresentano una fruttuosa prospettiva critica sui rinnovati rapporti tra diritto ed economia (*sub specie* della circolarità).

Ma l'incontro pisano, come dicevo, ha avuto l'ulteriore merito di focalizzare l'attenzione su alcuni profili molto specifici dell'economia circolare -la rigenerazione delle aree urbane, le politiche abitative e il contrasto alla *homelessness*, i rimedi alla povertà alimentare- inducendo tutti i partecipanti a riflettere su una dimensione del diritto ambientale e, più in generale,

dell'ambiente *tout court*, che a me pare sempre più centrale, vale a dire il suo porsi come nuova linea del conflitto sociale. È questa una direzione di ricerca sulla quale vale la pena spendere qualche parola.

Alcuni anni fa, mi è capitato di studiare il tema dell'*Environmental Justice*, un movimento che ha percorso trasversalmente gli Stati Uniti d'America a partire dagli anni Settanta dello scorso secolo e che ha visto la mobilitazione delle grandi minoranze contro le politiche federali e statali tendenti a collocare i grandi impianti inquinanti in prossimità dei quartieri delle minoranze. Oggi le idee portate avanti dal movimento dell'*Environmental Justice* hanno trovato pieno ascolto dalle agenzie che si occupano di valutare le scelte progettuali nella prospettiva ambientale (in particolare dall'*Environmental Protection Agency*).

L'Unione europea, che ha il grande merito di aver portato l'ambiente al centro delle proprie scelte normative attraverso il principio d'integrazione, ha tuttavia lasciato sullo sfondo questo profilo del diritto ambientale, ritenendolo di competenza degli Stati membri. Ed è infatti a livello nazionale che le scelte ambientali provocano o scatenano il conflitto. Gli esempi sono molteplici: dall'Ilva di Taranto ai gilet gialli in Francia, dalle battaglie delle madri in Veneto contro i Pfas ai movimenti giovanili che si battono contro l'inerzia dei poteri pubblici nella lotta al cambiamento climatico. Un ulteriore concreto riscontro di quanto detto emerge tra le righe del contributo di Francesco Caporaso nel contributo 'La città di Prato come caso studio per l'economia circolare e la rigenerazione urbana', che contiene un cenno al rapporto tra rigenerazione urbana e conflitto sociale nell'opera di rigenerazione del Macrolotto Zero della città di Prato.

Non è questa la sede per sviluppare il rapporto tra ambiente e conflitto, anche in ragione della sua dimensione globale, sulla quale getta una luce interessante la rassegna di Luca Cantone ('Il contrasto al *Land Grabbing* come pratica a favore della food security'). Tuttavia il seminario pisano si è caratterizzato per la tematizzazione di alcune questioni che chiamano inevitabilmente in gioco tale rapporto. Da questo punto di vista il contributo di Francesca Nugnes ('*Politiche abitative e contrasto alla homelessness. La lotta alla povertà abitativa in chiave rigenerativa*') appare emblematico: la lotta alla povertà abitativa è il luogo in cui si incontrano esigenze di giustizia ambientale ed esigenze di giustizia sociale. Molto possono fare le istituzioni pubbliche perché il conflitto in materia ambientale non diventi ingovernabile. E altrettanto possono fare gli enti del Terzo Settore se adeguatamente supportati dalla legislazione e dalla giurisprudenza. Il saggio appena menzionato mette in luce con chiarezza le asperità interpretative che faticano ad essere superate, mentre quello di Caterina Cortese ('*Povertà abitativa: l'esperienza di fio.PSD e i programmi Housing First*') permette di avere un quadro denso di informazioni sulle concrete forme di lotta alla

povertà condotte da associazioni ed enti del Terzo Settore. Anche il contributo di Cristina Napoli ('Economia circolare e rigenerazione urbana') fa emergere molto chiaramente il ruolo centrale dello Stato, delle Regioni e dei Comuni nella riconfigurazione del settore urbano e la necessità di superare strumenti normativi troppo risalenti. Di grande interesse, sempre in tale prospettiva, sono sia la richiamata testimonianza di Francesco Caporaso sia il contributo di Lidia Blumetti ('Ripensare alla città attraverso la rigenerazione urbana: brevi riflessioni sulla Legge della Regione Lazio n. 7/2017'), che analizza più specificamente le innovazioni apportate da una legge della Regione Lazio in materia di rigenerazione urbana.

In omaggio al duplice livello di analisi contenuto nelle relazioni presentate, Cristina Luzzi, utilizzando una chiave di più schietta interpretazione costituzionale ('L'economia circolare al bivio tra incremento e "povertà" occupazionale: suggestioni sull'(instabile) centralità del principio lavoristico'), ha posto poi una questione più generale, riguardante la compatibilità del modello di economia circolare con il principio lavoristico di cui all'art. 4 Cost. In ragione delle modalità di attuazione dell'economia circolare e degli obiettivi da essa perseguiti, il principio lavoristico -secondo l'Autrice- potrebbe entrare in conflitto con gli artt. 41, commi 3, e 9, comma 3, Cost. L'ipotesi non è peregrina giacché l'ambiente, in ragione delle modifiche apportate all'art. 41, comma 2, Cost, diventa un limite esterno all'iniziativa economica. Ancora una volta, si tocca con mano quanto dicevo poco sopra: l'ambiente diviene sempre più la nuova linea del conflitto sociale o, almeno, una tra le più significative.

Va infine menzionato un ultimo ma rilevante aspetto del seminario, riguardante il settore energetico. Come è ben noto, il futuro del pianeta passa attraverso la trasformazione del settore energetico. È in atto una vera e propria riconfigurazione geopolitica del settore. Da un lato gli Stati Uniti hanno dato il via, nell'agosto del 2022, a un piano di sostegno alle energie rinnovabili senza precedenti (*Inflation Reduction Act*); dall'altro l'Unione europea, anche a causa del posizionamento degli Stati Uniti, è stata costretta a rimeditare le proprie politiche energetiche; da un altro lato ancora la Cina sta sostenendo politiche favorevoli alle energie rinnovabili, con costi estremamente bassi, difficilmente sostenibili dalle aziende europee.

È questo lo sfondo nel quale si inserisce il tema delle comunità energetiche che, per quanto sia solo un riflesso minimo di questa riconfigurazione geopolitica planetaria, chiama in gioco, nuovamente, il ruolo dei pubblici poteri. Non solo nel favorire e permettere lo sviluppo delle comunità ma, più ampiamente, per consentire che le grandi politiche energetiche unionali e nazionali possano trovare effettiva attuazione.

Si muove in tale direzione l'adozione del Reddito Energetico Nazionale, diretto a quei nuclei familiari che, trovandosi in situazione di disagio

economico, hanno enormi difficoltà a realizzare impianti di efficientamento energetico, nella specie impianti fotovoltaici in assetto di autoconsumo. Attraverso questa agevolazione -in verità ancora di ridotte dimensioni rispetto alle esigenze effettive- viene fornito un contributo economico pubblico a copertura delle spese sostenute per la realizzazione dell'impianto fotovoltaico e della fornitura dei servizi. Per il 2024-2025 sono solo duecento i milioni di euro messi a disposizione per supportare queste politiche di transizione energetica, con attenzione al versante della solidarietà (per ogni anno, infatti, 80 milioni sono devoluti alle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia, 20 milioni di euro alle restanti Regioni e Province Autonome).

Assume quindi interesse l'impostazione scelta dal seminario all'interno del quale le comunità energetiche sono state poste all'incrocio tra le categorie della solidarietà, della sussidiarietà e della sostenibilità, ricevendo così un inquadramento di notevole interesse. Conseguentemente, l'attenzione dedicata da Elena Ferioli alle Comunità energetiche ('La povertà energetica tra welfare e transizione verde') non si limita ad un'analisi della loro utilità nella prospettiva della lotta alla povertà energetica e alla tutela dell'ambiente, riconducendo le norme che tali comunità prevedono e regolano a quel 'respiro costituzionale' che l'Unione europea ha saputo imprimere al rapporto tra accesso all'energia e dignità della persona.

Conclusivamente mi pare di poter dire che la strada indicata dall'incontro pisano -coniugare la complessa galassia dell'economia circolare con la lotta alla povertà- si pone come una felice combinazione per offrire tutela alle presenti generazioni, soprattutto a quelle più svantaggiate, e a quelle che verranno, la cui tutela è divenuta un mandato costituzionale anche in Italia. Non è un percorso semplice da percorrere, ovviamente, ma è anche l'unico per bilanciare il compito principale affidato dalla Costituzione al legislatore, vale a dire la rimozione degli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona, con la garanzia di un'esistenza futura degna di esser vissuta.

## ELENCO DEGLI AUTORI E DEI CURATORI

RAFFAELE BIFULCO

*Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico, Università di Roma  
LUISS Guido Carli*

LIDIA BLUMETTI

*Dottoranda di ricerca in Diritto pubblico, Sapienza Università di Roma*

BRUNO BRANCATI

*Ricercatore a tempo determinato senior di Diritto costituzionale e pubblico,  
Università di Pisa*

LUCA CANTONE

*Dottorando in Scienze giuridiche, Università di Pisa*

FRANCESCO CAPORASO

*Direttore Area Transizione ambientale e Resilienza urbana, Comune di Prato*

ANDREA CHIAPPETTA

*Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale e pubblico, Scuola Universitaria  
Superiore Sant'Anna di Pisa*

CATERINA CORTESE

*Direttrice Comitato scientifico della Federazione italiana Organismi per le persone  
senza dimora*

ELENA AMALIA FERIOLI

*Professoressa associata di Diritto costituzionale e pubblico, Università di Pisa*

SIMONE FREGA

*Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale e pubblico presso la Scuola  
Universitaria Superiore Sant'Anna di Pisa - Vicepresidente dell'Associazione Banco  
Alimentare della Liguria*

CRISTINA LUZZI

*Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale e pubblico, Scuola Universitaria  
Superiore Sant'Anna di Pisa*

ELENA MALFATTI

*Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale e pubblico, Università di Pisa*

CRISTINA NAPOLI

*Ricercatrice a tempo determinato senior di Diritto costituzionale e pubblico,  
Sapienza Università di Roma*

FRANCESCA NUGNES

*Professoressa associata di Diritto costituzionale e pubblico, Università di Pisa*

ELENA VIVALDI

*Professoressa associata di Diritto costituzionale e pubblico, Scuola Universitaria  
Superiore Sant'Anna di Pisa*



***Volumi pubblicati***

1. V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in Parlamento. Le esperienze britannica e italiana a confronto*, 2013, pp. XXII-546.
2. F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, 2013, pp. XVI-320.
3. AA.VV., *Libertà dal carcere, libertà nel carcere*, 2013, pp. XXVIII-452.
4. AA.VV., *Internet e Costituzione*, 2014, pp. X-374.
5. F. AZZARRI, *Res perit domino e diritto europeo. La frantumazione del dogma*, 2014, pp. XVIII-446.
6. C. MURGO, *Il tempo e i diritti. Criticità dell'istituto della prescrizione tra norme interne e fonti europee*, 2014, pp. XII-292.
7. E. NAVARRETTA (a cura di), *La metafora delle fonti e il diritto privato europeo. Giornate di studio per Umberto Breccia*, Pisa, 17-18 ottobre 2013, 2015, pp. XVI-224.
8. M. NISTICÒ, *L'interpretazione giudiziale nella tensione tra i poteri dello Stato. Contributo al dibattito sui confini della giurisdizione*, 2015, pp. XIV-326.
9. AA.VV., *Stupefacenti e diritto penale: un rapporto di non lieve entità*, a cura di G. MORGANTE, 2015, pp. XII-276.
10. M. PASSALACQUA (a cura di), *Il «disordine» dei servizi pubblici locali. Dalla promozione del mercato ai vincoli di finanza pubblica*, 2015, pp. XVIII-398.
11. C. FAVILLI, *La responsabilità adeguata alla famiglia*, 2015, pp. XVI-528.
12. L. PASQUALI, *Multilinguismo negli atti normativi internazionali e necessità di soluzioni interpretative differenziate*, 2016, pp. X-198.
13. M. DEL CHICCA, *La pirateria marittima. Evoluzione di un crimine antico*, 2016, pp. X-294.
14. G. DE FRANCESCO-E. MARZADURI (a cura di), *Il reato lungo gli impervi sentieri del processo*, Atti dell'Incontro di studi svoltosi a Pisa il 26 febbraio 2016, 2016, pp. X-222.
15. A. LANDI-A. PETRUCCI (a cura di), *Pluralismo delle fonti e metamorfosi del diritto soggettivo nella storia della cultura giuridica*, vol. I, *La prospettiva storica*, 2016, pp. X-242.
16. I. BELLONI-T. GRECO-L. MILAZZO (a cura di), *Pluralismo delle fonti e metamorfosi del diritto soggettivo nella storia della cultura giuridica*, vol. II, *La prospettiva filosofica: teorie dei diritti e questioni di fine vita*, 2016, pp. XII-164.

17. A. FIORITTO (a cura di), *Nuove forme e nuove discipline del partenariato pubblico privato*, 2016, pp. XIV-490.
18. A. LANDI, *Dalla gratuità necessaria alla presunzione di onerosità*, I, *Il mutuo ad interesse dal tardo Diritto comune alla codificazione civile italiana del 1865*, 2017, pp. VIII-160.
19. A.M. CALAMIA (a cura di), *L'abuso del diritto. Casi scelti tra principi, regole e giurisprudenza*, 2017, pp. XII-276.
20. C. NAPOLI, *Spoils system e Costituzione. Contributo allo studio dei rapporti tra politica ed amministrazione*, 2017, pp. X-218.
21. C.J. PIERNAS-L. PASQUALI-F.P. VIVES (edited by), *Solidarity and Protection of Individuals in E.U. Law. Addressing new challenges of the Union*, 2017, pp. XVIII-326.

## ***Nuova Serie***

### ***Monografie***

22. G. DONADIO, *Modelli e questioni di diritto contrattuale antidiscriminatorio*, 2017, pp. X-214.
23. A. CASSARINO, *Il vocare in tributum nelle fonti classiche e bizantine*, 2018, pp. X-214.
24. E. BACCIARDI, *Il recesso del consumatore nell'orizzonte delle scienze comportamentali*, 2019, pp. VIII-256.
25. A. GRILLONE, *La gestione immobiliare urbana tra la tarda Repubblica e l'età dei Severi. Profili giuridici*, con prefazione di Luigi Capogrossi Colognesi, 2019, pp. XVIII-246.
26. M. PEDONE, *Per argentarium solvere. Ricerche sul receptum argentarii*, 2020, pp. X-198.
27. F. PROCCHI, *Profili giuridici delle insulae a Roma antica. I. Contesto urbano, esigenze abitative ed investimenti immobiliari tra tarda Repubblica ed Alto impero*, 2020, pp. XXIV-248.
28. C. ANGIOLINI, *Lo statuto dei dati personali. Uno studio a partire dalla nozione di bene*, 2020, pp. XII-252.
29. G. DONADIO, *Gli accordi per la crisi di coppia tra autonomia e giustizia*, 2020, pp. X-206.
30. G. FAMIGLIETTI, *Il richiedente protezione internazionale davanti ai suoi "giudici"*, 2021, pp. X-294.
31. S. CAMPANELLA, *Malattia psichiatrica e pericolosità sociale: tra sistema penale e servizi sanitari*, 2021, pp. X-390.

32. A. PETRUCCI, *Organizzazione ed esercizio delle attività economiche nell'esperienza giuridica romana. I dati delle fonti e le più recenti vedute dei moderni*, 2021, pp. VIII-312.
33. M. MONTI, *Federalismo disintegrativo? Secessione e asimmetria in Italia e Spagna*, 2021, pp. VIII-456.
34. D. PERRONE, *La prognosi postuma tra distorsioni cognitive e software predittivi. Limiti e possibilità del ricorso alla "giustizia digitale integrata" in sede di accertamento della colpa*, 2021, pp. X-142.
35. A. MONTESANO, *Le assicurazioni marittime obbligatorie. Blue cards e attività di certificazione*, 2023, pp. XII-260.
36. G. BATTAGLIA, *Amici curiae e giudizio incidentale sulle leggi. Contributo allo studio della recente "apertura" della Corte, anche nella prospettiva della tutela multilivello dei diritti*, 2024, pp. XVI-232.
37. F. NUGNES, *Povert  abitativa e Costituzione. Nuovi itinerari di ricerca*, 2024, pp. VI-282.
38. G. SPANÒ, *Un modello islamico? Sistemi e paradigmi macro-comparati oltre la Rule of (Traditional) Law*, 2024, pp. VI-226.

### ***Saggi e ricerche***

1. E. NAVARRETTA, *Costituzione, Europa e diritto privato. Effettivit  e Drittwirkung ripensando la complessit  giuridica*, 2017, pp. XVI-228.
2. E. NAVARRETTA (a cura di), *Effettivit  e Drittwirkung nelle discipline di settore. Diritti civili, diritti sociali, diritto al cibo e alla sicurezza alimentare*, 2017, pp. VI-298.
3. M. PASSALACQUA-B. POZZO (a cura di), *Diritto e rigenerazione dei Brownfields. Amministrazione, obblighi civilistici, tutele*, 2019, pp. XXXII-744.
4. A. PETRUCCI (a cura di), *I rapporti fiduciari: temi e problemi*, 2020, pp. XVIII-382.
5. A. MONTESANO (a cura di), *Sicurezza della navigazione e tutela dell'ambiente marino nelle Bocche di Bonifacio*, 2021, pp. XIV-322.
6. A. MONTESANO (a cura di), *Concessioni e trasporti. Procedure di affidamento e attivit  di vigilanza sulla gestione concessoria*, 2024, pp. VIII-176.

### ***Atti di Convegno***

1. E. NAVARRETTA (a cura di), *Effettivit  e Drittwirkung: idee a confronto. Atti del convegno di Pisa, 24-25 febbraio 2017*, 2017, pp. X-254.
2. A. PERTICI-M. TRAPANI (a cura di), *La prevenzione della corruzione. Quadro normativo e strumenti di un sistema in evoluzione. Atti del convegno di Pisa, 5 ottobre 2018, 2019*, pp. XIV-266.

3. G. DE FRANCESCO-A. GARGANI-D. NOTARO-A. VALLINI (a cura di), *La tutela della persona umana. Dignità, salute, scelte di libertà (per Francesco Palazzo)*, Atti del Convegno di Pisa, 12 ottobre 2018, 2019, pp. XXII-282.
4. G. DE FRANCESCO-A. GARGANI-E. MARZADURI-D. NOTARO (a cura di), *Istanze di deflazione tra coerenza dogmatica, funzionalità applicativa e principi di garanzia*, Atti dell'incontro di studi di Pisa, 22 marzo 2019, 2020, pp. X-246.
5. V. PINTO (a cura di), *Crisi di impresa e continuità aziendale: problemi e prospettive*, Atti dell'incontro di studi, Pisa, 7 febbraio 2020, 2020, pp. X-190.
6. E. NAVARRETTA (a cura di), *La funzione delle norme generali sui contratti e sugli atti di autonomia privata. Prospettive di riforma del Codice civile*, Atti del Convegno, Pisa, 29, 30 novembre e 1° dicembre 2018, 2021, pp. XII-428.
7. M. BEVILACQUA-L. NOTARO-G. PROFETA-L. RICCI-A. SAVARINO (a cura di), *Malattia psichiatrica e pericolosità sociale. Tra sistema penale e servizi sanitari*, Atti del Convegno di Pisa, 16-17 ottobre 2020, 2021, pp. XXVIII-324.
- 8/I. E. NAVARRETTA-L. RICCI-A. VALLINI (a cura di), *Il potere della tecnica e la funzione del diritto: un'analisi interdisciplinare di blockchain*, vol. I, *Blockchain, democrazia e tutela dei diritti fondamentali*, Atti del ciclo di seminari, Pisa, 18 dicembre 2020-30 aprile 2021, 2021, pp. XIV-226.
- 8/II. E. NAVARRETTA-L. RICCI-A. VALLINI (a cura di), *Il potere della tecnica e la funzione del diritto: un'analisi interdisciplinare di blockchain*, vol. II, *Blockchain, mercato e circolazione della ricchezza*, Atti del ciclo di seminari, Pisa, 18 dicembre 2020-30 aprile 2021, 2021, pp. X-262.
9. F. DAL CANTO-A. SPERTI (a cura di), *Gli strumenti di analisi e di valutazione delle politiche pubbliche*, Atti della giornata di studio svoltasi a Pisa l'11 giugno 2021, 2022, pp. XII-164.
10. A. BARTALENA-L. DELLA TOMMASINA-G. IERMANO-L. SPATARO (a cura di), *Enhancing Sustainable Transport. Interdisciplinary Issues*, 2022, pp. X-294.
11. P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, 2023, pp. XXVI-374.
12. B. BRANCATI-E. MALFATTI (a cura di), *Economia circolare, riduzione delle povertà e tutela delle nuove generazioni. Una sfida per il decisore politico*, Atti dell'incontro di studi svoltosi presso l'Università di Pisa il 20 settembre 2024, 2024, pp. XVI-160.



Finito di stampare  
nel mese di dicembre 2024 da  
Stampatre s.r.l., Torino