



TERZA EDIZIONE DEL SEMINARIO INTERNAZIONALE DI DIRITTO COMPARATO
«LE FONTI DELLA CRISI: PROSPETTIVE DI DIRITTO COMPARATO»
IN MEMORIA DEL PROF. PAOLO CARROZZA

EMERGENZA AMBIENTALE E RIGENERAZIONE URBANA: I PATTI DI COLLABORAZIONE

VERONICA VALENTI

SOMMARIO: 1. Osservazioni introduttive. – 2. La gestione dei beni comuni urbani: i patti di collaborazione. – 2.1 I Regolamenti per l'amministrazione condivisa dei beni comuni. – 3. Beni comuni e tutela della libera concorrenza. – 4. Osservazioni conclusive.

1. Osservazioni introduttive

Il presente contributo si propone di analizzare soluzioni alternative e sussidiarie all'intervento statale rispetto all'emergenza ambientale.

Invero, sul tema, la legislazione italiana appare disorganica e lacunosa e, pertanto, in questo contesto frammentato, diviene fondamentale l'intervento attivo dei cittadini. Alla luce di quanto sopra, non deve sconcertare la circostanza che, nel corso degli ultimi anni, si sia assistito a un notevole incremento delle esperienze di partecipazione dal basso, riconducibili al modello di Amministrazione condivisa, di cui al combinato disposto degli artt. 2,3,5 e 118, co. 4, Cost, che, sancendo il c.d. principio di sussidiarietà orizzontale, impongono di favorire l'autonoma iniziativa dei singoli e dei corpi intermedi anche ai fini del perseguimento dell'interesse pubblico.

In questa prospettiva, la partecipazione attiva dei cittadini, ad esempio, è stata decisiva nella fase di pianificazione e progettazione delle aree urbane per perseguire lo scopo di garantire la continuità della biodiversità.

2. La gestione dei beni comuni urbani: i patti di collaborazione

La partecipazione attiva dei cittadini si è, fra l'altro, sviluppata attraverso i Patti di collaborazione (nel seguito anche solo "Patti"), che, non a caso, sono stati definiti «*il più significativo luogo costituente dei beni comuni*»¹.

I Patti consistono nell'accordo attraverso il quale uno o più cittadini attivi e un soggetto pubblico definiscono termini e condizioni di una reciproca collaborazione per la cura di beni comuni (ivi compresi quelli urbani²), siano essi materiali o immateriali, anche in un'ottica inter-temporale che va oltre il presente.

In altri termini, si tratta di forme innovative di collaborazione pubblico-privato nella gestione dei beni comuni che si propongono di operare a tutela dei diritti delle generazioni non ancora esistenti e dei diritti futuri delle generazioni presenti³.

Nell'ordinamento italiano difetta una nozione codificata di beni comuni (urbani). Perciò, nel silenzio del legislatore, dottrina e giurisprudenza hanno ipotizzato varie formulazioni della suddetta nozione.

Da una parte, la dottrina definisce i beni comuni (urbani) come beni dei quali deve essere garantita una fruizione indivisa, dovendosi impedire «*qualunque uso del bene che disponga regole selettive per il suo accesso al fine di garantirne la buona manutenzione*»⁴. La nozione di bene comune appena riportata, collocandosi nel solco dei lavori condotti dalla Commissione Rodotà, individua una nuova concezione di proprietà, la cui garanzia è strettamente connessa al rispetto dei diritti fondamentali della persona.

Invero, il d.m. 21 giugno 2007, istituiva una Commissione presso il Ministero della giustizia sotto la guida attenta del Prof. Stefano Rodotà che proponeva di identificare i beni comuni come « *cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona*». Questa definizione non è mai stata recepita formalmente dall'ordinamento giuridico interno, nonostante i vari e ripetuti solleciti in tal senso da parte degli operatori più autorevoli del diritto⁵. Tuttavia, benché l'effetto dei lavori compiuti dalla Commissione Rodotà (nel seguito anche solo "Commissione") non sia stato prorompente come sperato, l'attività della stessa ha comunque rappresentato un passaggio tattico fondamentale per riaprire il dibattito sui beni comuni e sulla necessità di approntare loro una maggior tutela.

D'altro canto, la giurisprudenza, invece, ha ricondotto alla nozione di beni comuni quei beni che «*per loro intrinseca natura o finalizzazione risultino, sulla base di una compiuta interpretazione dell'intero sistema normativo, funzionali al perseguimento e al*

¹ U. MATTEI, *Il benicomunismo e i suoi nemici*, Torino, 2015, 10.

² Il Regolamento sulla collaborazione cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani, Bologna, 2014, art. 2, co. 1, lett. a), definisce i beni comuni urbani come «*i beni, materiali, immateriali e digitali, che i cittadini e l'Amministrazione, anche attraverso procedure partecipative e deliberative, riconoscono essere funzionali al benessere individuale e collettivo, attivandosi di conseguenza nei loro confronti ai sensi dell'art. 118 ultimo comma Costituzione, per condividere con l'amministrazione la responsabilità della loro cura o rigenerazione al fine di migliorarne la fruizione collettiva*».

³ In tal senso, Comune di Torino, Regolamento per il governo dei beni comuni urbani nella città di Torino, art. 2, co. 1, lett. a), 2020.

⁴ F. GIGLIONI, *Le città come ordinamento giuridico*, in *Federalismi*, spec./2018, 30 ss.

⁵ Da ultimo, G. ALPA, *Proprietà privata, funzione sociale, poteri pubblici di «conformazione*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 3/2022, 599 e ss.

soddisfacimento degli interessi della collettività»⁶ il cui carattere peculiare risiederebbe nella «loro relazione qualificata e particolare con la comunità» e nell'essere «non solo preordinati a soddisfare un interesse pubblico, ma ancorati e amministrati da una comunità di riferimento»⁷.

Seppur le due formulazioni non siano perfettamente sovrapponibili, esse sono accomunate da un elemento, ovverosia dalla circostanza che il bene comune viene identificato come una *res* la cui salvaguardia è funzionale all'esercizio dei diritti fondamentali dell'uomo. Pertanto, qual che sia la definizione da preferire, emerge *ictu oculi* come la tutela dei beni comuni debba esplicarsi attraverso la compartecipazione alla funzione di salvaguardia degli stessi sia della Pubblica amministrazione sia dei privati le cui volontà, nell'ordinamento italiano, si incontrano nei Patti.

Tali Patti presuppongono, dunque, una nuova concezione di Pubblica Amministrazione, da intendersi quale entità che è deputata non solo ad esercitare funzioni e/o ad erogare servizi ma anche a partecipare unitamente ai cittadini alla realizzazione dell'interesse pubblico alla tutela dell'ambiente. In questa prospettiva, il pubblico sostiene i comportamenti e gli impegni assunti volontariamente dalla collettività, ferme restando le tradizionali prerogative amministrative. In altri termini, gli enti pubblici e i cittadini si trovano a collaborare, nella consapevolezza che la riuscita dell'interesse pubblico «dipende dalla disponibilità di una varietà di mezzi e strumenti operativi e, non ultimo, dall'instaurazione di una efficace collaborazione tra amministrazione e privati, chiamati ad un ruolo di co-decisorio in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale»⁸. L'individuazione e la compiuta realizzazione degli interessi pubblici può compiersi solo con la condivisione di reciproche "esperienze" che deve rinvenire i suoi pilastri nei principi di fiducia reciproca, inclusività e apertura, informalità⁹.

I Patti di collaborazione, così delineati, in disparte ogni discorso sulla loro natura giuridica¹⁰, atteso che dovrà attuarsi un equo bilanciamento tra interessi in gioco al fine di pervenire a una decisione finale ponderata, richiedono lo svolgimento di un procedimento con una struttura tipicamente trifasica, suddiviso in fase di iniziativa (privata o pubblica), di istruttoria (nel contraddittorio con tutte le parti interessate) e da ultimo, di decisione, attraverso cui la volontà della Pubblica amministrazione viene traspunta nel Patto.

⁶ Cass.Civ., Sez. Un., 14 febbraio 2011, n. 3665, in *Giust. civ. Mass.* 2/2011, 245 ss.

⁷ S. FOÀ - V. VIALE, *La tutela amministrativa dei beni comuni*, in *volerelaluna.it*.

⁸ G. TORELLI, *Le ultime frontiere del recupero e della valorizzazione del patrimonio urbano: gli usi temporanei*, in *Diritto Amministrativo*, 2/2021, 475 e ss.

⁹ LABSUS, *Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazioni per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni urbani*, art. 3, 2020.

¹⁰ Sulla natura giuridica dei patti, P. MICHIARA, *I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. L'esperienza del Comune di Bologna*, Bologna, 2/2016; A. GIUSTI, *I patti di collaborazione come esercizio consensuale di attività amministrativa non autoritativa*, in *Gestire i beni comuni urbani. Modelli e prospettive. Atti del convegno di Torino, 27-28 febbraio 2019*, in R.A. ALBANESE - E. MICHELAZZO - A. QUARTA (a cura di), Catanzaro, 2020, 19 e ss.

2.1 I Regolamenti per l'amministrazione condivisa dei beni comuni

Al fine di individuare i beni comuni suscettibili di essere sottoposti alle forme di collaborazione dei Patti, le Amministrazioni hanno provveduto a dotarsi dei c.d. Regolamenti per l'Amministrazione condivisa dei beni comuni (nel seguito anche solo i "Regolamenti") elaborati dalla Associazione Labsus¹¹.

Alla data della pubblicazione del presente articolo, sono già ben 278 le amministrazioni che hanno adottato i suddetti Regolamenti sulla base dei quali, in un'ottica procedimentale, possono procedere alla successiva stipula dei Patti.

I Regolamenti realizzano un nuovo modello di *governance* dell'azione pubblica, attraverso cui si realizzano una sorta di "affiancamento" di Amministrazione e cittadini che si occupano di tutelare un bene comune specifico. Negli ultimi anni, si è assistito a un notevole e progressivo proliferare di Regolamenti, motivo per cui la dottrina si è interrogata sulla relativa causa. Come noto, le fonti normative dovrebbero ispirarsi al principio di sinteticità, chiarezza espositiva e massima accessibilità, obiettivi che tuttavia non sempre vengono raggiunti. Sennonché, diversamente a quanto accaduto nella prassi, i Regolamenti non solo hanno tratto la loro origine dai suddetti principi ma sono altresì riusciti a garantire una loro piena attuazione grazie ad alcune loro peculiarità intrinseche tra cui il fatto di a) rappresentare uno strumento facilmente intelligibile, permettendo a chiunque, non solo agli operatori del diritto, di comprenderne la portata e il contenuto; b) sorgere tutti da un unico modello standard (elaborato dall'associazione Labsus); c) avere costi contenuti di elaborazione; d) essere facilmente adattabili alle diverse situazioni.

3. Beni comuni e tutela della libera concorrenza

Come anticipato, i Patti nascono, dunque, dalla volontà comune di Pubblica amministrazione e collettività di imprimere un'accelerazione alla realizzazione di interventi a tutela di beni comuni, nell'ottica di garantire lo sviluppo sostenibile del contesto urbano (si pensi, a fini esemplificativi, al recupero di beni confiscati alla mafia per renderli luoghi dall'alto valore socio-educativo¹² o alla riqualificazione di uno spazio pubblico installandovi piastrelle smart, lampioni alimentati a energia solare per risparmiare CO₂¹³).

Tutto ciò può assumere rilievo anche dal punto di vista economico.

¹¹ Il primo Regolamento sull'amministrazione condivisa è stato adottato dalla città di Bologna nel 2014 (il 6 ottobre 2022 il Comune ha adottato un nuovo Regolamento e per garantirne la massima applicazione è istituito un Comitato d' impulso e monitoraggio, nonché si è provveduto a modificare lo statuto comunale, riconoscendo la programmazione e la progettazione condivise come strumenti primari della relazione tra Amministrazione e soggetti civici).

¹² M.V. FERRONI, *Rigenerazione urbana e riuso temporaneo dei beni: i beni confiscati alla criminalità organizzata*, in *Sociologia urbana e rurale*, Milano, 128/2022, 71-82.

¹³ Progetto Piazze Aperte, Comune di Milano, in <https://www.comune.milano.it/aree-tematiche/quartieri/piano-quartieri/piazze-aperte>.

Per tutto quanto sopra, ci si è interrogati circa il rapporto con la disciplina di cui D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, (c.d. Codice dei Contratti Pubblici). In particolare, la questione si è posta con riferimento agli obblighi di evidenza pubblica a tutela della libera concorrenza, muovendo dalla constatazione che alcuni Regolamenti contengono al proprio interno previsioni che richiamano anche espressamente¹⁴ l'applicazione delle regole preposte all'affidamento di servizi, forniture e lavori pubblici.

Orbene, per evitare conclusioni irragionevoli, occorre indagare la volontà del legislatore sul punto. Da una breve disamina della normativa esistente può osservarsi quanto segue:

a) è lo stesso oggetto dei Patti ad escludere l'applicabilità del Codice dei Contratti Pubblici, non trattandosi di acquisto di beni, servizi o lavori¹⁵;

b) l'art. 20 del Codice dei Contratti Pubblici prevede che *«il presente codice non si applica al caso in cui un'amministrazione pubblica stipuli una convenzione con la quale un soggetto pubblico o privato si impegni alla realizzazione, a sua totale cura e spesa e previo ottenimento di tutte le necessarie autorizzazioni, di un'opera pubblica o di un suo lotto funzionale o di parte dell'opera prevista nell'ambito di strumenti o programmi urbanistici, fermo restando il rispetto dell'articolo 80»*. In altri termini, la norma prescrive che, laddove l'intervento del cittadino sia effettuato a meri fini solidaristici, senza alcun scopo di lucro, non sia possibile applicare la normativa codicistica, ferma restando comunque la necessità di applicare alla selezione dei cittadini a cui affidare la cura di un bene pubblico i principi che devono informare qualsivoglia attività amministrativa (es. a tal fine, laddove l'iniziativa provenga dall'Ente pubblico, questo dovrà provvedere a pubblicare sul proprio sito istituzionale un Avviso *ad hoc* con cui dichiara aperta la fase della presentazione delle proposte da parte dei cittadini attivi nonché volto a individuare il bene comune urbano oggetto della collaborazione). Invero, sul punto, il Consiglio di Stato, nel parere reso sullo schema del Codice dei Contratti Pubblici¹⁶, ha chiarito che qualsiasi intervento sui beni comuni, anche se effettuato da terzi nell'interesse dell'intera collettività, ha comunque ad oggetto un'opera pubblica e pertanto la Pubblica Amministrazione deve perseguire l'interesse pubblico alla corretta realizzazione della stessa da parte di soggetti professionalmente qualificati e in possesso di tutti i necessari requisiti morali. Contestualmente, il Consiglio di Stato ha altresì precisato che la sottrazione della convenzione conclusa ai sensi dell'art. 20 citato, può giustificarsi esclusivamente nel caso in cui non sussista in favore del privato alcuna controprestazione da parte dell'Amministrazione e l'operazione stessa si configuri come atto di liberalità e gratuità (ad eccezione di alcune forme di sostegno indirette, come la fornitura di beni di consumo in comodato d'uso o l'accollo delle utenze dei beni oggetto delle attività di rigenerazione);

c) la sinallagmaticità della convenzione stipulata tra cittadini e Pubblica Amministrazione per la rigenerazione dei beni comuni deve escludersi *ex se*. Occorre

¹⁴ V. ad. es. art. 6, co. 4, Regolamento del Comune di Pistoia o art. 12, co. 5, Comune di Bibbiena in cui è previsto che *«resta ferma, per i lavori eseguiti, la normativa vigente in materia di requisiti e qualità degli operatori economici, esecuzione e collaudo di opere pubbliche»*.

¹⁵ R.A. ALBANESE - E. MICHELAZZO, *Manuale di diritto dei beni comuni urbani*, Torino, 2020, 121.

¹⁶ Consiglio di Stato, Comm.spec., parere 1° aprile 2016, n. 855, in *giustizia-amministrativa.it*.

considerare che nel diritto dei beni comuni (urbani), i Patti organizzano in maniera cooperativa e solidale il governo di un bene comune. Pertanto, prescindendo dall’esplicito richiamo dell’articolo 20 del Codice dei Contratti Pubblici, può concludersi che la disciplina sui contratti pubblici non si applica a tali interventi. Invero, giova ribadire che i Patti realizzano un assetto di interessi che non è esclusivamente riconducibile alle parti che danno luogo al rapporto convenzionale in quanto «*i soggetti “terzi” non sono mai davvero del tutto “estranei” rispetto al patto di collaborazione, potendo interagire in diversi modi (dalla fruizione occasionale all’adesione al patto con assunzione della qualità di cittadini attivi) con il programma negoziale definito da amministrazione pubblica e cittadini attivi*»¹⁷.

Pertanto, ricorrendo tutte le suddette condizioni, non può che concludersi per escludere l’applicabilità del Codice dei Contratti Pubblici ai Patti ancorché la selezione del cittadino a cui affidare l’amministrazione condivisa di un bene comune (urbano) debba comunque avvenire secondo canoni di trasparenza e imparzialità.

4. Osservazioni conclusive

L’ambiente urbano è un bene comune da tutelare anche nell’interesse delle future generazioni, in quanto necessario per garantire la continuità della biodiversità.

Invero, come da ultimo ricordato dalla giurisprudenza, l’ambiente deve essere inteso «*non già quale mero bene o materia competenziale, bensì come valore primario e sistemico, considerato altresì il progressivo rilievo che, anche a livello sovranazionale, hanno assunto le tematiche della tutela paesistico-ambientale e dell’uso razionale delle risorse naturali (principiando, a livello comunitario, dall’Atto unico europeo del 1987, con il quale è stato introdotto, nel corpus del Trattato CEE, il nuovo titolo “Ambiente”, ora trasfuso negli artt. 191 e ss. del TFUE)*»¹⁸. In altre parole, gli “ecosistemi”¹⁹ devono essere tramandati alle future generazioni attraverso una regolamentazione che valorizzi la collaborazione dei cittadini.

Nell’ottica di garantire all’ambiente una tutela piena ed effettiva anche nell’ecosistema urbano, è chiaro che l’intervento attivo dei cittadini mediante i Patti consente alla Pubblica Amministrazione di coniugare l’esigenza di fronteggiare l’emergenza ambientale con l’esigenza di garantire una ordinata gestione delle risorse economiche: infatti, i Patti a) permettono di contenere la spesa pubblica e salvaguardare l’equilibrio di bilancio che, soprattutto alla luce del caro energia, rischia di essere compromesso; b) da un punto di vista sociologico, divengono strumento fondamentale per rivitalizzare il senso di appartenenza dei cittadini alla comunità nonostante le crisi provocate dall’emergenza sanitaria da Covid-19, e più recentemente, dalla crisi russo -

¹⁷ R. CAVALLO PERIN, *Proprietà pubblica e uso comune dei beni tra diritti di libertà e doveri di solidarietà*, in *Manuale di diritto dei beni comuni urbani*, cit., 275 e ss.

¹⁸ TAR Roma, Sez. II quater, 13 giugno 2022, n. 7779, in *giustizia-amministrativa.it*.

¹⁹ Sulla qualificazione della città come ecosistema, M. ALBERTI, *Lo scenario/Città, spazio ecologico e sostenibilità*, in *Equilibri, Rivista per lo sviluppo sostenibile*, 1/1998, 5-16.

ucraina, che hanno creato grande incertezza sul futuro e alimentato la crescente distanza tra cittadini ed istituzioni²⁰.

In conclusione, ciò che emerge è che l'Amministrazione condivisa dei beni comuni può essere considerata «una nuova frontiera del diritto dell'ambiente»²¹ poiché evoca problematiche quali inquinamento, smog, consumo suolo e riduzione del verde e si propone di fornire a queste una risposta congrua attraverso una soluzione innovativa e partecipata.

Alla luce di quanto sopra, considerato tra l'altro che l'Amministrazione condivisa opera in coerenza con l'Obiettivo 11 dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile "Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili", per il futuro non può che attendersi un'ulteriore espansione di questo strumento, particolarmente flessibile e pertanto efficace per gli Amministratori locali (e non solo) per perseguire gli obiettivi connessi al miglioramento dell'ambiente (urbano), quali una più efficiente gestione del ciclo dei rifiuti e della qualità dell'aria, oltre che per procedere alla riqualificazione e rigenerazione di spazi oggi inutilizzati.

²⁰ G. ARENA, *Il diritto dell'amministrazione condivisa*, in E. CARLONI, A. PIOGGIA, B. PONTI (a cura di), *Lo sguardo del giurista e il suo contributo all'amministrazione in trasformazione. Scritti in onore di Francesco Merloni*, Torino, 2021, 4 ss.

²¹ A. SOLA, *I privati nella gestione delle emergenze ambientali: i patti di collaborazione*, in *ambientediritto.it*, 1/2019, 1-17.