

I PRIVATI NELLA GESTIONE DELLE EMERGENZE AMBIENTALI: I PATTI DI COLLABORAZIONE

Agostino Sola

Abstract: *This article aims to analyze the institution of collaborations agreements: those agreements between Administration and citizens with whom the latter put in place interventions of regeneration or management of urban and territorial common assets and generally in all those emergency situations in which the only public intervention was not able to satisfy the common interest. The main principle that involve the collaborations agreements is the horizontal subsidiarity, a new paradigm for the relationship between citizens and State in which both collaborate to reach the best common interest.*

INDICE: **1.** Il nuovo paradigma dell'amministrazione: la sussidiarietà orizzontale – **2.** I patti di collaborazione – **3.** I patti di collaborazione a tutela dell'ambiente. Alcune esperienze pratiche. – **4.** Conclusioni

1. Il nuovo paradigma dell'amministrazione: la sussidiarietà orizzontale.

La complessità dell'attuale periodo storico¹ sta aumentando la sensibilità verso il tema della partecipazione dei cittadini nella gestione della *res publica*, sia attraverso un maggior coinvolgimento nei processi decisionali - l'esempio è quello del *débat public*, sia attraverso la possibilità di attivare percorsi di cittadinanza attiva.

Attraverso la partecipazione dei privati nella gestione degli interessi pubblici si vengono a realizzare forme di democrazia partecipativa ed amministrazione condivisa, concetti simili ma non uguali: con la prima, i cittadini partecipano alle scelte politiche; con la seconda, i cittadini si incontrano con l'amministrazione per realizzare insieme il fine pubblico più idoneo a soddisfare le esigenze locali, non solo decisione ma anche attuazione condivisa delle scelte.

Il modello di amministrazione condivisa è complementare alle forme di democrazia partecipata: con questo paradigma si supera definitivamente il tradizionale sistema amministrativo ottocentesco, fondato sulla contrapposizione tra Stato e cittadino, in favore di un metodo di realizzazione dell'interesse generale di tipo collaborativo² in cui il cittadino è protagonista³.

L'amministrazione condivisa rappresenta la concreta declinazione del principio di sussidiarietà orizzontale cristallizzato dall'art. 118 Cost., mediante il quale si prevede che Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato *agevolino e favoriscano* l'iniziativa dei cittadini, singoli o associati, nel perseguimento di attività di interesse generale, *id est* l'interesse dalla comunità di riferimento.

Attraverso il principio di sussidiarietà orizzontale, l'interesse da pubblico, proprio dello Stato-apparato diventa generale, proprio dello Stato-comunità, alla cui individuazione partecipa e collabora la stessa realtà locale di riferimento.

Le applicazioni concrete del principio di sussidiarietà orizzontale svolgono anche una funzione di emancipazione giuridica di esperienze che altrimenti non rivestirebbero rilievo sociale o che, al più, sarebbero confinate nell'autonomia privata. Questo fenomeno prende il nome di autoproduzione sociale di attività di interesse generale, ed è il fenomeno per cui iniziative radicate nelle realtà comunali a livello di quartiere, che nascono come pratiche informali, maturano nel tempo come esempi emblematici di amministrazione condivisa⁴ e trovano formale riconoscimento, sostegno e promozione da parte dell'amministrazione locale. Le attività di cura dei beni comuni, ad esempio, inizialmente compiute in maniera spontanea ed autonoma dai cittadini sono state in larga parte disciplinate dai Regolamenti comunali, nella definizione dei ruoli e responsabilità dei cittadini e delle amministrazioni.

1 Ne sono un chiaro segnale la crisi della rappresentanza politica, il tasso elevato di assenteismo alle elezioni, l'aumento dell'estremismo e la diffidenza e il discredito nei confronti della cosa pubblica e delle istituzioni, nazionali e sovranazionali.

2 G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1997, p. 29.

3 Secondo il paradigma del nuovo cittadino teorizzato già da Feliciano Benvenuti in F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, Marsilio, 1994, p. 23.

4 L'idea viene ripresa da F. GIGLIONI, *Forme di cittadinanza legittimate dalla sussidiarietà*, in *Diritto e società*, 2/2016, p. 315.

Tramite queste nuove spinte partecipative⁵ i privati non sono più destinatari dell'attività amministrativa, passivi e portatori di bisogni da soddisfare, ma ne diventano corresponsabili, portatori di risorse e spinte innovative per la realizzazione degli interessi generali.

Non si può prescindere l'analisi del principio di sussidiarietà orizzontale dalla stretta correlazione con i principi contenuti negli artt. 2 e 3 della Costituzione⁶. Tramite la promozione ed agevolazione dell'autonoma iniziativa dei cittadini vengono tutelate le formazioni sociali ove si svolge la personalità dell'individuo e, ponendo in essere attività di natura solidaristica, si rimuovono anche quegli ostacoli che si frappongono al pieno sviluppo della persona umana. In questo modo viene valorizzato anche un utilizzo sociale della libertà dei singoli, i quali, collaborando al perseguimento dell'interesse generale della collettività, adempiono indirettamente ai doveri inderogabili di solidarietà, di cui all'art. 2 Cost.. Ed in tal senso vi è anche chi riconosce nella sussidiarietà orizzontale una nuova chiave di lettura dell'art. 1 della Costituzione: una riappropriazione della sovranità appartenente al popolo, tramite lo sviluppo di un modello sociale in cui tutti i cittadini concorrono alla definizione dell'interesse generale per promuovere il pieno sviluppo delle capacità individuali.⁷

Nel modello condiviso di governo sostenibile dei territori, la partecipazione dei privati si presenta quale snodo imprescindibile delle dinamiche democratiche, il cui terreno d'elezione si ritrova negli enti locali, specialmente i Comuni: la partecipazione democratica diventa uno strumento di "buon governo" per rispondere in maniera ottimale alle esigenze locali e per mobilitare le energie sociali. La domanda, retorica e polemica, è se si può «pensare di staccare il comune, la sua organizzazione, il modo di svolgere le sue funzioni dalla sussistenza e operatività reale della sua comunità di riferimento»⁸. La risposta, ovviamente negativa, trova la sua ragion d'essere nella necessità di costruire elementi di raccordo tra le amministrazioni e le loro comunità, forte della stretta identificazione che si ha tra il Comune e la comunità di riferimento, ove non vi sono, in astratto, interessi contrapposti o mediati, come per gli enti territoriali superiori. Il Comune, dunque, si identifica ed opera per mezzo della propria comunità di riferimento: è l'ente più rappresentativo ed è il luogo ove si sono sempre concretizzati i primi esempi di partecipazione locale⁹.

5 Si definisce la sussidiarietà orizzontale come luogo di spinte partecipative in G. COTTURRI, *Novità e portata progressiva della sussidiarietà orizzontale nella Costituzione italiana*, in <http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/COTT/COTTURRI-Suss-Orizz-Cespe.pdf>, p. 3.

6 M. V. FERRONI, *Le forme di collaborazione per la rigenerazione di beni e spazi urbani*, in *Nomos*, 2017, 3, pp. 6-7.

7 G. ARENA, *Amministrazione e società: il nuovo cittadino*, in *Riv. Trim. Dir. Pubblico*, 2017, pp. 44-45.

8 U. ALLEGRETTI, *Modelli di partecipazione e governance territoriale. Prospettive per i processi partecipativi nei comuni dopo le circoscrizioni*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 2/2011, p. 207.

9 Il richiamo è alle prime forme di partecipazione locale: le consulte popolari cittadine del 1946, istituite dal Sindaco Dozza ovvero le consulte di quartiere, introdotte da Dossetti fino alla più recente introduzione delle circoscrizioni (l. n. 278/1976). Interessante anche un dato fornito da Labsus nel rapporto 2017 (http://www.labsus.org/wp-content/uploads/2018/01/Rapporto_Labsus_2017.pdf) che ci mostra come la necessità di regolare i rapporti cittadini-amministrazione sia più forte nei Comuni di maggiori dimensioni (oltre i 20.000 abitanti) dove si concentra il 64% dei patti; non si rilevano patti in Comuni al di sotto dei 2.000 abitanti: si è portati a ritenere che, al di sotto di una certa ampiezza del Comune, i patti potrebbero essere considerati superflui a fronte di una maggiore facilità di individuare interventi

Le forme di amministrazione condivisa costituiscono un metodo per rendere efficace e duratura l'azione amministrativa rendendola indipendente dai cambiamenti delle maggioranze consiliari¹⁰.

Sulla base di queste spinte, ma anche dell'influsso europeo¹¹, ci si trova innanzi ad un nuovo modello di *governance* urbana che deve tener conto delle nuove esigenze della democrazia e che aspiri alla formazione di cittadini responsabili, attivi e informati per la creazione di una città sostenibile.

Per rispondere al mutamento in atto, si assiste alla diffusione di un nuovo strumento di governo: Regolamenti con i quali i Comuni disciplinano la collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e gestione dei beni comuni, *id est* la base giuridica in cui trovano fondamento i patti di collaborazione, frutto del confronto e dialogo tra enti locali e cittadini. L'ambito in cui i cittadini possono attivarsi ed essere sostenuti dal Comune copre una serie indeterminata di azioni aggiuntive, integrative od ulteriori rispetto ai compiti che l'ente locale è tenuto a svolgere.

2. I patti di collaborazione.

SOMMARIO: 2.a) Introduzione – 2.b) La natura giuridica dei patti di collaborazione – 2.c) La formazione dei patti di collaborazione – 2.d) I beni ad oggetto del patto – 2.e) La rigenerazione come nuova funzione amministrativa

a) Introduzione

Lo strumento mediante il quale sta trovando grande applicazione il principio di sussidiarietà orizzontale è il patto di collaborazione, adottato dai Comuni per il perseguimento delle finalità di promozione dell'autonoma iniziativa dei cittadini nello svolgimento di attività di interesse generale, unico atto in cui amministratori e cittadini ricoprono una posizione paritaria.

Pur trovando fondamento direttamente nel principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, comma 4 della Costituzione e potendo, dunque, operare senza intermediazione normativa, il patto di collaborazione è sempre preceduto da un Regolamento comunale che ne delimita il campo d'applicazione e le modalità di conclusione. È un atto presupposto ma

condivisi grazie alle ridotte dimensioni dell'ente.

10 Uno dei principali ostacoli all'efficacia dell'esercizio delle funzioni amministrative si individua nei continui mutamenti della compagine politica, sin dal livello ministeriale, impedendo di fatto l'attuazione di interventi strutturali profondi e duraturi; è evidente come strumenti e forme di amministrazione condivisa possano superare la frammentarietà politica sottesa all'azione amministrativa.

11 «Le città europee hanno la responsabilità di costruire un modello di *governance urbana* che prenda in considerazione le nuove esigenze della democrazia, in particolare nella sua dimensione partecipativa. Rappresentano un potenziale per la necessaria rivitalizzazione democratica delle nostre società» così la Carta urbana europea II, *Il manifesto per una nuova urbanità*, punto 13, 2008.

non essenziale¹² che trova la propria giustificazione nella necessità di definire a priori interventi e modalità della collaborazione, evitando, in questo modo, possibili sconfinamenti e prevenendo possibili conflittualità negative: i patti, infatti, sono suscettibili di interferire con tutti i settori della vita sociale e, quindi, almeno potenzialmente, potrebbero intersecarsi con tante altre norme, anche primarie, dettate per le diverse materie. Lo strumento regolamentare, infatti, è costruito per fornire una disciplina giuridica di base ad ipotesi di collaborazione molto diverse tra loro.

Il primo caso di regolamento comunale per l'adozione di patti di collaborazione si incontra nel Regolamento di Bologna, presentato nel febbraio 2014, dal quale hanno poi preso ispirazione i successivi. Attualmente i Comuni dotati di Regolamento per l'amministrazione condivisa sono 189 ed i Comuni che hanno avviato la procedura per approvare il Regolamento sono 56; la rilevanza del fenomeno la si riscontra comparando il dato che si aveva nel 2016: i Comuni che si erano dotati di Regolamenti erano 86, e 78 quelli in fase di approvazione.¹³ Ben maggiori i numeri dei patti di collaborazione poi stipulati: nel rapporto Labsus 2017 se ne sono rinvenuti 390, attivi e diffusi su tutto il territorio nazionale, ma in realtà i numeri sono molto maggiori.

Nel patto di collaborazione si stabiliscono di volta in volta gli obiettivi della collaborazione, contribuendo così ad avere un sistema che, pur mantenendo una struttura fondamentale unitaria¹⁴, si differenzia per i contenuti: soggetto proponente¹⁵, diverso utilizzo degli elementi spazio-temporali¹⁶, modalità di azione, cause di sospensione o interruzione del rapporto, regole per la fruizione del bene, riparto di responsabilità ed eventuali agevolazioni. L'elemento più caratteristico di questa differenziazione, però, si riscontra nei diversi

12 Nella sua introduzione al Rapporto Labsus 2015, il Prof. G. Arena riconosce che «dal punto di vista strettamente tecnico-giuridico potrebbe sembrare azzardata la scelta, in assenza di leggi in materia, di dare attuazione con un regolamento comunale ad un principio costituzionale», p. 7, in http://www.labsus.org/wp-content/themes/Labsus/media/Rapporto_Labsus_2015_Amministrazione_condivisa_dei_beni_comuni.pdf.

Ma anche G. ARENA, *Cosa sono e come funzionano i patti per la cura dei beni comuni. Prosegue la riflessione sul diritto dell'amministrazione condivisa*, in <http://www.labsus.org/2016/02/cosa-sono-e-come-funzionano-i-patti-per-la-cura-dei-beni-comuni/>.

F. GIGLIONI, *La rigenerazione dei beni urbani di fonte comunale in particolare confronto con la gestione del territorio, La rigenerazione di beni e spazi urbani – contributo al diritto delle città*, a cura di F. DI LASCIO e F. GIGLIONI, Il mulino, Bologna, 2017, p. 216- 217: «I regolamenti citati costituiscono così una chiara espressione di predisposizione di strumenti finalizzati al raggiungimento di politiche di collaborazione per la rigenerazione di spazi e beni urbani, attraverso cui, in parte, si realizzano i doveri di solidarietà e, in parte, il principio di eguaglianza, come espressi dagli articoli 2 e 3 della Costituzione. In questi termini il principio di legalità si considera ugualmente rispettato pur attraverso un collegamento diretto che l'amministrazione locale pone con la Costituzione, senza il filtro della legge formale».

Anche M. V. FERRONI, *Le forme di collaborazione per la rigenerazione di beni e spazi urbani*, in *Nomos*, 2017, 3, p. 8.

13 I dati citati sono stati ricavati dal sito <http://www.labsus.org/i-regolamenti-per-lamministrazione-condivisa-dei-beni-comuni/> (consultato in data 12 febbraio 2019); Labsus è un'associazione senza scopo di lucro che svolge attività di ricerca e promozione del principio di sussidiarietà; ha collaborato alla redazione del Regolamento di Bologna nel 2014.

14 Medesimi principi ispiratori, articolazione in proposta e accordo, incontro della volontà del Comune e della cittadinanza attiva ed il fondamento normativo nel Regolamento comunale di riferimento.

15 Che può essere l'amministrazione stesso ovvero l'iniziativa dei privati, più o meno indirizzata dal Comune.

16 L'indagine compiuta nel rapporto *Labsus 2017* cit. dimostra che più della metà dei patti di collaborazione ha una durata non superiore ad un anno (56% dei patti se si sommano gli interventi occasionali, quelli di durata inferiore a un anno e quelli di durata annuale).

interventi che si intendono realizzare: le attività di interesse generale ad oggetto del patto di collaborazione sono, infatti, molto vaste. Le aree di intervento prevalenti sono l'ambiente e il verde urbano (38%), seguite dall'arredo urbano (25%) e prevedono al loro interno la manutenzione di aree verdi, aiuole, parchi e giardini così come una serie di interventi finalizzati alla cura dell'arredo urbano (panchine, piazze, spazi pubblici). La previsione di questi interventi sul verde urbano è spesso finalizzata anche al perseguimento di diversi interessi ed obiettivi: dall'inclusione sociale (casi in cui la cura del verde è affidata a disabili o anziani) alla cura dei beni culturali (una villa all'interno di un parco).

Non essendo possibile individuare una sola ed unica finalità nei patti di collaborazione, emerge la loro duttilità e versatilità nel contenuto potenziale che li rende strumenti preordinati alla risoluzione concreta di problemi, tanto minuti e circoscritti (tramite piccoli interventi di cura occasionali, che si possono esaurire in una sola prestazione o fornitura episodica), quanto questioni di grande rilevanza e ampiezza.¹⁷

Pur nella originalità ed unicità di ciascun patto, si individua un criterio di classificazione in tre categorie, in base agli interventi proposti: interventi di cura, gestione condivisa e interventi di rigenerazione.¹⁸ Spesso, però, sono gli stessi Regolamenti a definire a quale tipo di intervento potrà essere rivolto il patto, descrivendone finalità, metodologie, modalità di pubblicità e proponendone suddivisioni in tipologie a seconda dell'entità dell'azione di cura, di eventuali gestioni diversificate e della specificità in ordine alle responsabilità e alle tutele assicurative.¹⁹

Nella prassi applicativa, tuttavia, si riconoscono due ulteriori categorie di patti di collaborazione, distinte in relazione al grado di complessità degli interventi concordati: il patto di collaborazione ordinario, o semplice, e il patto di collaborazione complesso. Maggiore sarà la complessità degli interventi necessari, maggiormente complessa sarà anche la struttura dei patti di collaborazione.

¹⁷Un'associazione che propone di prendersi cura della cinta muraria della propria città, con il consenso della soprintendenza dei beni architettonici in quanto bene sottoposto a vincolo; associazioni rappresentative di famiglie con persone disabili che si impegnano sul tema del miglioramento dell'accessibilità urbana per garantire la fruizione della città ad ogni tipo di utenza; le azioni di rigenerazioni di un parco che possono servire a promuovere la cultura della reciprocità tra nuovi e vecchi abitanti di un quartiere; ipotizzare l'uso di uno spazio abbandonato per la semplice ragione che possa ospitare un'attività nuova socialmente utile.

¹⁸La distinzione, operata dal Regolamento di Bologna del 2014, sulla base del contenuto del Regolamento di Bologna del 2014, viene riportata da D. CIAFFI e P. BONASORA, *Patti in Italia: Riflessioni in termini qualitativi e primi numeri*, Rapporto Labsus 2016, p. 25, in http://www.labsus.org/wp-content/uploads/2016/01/rapportolabsus16_05.pdf. Gli **interventi di cura** sono «*volti alla protezione, conservazione e manutenzione dei beni comuni urbani per garantirne fruibilità e qualità*», raccolgono quei patti attraverso cui vengono restituiti alla comunità spazi non curati: rappresentano spesso il primo, decisivo, passo per essere cittadini attivi. Nella **gestione condivisa** l'elemento determinante è la capacità di inclusione di altri cittadini e organizzazioni. Diviene più evidente il rapporto di co-progettazione con l'amministrazione comunale per il raggiungimento di obiettivi indicati in maniera esplicita attraverso determinate azioni inclusive. Gli **interventi di rigenerazione**, invece, «*incidono sul miglioramento della qualità della vita nella città*» attraverso patti di collaborazione su beni materiali e immateriali, innescando processi sociali di natura anche economica.

¹⁹L'art. 5 del Regolamento di Bologna descrive i patti di collaborazione quale «*strumento con cui Comune e cittadini attivi concordano tutto ciò che è necessario ai fini della realizzazione degli interventi di cura e rigenerazione dei beni comuni*», specificando poi che il contenuto del singolo patto è variabile e va redatto avuto riguardo alle effettive necessità di regolazione che la collaborazione richiede. Evitando una rigida configurazione tassativa del contenuto si garantiscono quelle duttilità e versatilità proprie del patto.

Il patto di collaborazione ordinario, o semplice, ha ad oggetto interventi di cura di modesta entità, anche ripetuti nel tempo sui medesimi spazi e beni – quali la pulizia, l'imbiancatura, la piccola manutenzione ordinaria, le attività culturali e formative. Il patto di collaborazione complesso, invece, ha ad oggetto interventi di cura o rigenerazione su spazi e beni comuni, aventi un significativo valore storico, culturale o economico, che implicano la messa a punto di attività complesse e/o innovative, tese, più specificamente, al loro recupero, trasformazione e/o gestione continuata nel tempo.

Alla minore o maggiore complessità del patto corrisponderà anche un iter procedimentale più o meno semplificato.²⁰

b) La natura giuridica dei patti di collaborazione.

La complessità dei patti di collaborazione non risiede tanto nel loro contenuto quanto nella difficile definizione della loro natura giuridica: se in alcuni Regolamenti (Bologna, art. 1, comma 3 del Regolamento) si prevede che «*la collaborazione tra cittadini e amministrazione si estrinseca nell'adozione di atti amministrativi di natura non autoritativa*», in altri (Caserta, art. 1, comma 3 del Regolamento del 2016) si prevede che «*la collaborazione tra cittadini e amministrazione si estrinseca nell'adozione di atti di diritto comune e ove occorra di atti amministrativi*», in altri ancora (Lucca, 2017) non si indaga la natura giuridica dell'atto.

Pur frequente nella maggioranza dei Regolamenti, la tesi per la quale i patti di collaborazione sono definiti atti amministrativi di natura non autoritativa, richiamando così l'art. 1, comma 1*bis*, l. n. 241/1990 che per l'adozione di tali atti prevede l'applicazione delle norme di diritto privato, presenta dei profili critici che non consentono di aderirvi.²¹ Basti pensare che con questa impostazione si preclude la facoltà di recesso dell'amministrazione per sopravvenuti motivi di interesse generale.

In realtà, dunque, è necessario il riconoscimento di poteri di natura pubblicistica in capo al Comune che consentano una costante ponderazione degli interessi pubblici, anche laddove ne sorgano di nuovi, proprio in ragione dell'oggetto dei patti. Anche l'attribuzione di una destinazione funzionale alla soddisfazione dell'interesse generale ai beni oggetto del patto di collaborazione, che non sono nella disponibilità delle parti, avviene in ragione dell'esistenza di interessi pubblici da tutelare nei confronti della comunità di riferimento. Lo stesso riconoscimento ed individuazione dei beni oggetto del patto di collaborazione è frutto di un giudizio discrezionale dell'amministrazione e, come tale, sottoposto alle regole di diritto pubblico.

20 Ad esempio, si potrebbe rendere necessaria l'acquisizione ordinaria di nulla osta e atti di assenso delle soprintendenze competenti laddove ad oggetto del patto vi siano beni vincolati; la giunta comunale potrebbe essere coinvolta a valutare la sussistenza dell'interesse generale, sottesa alla realizzazione del patto di collaborazione complesso. Il Regolamento di Brescia prevede che nei casi di collaborazione relativa ad attività minimali, il patto di collaborazione può essere sostituito da scambio di corrispondenza sottoscritta da entrambe le parti, qualora sia ritenuta modalità sufficiente da parte del Comune. (Art. 5, Regolamento Brescia).

21 G. ARENA, *Cosa sono e come funzionano i patti per la cura dei beni comuni* in <http://www.labsus.org/2016/02/cosa-sono-e-come-funzionano-i-patti-per-la-cura-dei-beni-comuni/>; F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, MUNUS, 2/2016, pp. 271-313.

È più corretto definire, dunque, anche in virtù della loro variabilità contenutistica e della rilevanza degli interessi pubblici sottesi, i patti di collaborazione come accordi atipici espressivi del principio generale di consensualità degli interessi generali²².

L'attribuzione di una nuova utilità e la riattivazione dei beni pubblici degradati sono considerabili espressione di un potere discrezionale dell'amministrazione ed in quanto tale, sia perché inserito anche in un modello procedimentale, non appare estraneo al modello degli accordi disciplinati dall'art. 11 della l. n. 241/1990²³.

L'atipicità deriva dalla mancata tipicizzazione per legge e dall'applicazione di principi originali ed ulteriori, stabiliti nel Regolamento, quali informalità, fiducia reciproca, inclusività, sostenibilità ed autonomia civica, ad esempio.

Tuttavia, i patti di collaborazione non possono essere sussunti *sic et simpliciter* nell'istituto degli accordi amministrativi di cui all'art. 11, l. n. 241/1990, poiché una volta avviato il procedimento non si potrà mai concludere con un provvedimento amministrativo, neppure nel caso in cui non si raggiunga l'accordo. Si ha, dunque, un elemento di distinzione dalla categoria degli accordi in ragione dell'unico esito possibile del procedimento instaurato: si raggiunge un accordo o meno. Occorre allora definire il riferimento alla categoria degli accordi amministrativi ed il costante richiamo all'art. 11 della legge n. 241/1990.²⁴

Nel caso dei patti di collaborazione, l'art. 11 non si applica *letteralmente* ma diventa un principio di riferimento avente carattere generale, un modello utile per la formazione di accordi tra autorità pubbliche e cittadini che pone limiti e garanzie entro cui il negozio deve essere realizzato per il perseguimento fini di interesse generale. L'art. 11 si intende quale norma quadro per ricondurvi ipotesi concrete che dovrebbero restarne estranee, quali, appunto, i patti di collaborazione dove il possibile esito dell'accordo matura non già nel procedimento, bensì prima, in questo senso la disciplina normativa degli accordi amministrativi diventa una *formula riassuntiva di regole generali*²⁵.

22 Sul principio generale di consensualità degli interessi generali: M. DE DONNO, *Consensualità e interesse pubblico nel governo del territorio*, Bologna: Bononia University Press, 2015, pp. 3-17 e S.A. FREGO LUPPI, *Il principio di consensualità nell'agire amministrativo alla luce della legislazione e giurisprudenza più recenti*, in *Dir. Amm.* 3/2008, pp. 691-716.

23 In questo senso si veda: Cons. Stato, Sez. IV, 3 dicembre 2015, n. 5501, secondo cui la legge 7 agosto 1990, n. 241 disciplina nell'art. 11 gli accordi tra privati e pubblica amministrazione. Sotto la comune dizione di accordi sono richiamati (e succintamente disciplinati) sia moduli più propriamente procedimentali - cioè attinenti alla definizione dell'oggetto dell'esercizio della potestà, sia accordi con contenuto più propriamente contrattuale - veri e propri contratti ad oggetto pubblico in quanto disciplinanti aspetti patrimoniali connessi all'esercizio di potestà (*idem*, sentenza Cons. Stato n. 5492/2015); Tar Pescara, 12 marzo 2015, n. 107, secondo cui non è vero in senso assoluto che la pubblica amministrazione non può concludere accordi con la parte privata per esercitare il potere in modo consensuale, anzi tale modalità appare quella preferita dal legislatore ai sensi del combinato disposto degli artt. 1, comma 1-*bis* e 11 della legge n. 241 del 1990; in precedenza, già il Consiglio di Stato, Sez. VI, con la sentenza n. 2636 del 15 maggio 2002 aveva evidenziato come nel testo dell'art. 11 provvedimento e contratto siano posti sullo stesso piano quali esiti del procedimento partecipato e come l'atto autoritativo non sia più il solo strumento della cura di interessi pubblici - in quanto essenziale è il fine pubblico, mentre gli strumenti attraverso cui perseguirlo sono fungibili (per cui il fine pubblico può essere perseguito anche attraverso il modulo convenzionale o pattizio dell'agire amministrativo). Le sentenze citate sono richiamate da G. CALDERONI *I patti di collaborazione: (doppia) cornice giuridica* in *Aedon - rivista di arti e diritto online*, 2/2016, <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2016/2/calderoni.htm>, p.3.

24 F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, *MUNUS*, 2/2016, p. 299.

Solitamente, il modello degli accordi si riferisce all'esercizio di un potere in relazione ad interessi conflittuali, derivanti dall'incontro di due autonomie, sancito in un atto negoziale che può sostituire ovvero integrare il provvedimento amministrativo. Le amministrazioni hanno il compito di rappresentare le proprie comunità di riferimento e curarne gli interessi, per il perseguimento dei quali sono dotate di una capacità generale di esercitare un'autonomia negoziale, che si sostanzia nell'individuazione del mezzo più adatto allo scopo. La facoltà di ricorrere a forme negoziali per lo svolgimento delle funzioni attribuite agli enti locali è sancita a livello costituzionale dall'art. 117, comma 6, Cost. e poi a livello legislativo dall'art. 3, comma 5 del d.lgs. n. 267/2000 che legittima ulteriormente le nuove forme di amministrazione condivisa, ammettendo l'autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali per lo svolgimento delle funzioni attribuite agli enti.

c) La formazione dei patti di collaborazione.

Pur caratterizzato da un elevato grado di informalità, a monte dell'accordo vi è sempre un procedimento. L'*iter* procedimentale di adozione dei patti di collaborazione corrisponde ai canoni tradizionali, basato su un modello trifasico, suddiviso in iniziativa, istruttoria e, da ultimo, la decisione trasposta nel patto. Al termine del procedimento vi sarà necessariamente un accordo e mai un provvedimento amministrativo.

La proposta di collaborazione può essere formulata dai cittadini, nel rispetto degli ambiti previsti dal Regolamento, ovvero può essere formulata in risposta ad una sollecitazione dell'amministrazione mediante avviso pubblico ovvero rientrare nei moduli di disciplina di particolari interventi stabiliti dal Comune, per i quali l'amministrazione presta il proprio consenso *ex ante* ed ai quali il cittadino aderisce senza necessità di ulteriori formalità²⁶.

Formulata la proposta, si procede all'istruttoria tramite adeguate forme di pubblicità, al fine di acquisire, da parte di tutti i soggetti interessati, osservazioni utili alla valutazione degli interessi coinvolti o a far emergere gli eventuali effetti pregiudizievoli della proposta stessa, oppure ulteriori contributi o apporti. La proposta di collaborazione viene sottoposta alla valutazione tecnica degli uffici comunali e dei gestori dei servizi pubblici eventualmente coinvolti. Qualora la proposta di collaborazione determini modifiche sostanziali allo stato dei luoghi o alla destinazione d'uso degli spazi pubblici viene sottoposta al vaglio preliminare della Giunta.

La rilevanza dell'istruttoria qui rileva anche ai fini del rispetto dei principi ordinamentali comunque vigenti: in particolare, l'amministrazione, pur nello sviluppo del principio di sussidiarietà orizzontale, deve comunque garantire il rispetto dei principi di imparzialità,

25 N. BASSI, *Gli accordi integrativi o sostituitivi del provvedimento*, in *Codice dell'azione amministrativa* a cura di M.A. Sandulli, Giuffrè, 2011, p. 564; M. BOMBARDELLI, *La cura dei beni comuni: esperienze e prospettive*, in *Giorn. dir. Amm.*, 2018, 5, pp. 564; F. GIGLIONI, *op.ult.cit.*

26 Il Regolamento di Bologna del 2014, all'art. 29 disciplina le cd. **ipotesi tipiche**: «I dirigenti, nel rispetto degli ambiti di intervento e dei principi stabiliti dal presente regolamento, definiscono e portano a conoscenza dei cittadini le ipotesi di collaborazione tipiche, da individuarsi in ragione della loro presumibile maggior frequenza, della possibilità di predefinire con precisione presupposti, condizioni ed iter istruttorio per la loro attivazione o della necessità di prevedere strumenti facilmente attivabili nelle situazioni di emergenza».

buon andamento, trasparenza e laicità, evitando di attribuire arbitrariamente vantaggi ad alcune organizzazioni sociali piuttosto che altre.²⁷

Terminata l'istruttoria, si può sottoscrivere, rigettare ovvero ridefinire il patto di collaborazione: con la conclusione del procedimento amministrativo si viene a definire la posizione dell'amministrazione nei confronti del privato.

I soggetti promotori sono principalmente cittadini singoli, stranieri organizzati, (mere) associazioni, associazioni di volontariato, *onlus* di vario genere, associazioni di promozione sociale (laiche o di ispirazione religiosa), cooperative sociali, gruppi informali di cittadini, scuole, enti pubblici, fondazioni. La presenza tra i soggetti promotori di imprenditori²⁸, singoli o informalmente raggruppati, non viene esclusa purché, però, non vi sia alcun ricavo economico, diretto o indiretto²⁹. Con questo non si vuole arrivare alla conclusione che i patti di collaborazione non abbiano o non debbano avere alcun impatto sullo sviluppo anche economico di una collettività. È noto, infatti, che, quando un'area o un bene vengono riqualificati e curati, a beneficiare di questa trasformazione non sono solo coloro che si sono impegnati attivamente ma tutta la collettività interessata dai beni coinvolti, sotto il profilo della vivibilità, dei legami sociali che si sviluppano e della qualità in genere della vita.

La fase istruttoria di negoziazione degli interventi è un elemento imprescindibile della formazione del patto di collaborazione poiché il potere di intervento attiene sempre all'esercizio di una funzione amministrativa, che qui è condivisa e non può essere attribuita informalmente ai cittadini.

Da ultimo, il patto di collaborazione, per espressa definizione regolamentare, dovrebbe essere un atto amministrativo di natura non autoritativa con una tendenziale parità formale delle parti nel corso del procedimento: la prassi, però, riporta alcuni esempi di regolamenti comunali che inseriscono elementi autoritativi nel corso del procedimento, rendendo così meno netta la parità delle parti³⁰. È la testimonianza che il cambiamento è ancora in atto e che i rapporti tra amministrazione e cittadini presentano ancora un forte legame agli strumenti tradizionali.

27 Sviluppa questo concetto F. GIGLIONI, *Forme di cittadinanza legittimate dalla sussidiarietà*, in *Diritto e società*, 2/2016, p. 315.

28 Nel 9% dei patti stipulati il soggetto proponente ha natura imprenditoriale, *Rapporto Labsus 2017* cit.

29 «I soggetti di natura imprenditoriale sono considerati cittadini attivi ai fini del presente regolamento solo a condizione che non ricavano vantaggi economici diretti o indiretti dalla cura, gestione condivisa o rigenerazione dei beni comuni urbani, neppure nella forma della sponsorizzazione, e che pongano in essere le predette attività unicamente con scopi di liberalità o volontariato» (Reg. Brescia 2016, art. 2).

30 Il Regolamento di Siena prevede che la collaborazione si sviluppi tramite l'adozione di *atti amministrativi* (art. 1), non solo tramite moduli consensuali ma anche atti autoritativi; il Regolamento di Fano prevede la conclusione di accordi da formalizzarsi ai sensi e per gli effetti dell'art. 11 della legge n. 241 del 1990 (art. 2); da ultimo, ancor più particolare il modello adottato dal Regolamento di Bari che prevede un sistema di natura autorizzatoria nel quale la collaborazione tra cittadini ed amministrazione si estrinseca nell'adozione di atti amministrativi, cui possono far seguito atti di natura non autoritativa (art. 1).

d) I beni ad oggetto del patto.

L'interesse generale alla cui cura sono preordinati i patti di collaborazione si presenta come un concetto astratto che acquista concretezza solo osservando quali sono le attività effettivamente realizzate: si tratta di attività di cura, gestione e manutenzione dei beni comuni, materiali e immateriali, presenti nel territorio urbano ed extraurbano.

Si parla a tal proposito di rigenerazione del tessuto urbano, con ciò intendendo tutte quelle attività necessarie a garantire la piena fruibilità di uno spazio nel perseguimento dell'interesse generale.

L'interesse generale, di cui sono portatori i patti di collaborazione, emerge ogni qualvolta vi sia una situazione di degrado, disagio ed emergenza ambientale con riferimento ad un determinato bene.

A fronte dell'inerzia del proprietario del bene, sia esso pubblico sia esso privato, e dell'incuria e degrado che ne conseguono, sorgono a carico della comunità di riferimento delle esternalità negative che, tramite la collaborazione tra cittadini e amministrazione, vengono eliminate: il bene riacquista una nuova funzionalità e si garantisce una fruizione collettiva dello stesso nel perseguimento dell'interesse generale. Al centro del patto vi sono tutti quei beni, materiali, immateriali e digitali, - definiti *beni comuni urbani* -, che i cittadini e l'amministrazione riconoscono come funzionali al benessere individuale e collettivo e per la cui cura e rigenerazione collaborano, condividendone la responsabilità, al fine di migliorarne la fruizione collettiva.

L'idea nasce dalla necessità di una cittadinanza attiva, responsabile e solidale che sia attenta alla cura dei beni comuni, latamente intesi, perché è dalla loro qualità che deriva la qualità della vita quotidiana. Si parla a tal proposito di attività di rigenerazione e riqualificazione dei luoghi con la finalità di regolare in modo nuovo lo svolgimento della vita sociale per garantire la piena fruibilità di uno spazio nel perseguimento dell'interesse generale determinato dalla comunità.

I beni comuni sono beni di cui indistintamente si può godere e trarne giovamento ma che, proprio per questo tratto, sono soggetti al rischio di essere logorati, usurati e persino distrutti dall'uso intensivo di tanti soggetti che, non essendone i proprietari, non sono interessati a mantenerli in buono stato, ovvero beni che, non essendo remunerativi, sono lasciati dai proprietari privati in condizioni di degrado e abbandono.

L'individuazione dei beni che possono essere oggetto di rigenerazione è determinata direttamente dall'amministrazione³¹ ovvero congiuntamente da amministrazione e privati³² proponenti. La cura dei beni comuni rappresenta per la comunità l'occasione per esprimere liberamente la propensione ad intraprendere attività di interesse generale e offre al Comune,

³¹ In questo senso, Regolamento di Bologna (art. 6) per il quale «*Il Comune pubblica periodicamente l'elenco degli spazi, degli edifici o delle infra- strutture digitali che potranno formare oggetto di interventi di cura o di rigenerazione, indicando le finalità che si intendono perseguire attraverso la collaborazione con i cittadini attivi*»; ma *ex multis* anche Siena (art. 9), Bari (art. 10).

³² Singolare, in tal senso l'esempio del Regolamento di Monza che, all'art. 8, stabilisce che «*E' compito dell'Amministrazione Comunale individuare, [...], i beni comuni che compongono il catalogo dei beni oggetto di patti complessi con i cittadini attivi. I cittadini attivi possono proporre all'amministrazione beni comuni da inserire nel catalogo, trasmettendo la richiesta all'unità organizzativa di coordinamento che la sottoporrà alla Giunta ai fini della valutazione rispetto alle finalità perseguite con l'inserimento nel catalogo di cui al precedente comma 2*».

che tale propensione ha il dovere di favorire, l'opportunità di ampliare i margini per amministrare con modalità alternative all'uso del potere, paradigma che appare sempre più inadeguato ad interpretare la complessità dei rapporti che caratterizzano l'attuale società.

Tendenzialmente, laddove non espressamente vietato dai regolamenti, non vi sono limitazioni alla cura, gestione e rigenerazione dei beni pubblici, poiché già nella disponibilità dell'amministrazione che, per perseguire finalità di interesse generale, può decidere di affidare tali compiti ai privati ed alle formazioni sociali più idonee.

Se l'intervento si determina su beni privati ad uso pubblico, laddove non espressamente esclusi dal campo d'azione dei patti di collaborazione³³, affinché vi sia una compressione della titolarità effettiva sul bene ed una scissione tra titolarità e gestione dello stesso è necessario che il proprietario vi presti il suo consenso, partecipando al patto, ovvero che la legge disponga nel senso di una possibile utilizzazione a fini pubblici dello spazio privato³⁴. In ogni caso non è possibile realizzare attività o interventi che contrastino con l'uso pubblico o con la proprietà privata del bene.

Laddove, però, il bene sul quale si vuole intervenire è di proprietà privata vi sono differenti alternative: o, come in alcuni regolamenti, si escludono questi interventi, ovvero, come in altri³⁵, si richiama l'art. 838 c.c. per poter agire sui beni privati, ovvero il privato presta il proprio consenso. Vi sono casi in cui si esperiscono azioni di riuso di beni abbandonati senza che i proprietari ne richiedano il possesso ed uso, sono però situazioni spesso *border-line* che non sempre perseguono finalità di interesse generale, come il caso delle occupazioni di immobili abbandonati.

Nelle attività di rigenerazione dei beni comuni vi è dunque la possibilità che vi sia una scissione ed un contrasto tra il titolare del diritto di proprietà ed i soggetti che gestiscono il bene, laddove ad esempio il privato ne rivendichi un utilizzo esclusivo.

Fine ultimo dell'attività di rigenerazione deve essere la fruizione collettiva e non possono ammettersi iniziative volte a limitare l'efficacia dell'intervento quale garanzia di inclusività come condivisione e partecipazione, in astratto, generale.³⁶

La fruizione degli spazi e dei beni presi in cura, infatti, dovrà essere a vantaggio di tutti e già nella fase istruttoria si prevede la possibilità che la proposta di collaborazione sia integrata dagli interventi di coloro i quali ne hanno interesse: ogni patto deve consentire a

33 L'esempio è quello del Regolamento di Fano che prevede l'individuazione prioritaria da parte dell'amministrazione dei beni pubblici sui quali saranno consentiti gli interventi di cura e rigenerazione.

34 Vi è chi richiama l'art. 838 c.c. per poter agire sui beni privati; i medesimi effetti però possono essere raggiunti tramite espropriazione ovvero imposizione di vincoli conformativi, quest'ultima sembra essere la soluzione più efficace ed efficiente. In particolare, si vedano: R. TUCCILLO, *Rigenerazione di beni attraverso i patti di collaborazione tra amministrazione e cittadinanza attiva: situazioni giuridiche soggettive e forme di responsabilità*, in *La rigenerazione di beni e spazi urbani – contributo al diritto delle città*, a cura di F. DI LASCIO e F. GIGLIONI, Il Mulino, Bologna, 2017, pp. 89-116; ma anche F. DI LASCIO, *Spazi urbani e processi di rigenerazione condivisa*, *ibidem*, pp.65-88.

35 In particolare, ad esempio, art. 12, c. 10 del Regolamento di Torino per il quale «*Il Comune può promuovere ed aderire a patti di collaborazione aventi ad oggetto interventi di cura, gestione condivisa e rigenerazione di immobili in stato di totale o parziale disuso di proprietà di terzi, con il consenso di questi ultimi ovvero ai sensi dell'articolo 838 Codice Civile.*» Ma anche Bologna (art. 16), Siena (art. 15), Trento (art.16).

36 Anche perché gli effetti dell'attività di rigenerazione urbana sono suscettibili di modificare la qualità della vita dell'intera popolazione urbana. Proprio per questo si prevede che «*I cittadini attivi non possono realizzare attività o interventi che contrastino con la fruizione collettiva del bene*» (art. 12, Regolamento di Torino); artt. 5-13-17 del Regolamento di Trento; artt. 5-13-17 del Regolamento di Bologna.

chiunque di potersi aggregare nella realizzazione dell'intervento, secondo uno spirito di inclusività ed apertura.

Il ruolo dell'amministrazione, esplicito durante la fase istruttoria, consiste in una ponderazione degli interessi coinvolti, sia pubblici che privati, affinché vi sia una corretta valutazione degli stessi.

e) La rigenerazione come nuova funzione amministrativa.

Per poter parlare di funzione amministrativa è necessario che vi sia una attività amministrativa caratterizzata da specifici fini, attribuzioni, destinatari ed interessi.

È possibile affermare che la rigenerazione di beni comuni urbani e non, al fine di perseguire l'interesse generale, è una nuova funzione amministrativa?

La rigenerazione *latu sensu* è una attività che, avendo ad oggetto i beni comuni individuati, opera su di questi un rinnovamento positivo, non soltanto della loro estrinseca materialità, ma anche a livello di funzionalità, andando a migliorare la qualità della città e della popolazione, realizzando la cd. innovazione sociale, perseguendo interessi di rilevanza sociale. L'attivismo dei cittadini, singoli e associati e soggetti giuridici privati funge da stimolo per l'avvio di processi di riqualificazione dei luoghi urbani con la finalità di regolare in modo nuovo lo svolgimento della vita sociale: chi si occupa di ripulire un giardino, di abbellire una piazza in preda al degrado, un sottopasso sporco, una scuola fatiscente, vi ritrova un'identità propria e collettiva allo stesso tempo.

Per rigenerazione si possono intendere interventi di recupero, trasformazione ed innovazione dei beni comuni, partecipati, tramite metodi di co-progettazione, di processi sociali, economici, tecnologici ed ambientali, ampi e integrati, che complessivamente incidono sul miglioramento della qualità della vita nella città.³⁷

Le finalità di riqualificazione e rigenerazione degli spazi esistenti, individuate in ragione dell'insieme coordinato di interventi urbanistico-edilizi e di iniziative sociali³⁸, sono previste anche a livello legislativo regionale³⁹, sulla scia di un impulso europeo per il quale si tende a privilegiare la riqualificazione dell'esistente a vantaggio della riduzione del consumo di suolo.

Per esserci funzione pubblica è necessario che vi siano delle strutture *ad hoc* dotate di figure professionali specifiche e che operino in coordinamento con organi e uffici interni all'amministrazione. Ed infatti, in molti casi si è prevista la realizzazione di strutture interne

37 Regolamento di Bologna, art. 2, lett. H.

38 Quali, ad esempio, la riqualificazione dell'ambiente costruito, la riorganizzazione dell'assetto urbano attraverso la realizzazione di attrezzature e infrastrutture, spazi verdi e servizi, il recupero o il potenziamento di quelli esistenti, il risanamento del costruito mediante la previsione di infrastrutture ecologiche finalizzate all'incremento della biodiversità nell'ambiente urbano.

39 Ad esempio, si veda l.r. Lombardia n. 31/2014 nella parte in cui si attribuisce priorità nella concessione di finanziamenti regionali ai comuni che avviano azioni concrete per la realizzazione di interventi di rigenerazione urbana (art. 4); l.r. Toscana n. 65/2014 dove si intende promuovere gli interventi di rigenerazione urbana quale alternativa strategica al nuovo consumo di suolo (art. 125).

finalizzate alla collaborazione⁴⁰, ovvero l'attribuzione della specifica competenza ad uffici già esistenti⁴¹.

La finalità di rigenerazione, estesa anche alla cura intesa come protezione, conservazione e manutenzione del bene, si radica ogniqualvolta vi sia un fallimento della pianificazione urbanistica⁴²: inserire questi interventi in una nuova funzione amministrativa di rigenerazione consente di superare le limitazioni del diritto urbanistico⁴³, da un lato, e, dall'altro, riconoscere a pieno titolo l'effettivo perseguimento di interessi distinti ma connessi, che caratterizzano la duttilità degli interventi.

3. I patti di collaborazione a tutela dell'ambiente. Alcune esperienze pratiche.

Si è osservato che i patti di collaborazione si prestano quale strumento di intervento per ogni situazione di degrado in cui si rende necessario un intervento deciso a tutela del bene, e sono rivolti alla promozione dei livelli di qualità della vita umana – finalità, questa, espressamente tutelata anche dal Codice dell'Ambiente.

La città acquista una importanza strategica per le nuove politiche territoriali di tutela delle risorse ambientali: è il luogo ideale per intervenire con misure preventive e rimedi diretti e specifici, anche sperimentali, tra i quali i patti di collaborazione. L'ambiente urbano, infatti, se da un lato può essere considerato una nuova frontiera del diritto dell'ambiente poiché evoca ed amplifica specifiche problematiche, quali inquinamento, smog, consumo suolo e riduzione del verde, dall'altro non presenta quelle caratteristiche proprie degli ambienti naturali, in cui è preponderante l'elemento della biodiversità.

Non per questo hanno un minore impatto ambientale gli interventi di rigenerazione urbana: una cultura ambientale, intesa come rispetto, tutela e valorizzazione del patrimonio ambientale (*in primis*, le risorse: acqua, suolo, aria, fonti energetiche), prende inizio dalle città minimizzando gli impatti dei rifiuti e dei trasporti, favorendo la riqualificazione urbana e la maggiore diffusione della bio-edilizia, stimolando l'integrazione territoriale e favorendo

40 Ad esempio, l'istituzione di *gruppi di lavoro* da parte del Regolamento di Torino.

41 *Ex multis*, Bologna, Trento, Ravenna.

42 F. GIGLIONI, *La rigenerazione dei beni urbani di fonte comunale in particolare confronto con la funzione di gestione del territorio* in *La rigenerazione di beni e spazi urbani – contributo al diritto delle città*, a cura di F. DI LASCIO e F. GIGLIONI, Il mulino, Bologna, 2017, p. 209.

43 Se si considera la funzione urbanistica come funzione di coordinamento dello sviluppo urbano è chiaro come le istanze di rigenerazione risultano antitetico rispetto alla cd. espansività dei piani urbanistici. La funzione di rigenerazione avrebbe il vantaggio, pur meramente teorico, di svincolare e rendere più fluidi e dinamici i processi di rigenerazione. La principale ragione si rinviene, comunque, nella definizione della nozione di rigenerazione urbana, oltre che nell'intrinseco legame con altri settori e finalità non riconducibili in via diretta nell'alveo dell'urbanistica in senso stretto. Indubbiamente i patti di collaborazione, come è stato teorizzato anche da F. GIGLIONI, *op. ult. cit.*, p. 220, si ricollocano nell'ambito della cd. urbanistica consensuale.

Ritengo tuttavia che ancorare i patti di collaborazione all'interno dell'urbanistica sia riduttivo delle vaste finalità e ricadute sociali proprie della declinazione dei principi di sussidiarietà orizzontale, momenti di riappropriazione degli spazi urbani, promozione sociale e sviluppo della personalità.

lo sviluppo di reti ecologiche e filiere corte in relazione alla produzione locale di qualità⁴⁴. Sono, infatti, incontrovertibili la centralità delle città nei rapporti socioeconomici, la maggior concentrazione della popolazione mondiale in contesti urbani⁴⁵, la continua erosione delle aree agricole dovuta al fenomeno dello *sprawl urbano*⁴⁶ e le ricadute che questi fenomeni hanno nei confronti delle risorse ambientali.

La previsione di interventi di rigenerazione sul patrimonio edilizio esistente opera importanti ricadute anche ai fini della riduzione del consumo di suolo⁴⁷: per consumo di suolo si intendono tutti quegli interventi che alterino irrimediabilmente le originarie caratteristiche ambientali delle superfici ed erodano la destinazione agricola, naturale o semi-naturale a vantaggio dell'urbanizzazione, il cui aumento ha causato un progressivo abbandono dei terreni agricoli ed ha portato a fenomeni espansivi incompatibili con la difesa del territorio e dell'ambiente. È evidente, dunque, che interventi di recupero del patrimonio edilizio e di riqualificazione degli immobili esistenti pongano un freno alla crescita smisurata dell'urbanizzazione: un consistente contenimento del consumo di suolo è la premessa per garantire una ripresa sostenibile dei nostri territori.

L'esperienza, infatti, riporta che l'ambito di intervento a tutela dell'ambiente urbano è il più importante, anche con riferimento alle implicazioni sociali e culturali: tra i principali interventi vi sono la cura del verde pubblico, il recupero di parchi e giardini, la creazione di orti urbani, il recupero di sentieri di montagna, la realizzazione di percorsi escursionistici e la gestione di ambiente fluviali. La centralità dell'ambiente e del verde trova conferma nel dato per il quale nel 44% dei patti analizzati⁴⁸ i beni comuni oggetto del patto sono proprio i giardini, le aiuole e i parchi a riprova di una diffusa sensibilità nei confronti della cura del verde pubblico. Al tempo stesso, volendo dare un'interpretazione più critica, in molti casi il dato fa emergere il profondo stato di abbandono in cui spesso si trovano queste aree, in particolar modo nelle grandi città, tale da spingere i cittadini a progettare interventi di manutenzione civica. Le aree verdi infatti, anche quando di ridotte dimensioni, svolgono una funzione sociale rilevante: spazi gioco per bambini, luoghi di aggregazione e inclusione sociale per disabili, anziani, ma anche occasioni di sperimentazione di senso civico.

Uno dei primi casi è quello del Parco Fluviale San Salvatore, nel comune di Bucine (Arezzo), siglato nel 2016, volto a perseguire scopi di promozione sociale ed educazione

44 Così La Strategia Nazionale per la Biodiversità 2010-2020, in http://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/biodiversita/Strategia_Nazionale_per_la_Biodiversita.pdf

45 Il 50% della popolazione mondiale vive nelle città e la percentuale è in costante crescita: N. NUR, *Il dibattito contemporaneo sull'urbanizzazione: oltre i confini delle città*, in rapporto Istat, *Forme, livelli e dinamiche dell'urbanizzazione in Italia*, 2017, in <https://www.istat.it/it/files/2017/05/Urbanizzazione.pdf>.

46 Ossia l'espansione urbana incontrollata verso le zone periferiche unita al calo della densità abitativa.

47 Il fenomeno è ben noto nel diritto urbanistico. Negli ultimi anni, la presa di coscienza dell'Unione Europea in materia di consumo di suolo ha portato ad un profondo cambiamento, ancora *in fieri*, degli strumenti e dei meccanismi tipici della pianificazione urbanistica: non sono più ammissibili fenomeni espansivi smisurati ma occorre ripensare gli spazi interni della città. Gli strumenti di ristrutturazione e recupero urbanistico nascono, dunque, dalla nuova sensibilità europea sulla riduzione, totale entro il 2050, del consumo di suolo.

48 Il dato ci è offerto dal *Rapporto Labsus 2017* cit. e considera sia gli interventi eseguiti direttamente sull'ambiente e il verde urbano (38% dei patti analizzati) sia quelli sugli arredi urbani a rilevanza ambientale quali giardini, aiuole e parchi, (che costituiscono una percentuale inferiore rispetto agli interventi sugli arredi urbani *tout court* – 25% dei patti analizzati).

ambientale ed a favorire il miglioramento della qualità e della quantità di iniziative presenti. Il patto di collaborazione ha ad oggetto la gestione ordinaria del Parco (piccola manutenzione degli arredi, monitoraggio e pulizia) ma anche l'organizzazione di eventi di socializzazione, di promozione all'educazione ambientale e di sensibilizzazione dei cittadini alla cura dei beni comuni.

Ancora, il caso del Parco Urbano di Valledolmo, paese al centro della Sicilia, dove, grazie all'attivazione di un progetto di finanziamento regionale ed alla successiva stipula del patto di collaborazione, si è potuto recuperare una intera zona abbandonata e vandalizzata. Il Comune ha arato e sistemato a livello agricolo l'area interessata e, ad opera degli enti promotori, si è provveduto all'installazione di colture di piante aromatiche, finalizzate ad un percorso di aromaterapia ed orti condivisi per la produzione di prodotti locali.

Tutte le esperienze di patti di collaborazione concluse, però, riportano solamente beni comuni localizzati in contesti urbani. Differentemente dalla città, vi sono porzioni di territorio che la legge individua per il loro particolare interesse naturalistico ed ambientale: le aree protette tutelate, il cui fine è la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale del Paese, con ciò intendendosi le formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche e biologiche che hanno rilevante valore naturalistico e ambientale.

In via alternativa e complementare ai piani del parco⁴⁹, alcune aree protette stanno valutando l'applicazione di strumenti di carattere negoziale che richiedono, necessariamente, il coinvolgimento di vari portatori di interessi, tra cui, ovviamente, i soggetti privati, per la tutela dell'ambiente e della biodiversità: dalla gestione partecipata delle aree protette, alle strategie di mitigazione e adattamento al cambiamento climatico, alla adozione di un approccio ecosistemico, alla costruzione di infrastrutture verdi per la connettività del territorio.

La stessa legge quadro sulle aree protette prevede, oltre allo schema degli accordi di programma tra amministrazioni di cui all'art. 34 della d.lgs. n.267/2000, anche forme di collaborazione mediante i patti territoriali di cui all'articolo 2, comma 203, della legge 23 n. 662/1996, pur di scarsa attuazione.

Si sono visti gli effetti benefici dello sviluppo di forme di collaborazione tra amministrazioni e cittadini, in grado di promuovere una cultura del bene comune rivolto alla cura e alla gestione dell'ambiente che ci circonda con la consapevolezza dell'impatto positivo che un ambiente salubre, curato e rigenerato ha sulla quotidianità nelle città. Sicuramente la previsione di forme di collaborazione con gli enti preposti alla tutela delle aree protette porterebbe ad una maggior sensibilità al tema delle risorse ambientali, spesso in grave pericolo. È un'esigenza, questa, che era stata già avvertita a livello europeo con la Comunicazione 216/2006 della Commissione Europea.

Nella direzione di offrire strumenti giuridici per il coinvolgimento del settore privato in attività di conservazione della natura, si segnalano quelli forniti dagli artt. 14 e 15 del d.lgs. n. 228/2001, con i quali è data la possibilità di concludere contratti di collaborazione con gli

49 I parchi nazionali che hanno un piano del parco vigente rappresentano meno di un terzo del totale. Il dato è fornito da P. PIGLIACELLI, *Strumenti di governance per parchi beni comuni*, 2019, in http://www.labsus.org/wp-content/uploads/2019/01/LP_Governance_Parchi_Beni_Comuni_Paolo_Pigliacelli.pdf.

imprenditori agricoli per la promozione delle vocazioni produttive del territorio e la tutela delle produzioni di qualità e delle tradizioni alimentari locali.

Le difficoltà che si possono incontrare nel prevedere queste forme di collaborazione (se non gli stessi patti di collaborazione), sono dovute alle difficoltà di coordinamento che si hanno tra Comuni ed Enti parco: i casi pratici riportati di esempi virtuosi, riguardavano aree di esclusiva competenza dell'ente locale comunale pur meritevoli di attenzioni ambientali.

Il nostro territorio si caratterizza per una importante biodiversità e varietà ambientale e paesaggistica e le aree naturali rappresentano un patrimonio da proteggere e salvaguardare, ma anche una risorsa straordinaria attivare percorsi di cittadinanza attiva che allo stato attuale rimangono confinati nelle città.

4. Conclusioni.

I patti di collaborazione si presentano come un'importante occasione di riappropriazione degli spazi urbani e della propria identità culturale tramite la partecipazione democratica e condivisa al miglioramento dei beni comuni urbani. La comunità si assume una responsabilità verso un certo bene ma prima di tutto verso sé stessa. E, come tutte le responsabilità, anche questa dura nel tempo e comporta che l'impegno di cura sia costante e duraturo in modo da garantire che il bene comune rimanga tale nel corso del tempo.

Dati gli effetti e ricadute positive della collaborazione per la rigenerazione dei beni urbani, è immaginabile l'utilizzo di strumenti affini nelle relazioni con altri enti pubblici nel perseguimento dei fini ad essi attribuiti che rappresentino anche un interesse generale della comunità di appartenenza? Le difficoltà allo sviluppo di un sistema così prospettato si radicano nella difficoltà di individuazione del diretto interlocutore, che sia anche titolare della funzione che si intende esercitare con la realizzazione del patto. Si dovrebbero realizzare, dunque, tavoli di concerto con gli enti coinvolti per garantire l'effettività di forme di sussidiarietà e collaborazione su più ampia scala.

Pur in rapida e costante crescita e diffusione, i patti di collaborazione sono ancora in una fase genetica che non li rende un'esperienza radicata nel nostro ordinamento ed ampiamente diffusa. Per quanto importanti e positivi, i dati citati danno una presenza del fenomeno ancora poco diffusa tra tutti i Comuni nazionali.

Si rilevano, inoltre, alcune ipotesi tipiche di applicazione non virtuosa dei patti di collaborazione da tenere in considerazione per evitare la degenerazione dell'istituto: l'utilizzo dei patti di collaborazione per eludere i vincoli della disciplina del codice dei contratti pubblici ovvero l'eccessiva burocratizzazione delle pratiche informali dalla scarsa durata (attività di un sol giorno) ovvero occasionali (attività *una tantum*).

Lo sforzo interpretativo, fintanto che non vi sarà una disciplina nazionale univoca, ammesso che mai vi sarà, è essenzialmente rivolto alla distinzione dei patti di collaborazione rispetto ad altri strumenti simili ma che non sono caratterizzati dalla co-progettazione del contenuto degli stessi e la successiva realizzazione condivisa degli interventi stabiliti, vero elemento distintivo dei patti di collaborazione. Da qui, poi, si potranno affrontare in maniera unitaria le ulteriori questioni connesse, pur se già molto dibattute, quali i profili attinenti alla responsabilità aquiliana e da inadempimento del patto di collaborazione.