

COMMONS, COMMONING AND COMMUNITY. I PATTI DI COLLABORAZIONE

| 34 Di Lucio Casalini

SOMMARIO: 1. *Città e comunità sostenibili nell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite: ritorno al futuro.* – 2. *La rigenerazione urbana.* – 2.1. *Dai beni comuni ai beni comuni urbani.* – 3. *Strumenti privatistici di gestione sostenibile: focus sui cd. patti di collaborazione.* – 3.1. *Il nodo della qualificazione giuridica.* – 4. *Prime conclusioni e prospettive di analisi de iure condendo.*

ABSTRACT. Lo strumentario privatistico per le finalità connesse alla rigenerazione urbana e alla gestione condivisa dei beni comuni che emerge dalla prassi applicativa contempla, a pieno titolo, i cd. patti di collaborazione. Questi rappresentano uno strumento virtuoso ed efficace nella concreta realizzazione di una società sostenibile, ma che, sul piano normativo, disvela diversi profili di criticità, dovuti sovente alla sovrapposizione di piani, pubblicistico e privatistico. Nel tentativo di scongiurare tale sovrapposizione, la presente analisi muove da una ricostruzione teorica dei beni che elettivamente formano oggetto dei patti di collaborazione, per giungere ad indagarne, ante omnia, le possibili forme di qualificazione giuridica.

Private law tools for urban regeneration and management of commons certainly include the so-called collaboration agreements, well-known in practice. This kind of agreements represent a virtuous and effective tool in the concrete realization of a sustainable society. However, at the regulatory level, they show several critical profiles, often due to the overlapping of public and private plans. To avoid this overlap, this analysis starts from a theoretical reconstruction of the assets that are electively the subject of the collaboration agreements, to get to investigate, first of all, the possible forms of legal qualification.



1. Città e comunità sostenibili nell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite: ritorno al futuro.

La progressione espressa nel titolo della presente riflessione – *commons, commoning and community* - necessita di un chiarimento preliminare. Essa prende le mosse dallo straordinario lavoro condotto da Elinor Ostrom, che le è valso il Premio Nobel per l'economia nel 2009, in cui l'insigne economista americana sottolinea l'importanza della gestione (*commoning*) dei beni comuni urbani (*commons*) affinché si innesti quella circolarità virtuosa di cui i cittadini e la comunità (*community*) sono i primi beneficiari¹.

Una circolarità dove entrano in relazione tutti e tre i vertici del triangolo sociale: gli enti pubblici (Stato, Regioni, Comuni), le imprese (*business community*) e la società civile (associazione, fondazioni, cooperative, cittadini attivi).

Un simile paradigma è rinvenibile in seno agli obiettivi dettati dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite (cd. *sustainable goals*), che in questa riflessione assurgerà ad orizzonte giuridico-programmatico di riferimento. Tra i diciassette obiettivi, infatti, vi è l'obiettivo undici, intitolato «*Sustainable cities and communities*», dove la rigenerazione urbana trova una sua puntuale collocazione sistematica².

¹ Cfr. E. OSTROM, *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990, 280.

² Il nuovo quadro globale della materia è, infatti, oggetto dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, adottata il 25 settembre 2015 in occasione della 70° Assemblea generale delle Nazioni Unite (Risoluzione NU A/RES/70/1); quanto agli impegni dell'UE in tema di sostenibilità, si veda la comunicazione COM (2016) 739, «Il futuro sostenibile dell'Europa: prossime tappe. L'azione europea a favore della sostenibilità». La politica commerciale dell'UE, illustrata nella comunicazione COM (2015) 497, «Commercio per tutti. Verso una politica commerciale e di investimento più responsabile», appoggia lo sviluppo sostenibile in tutto il mondo, puntando in particolare sul nesso tra commercio, sviluppo, diritti umani e buona *governance*, nella consapevolezza che il commercio «non è fine a se stesso, è uno strumento a vantaggio delle persone» (v. in particolare pag. 30). Il punto sull'attuazione in Italia della vasta gamma di obiettivi economici, sociali, ambientali e istituzionali contenuti nell'Agenda 2030 è fatto dall'Alleanza italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS), L'Italia e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (disponibile in www.asvis.it). Cfr. V. BARRAL, *Sustainable Development in International Law: Nature and Operation of an Evolutive Legal Norm*, in *The European Journal of International Law*, XXIII, 2, 2012, 377; M. PENNASILICO, *La "sostenibilità ambientale" nella dimensione civil-costituzionale: verso un diritto dello "sviluppo umano ed ecologico"*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 3, 2020, 4 ss, ove l'Autore, muovendo dall'analisi "ecologica" della nozione pluridimensionale di "sostenibilità" nella prospettiva del diritto civile e costituzionale, pone le basi per un

Interessante è notare, in particolare, come vengano giustapposti i due concetti di *città* e di *comunità*, come a voler formare un uno inscindibile, sotto l'egida della sostenibilità. Sicché, la concezione di sostenibilità che emerge ancora una volta dalle agende internazionali pone sempre di più l'accento sulla correlazione fra sostenibilità ambientale, economica ed equità sociale: questi rappresentano indubitabilmente obiettivi tra loro integrati³.

Nel nostro ordinamento, punto di partenza ineludibile è rappresentato dall'art. 118, ult.co., Cost., ove trova consacrazione il principio di sussidiarietà orizzontale, ai sensi del quale «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà»⁴.

nuovo approccio giuridico al rapporto dialettico tra "sviluppo" e "ambiente", che possa mediare anche tra la concezione antropologica e la concezione ecocentrica; in questo senso qui si parla di diritto dello "sviluppo umano ed ecologico".

³ Già l'Agenda Urbana UE del 2016 ha affrontato i problemi delle città, creando partenariati tra la Commissione, le organizzazioni dell'UE, i governi nazionali, le autorità locali e le parti interessate, come ad esempio le organizzazioni non governative. Insieme, essi sviluppano piani d'azione per: «*adottare leggi più efficaci; migliorare i programmi di finanziamento; condividere le conoscenze (dati, studi, best practices)*». Invero, ci si avvede subito come la questione non sia di poco momento, se sol si pone attenzione ad alcuni dati. La popolazione urbana nel mondo oggi ammonta a 4,2 miliardi; numero destinato a lievitare fino a 5 miliardi nel 2030 (nostro anno di riferimento, orizzonte temporale). In Europa circa il 75% della popolazione oggi vive nelle città; in altri termini, 3 persone su 4 vivono in aree urbane (Europa seconda solo all'America Latina, secondo Paese per livello di urbanizzazione). Un simile fenomeno si comprende osservando le cause che sono alla base: nelle città si trovano migliori opportunità di lavoro, di studio e, in generale, di vita. Allargando la lente dell'indagine e muovendo su larga scala, invece, il problema è ancora più complesso e innesca flussi migratori che muovono grandi masse di persone alla ricerca (talvolta disperata) di migliori condizioni di vita, quando non addirittura ragioni di sopravvivenza. Tra le cause più note: conflitti armati, carestie, grandi crisi, oggi e ancor più in futuro i cambiamenti climatici (ad es., altro fenomeno che si lega a doppio filo con il tema in esame è quello del *landgrabbing*, cui non è possibile soffermarsi in questa sede).

⁴ *Ex multis*, cfr. M. NUZZO (a cura di), *Il principio di sussidiarietà nel diritto privato*, I-II, Torino, 2014; F. MAISTO, *L'autonomia contrattuale nel prisma della sussidiarietà orizzontale*, Napoli, 2016; B. AGOSTINELLI, *L'autonomia iniziativa dei privati nell'economia solidale. Nuove prospettive della sussidiarietà*, Napoli, 2018; G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'articolo 118 ultimo comma della Costituzione*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, 2005; A. D'ATENA, *Il principio di sussidiarietà nella costituzione italiana*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 1997, 603 ss.; A. D'ATENA, *La declinazione verticale e la declinazione orizzontale del principio di sussidiarietà*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alessandro Pace*, Napoli, 2012; E. BLASI, *Il principio*



Tale modello definisce il concetto di «amministrazione condivisa» dei beni comuni che consente all'amministrazione (in particolare i Comuni) e ai cittadini «attivi» di porre in essere attività condivise riguardanti la cura, la rigenerazione e la gestione dei beni comuni su un piano paritetico⁵.

La PA, in tal caso, non agisce in via autoritativa e imperativa, secondo lo schema classico potere–funzione–procedimento, ma utilizza logiche di condivisione e parità nelle modalità previste dall'art. 1, co. 1bis, L. 241/90, orbitando piuttosto nell'ambito dell'autonomia tra privati. Inoltre, secondo la dottrina più avveduta, il principio in questione non deve considerarsi isolato nella trama normativa costituzionale, bensì, rappresenta un

di sussidiarietà orizzontale nelle culture giuridiche tedesca e italiana dopo la riforma del Titolo V, in www.labsus.org; D. BOLOGNINO, R. CAMELI, F. GIGLIONI, *La sussidiarietà nella giurisprudenza italiana e comunitaria*, in www.labsus.org; N. POLITO, *Strumenti per la sussidiarietà orizzontale: un'ipotesi per l'applicazione dell'art. 118, quarto comma, della Costituzione*, in www.labsus.org; S. PELLIZZARI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nella giurisprudenza del giudice amministrativo: problemi di giustiziabilità e prospettive di attuazione*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3/2011, 593 ss. Nella letteratura più recente, v. anche G. MACDONALD, *Sussidiarietà orizzontale. Cittadini attivi nella cura dei beni comuni*, Prefazione di E. BATTELLI, Canterano, 2018.

⁵ In questo senso la dottrina ha specificato che il modello di amministrazione condivisa è «fondato sulla collaborazione fra amministrazione e cittadini, che potrebbe consentire una soluzione dei problemi di interesse generale migliore dei modelli attualmente operanti, basati sulla separazione più o meno netta fra amministrazione e amministrati», G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1997, 29 ss. Il saggio sviluppava poi questa ipotesi affermando, fra l'altro, che «[...] si può impostare in modo nuovo il rapporto fra amministrazione e cittadini [...] realizzando una sintonia ancora maggiore tra l'amministrazione e alcune caratteristiche positive della società italiana. Fra queste vi è senza dubbio quella di essere una società piena di risorse, vivace, attiva, intraprendente, capace di affrontare ogni genere di ostacoli». Rispecchiare questo aspetto della nostra società, essere in sintonia con essa «significa che l'amministrazione deve saper diventare uno dei “luoghi” in cui la varietà, le capacità, in una parola le risorse della società italiana possono manifestarsi, contribuendo alla soluzione dei problemi di interesse generale. Finora, queste risorse sono state ignorate: i soggetti destinatari degli interventi pubblici sono stati normalmente considerati come soggetti passivi dell'azione amministrativa [...] non certo persone portatrici di risorse proprie sotto forma di capacità, esperienze, competenze, idee, tempo, etc.; né si è pensato che grazie a queste risorse costoro possono diventare alleati dell'amministrazione nella soluzione di problemi sia individuali sia collettivi». In sostanza, si teorizzava la possibilità che i «cittadini, singoli, associati e soggetti economici, possano diventare protagonisti nella soluzione di problemi di interesse generale ed al tempo stesso nella soddisfazione delle proprie esigenze, instaurando con l'amministrazione un rapporto paritario in cui ciascuno mette in comune le proprie risorse e capacità, in vista di un obiettivo comune». Cfr., altresì, Id., *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2017, 49, in particolare nt. 5.

contenitore di richiami e rimandi ad altre norme costituzionali che hanno il compito di contemperarlo e integrarlo proprio nelle dinamiche di quei rapporti nascenti tra Amministrazione e cittadini. Il principio di sussidiarietà così diventa lo strumento attraverso il quale si creano nuove forme di relazione tra amministratori e amministrati, creando una tensione tra nuovi e vecchi paradigmi. Al riguardo, la dottrina ha affermato che «il principio di sussidiarietà orizzontale svolge una funzione di emancipazione delle esperienze sociali, attribuendo a esse un valore giuridico che altrimenti stenterebbe a essere riconosciuto se non in termini di mera espressione di autonomia privata del tutto disancorata dagli interessi generali»⁶.

In questa prospettiva, il privato, da mero soggetto amministrato, passa a rivestire un ruolo attivo fondamentale in una logica di «condivisione» con la PA, contribuendo alla definizione dei mezzi con cui realizzare l'interesse generale attraverso l'esercizio della propria libertà e autonomia⁷. Invero, per molti anni il principio di sussidiarietà è rimasto inattuato, a causa dell'assenza di leggi o regolamenti applicativi dei principi costituzionali. Per una concreta realizzazione della sussidiarietà sono, infatti, necessari ulteriori strumenti attuativi di collaborazione tra le parti, come i cd. patti di collaborazione, che formeranno oggetto di approfondimento nel seguito di questa riflessione (§3 e §3.1). Prima, però, pare opportuno un breve inquadramento civilistico della categoria dei beni comuni, in particolare nella loro *variante* urbana (§2 e §2.1), per concludere, infine, con alcune riflessioni sulle questioni ancora aperte e sulle prospettive *de iure condendo* (§4).

2. La rigenerazione urbana

Il fenomeno della rigenerazione urbana involge problemi molto complessi di carattere urbanistico, adottando strategie multidimensionali e integrate,

⁶ Cfr. F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, in *Munus*, 2, 2016, 286.

⁷ Pare qui opportuno richiamare il pensiero espresso da Feliciano Benvenuti con riferimento al concetto di *demarchia*, «fondato sulla libertà attiva, significa estensione del centro di produzione del diritto a tutela della società»; e aggiunge, «il nuovo sistema demarchico del diritto pubblico non può che derivare dal modo in cui i privati, cioè i cittadini, esercitano la loro libertà attiva», cfr., diffusamente, F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, Marsilio, 1994, 124. L'Autore analizza il passaggio da una forma di libertà passiva, intesa come difesa dei privati nei confronti dell'autorità, ad una dimensione attiva della stessa libertà, evidenziandone le implicazioni riguardanti il concetto di persona, di Stato ed in particolare quello di amministrazione.

che mirano ad un miglioramento delle condizioni fisiche, ambientali, economiche e sociali di specifiche aree caratterizzate da un alto grado di urbanizzazione. In questa prospettiva, costituisce uno dei primi e più importanti rimedi al degrado urbano⁸. Invero, si tratta di un fenomeno relativamente moderno, che nasce sovente dall'esigenza di un miglioramento delle condizioni di vita in crescente peggioramento, a causa della industrializzazione delle città. Talvolta tale rigenerazione viene realizzata in concomitanza di eventi di grande importanza sociale ed economica, come ad esempio manifestazioni sportive (Olimpiadi) o economiche (EXPO)⁹.

Nel tentativo di dare una definizione del fenomeno, la rigenerazione urbana si potrebbe definire come un insieme di azioni volte al recupero e alla riqualificazione di uno spazio urbano.

Il processo di rigenerazione avviene tramite interventi di recupero a livello di infrastrutture e servizi, limitando il consumo di territorio a tutela della *sostenibilità* ambientale. Inoltre, rigenerare permette alla comunità di riappropriarsi e di rivivere nuovamente spazi rigenerati, con evidenti miglioramenti nella qualità della vita e nella sfera sociale, economica e ambientale¹⁰.

Nel nostro ordinamento, la rigenerazione urbana sta trovando significativi spazi, sia a livello di legislazione nazionale che regionale. A livello centrale, il recente D.L. 18 aprile 2019, n. 32, meglio noto come decreto "Sblocca cantieri",

recante "Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici", ha posto come obiettivo del Governo una riduzione del consumo di suolo a favore della rigenerazione del patrimonio edilizio esistente incentivandone la razionalizzazione, promuovendo e agevolando la riqualificazione di aree urbane degradate.

In tempi ancora più recenti, con la Legge di Bilancio 2020 è stata prevista, per gli anni dal 2021 al 2034, l'assegnazione ai comuni di 8,5 miliardi di euro destinati a progetti di rigenerazione urbana volti alla riduzione di fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale, nonché al miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale ed ambientale.

Da ultimo, è stato presentato il 30 aprile 2021 il ben noto "Piano Nazionale di Ripartenza e Resilienza" (cd. PNRR), in cui è possibile rinvenire nella missione "Inclusione e coesione", la rigenerazione urbana per i Comuni con più di 15.000 abitanti e piani urbani integrati per le periferie delle città metropolitane, anche in progettazione con il terzo settore, cui sono stati destinati 19,1 miliardi di euro¹¹.

2.1. Dai beni comuni ai beni comuni urbani

Prima di immergersi nella prassi applicativa, pare opportuno analizzare la teoria dei beni comuni, in particolare nella loro variante urbana quale specifico oggetto di approfondimento. A tal fine, occorre prendere le mosse dall'istituto tradizionalmente cardine del diritto privato e sottoporlo a critica: il diritto di proprietà¹².

¹¹ Di sicuro interesse con riferimento a questo fenomeno della rigenerazione urbana coniugata ai *commons* sono gli studi condotti da Foster e Iaione, tra i quali si rinvia almeno a S.R. FOSTER, C. IAIONE, *The City as a Commons*, in *Yale Law & Policy Review*, 3, 2016, 281, per i quali «[c]ity space is highly contested space. As rapid urbanization takes hold around much of the world, contestations over city space - how that space is used and for whose benefit - are at the heart of many urban movements and policy debates. Among the most prominent sites of this contestation include efforts to claim vacant or abandoned urban land and structures for affordable housing and community gardening/urban farming in many American cities the occupation and reclamation of formally public and private cultural institutions as part of the movement for *beni comuni* ("common goods") in Italy and the rise of informal housing settlements on the periphery of many cities around the world» (cor.agg.). Cfr., altresì, C. IAIONE, *Beni comuni e innovazione sociale*, in *Il Mulino - Rivisteweb*, 1, 2015, 60.

¹² Qui alcune delle tappe fondamentali: 1804, il Code Napoléon consacra la proprietà come categoria ordinante dell'intero sistema liberalottocentesco; 1848, lo Statuto Albertino definisce

⁸ Cfr. F. GIGLIONI, *La rigenerazione dei beni urbani di fonte comunale in particolare confronto con la funzione di gestione del territorio*, in F. DI LASCIO e F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, Bologna, 2017, 222; A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana. Temi questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Napoli, 2018, 158.

⁹ Storicamente, la bellezza di alcune città è data dalla lungimiranza e sensibilità di alcuni sovrani particolarmente illuminati, come Napoleone III che verso la metà del XIX sec. diede incarico ai più famosi architetti del tempo per sottoporre Parigi ad una rigenerazione estetica, che ebbe un enorme impatto nella storia della città e nella sua urbanistica, consegnando così alle generazioni future la splendida città che ancora oggi è possibile ammirare. Un progetto simile, per ambizione e portata, è stato lanciato recentemente dall'Unione Europea, il cd. *Bauhaus Europeo*, allo scopo di «costruire insieme spazi di vita più belli, sostenibili e inclusivi» (cfr. https://europa.eu/new-european-bauhaus/index_it). Cfr. G. ARENA, *I custodi della bellezza. Prendersi cura dei beni comuni. Un patto per l'Italia fra cittadini e le istituzioni*, Trento, 2020.

¹⁰ Di rigenerazione urbana come nuova funzione amministrativa parla A. SOLA, *I privati nella gestione delle emergenze ambientali: i patti di collaborazione*, in *ambienteditto.it*, 1, 2019, 13 ss. L'autore riporta anche alcune esperienze pratiche di utilizzo dei patti di collaborazione a tutela dell'ambiente, come ad esempio i casi del Parco Fluviale San Salvatore, nel comune di Bucine (Arezzo), e il caso del Parco Urbano di Valledolmo, in Sicilia.



Gli studiosi di analisi economica del diritto di proprietà sono stati tra i primi ad averne messo in luce alcune criticità. Prima fra tutte, la sua sostanziale antitetività rispetto alle esigenze attuali del mercato, che richiede modelli più duttili – si pensi ad esempio ai modelli già emersi o emergenti di *sharing economy* – e la sua conseguente scomposizione in un fascio di facoltà in *property rights*, *entitlements* ecc. Necessità di un affrancamento, dunque, dal paradigma dominicale, nella convinzione che il rapporto tra proprietà pubblica e privata non possa esaurire la complessità del rapporto tra persona e beni (*tertium non datur*), donde individuare una terza via opposta alla proprietà.

Proprio i beni comuni, intesi come categoria concettuale, consentono di rompere dal suo interno il blocco monolitico della proprietà tradizionalmente inteso. Si potrebbe, addirittura, sostenere che se ai beni in generale è stata dedicata scarsa attenzione, considerati quasi come «realtà senza qualità», al contrario i beni comuni hanno rappresentato il grimaldello teorico che ha consentito di aprire una riflessione seria e approfondita sul paradigma della proprietà privata, assente per molti anni, secondo una nuova rilettura della funzione sociale e del diritto di accesso, posti sotto una luce nuova dalla stessa Costituzione¹³.

Ripercorrendo brevemente la linea evolutiva della teoria dei beni comuni, occorre partire dal 1968, quando il biologo statunitense Garrett Hardin paventa la tragedia dei beni comuni, in un suo famoso articolo dall'omonimo titolo pubblicato su

la proprietà come «diritto inviolabile»; 1865, il Codice Pisanelli tutela e garantisce la proprietà «nella maniera più assoluta»; il Codice Civile del 1942 cambia la prospettiva e pone l'accento sul soggetto, attribuendo una dimensione dinamica all'istituto; infine, la Carta fondamentale del 1948 che colloca la relativa disciplina agli artt. 41-42-43, significativamente nella cd. «costituzione economica».

¹³ Lo storico del diritto Paolo Grossi evidenzia come l'approvazione della Costituzione abbia segnato il passaggio da un'accezione individualistica della proprietà di stampo ottocentesco, quale oggetto di dominio del titolare pressoché assoluto, ad una visione positiva e aperta, quale importante fattore di produzione di ricchezza e veicolo di solidarietà sociale. Nel pensiero di Grossi, la categoria dei beni comuni costituisce l'approdo ultimo di tale evoluzione. Cfr. P. GROSSI, *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, 1977; ID., *La proprietà e le proprietà nell'officina dello storico*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, XVII, 1988; ID., *La proprietà e le proprietà nell'officina dello storico*, Editoriale Scientifica, Napoli 2006; ID., *L'ordine giuridico medievale*, Roma-Bari, 2007; ID., *Mitologie giuridiche della modernità*, Milano, 2007; ID., *I beni: itinerari fra «moderno» e «pos-moderno»*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 4, 2012, 1059; ID., *Il mondo delle terre collettive. Itinerari giuridici tra ieri e domani*, Macerata, 2019.

*Science*¹⁴. Tuttavia, tale ricostruzione è calibrata sui pascoli intensivi ed infatti, la Ostrom ribalta questa prospettiva e porta ad un superamento della discussione sulla titolarità dei beni, ponendo l'accento sulla comunità locale (*community*) di riferimento da cui far partire l'indagine sulla *governance* (che definisce *commoning*) dei beni comuni¹⁵.

Il 2011 segna sicuramente una tappa fondamentale in questa ideale *timeline*¹⁶. Non solo per il referendum sull'acqua come bene comune, con esito favorevole quasi plebiscitario, ma anche perché si ha la prima, ormai celebre, pronuncia sulle Valli da pesca della Laguna Veneta della Suprema Corte di Cassazione che, a sezioni unite, accoglie, formalmente, la nozione di «beni comuni», così come elaborata dalla Commissione Rodotà. In essa, i giudici di Piazza Cavour, facendo leva in particolare sugli artt. 2, 9 e 42 della Cost., pongono una pietra miliare nel dibattito in corso: sebbene in un *obiter dictum*, essi affermano l'esistenza di una terza categoria di beni che, per le loro «intrinseche valenze», ovvero utilità funzionali all'esercizio di diritti fondamentali e al libero sviluppo della persona, da preservare anche a vantaggio delle generazioni future, non possono essere assoggettati né al regime proprio dei beni privati, né a quello dei beni pubblici demaniali¹⁷.

¹⁴ Cfr. G. HARDIN, *The Tragedy of the Commons*, in *Science*, 1968.

¹⁵ Cfr. E. OSTROM, *Governing the commons*, cit. (anche nella traduzione italiana: *Governare i beni collettivi*, Marsilio, Venezia, 2006). In questa prospettiva, è suggestiva la ricostruzione che l'economista italiano Stefano Zamagni offre della categoria dei beni comuni. Egli sostiene che un modo semplice ma efficace di afferrare il significato proprio di *bene comune* è quello di porlo al confronto con il concetto di *bene totale*: mentre quest'ultimo può essere metaforicamente reso con una sommatoria, i cui addendi rappresentano i beni individuali, i beni comuni sono piuttosto paragonabili ad una produttoria, i cui fattori sono i beni dei singoli o gruppi. Immediato è il senso della metafora: in una sommatoria, se anche alcuni degli addendi si annullano, la somma totale resta comunque positiva. Non è così, invece, con una produttoria, perché l'annullamento anche di un solo fattore azzerava l'intero prodotto. Viceversa, l'accrescimento di un solo fattore ha un effetto moltiplicatore su tutti gli altri. Cfr. S. ZAMAGNI, *L'economia del bene comune*, Roma 2007; S. ZAMAGNI, L. BRUNI, *L'economia civile*, Bologna, 2015.

¹⁶ Altre due tappe fondamentali sono rappresentate dalla adozione del Primo Regolamento Comunale sulla gestione dei Beni Comuni da parte della città di Bologna e il Convegno simbolicamente tenutosi all'Accademia dei Lincei, nel novembre del 2018 (a poca distanza di tempo dalla scomparsa del compianto Stefano Rodotà nel 2017), al fine di ridare nuovo impulso al dibattito, invero mai del tutto sopito.

¹⁷ Beni, dunque, che per le loro intrinseche valenze e a prescindere dalla titolarità risultano strumentalmente collegati alla realizzazione di interessi collettivi. Cfr. Cass, sez. un., 14 febbraio 2011, n. 3665.

A *latere* degli avanzamenti giurisprudenziali, si consolidano alcune teorie in seno alla dottrina, che, invero, non è ancora pervenuta ad una definizione univoca della categoria dei beni comuni. Tutti gli approcci, tuttavia, hanno in comune la caratteristica di far emergere un alto grado di interrelazione tra dimensione teorica ed empirica e l'inadeguatezza delle categorie tradizionali rispetto al contesto di riferimento.

Lasciando sullo sfondo per esigenze di economia espositiva le teorie facenti capo alla dottrina sociale della Chiesa e quella storico-filosofica, due risultano particolarmente interessanti ai fini dell'analisi, quella giuridica e quella economica.

La definizione giuridica attinge dall'esito dei lavori della Commissione Rodotà, istituita nel 2007 al fine di novellare il Libro III del Codice civile, nella parte relativa ai beni (artt. 810 ss. c.c.), purtroppo non tradottosi nell'auspicata riforma. Superata previamente la dicotomia beni pubblici/beni privati, la Commissione propone l'introduzione di una terza categoria, fino ad allora ignorata, ma sempre esistita nella realtà giuridica, la categoria dei beni comuni.

La definizione che viene offerta di beni comuni è quella di «beni che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona». Beni, quindi, che per le loro intrinseche caratteristiche, sono funzionali ai bisogni e agli interessi della collettività. Beni «di tutti e di nessuno», come definiti dallo stesso Rodotà. L'attualità del dibattito sui beni comuni nasce proprio dall'esigenza di sottrarre determinate categorie di beni, funzionali al soddisfacimento di interessi fondamentali e necessari allo sviluppo della persona, alla logica dell'appropriazione e ai circuiti della circolazione propri del mercato.

La categoria in questione aspira quindi a porsi quale *tertium genus*, alternativo tanto alla categoria dei beni privati tanto a quella dei beni pubblici, superando la dicotomia cristallizzata nell'art. 42 Cost, tra proprietà pubblica e privata a cui vengono ricondotte tutte le possibili forme di appartenenza¹⁸.

Resta il nodo relativo alla necessità di una definizione chiara e precisa, avvertita anche dagli

stessi componenti della Commissione¹⁹. Su questa necessità si è sempre espresso lo stesso Rodotà, secondo il quale «se la categoria dei beni comuni rimane nebulosa, e in essa si include tutto e il contrario di tutto, se ad essa viene affidata una sorta di palingenesi sociale, allora può ben accadere che perda la capacità di individuare proprio le situazioni nelle quali la qualità "comune" di un bene può sprigionare tutta la sua forza»²⁰.

Una configurazione tendenzialmente ideologica, ma che poggia su queste stesse solide basi giuridiche, è poi rappresentata da quella linea di pensiero che del superamento della logica proprietaria ha fatto il fondamento culturale di un nuovo paradigma, in grado di rifondare l'intera società, secondo un nuovo ordine eco-giuridico. Secondo questa impostazione, il bene non si possiede in quanto tutti siamo parte integrante dell'ecosistema, concepito in maniera olistica.

Un approccio portato fino alle estreme conseguenze, che si fonda sull'azione popolare anche attraverso l'esercizio del diritto di resistenza e di occupazione dei beni abbandonati o in disuso (*res derelictae*)²¹.

La definizione economica, invece, si deve ancora una volta agli studi della Ostrom, da cui emerge che i *commons* sono risorse materiali o immateriali condivise, ovvero risorse che tendono a essere non esclusive e non rivali, e che quindi sono fruite (o prodotte) tendenzialmente da comunità più o meno ampie²². È proprio grazie alle sue

¹⁹ Per cui si rinvia alla Relazione di accompagnamento al disegno di legge della Commissione Rodotà, cfr. https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.wp?facetNode_1=3_1&facetNode_3=0_10_21&facetNode_2=0_10&previouPage=mg_1_12&contentId=SPS47617#.

²⁰ Cfr., *ex multis*, S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2015, 114. Per scongiurare questo rischio, sono stati fatti diversi tentativi di tassonomia dei beni comuni, uno dei quali è stato realizzato da Marella, la quale individuava quattro precise categorie, tra cui appunto quella dei beni comuni urbani; cfr. M.R. MARELLA, *Il diritto dei beni comuni. Un invito alla discussione*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1, 2011, 103; ID., *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2012. V. anche il fondamentale contributo di L. NIVARRA, *Quattro usi di "beni comuni" per una buona discussione*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2016, 41.

²¹ Per tutti, cfr. U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari, 2011; ID., *Contro riforme*, Torino, 2013; F. CAPRA, U. MATTEI, *Ecologia del diritto. Scienza, Politica, beni comuni*, Torino, 2017; S. BAILEY, U. MATTEI, *Social movements as constituent power: the italian struggle for the commons*, in *Indiana Journal of Global Legal Studies*, XX, 2, 2013, 965.

²² L'economista statunitense, riflettendo criticamente sulle conclusioni cui giunge Garrett Hardin in *The tragedy of the commons*, offre una diversa definizione e classificazione dei commons nel *Chapter 1* intitolato "Reflections on the commons" e, in particolare, nella parte dedicata a "The metaphorical use of models" del suo *Governing the commons*. Cfr. E. OSTROM, *op. cit.*, 7 ss.

¹⁸ Tuttavia, tra le voci contrarie di cui dar conto, per le quali i beni comuni possono farsi rientrare nel tradizionale binomio pubblico/privato, cfr. *ex multis* O. T. SCOZZAFAVA, *I beni e le forme giuridiche di appartenenza*, Milano 1982; ID., *Dei beni (Artt. 810-821)*, in *Il Codice Civile Commentario*, diretto da P. Schlesinger, Milano 1999; A. CIERVO, *I beni comuni*, Roma 2013; ID., *Il diritto all'acqua, la Costituzione e i beni comuni*, in *Il Mulino - Rivisteweb*, 2, 2014; C. CASTRONOVO, *Eclissi del diritto civile*, Milano, 2015; ma già prima F. CARNELUTTI, *Teoria giuridica della circolazione*, Padova, 1933.



fondamentali riflessioni che si è compresa l'irrelevanza dell'appartenenza/titolarità del bene, spostando l'asse dell'indagine sulla gestione, che dev'essere volta a garantire l'accesso (*rectius* il diritto di accesso e di uso) e a stimolare la partecipazione attiva delle comunità e dei cittadini.

40 In questa prospettiva, è stata in grado di portare alla luce l'intima connessione dei tre fattori della triade – *commons, commoning, community* –, nel segno di una *governance* efficiente e sostenibile dei beni comuni urbani. A livello empirico, l'attualità e la straordinarietà delle conclusioni cui è giunta la Ostrom è testimoniata dall'emersione e dalla diffusione capillare in molti Paesi, compresa l'Italia, di questo tipo di approccio, che parte dal basso (*bottom-up*) e che si concretizza nei modelli di amministrazione condivisa²³.

Da qui il proliferare, a partire dal 2014, dei cd. Regolamenti dei Beni Comuni, adottati ormai da quasi 200 Comuni italiani che hanno utilizzato come modello di riferimento il Regolamento del Comune di Bologna e che contengono alcune importanti definizioni, come quella di cittadine e cittadini attivi, definiti come «tutti i soggetti, singoli, associati o comunque riuniti in formazioni sociali, anche informali che si attivano per la cura, la gestione condivisa o la rigenerazione dei beni comuni urbani [...]» (cfr. art. 2, Regolamento di Firenze), ai quali è riconosciuta l'autonoma iniziativa per la cura di interessi non solo individuali, ma altresì generali.

Regolamenti, quindi, che offrono le coordinate per la gestione collettiva e sostenibile dei beni comuni da parte dei cittadini attivi. La disciplina in essi contenuta può variare a seconda dell'oggetto d'intervento da compiersi attraverso i patti: da una parte, vi sono i patti che riguardano gli interventi più semplici, come ad esempio la cura di spazi pubblici, del verde e del decoro urbano, il cui contenuto può essere predefinito in modo standard²⁴; dall'altra, invece, vi sono quelli che

consistono in una gestione o in una realizzazione di interventi di più alta complessità, dove l'infungibilità delle esperienze suggerisce l'opportunità di più approfondite negoziazioni, come possono essere ad esempio gli interventi di recupero di beni immobili in disuso o abbandonati²⁵.

3. Strumenti privatistici di gestione sostenibile: focus sui cd. patti di collaborazione.

Gli strumenti contemplati dal nostro ordinamento per dare concreta attuazione alla rigenerazione urbana sono molteplici, anche in ambito civilistico. A *latere* di bandi, piani urbanistici generali e di dettaglio, progetti europei e tutto ciò che può farsi rientrare nell'azione amministrativa in senso stretto²⁶, infatti, si collocano interessanti strumenti privatistici, come ad esempio le fondazioni, le società benefit e gli

interessati, sia di consapevole attenzione alle nuove acquisizioni scientifiche in materia. Da un lato, la dimensione urbana e, dall'altro, l'evidenziazione di nuovi canoni e approcci al tema (multifunzionalità, servizi ecosistemici, gestione attiva, ecc.) possono fornire rinnovate chiavi di lettura e offrire sollecitazioni nella duplice direzione della sistematizzazione e del rafforzamento della normativa di riferimento.

²³ Cfr. G. ARENA, *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2017, 53, dove l'Autore, richiamando il pensiero di Feliciano Benvenuti, compie un percorso argomentativo che parte dal principio di sussidiarietà espresso dall'art. 118, ult. co., Cost., in combinato disposto con altri principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale, fino ad arrivare ai nuovi strumenti di amministrazione condivisa tra cittadini attivi e pubbliche amministrazioni, ossia i patti di collaborazione.

²⁴ *Inter alia*, si pensi alla cd. concessione agevolata, ovvero quel particolare tipo di concessione in uso e locazione di beni immobili appartenenti allo Stato introdotta dal d.p.r. 13 settembre 2005, n. 296, e su cui, recentemente, si è avuta un'importante pronuncia del TAR Veneto, sez. I, 8.3.2018, n. 273. Detta pronuncia è intervenuta nella nota vicenda dell'isola veneziana di Poveglia, in cui l'associazione "Poveglia per tutti" ha impugnato il diniego di concessione a canone agevolato dell'Agenzia del Demanio. In particolare, il TAR ha individuato un difetto di motivazione del provvedimento nella misura in cui l'Agenzia non ha spiegato le ragioni che hanno impedito un affidamento temporaneo del bene all'associazione "Poveglia per tutti" nelle more dell'esperimento di una procedura per la concessione o l'alienazione del bene. Il Giudice amministrativo ha valorizzato "le finalità di indubbia rilevanza sociale e collettiva" perseguite dall'associazione, nonché l'intenzione della stessa a "rendere accessibile e fruibile alla collettività" l'isola lagunare per esprimere un *favor* verso un certo modo di uso del bene. Per un commento v. A. QUARTA, *Beni comuni, uso collettivo e interessi generali. Un percorso giurisprudenziale*, in *Rassegna di diritto civile*, 3, 2019, 933-951.

²³ Egregiamente portato avanti in Italia da Gregorio Arena, attraverso l'associazione Labsus (www.labsus.org) e da una moltitudine di cittadini attivi, di cui l'Amministrazione favorisce l'impegno civico, sulla base dell'art. 118, ult. co., Cost, in applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale ivi sancito. Tra i suoi scritti, v. in particolare G. ARENA, *Cittadini attivi. Federalismo e nuove forme di democrazia*, in *Dialoghi*, XI, 4, 2011; ID., *Interesse generale e bene comune*, in *Labsus*, 2011; ID., *Oltre le grandi dicotomie, tertium datur!*, in *Labsus*, 2012; ID., *I custodi della bellezza. Prendersi cura dei beni comuni. Un patto per l'Italia fra cittadini e le istituzioni*, cit.

²⁴ Cfr. M. BROCCA, *Note in tema di verde urbano*, in *ambientediritto.it*, 1, 2021, 534 ss., dove per l'Autore il tema del verde si connota, sul piano giuridico, in termini di pluriquificazione della categoria, prospettiva che tuttavia risente ancora di un difetto sia di coordinamento tra gli ambiti

altri ETS²⁷, oltre a meccanismi di segregazione patrimoniale, come il *trust* e il *community trust land*²⁸ e, infine, i cd. patti di collaborazione²⁹. Come si vedrà meglio in seguito, questi ultimi rappresentano strumenti tra i più duttili e utili a «riempire il vuoto fra società e istituzioni, facendo circolare nuova linfa nei circuiti in parte sclerotizzati della democrazia *tout court*, senza aggettivi»³⁰.

Prendendo le mosse dal dato normativo, i regolamenti comunali cui si è fatto cenno offrono alcune definizioni di notevole interesse di «patto di collaborazione». Il regolamento di Bologna, all'art. 1 lett. e), lo definisce come quel «patto attraverso il quale Comune e cittadini attivi definiscono l'ambito degli interventi di cura o rigenerazione dei beni comuni urbani». Similmente, l'art. 1 lett. e) del regolamento della città di Firenze lo definisce come quel «patto attraverso il quale Comune e cittadine e cittadini attivi definiscono l'ambito degli interventi di cura, gestione condivisa o rigenerazione dei beni comuni urbani». Nel più recente regolamento di

Torino, a ben vedere, si intravede una elaborazione teorica ancor più profonda dello strumento negoziale in questione, laddove lo definisce come «negoziato civico attraverso cui la Città e i soggetti civici costituiscono una forma di governo condiviso per rigenerare, curare e gestire insieme uno o più beni comuni». Come è agevole notare, *fil rouge* delle tre definizioni è l'attenzione rivolta ai beni comuni³¹.

Posto che, come emerge dalle definizioni richiamate, i regolamenti individuano un nuovo strumento giuridico per realizzare la collaborazione tra amministrazioni comunali e cittadini attivi nel governo condiviso dei beni comuni urbani, è appena il caso di analizzare alcune delle loro caratteristiche salienti.

Anzitutto, è di tutta evidenza come il *focus* delle definizioni sia sempre posto sulla natura pattizia dello strumento, ovvero sull'attività di negoziazione tra il privato e l'amministrazione. In altre parole, lo strumento è definito richiamando il modulo comportamentale e procedimentale che conduce alla sua adozione: il patto di collaborazione è uno strumento giuridico che si traduce in un accordo, a cui le parti pervengono mediante una negoziazione.

Secondo elemento centrale nella definizione del patto di collaborazione riguarda l'obiettivo, ovvero la funzione a cui tende questo strumento: il «governo condiviso dei beni comuni urbani». In questa prospettiva, il patto di collaborazione serve a definire esattamente il perimetro delle attività concordate tra amministrazione e cittadini per gestire e amministrare i beni comuni urbani. In particolare, tale governo condiviso si sostanzia in azioni, singole o continuative, realizzate con il concorso dei cittadini attivi e dell'amministrazione comunale in un'ottica collaborativa. Le azioni, talvolta, possono essere compiute anche dai soli cittadini o dalla sola amministrazione, ma il quadro entro cui vengono realizzate è sempre frutto della collaborazione di entrambi. I regolamenti prendono in considerazione le azioni per il governo condiviso dei beni comuni fornendone un potenziale catalogo, una sorta di elencazione esemplificativa. Invero, sono delineati ambiti di intervento piuttosto ampi, all'interno dei quali trovano spazio attività anche molto diverse tra loro, frutto della libera iniziativa dei cittadini attivi.

²⁷ Cfr. G. CAPALDO, *Linee evolutive in tema di soggetti per una società sostenibile*, in *Persona e mercato*, 4, 2020, 334; ma anche G. CAPALDO, M. BIANCA, *Gli strumenti di articolazione del patrimonio*, Milano, 2010.

²⁸ Quest'ultimo strumento di origini statunitensi, congegnato per garantire il diritto all'abitazione per gli indigenti e che progressivamente si sta diffondendo anche in Italia. Sul punto cfr. A. VERCELLONE, *Il Community Land Trust. Autonomia privata, conformazione della proprietà, distribuzione della rendita urbana*, Milano, 2020.

²⁹ Cfr. F. GIGLIONI, A. NERVI, *Gli accordi delle pubbliche amministrazioni*, in *Tratt. dir. civ. CNN*, diretto da P. Perlingeri, Napoli, 2019, 272 ss. In generale, qui gli Autori offrono una lettura del fenomeno degli accordi delle pubbliche amministrazioni, nella convinzione che necessariamente l'oggetto di studio richieda, per essere ben compreso, un dialogo tra il diritto privato e il diritto amministrativo. Emerge così, sul piano teorico, l'esistenza di uno spazio in cui il regime privatistico e quello pubblicistico possono convivere ampiamente, senza gli accordi si debbano ridurre in chiavi di lettura che prevedano la netta prevalenza dell'uno sull'altro. Nel contempo, essi provano a dare anche una dimostrazione concreta di quanto sia ricco il quadro normativo che prevede l'utilizzo di questo strumento ibrido e offrono una panoramica molto ampia e assai inedita. Tuttavia, al fondo resta una certa prudenza delle pubbliche amministrazioni a utilizzare questi strumenti, la cui spiegazione potrebbe essere attribuita proprio alle incertezze sistematico-ricostruttive, che pure vengono affrontate in questo studio.

³⁰ Cfr. G. ARENA, *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, cit., 45; F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, cit., 292; M. BOMBARDELLI (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Università degli Studi di Trento, Trento, 2016, ove sono raccolti i risultati del lavoro svolto a Trento dall'Unità di ricerca del progetto PRIN 2010-2011 «Istituzioni democratiche e amministrazioni d'Europa: coesione e innovazione al tempo della crisi economica».

³¹ È interessante rilevare alcuni dati di contesto: come sottolineato, i patti di collaborazione riguardano, in particolare, la cura dei beni comuni, ma in questo non si esauriscono; infatti, essi possono riguardare nel 20% dei casi il contrasto al vandalismo e al degrado urbano e gli aspetti legati all'inclusione sociale; oltre ad attività, *lato sensu*, culturali e ambientali (dati in continuo aggiornamento sono rinvenibili su www.labsus.org).



Tra queste attività, in primo luogo vi è la «rigenerazione» dei beni comuni, con ciò intendendo le azioni volte a rinnovare la funzione dei beni in un’ottica migliorativa per la vita delle comunità. La nozione di rigenerazione comprende non solo gli interventi materiali sull’immobile (un edificio o parti di esso, piuttosto che uno spazio aperto), ma anche i nuovi usi o ri-usi del bene che conseguono all’attività stessa di rinnovamento. Si tratta di interventi finalizzati a mutare l’identità del bene rispetto al passato, consentendo nuovi positivi utilizzi dello stesso a favore della collettività, come ad esempio l’organizzazione di attività sociali o ricreative in uno spazio precedentemente inutilizzato o abbandonato³².

Altra attività sovente indicata tra quelle oggetto della collaborazione è la «cura» dei beni comuni urbani, che comprende tutti gli interventi e le azioni di mantenimento e protezione dell’esistente. Nella pratica, la cura si sostanzia nella manutenzione ordinaria e straordinaria, o nell’abbellimento del bene comune: spesso si tratta di interventi sul patrimonio pubblico che consentono di far fronte agli scarsi investimenti delle amministrazioni a causa dei tagli sempre più consistenti di risorse agli enti locali³³.

Da ultimo, la «valorizzazione» dei beni può invece intendersi come la promozione di forme d’uso migliorative della vita della comunità e tendenti ad ampliare il più possibile l’accesso ai beni stessi. Alcuni regolamenti contengono anche il riferimento alla «gestione condivisa» di beni, definita come il «programma di fruizione collettiva dei beni comuni urbani, con caratteri di inclusività e integrazione» dall’art. 2, lett. g), del Regolamento

³² Alcuni studiosi del diritto amministrativo hanno inteso in senso più lato la rigenerazione dei beni comuni urbani, come una *nuova funzione amministrativa*, che unisce elementi tradizionali – come la funzione di governo del territorio affidata agli enti locali – con altri più innovativi, come la partecipazione del cittadino alla vita della comunità locale nella piena attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, fissato dall’art. 118, co. 4, della Costituzione. Cfr. E. CHITI, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa?*, in *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, a cura di F. Di Lascio e F. Giglioni, cit., 15 ss.

³³ Con specifico riferimento al rapporto tra patrimonio culturale ed enti locali, v. E. FIDELBO, *Strumenti giuridici di valorizzazione del rapporto tra patrimonio culturale e territorio: il caso dei patti di collaborazione tra amministrazioni locali e cittadini*, in *Aedon*, 3, 2018, ove si evidenzia, in primo luogo, l’omogeneità, seppur in una prospettiva puramente economica, tra patrimonio culturale e beni comuni; successivamente, si fornisce una descrizione del quadro normativo relativo a questo peculiare tipo di accordi, sottolineando come essi possano realizzare un nuovo paradigma del rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione; infine, la terza e ultima parte mira ad approfondire la natura giuridica - privata o pubblica - dei patti.

di Torino. L’accento, in questo caso, è posto sugli usi continuativi del bene più che sugli interventi materiali realizzabili sullo stesso. In altre parole, la gestione condivisa si realizza con l’organizzazione di nuovi usi positivi, che può anche non comportare un intervento materiale sul bene comune³⁴.

3.1. Il nodo della qualificazione giuridica.

La vera questione ancora aperta attiene alla qualificazione della natura giuridica dei patti. Le definizioni *supra* esaminate, pur facendo espresso riferimento a un particolare modo di atteggiarsi del rapporto tra le parti – ora la negoziazione, ora l’accordo –, lasciano irrisolto il problema dell’inquadramento della natura giuridica di questo strumento.

Sicché, l’ampiezza della definizione data dai regolamenti, unita all’assenza di una disciplina legislativa di fonte primaria, hanno spinto l’esigua dottrina che si occupa del tema a cercare di ricondurre il patto di collaborazione ad altre fattispecie previste dall’ordinamento. Ciò non costituisce un problema meramente teorico o di stile, atteso che l’inquadramento entro la cornice di una fattispecie giuridica piuttosto che un’altra consente di individuare, con un certo margine di certezza, le regole applicabili al rapporto, valide tanto per disciplinare i suoi aspetti fisiologici, quanto per risolvere eventuali situazioni patologiche. Proprio a quest’ultimo riguardo, la qualificazione giuridica del patto incide sulla giurisdizione indicando a quale autorità giudiziaria rivolgersi (civile o amministrativa) in caso di

³⁴ Cfr., diffusamente, R.A. ALBANESE, E. MICHELAZZO, *Manuale di diritto dei beni comuni urbani*, Torino, 2020, 91 ss.; R.A. ALBANESE, *Nel prisma dei beni comuni. Contratto e governo del territorio*, Torino, 2020, 247 ss., ove l’Autore si sofferma sulla natura giuridica dei patti di collaborazione per la cura, gestione e rigenerazione dei beni comuni urbani, collocandoli, a monte, in quella che può definirsi come “urbanistica negoziale”, ossia il complesso di interventi di rilevanza urbanistica caratterizzati da un fondamento consensuale, negoziato, contrattuale. Sul punto vengono richiamati P. URBANI, *Urbanistica solidale. Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici*, Torino, 2011; M.A. QUAGLIA, *L’urbanistica consensuale*, in F.G. Scoca, P. Stella Richter, P. Urbani (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, I, Torino, 2018, 627-702; G. MARI, *Il piano di lottizzazione e le convenzioni urbanistiche di lottizzazione*, in S. Bellomia, G. Pagliari, M.A. Sandulli (a cura di), *Trattato dei diritti reali* diretto da A. Gambaro e U. Morello, IV, *Proprietà e pianificazione del territorio*, Milano, 2012, 517-599. Sul principio generale di consensualità degli interessi generali, v. S.A. FREGO LUPPI, *Il principio di consensualità nell’agire amministrativo alla luce della legislazione e giurisprudenza più recenti*, in *Dir. Amm.*, 3, 2008, 691-716; M. DE DONNO, *Consensualità e interesse pubblico nel governo del territorio*, Bologna, 2015, 3-17.

conflitto tra le parti o tra queste e i terzi. Questa operazione ermeneutica è necessaria, in quanto la disciplina contenuta nei regolamenti, come visto, è sintetica e non esaustiva. Difatti, il patto di collaborazione presenta affinità con diverse figure tipiche, sia di diritto privato che di diritto pubblico. Purtuttavia, una perfetta coincidenza di disciplina, o quantomeno degli elementi minimi essenziali, non sembra potersi rintracciare rispetto ad alcuna di esse.

Preliminarmente, occorre verificare la riconducibilità del patto di collaborazione al diritto privato o al diritto pubblico. Il discorso sulla natura giuridica viene infatti sviluppato a partire dalle attività svolte su beni comuni di proprietà pubblica che, nelle prime applicazioni dei regolamenti, costituiscono l'area di intervento più diffusa, mentre è ancora ridotto l'uso di questi testi per la rigenerazione e la cura di beni comuni di proprietà di privati³⁵.

Va precisato, poi, che un regolamento comunale è fonte secondaria del diritto, pertanto non può introdurre nell'ordinamento nuove fattispecie. Come è noto, infatti, se sul versante privatistico il contratto può essere anche atipico (*ex art. 1322 cod. civ.*), sul versante pubblicistico, invece, tanto gli atti unilaterali (cd. provvedimenti), quanto gli accordi e le convenzioni sono tipici, ovvero previsti e disciplinati dalla legge.

In altri termini, una fonte di rango inferiore, come quella regolamentare, non può introdurre di nuovi, ma solo prevedere provvedimenti, accordi o convenzioni già contemplati dalla fonte legale sovraordinata. Ne consegue che i regolamenti comunali, quando descrivono la fattispecie del patto di collaborazione, possono individuare alternativamente: o un contratto atipico di diritto privato o un provvedimento, un accordo o una convenzione di matrice pubblicistica, già previsti dalla legge – tipici appunto – che hanno come caratteristica essenziale quella di perseguire una finalità di pubblico interesse. In questi casi, l'amministrazione è parte necessaria del patto di collaborazione e può agire non solo mediante atti

amministrativi, ma anche con atti di diritto privato, o *iure privatorum*, ai sensi dell'art. 1-bis, L. 241/1990.

Tuttavia, è bene ricordare che gli atti amministrativi sono per lo più unilaterali e autoritativi. La consensualità, invece, è normalmente propria degli atti bilaterali, tipici dei rapporti tra privati, che riguardano vicende a carattere patrimoniale (art. 1321 c.c.). Entrambe queste regole hanno però eccezioni rilevanti: per esempio, la disciplina degli accordi sostitutivi di provvedimento, di cui all'art. 11, co. 2°, della l. n. 241/1990, prevede un procedimento negoziato e consensuale. E d'altra parte, esistono in diritto privato gli atti unilaterali a contenuto patrimoniale (art. 1324 c.c.).

Sulla base di queste considerazioni, si potrebbe procedere a diversi tentativi di inquadramento della fattispecie. Anzitutto, si potrebbe ipotizzare che il patto di collaborazione abbia natura di provvedimento amministrativo e, in questo caso, la figura entro cui è di solito ricondotto è la concessione amministrativa. Viceversa, si potrebbe inquadrare il patto di collaborazione come contratto atipico tra i cittadini attivi e l'amministrazione. Ancora, il patto di collaborazione potrebbe rientrare nell'attività contrattata o concordata della pubblica amministrazione, che trova la sua figura generale nell'accordo *ex art. 11* della l. n. 241/1990³⁶. La fattispecie in esame è stata, altresì, accostata alle figure del c.d. partenariato sociale, oggi inserite nel

³⁶ Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 3 dicembre 2015, n. 5501, secondo cui la legge 7 agosto 1990, n. 241 disciplina all'art. 11 gli accordi tra privati e pubblica amministrazione. Sotto la comune dizione di accordi sono richiamati (e succintamente disciplinati) sia moduli più propriamente procedurali - 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 (in senso conforme, 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 Cons. di Stato, Sez. VI, sent. 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). Per la giurisprudenza richiamata cfr. A. SOLA, *I privati nella gestione delle emergenze ambientali: i patti di collaborazione*, cit., 8; G. CALDERONI, *I patti di collaborazione: (doppia cornice giuridica*, in *Aedon*, 2, 2016.

³⁵ Cfr. M. PIERACCINI, *Sustainability and the English Commons: A Legal Pluralist Analysis*, in *Env. L. Rev.*, 12, 2010, 94-114; V. ULFBECK, O. HANSEN, *Sustainability Clauses in an unsustainable Contract Law?*, in *ERCL*, 16, 2020, 186-205; F. LONGOBUCCO, *La contrattazione ecologicamente conformata nell'ottica del diritto civile: brevi note*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, 3, 2019, 1, secondo il quale «[i]l civilista possiede un occhio privilegiato sul diritto dell'ambiente, perché portatore di vecchi strumenti che devono essere piegati a realizzare nuove funzioni in prospettiva evolutiva. In altri termini, il diritto dell'ambiente si alimenta sulla base di una necessaria ed opportuna eterogeneità dei fini delle norme contenute nel codice civile».



Codice dei contratti pubblici (artt. 189, 190 del d.lgs.18 aprile 2016, n. 50)³⁷.

Tra queste possibili ricostruzioni, particolarmente interessante pare essere quella secondo cui il patto di collaborazione potrebbe essere considerato un negozio di diritto privato, ovvero un contratto. Una simile ricostruzione appare più coerente con la teorica elaborata intorno ai beni comuni urbani fino ad oggi e potrebbe costituire un viatico per svincolare la partecipazione dei cittadini al governo dei beni comuni dalle logiche del diritto pubblico come modello tendenzialmente verticale, che fa dunque applicazione in modo autoritativo di regole non sempre coerenti con la teorica dei beni comuni, come precipitato storico e intellettuale delle tappe *supra* delineate³⁸.

D'altro canto, come noto, la pubblica amministrazione ben può agire mediante atti di diritto privato, in quanto dotata della generale capacità prevista dall'art. 11 del codice civile e può farlo secondo due modelli differenti. Da una parte, vi è l'attività di diritto privato della pubblica amministrazione, in cui l'amministrazione agisce come qualunque altro soggetto dell'ordinamento nel compimento di attività che sono meramente strumentali ai fini pubblici perseguiti. Dall'altra, vi è l'attività amministrativa di diritto privato in cui l'amministrazione persegue un fine pubblico mediante atti negoziali, unilaterali o bilaterali. Va detto, inoltre, che anche quando utilizza atti di diritto privato, la pubblica amministrazione non può essere equiparata in tutto e per tutto a un qualsiasi altro soggetto dell'ordinamento. *In primis* perché essa persegue sempre un fine pubblico o di interesse generale che è predeterminato dal legislatore; inoltre, è assoggettata ai principi costituzionali che disciplinano l'attività amministrativa (principio di legalità, buon andamento e imparzialità, art. 97 Cost.) e agli altri principi enunciati dall'art. 1 della l. n. 241/1990 (trasparenza, economicità ed efficacia).

Attesa la necessità di conformarsi a questi principi, si può dire, quindi, che la pubblica amministrazione ha una autonomia negoziale limitata, che segna una differenza dagli altri soggetti dell'ordinamento³⁹.

Secondo questa interpretazione, i patti di collaborazione sarebbero *contratti con causa solidale*, ossia negozi destinati a realizzare un interesse generale, accanto a quello particolare che è proprio dell'autonomia negoziale delle parti. In altri termini, i cittadini attivi, oltre a perseguire un loro proprio interesse a realizzare forme di governo condiviso dei beni comuni, con il patto di collaborazione si impegnano a svolgere un'attività che favorisce la collettività intera e, quindi, in questo senso volta alla realizzazione di un interesse generale⁴⁰. Così, il patto di collaborazione determina il sorgere di obbligazioni a carico delle parti, soprattutto del privato – di rigenerazione, cura e manutenzione – a cui sono applicabili le norme sulle obbligazioni in generale, in particolare quelle sull'inadempimento e le sue conseguenze (art. 1218 c.c.) e quelle sulla diligenza nell'adempimento (art. 1176, 1371 c.c.). Dai patti di collaborazione scaturirebbero quindi obbligazioni sia per i privati che per le amministrazioni, di norma azionabili secondo i modelli civilistici⁴¹.

Tuttavia, non si possono sottacere le criticità della tesi che riconduce il patto di collaborazione al contratto. Al netto delle considerazioni attorno all'oggetto del patto, che consiste pur sempre nella fruizione collettiva di beni comuni urbani, e dunque nel perseguimento di fini pubblici, si rileva come i patti di collaborazione siano stipulati all'esito di un vero e proprio procedimento amministrativo che, beninteso, può essere avviato a seguito tramite formale istanza su iniziativa dei privati, oppure dalla stessa amministrazione, che individua *a priori* gli interventi necessari di cura e rigenerazione dei beni comuni urbani.

Un procedimento, dunque, caratterizzato da una *formazione progressiva* della volontà comune volta al perfezionamento del vincolo contrattuale, che sottende un rapporto non solo formalmente, ma anche sostanzialmente paritario tra cittadini e amministrazione. Sicché, se da una parte risulta essere contenuta la fisiologica asimmetria tra questi due soggetti, dall'altra si perviene alla conclusione del patto pur sempre in esito ad un procedimento ben strutturato lungo binari già legislativamente tracciati. Questa impostazione si attaglierebbe,

inglese e gallese, in *Archivio Scialoja Bolla: Annali di studio sulla proprietà collettiva*, 1, 2019, 137-147.

³⁷ Cfr. G. CALDERONI, *ult. op. cit.*

³⁸ Cfr. R.A. ALBANESE, E. MICHELAZZO, A. QUARTA, *Gestire i beni comuni urbani. Modelli e prospettive*, Torino, 2020; C. CREA, «Spigolando» tra *biens communaux*, *usi civici e beni comuni urbani*, in *Politica del diritto*, 3, 2020, 449-464.

³⁹ Cfr. R.A. ALBANESE, E. MICHELAZZO, *Manuale di diritto dei beni comuni urbani*, cit., 115; M. PIERACCINI, *Plural legalities on common land: rethinking property rights and environmental governance*, in *Il diritto dell'agricoltura*, 1, 2008, 83; EAD., *Pluralismo giuridico e sostenibilità: il caso della common land*

⁴⁰ Cfr. V. CERULLI IRELLI, *Sussidiarietà (dir. amm.)*, in *Enc. giur.*, XII, 5, ove sottolinea come gli interessi generali non siano solo quelli definiti come tali dal legislatore, ma possano anche essere il risultato di processi storici e sociali. Anche secondo F. GIGLIONI, *op. cit.*, 294, i patti di collaborazione «sono espressione del principio generale di consensualità degli interessi generali».

⁴¹ Cfr. M. RENNA, *Il regime delle obbligazioni nascenti dall'accordo amministrativo*, in *Dir. Amm.*, 2010, 270.



peraltro, particolarmente bene ai beni comuni urbani rappresentati da immobili privati, in disuso o abbandonati, ma mal si concilia con il principio di autonomia negoziale di stampo squisitamente civilistico.

4. Prime conclusioni e prospettive di analisi *de iure condendo*.

In conclusione, dall'analisi condotta può dirsi ancora aperto il nodo sulla qualificazione giuridica dei patti di collaborazione. Un tale esito appare forse scontato, alla luce del fatto che manca una cornice legislativa di fonte primaria entro cui collocare le attività di collaborazione per la cura dei beni comuni. E, sebbene i regolamenti comunali siano germogliati numerosi nella prassi amministrativa di varie città, restano in piedi numerosi profili di criticità o, almeno, margini di miglioramento, che potrebbero essere affrontati e risolti (i primi), ovvero implementati (i secondi), dallo stesso legislatore. D'altro canto, un simile fenomeno di proliferazione dei regolamenti sul tutto il territorio nazionale ha preso avvio solo a partire dal 2014, sicché si versa ancora in una fase di prima applicazione in molti centri urbani⁴².

Tuttavia, possono formularsi alcune osservazioni conclusive. Come emerso dall'analisi, il patto di collaborazione costituisce una fattispecie ampia e complessa, che può ricomprendere al suo interno ipotesi concrete di collaborazione molto diverse tra loro. Si potrebbe, quindi, ipotizzare che le varie tesi sulla natura giuridica dei patti emerse finora non si pongano necessariamente in rapporto di alternatività tra loro, ma anzi di complementarità. In questa direzione, pare si possa ritenere che, a seconda del bene e del procedimento individuato dall'amministrazione e della regolamentazione del rapporto in concreto, il patto possa presentare caratteristiche di una figura o di un'altra, potendosi così modulare in base alle singole fattispecie concrete. A questo proposito, in dottrina, vi è chi ha parlato di un «assetto a geometria variabile», ossia di una individuazione della natura giuridica dello strumento da effettuarsi caso per caso sulla base,

appunto, del suo concreto atteggiarsi, coniugato con le esigenze del caso concreto⁴³.

Un patto, dunque, qualificato dall'oggetto, ossia dal bene che mira a curare, gestire e valorizzare. Aderendo ad una prospettiva di analisi economica, si potrà privilegiare la scelta più efficiente, ossia quella in grado di garantire il maggior numero possibile di vantaggi a ciascun soggetto coinvolto. Aderendo, invece, ad una prospettiva di analisi «ecologica»⁴⁴, si privilegerà la scelta più sostenibile, ossia quella in grado di garantire un «uso dei beni che non ingeneri oneri superiori ai benefici e non determini conseguenze negative sugli equilibri ambientali e sociali e in generale nell'analisi costi-benefici»⁴⁵.

In conclusione, è di tutta evidenza come la cura dei beni comuni urbani sia in grado di innescare un meccanismo non solo di cooperazione, ma anche di competitività virtuoso tra Comuni e tra cittadini (da qui il proliferare di regolamenti e patti), che si sviluppa in una dimensione diacronica, in cui è costante l'attenzione alle generazioni future. La collaborazione civica diventa, così, momento centrale e sfidante per innescare processi sostenibili e virtuosi.

Cionondimeno, resta il problema che attiene ai possibili modi per ampliare la platea dei cittadini attivi *motu proprio*. Una possibile soluzione può essere rappresentata dal cd. *open government*, volto a garantire la massima apertura e trasparenza verso i cittadini attivi. Ne consegue l'importanza della condivisione trasparente di dati e informazioni, per cui diventa fondamentale e necessario l'ausilio della componente digitale, al servizio di comunità e cittadini, soprattutto in ottica di implementazione delle *Smart Cities* in ambiente *IoT*⁴⁶.

⁴³ Così P. MICHIARA, *I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. L'esperienza del Comune di Bologna*, in *Aedon*, 2, 2016.

⁴⁴ Cfr. M. PENNASILICO, *Contratto e ambiente. L'analisi "ecologica" del diritto contrattuale*, Napoli, 2016; ID., *Contratto ecologico e conformazione dell'autonomia negoziale*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 1, 2017, 4. L'Autore considera «contratto ecologico» l'espressione sintomatica di un autentico «mutamento di paradigma» in materia contrattuale, «tale da mettere in discussione, sotto la spinta del modello globale dello "sviluppo sostenibile", l'adeguatezza della nozione stessa di contratto, come formulata dal codice del 1942, e da imporre una conformazione "ecologica" dell'autonomia negoziale».

⁴⁵ Si rinvia alla definizione di «sostenibilità» in seno ai singoli Regolamenti, i quali presentano come denominatore comune un costante riferimento alla valutazione costi/benefici.

⁴⁶ Di cui però non si possono sottacere i limiti e, persino, le controindicazioni. Difatti, il problema del *digital divide* è ancora ben lungi dall'essere risolto ed è prepotentemente tornato di grande attualità anche nel dibattito pubblico. In Italia, tra i primi e più attivi a denunciarlo, connettendolo ai concetti di accesso e di cittadinanza, cfr. S. RODOTÀ, *Tecnopolitica. La*

⁴² Cfr. A. SOLA, *op. cit.*, 17, secondo cui «[p]ur 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. [...] 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*)».



È evidente come le riflessioni fin qui svolte si collochino alla frontiera di un nuovo modello di società e di mercato, reso necessario da un mutamento di paradigma che il giurista, nel suo fondamentale ruolo sociale⁴⁷, è chiamato a interpretare e guidare, muovendosi lungo l'intreccio tra beni comuni e sostenibilità⁴⁸.

| 46

democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione, Roma-Bari, 2004. Cfr. anche. L. FLORIDI, *Il verde e il blu. Idee ingenue per migliorare la politica*, Milano, 2020, 77-78, il quale, a proposito di questa dimensione, efficacemente compendiata con l'espressione *OnLife*, sostiene che «quando nell'infosfera i confini tra la vita "online" e quella "offline" vengono meno, e siamo continuamente connessi gli uni agli altri, circondati da oggetti intelligenti in grado di interagire con noi e da costanti flussi di dati, allora possiamo dire di essere integrati nel mondo "onlife"».

⁴⁷ Nelle parole dell'insigne studioso Giuseppe Benedetti, il giurista «[...] impegnato ad accompagnare col suo sapere la cultura dell'Unione Europea», in *Dialogo con Giuseppe Benedetti su ermeneutica e diritto europeo*. A cura di Giuseppe Vettori, in *Persona e Mercato*, 2011, 85. Con riferimento, invece, al mutamento di paradigma si rinvia a colui che ha coniato l'espressione, Thomas Kuhn, nella sua fondamentale opera *The structure of scientific revolutions*, per descrivere un cambiamento nelle assunzioni basilari all'interno di una teoria scientifica dominante. L'opera rappresenta una vera e propria pietra miliare nel dibattito epistemologico moderno e alla sua influenza si deve l'introduzione nel gergo scientifico e filosofico del termine *paradigma*. Cfr. T.S. KUHN, *The structure of scientific revolutions*, University of Chicago Press, Chicago, 1962.

⁴⁸ Cfr. G. VETTORI, *Verso una società sostenibile*, in *Persona e mercato*, 3, 2021, 463, ove la riflessione dell'Autore si sofferma anche sulla categoria dei beni comuni, che il tema della sostenibilità inevitabilmente intercetta. In una prospettiva di teoria generale, invece, v. H. ARENDT, *Vita Activa*, Chicago, 1958; Z. BAUMAN, *La solitudine del cittadino globale*, (1999), trad. di G. Bettini, Feltrinelli, Milano, 2000; F. CASSANO, *Homo civicus. La ragionevole follia dei beni comuni*, Bari, 2004; S. SETTIS, *Azione popolare. Cittadini per il bene comune*, Torino, 2012; A. SCHIAVONE, *Eguaglianza*, Torino, 2019; S. ZAMAGNI, L. BRUNI, *L'economia civile*, Bologna, 2015. Inoltre, v. U. MATTEI, *L'innesto della giustizia ecologica nel codice civile. Eguaglianza e beni comuni fra legge e diritto*, in *Questione giustizia*, 1, 2020, 53, in cui l'Autore, offrendo un'interessante rilettura dell'opera di Schiavone (*Eguaglianza*, cit.) individua i beni comuni come «struttura dell'eguaglianza quale campo dell'impersonale umano in grado di unificare il genere sulla base della parità di accesso, della diffusione del potere e dell'illimitata inclusione di tutti. Di qui l'urgenza dell'introduzione dei beni comuni nel codice civile, slegando la loro tutela dalla titolarità, pubblica o privata, quale via maestra di ingresso dell'impersonale nel diritto».

