



Rigenerazione urbana e valorizzazione del territorio: forme di collaborazione tra amministrazioni e pubblico-privato

Micol Roversi Monaco, Gabriele Torelli¹



Introduzione

La rigenerazione urbana e la valorizzazione del territorio sono due attività che coinvolgono le problematiche più significative del governo del territorio: questioni ambientali, paesaggistiche, idrogeologiche, relative ai servizi pubblici, allo sviluppo economico, delle infrastrutture e del turismo.

La prima, la rigenerazione urbana², viene esercitata sia con specifici interventi puntuali a scelte pianificatorie avvenute³, sia con la programmazione strategica delle operazioni da sviluppare compiuta nel momento della definizione dei piani o delle loro varianti⁴. Oggi, infatti, la rigenerazione urbana è una finalità della pianificazione urbanistica⁵, poiché diverse Regioni, a fronte della mancanza di un testo normativo organico a livello nazionale⁶, si sono mosse nella direzione di limitare il consumo di nuovo suolo⁷ e di favorire le operazioni di rigenerazione urbana. Tra queste, anche la Regione Veneto, con la legge regionale n. 14/2017⁸.

La seconda, la valorizzazione del territorio⁹, può intersecarsi con la prima ma ha la finalità specifica di migliorare un contesto territoriale per attivarne le potenzialità culturali, turistiche e ricreative, economiche e infrastrutturali, ancora non del tutto espresse. Quest'ultima funzione, così come la funzione di rigenerazione urbana, viene esercitata dalle amministrazioni competenti in materia di governo del territorio, ma anche a livello centrale. Infatti, nel 2017 è stato istituito (dal D.P.C.M. del 3 luglio 2017) il Dipartimento "Casa Italia", struttura di supporto al Presidente del Consiglio dei Ministri, che esercita funzioni di indirizzo e coordinamento degli attori istituzionali, al fine di realizzare il progetto di cura e valorizzazione, del territorio, delle aree urbane e del patrimonio abitativo, anche con riferimento alla sicurezza e all'efficienza energetica degli edifici, denominato "Casa Italia" (di cui all'articolo 18 *bis* del decreto legge n. 8/2017)¹⁰.

La necessità di un'azione amministrativa improntata alla collaborazione emerge anche dalla lettura delle problematiche concrete che il territorio veneto presenta¹¹. Collaborazione, da un lato, tra diverse am-

ministrazioni che si occupano del territorio ma per ambiti limitati di competenza, che è necessario integrare al fine di realizzare interventi; tale forma di collaborazione può coinvolgere amministrazioni diverse ma anche amministrazioni dello stesso tipo, come ad esempio diversi Comuni. Dall'altro lato, si parla di collaborazione in chiave di sussidiarietà orizzontale, cioè con i privati, la cui partecipazione a processi rigenerativi e di valorizzazione del territorio è sempre più avvertita come fondamentale.

Sotto il primo profilo, è da rimarcare il fatto che il sistema giuridico italiano è caratterizzato dalla frammentazione delle competenze sul territorio, disegnate al fine di garantire che ad ogni attività e interesse pubblico sia preposta un'autorità amministrativa dotata delle capacità tecniche, economiche e politiche necessarie. Tale situazione ha inevitabilmente creato sovrapposizioni e l'intersecarsi degli ambiti spaziali di competenza di tali autorità. Ciò rende necessarie forme di interazione tra di esse, quando si vogliano realizzare sul territorio interventi che le coinvolgano, o perché interventi di ampia scala o perché interventi necessitanti l'esercizio di attività amministrativa da parte di diverse autorità. Il potere di governo della città, infatti, non coincide con il confine amministrativo del Comune, ma coinvolge livelli di governo superiori e centri di interesse al proprio interno, pertanto il livello locale deve coordinarsi con le altre amministrazioni e con gli altri soggetti, pubblici e privati, che siano interessati alle singole operazioni di rigenerazione o valorizzazione del territorio¹².

Nella Regione del Veneto¹³ questa necessità è molto evidente, rispetto ad altre realtà regionali, per la conformazione dell'urbanizzazione, caratterizzata dalla dispersione insediativa, dalla presenza di città "diffuse": questa situazione comporta la necessità di attuare interventi sul territorio a scala più ampia di quella comunale, per realizzare le "reti" di una "città estesa"¹⁴, pensabile come la dimensione territoriale più efficiente per gestire alcune attività e realizzare interventi, sia dal punto di vista delle economie di scala, sia dal punto di vista del maggior peso e importanza istituzionale nel dialogo con altri livelli territoriali. Sotto il secondo profilo, invece, ovvero quello della collaborazione pubblico-privato, si segnala che, negli ultimi decenni, il diritto amministrativo ha valorizzato in modo crescente questo istituto. Ciò non solo per dare attuazione al principio della sussidiarietà orizzontale prescritto dalla Carta costituzionale (articolo 118), ma anche per il ne-



cessario coinvolgimento del privato, delle sue conoscenze e capacità tecniche, dei suoi mezzi e delle sue risorse economiche, nello sviluppo dell'attività amministrativa, da attuare sotto l'imprescindibile supervisione pubblicistica.

Con la consapevolezza che l'organizzazione amministrativa deve essere strumentale agli interessi della collettività sociale di riferimento e all'attività amministrativa che deve rispondervi¹⁵, questo saggio analizza i predetti due diversi lati della collaborazione, focalizzandosi sulle possibilità fornite dal quadro normativo statale, regionale e locale, e dando conto di alcuni esempi innovativi di collaborazione attuati in Italia.

La collaborazione tra amministrazioni

Con il termine "collaborazione" si vuole fare riferimento agli istituti che sono stati tipizzati dalla scienza dell'amministrazione per attuare relazioni di coordinamento tra diverse amministrazioni o tra diversi uffici interni a una stessa amministrazione. Questi sono numerosi, a testimoniare la rilevanza del tema¹⁶.

Innanzitutto, il coordinamento può realizzarsi all'interno del procedimento amministrativo, laddove questo coinvolga interessi di cui sono portatrici diverse amministrazioni. Così, è previsto che esse possano rendere pareri; oppure si sono disciplinati strumenti di concertazione istituzionale come la conferenza di servizi (articoli 14 e seguenti della legge n. 241/1990). Quest'ultima ha il fine di accelerare il procedimento nel caso in cui l'adozione del provvedimento richieda atti di assenso di più amministrazioni o nel caso in cui sia opportuno un esame contestuale del punto di vista delle amministrazioni competenti per gli interessi pubblici coinvolti nel procedimento o in diversi procedimenti amministrativi connessi, riguardanti medesime attività o risultati.

Ancora, per l'emanazione di provvedimenti che coinvolgono esigenze collettive eterogenee di competenza di diversi enti si può procedere previo il raggiungimento di un'intesa, atto discrezionale di coordinamento tipico e generale del diritto pubblico, che non necessita, cioè, di essere specificamente previsto da una disposizione normativa per essere utilizzato¹⁷. Le intese, tuttavia, talora rischiano di aggravare l'iter procedurale, talora non assicurano una decisione realmente condivisa, ma una mera partecipazione alla decisione¹⁸.

Ci sono, poi, strumenti di coordinamento "stabili", ovvero che vincolano le amministrazioni che si vogliono coordinare ad agire, appunto,



in modo coordinato, comportando in alcuni casi anche la creazione di sedi o di nuovi enti per lo svolgimento di tale attività amministrativa. Tra questi strumenti può annoverarsi il piano di assetto del territorio intercomunale di cui all'articolo 16 della legge della Regione Veneto n. 11/2004: esso può essere adottato per disporre una disciplina edilizia ed urbanistica unitaria per ambiti intercomunali omogenei, definendo con una convenzione un'equa ripartizione dei vantaggi e degli oneri fra i Comuni interessati. Inoltre, volgendo l'attenzione agli strumenti di coordinamento tra enti territoriali minori, vi sono i consorzi (ai sensi dell'articolo 31 del decreto legislativo n. 267/2000), enti associativi tra enti territoriali con cui gestire in forma associata uno o più servizi o una o più funzioni. Oppure le Unioni di Comuni¹⁹, entità associative di secondo grado a tempo indeterminato, volte all'esercizio congiunto delle funzioni e dei servizi comunali. I Comuni, tuttavia, hanno mostrato preferenza per forme più flessibili di gestione associata – disciplinate sulla base di convenzioni e governate da semplici organi di coordinamento (comitati dei sindaci) – che non comportino la creazione di una nuova entità istituzionale di secondo grado. Questo, sia per l'elevata complessità delle procedure e dei processi decisionali per la loro costituzione, sia per la difficoltà di dover rispondere al proprio elettorato per decisioni prese da un livello istituzionale superiore, al cui interno vi sono le rappresentanze politiche dei Comuni associati. Tra gli atti di organizzazione di grande rilievo per un coordinamento tra soggetti pubblici, territoriali e non, per lo svolgimento di attività di rigenerazione urbana e valorizzazione del territorio, vi sono gli accordi, spesso chiamati convenzioni, volti a disciplinare lo svolgimento di attività comuni. Essi rientrano nella categoria dei "patti amministrativi", cioè "patti con cui si regolano comportamenti futuri delle parti, ciascuna delle quali poi adotta gli atti normativi o i provvedimenti amministrativi che servono per dare attuazione a quanto determinato"²⁰. Con essi gli enti pubblici, anziché provvedere ciascuno per proprio conto, collaborano per un obiettivo di interesse comune, accordandosi per un'azione coordinata, talora per parti complementari, o unificata²¹. Gli accordi trovano base giuridica generale nell'articolo 15 della legge n. 241/1990, cui si aggiungono disposizioni di specie, quali l'articolo 30 del decreto legislativo n. 267/2000, dedicato alle convenzioni per lo svolgimento coordinato di funzioni e servizi e l'articolo 34 del medesimo testo normativo,

dedicato agli accordi di programma per la realizzazione di opere e interventi²².

Tali accordi sono possibili tutte le volte in cui vi è un potere di autor-organizzazione, e rappresentano un modo di concepire l'organizzazione come reticolo di relazioni funzionali tra centri di interessi amministrativi ordinati al soddisfacimento di interessi collettivi determinati (c.d. organizzazione per compiti) piuttosto che come individuazione di soggetti e assegnazione di attribuzioni²³. Essi sono importanti nel diritto amministrativo, poiché in presenza di una pluralità di pubblici poteri nessuno di essi vive isolato e agisce solitario, ma cerca accordi con altri pubblici poteri "poiché così facendo afferma sé stesso come pubblico potere"²⁴.

Essi, come è stato rilevato²⁵, hanno alla loro base la scontentezza per l'irrazionalità dei confini amministrativi e delle competenze, barriere a una amministrazione efficiente, a fronte della cultura attuale improntata alla nozione di rete: l'accordo può portare a superare una compartimentazione rigida e insensata.

Un esempio innovativo di accordo è quello che ha portato all'istituzione della "Associazione di Comuni della Toscana" (Piombino, Campiglia Marittima San Vincenzo nella provincia di Livorno; Massa Marittima, Monterotondo Marittimo e Montieri nella provincia di Grosseto), che si propone di sviluppare le attività di valorizzazione del territorio. La convenzione istitutiva dell'associazione articola le attività in "reti di servizio", per i servizi da migliorare, e in "aree di business", per le aree territoriali da valorizzare in quanto parte di itinerari produttivi, turistici o culturali. Per ognuna di esse i Comuni partecipanti si impegnano a formalizzare e sottoscrivere un regolamento organizzativo, che deve indicare strutture e procedimenti per il miglioramento del servizio pubblico o per il procedimento di valorizzazione. Ogni ente locale partecipante deve anche redigere un proprio atto interno, che indichi compiti e responsabilità per lo svolgimento delle attività previste. La convenzione prevede che l'attività di valorizzazione del territorio venga svolta da un'organizzazione territoriale, in cui un "Comitato guida", composto dai sindaci dei Comuni associati, ha il compito di indirizzare e controllare le attività previste. Fanno parte dell'organizzazione gli "sponsor", cioè gli amministratori competenti a verificare lo sviluppo del servizio o dell'area business, le "reti professionali", costituite dall'insieme di tecnici che svolgono mansioni analoghe all'interno degli enti associati, e una "strut-

tura di ricerca e sviluppo” che esegue, per conto dell’associazione, i progetti di interventi per migliorare i servizi e promuovere lo sviluppo locale, ricerca i finanziamenti e realizza i progetti finanziati, coinvolgendo il personale dei Comuni associati. La convenzione prevede la possibilità per l’associazione di stipulare protocolli di intesa ed altre forme stabili di collaborazione con altre pubbliche amministrazioni, organizzazioni rappresentative degli interessi degli utenti dei servizi, organizzazioni ed enti indicati dagli specifici programmi di finanziamento a cui si concorre, il mondo delle imprese e delle loro associazioni, il mondo della ricerca e dell’Università.

Infine, una specifica tipologia di partenariato pubblico è ora prevista dal codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 50/2016, d’ora in avanti “codice dei contratti pubblici”): si tratta delle “società pubbliche di progetto”. Esse possono essere istituite per coordinare i soggetti pubblici che intendano realizzare e gestire un’infrastruttura, e partecipare al suo finanziamento. Alla società pubblica di progetto sono attribuite le competenze necessarie alla realizzazione dell’opera e delle opere strumentali o connesse, all’espropriazione delle aree interessate, e all’utilizzazione delle stesse e delle altre fonti di autofinanziamento indotte dall’infrastruttura.

La collaborazione pubblico-privato

La promozione delle politiche di rigenerazione richiede (anche) un effettivo contributo da parte di privati: è, dunque, centrale la logica *bottom-up*, che si basa sull’iniziativa dei c.d. “cittadini attivi”. Questo contributo, per poter condurre a risultati concreti, richiede l’utilizzo di adeguati strumenti normativi.

Tra questi, si segnala innanzitutto il baratto amministrativo, disciplinato dall’articolo 190 del codice dei contratti pubblici, e ivi definito un “contratto di partenariato sociale”. Pensato come strumento per ripianare i crediti degli enti locali nei confronti dei contribuenti non in grado di sostenere il pagamento delle imposte comunali, il baratto amministrativo è di fatto utilizzato per consentire al privato di svolgere attività di pubblico interesse di vario tipo (pulizia, manutenzione e abbellimento di aree verdi, piazze o strade, ovvero la loro valorizzazione mediante iniziative a carattere culturale, interventi di decoro urbano di aree ed immobili inutilizzati).

La stipulazione del contratto di partenariato sociale avviene tramite

una delibera (generalmente di Giunta comunale, ma in alcune esperienze locali anche del Consiglio), con cui si definiscono criteri e condizioni dell'accordo.

I progetti possono essere presentati dal Comune o da cittadini singoli o associati, purché individuati in relazione ad un preciso ambito territoriale. Questa possibilità costituisce una importante novità rispetto al precedente regime giuridico del baratto amministrativo (*ex* articolo 24 della l. n. 164/2014), per cui le esenzioni fiscali erano prioritariamente riconosciute a cittadini costituiti in forme associative stabili. Oggi, al contrario, tali esenzioni possono essere concordate anche con il singolo individuo. A fini informativi, il Comune può pubblicizzare un avviso del baratto amministrativo sul sito internet istituzionale.

Alcune realtà locali hanno già definito i criteri della selezione del soggetto che svolgerà materialmente le operazioni. Ciò significa che, di regola, viene richiesto all'ente di svolgere una gara per individuare il vincitore; l'eventuale presentazione del progetto non comporta alcun diritto per il proponente, né compensi per le prestazioni che eventualmente effettuerà.

Tuttavia, dato l'utilizzo flessibile cui lo strumento si presta, pare legittima anche un'applicazione *ad hoc* del baratto amministrativo, in cui non solo l'oggetto dell'attività, ma anche il soggetto che debba svolgerla, siano predeterminati. E ciò sembra vero, a maggior ragione, in quanto le prestazioni svolte non sono generalmente appetibili a terzi dal punto di vista economico²⁶.

Circa il tema della responsabilità, è opportuno che il Comune fissi dispositivi di protezione, individuando un supervisore, e favorisca altresì la copertura assicurativa dei cittadini attivi attraverso la stipula di convenzioni quadro nel settore assicurativo a condizioni agevolate²⁷.

Anzi, l'ente spesso assume gli oneri assicurativi a vantaggio del lavoratore, in quanto il baratto amministrativo è concepito come rimedio alternativo al pagamento delle imposte per soggetti non abbienti. Non sarebbe, dunque, del tutto coerente con lo spirito dell'articolo 190 del codice dei contratti pubblici, attribuire queste spese al privato.

Ciò nonostante, data la flessibilità e le finalità di utilizzo dell'istituto, nulla esclude che questa impostazione possa essere rivista a vantaggio dell'amministrazione, secondo una logica compromissoria.

Nella Regione Veneto, si segnalano le esperienze dei Comuni di Belluno e di Sona (VR), che hanno adottato un apposito regolamento

comunale per la disciplina del baratto amministrativo, cui si rinvia per ulteriori specificazioni a carattere concreto.

Un secondo strumento di cooperazione pubblico-privato nelle attività di rigenerazione urbana sono i patti di collaborazione, disciplinati per la prima volta dal regolamento di Bologna sull'utilizzo dei beni comuni per la riqualificazione e rigenerazione urbana²⁸. Il modello è stato poi ripreso da molte realtà comunali di diverse dimensioni.

I patti di collaborazione sono degli accordi pubblico-privato in cui il Comune è beneficiario di un'attività lavorativa svolta a titolo completamente gratuito dai cittadini attivi, i quali sono dei volontari che si prodigano per garantire un maggiore benessere della comunità tramite la riqualificazione di aree e spazi urbani degradati.

Tra le analogie con il baratto amministrativo, si segnala che tali patti possono concepire prestazioni di vario tipo; inoltre, possono essere proposti sia dal soggetto pubblico sia da quello privato. Con riguardo, invece, alle differenze, i patti di collaborazione non pongono particolari oneri economici per l'amministrazione: ad esempio, i costi assicurativi sono generalmente in capo alla cittadinanza attiva, ossia ai soggetti che decidono autonomamente di offrire prestazioni lavorative; inoltre, il presupposto del loro utilizzo non è la mancata capacità contributiva del privato, bensì la sua intenzione di partecipare concretamente al recupero delle aree urbane in cui vive.

In altre parole, i patti di collaborazione sono estremamente vantaggiosi per le amministrazioni, le quali non devono rinunciare a somme di denaro per ottenere la prestazione né sono chiamate a versare contributi di alcun tipo.

Tuttavia, sono necessarie delle operazioni di *fundraising* per lo svolgimento delle attività di rigenerazione e recupero degli spazi urbani. Ai sensi del regolamento di Bologna, esistono due tipologie di sostegno economico: dirette ed indirette.

Circa le prime, l'articolo 15 del regolamento richiede un contributo economico, totale o prevalente, da parte dei cittadini attivi. Se il Comune ha a disposizione dei fondi, può concorrere alla copertura dei costi delle attività di rigenerazione, a condizione che ciò sia stabilito all'interno del singolo patto di collaborazione (*ex* articolo 24). L'articolo 24, comma 5, ricorda che la liquidazione del contributo è subordinata alla rendicontazione delle attività svolte e delle relative spese. Ancora tra le forme di finanziamento dirette, l'articolo 25 disciplina il

c.d. “autofinanziamento”, per cui il Comune agevola le iniziative dei cittadini attivi volte a reperire fondi per le azioni di cura o rigenerazione dei beni comuni urbani, a condizione che sia garantita la massima trasparenza sulla destinazione delle risorse raccolte e sul loro puntuale utilizzo. In merito, il patto di collaborazione può prevedere: la possibilità per i cittadini attivi di utilizzare, a condizioni agevolate, spazi comunali per l’organizzazione di iniziative di autofinanziamento; la possibilità di veicolare l’immagine degli eventuali finanziatori coinvolti dai cittadini attivi; il supporto e l’avallo del Comune ad iniziative di raccolta diffusa di donazioni attraverso l’utilizzo delle piattaforme telematiche dedicate.

Tra le forme di finanziamento indirette, si segnala che l’articolo 20 qualifica le attività svolte nell’ambito dei patti di collaborazione di particolare interesse pubblico agli effetti delle esenzioni ed agevolazioni previste dal regolamento comunale per l’occupazione di suolo pubblico e per l’applicazione del relativo canone. L’articolo 20, comma 2, poi, specifica che, a tal fine, non costituiscono attività commerciale le raccolte pubbliche di fondi svolte tramite i patti di collaborazione a condizione che: si tratti di iniziative occasionali; la raccolta avvenga in concomitanza di celebrazioni, ricorrenze, o campagne di sensibilizzazione; i beni ceduti per la raccolta siano di modico valore. Al ricorrere di queste condizioni, sussistono le agevolazioni ed esenzioni dai tributi per l’occupazione di suolo pubblico.

Ulteriori forme di finanziamento indirette sono previste dall’articolo 21, per cui i cittadini attivi che ne facciano richiesta possono utilizzare temporaneamente spazi comunali per riunioni o attività di autofinanziamento.

In ultimo, si segnala che nella Regione Veneto, ad oggi, solo un numero esiguo di Comuni ha adottato il regolamento per la cura dei beni comuni, sulla scia del modello bolognese. Tra questi, si segnalano le esperienze dei Comuni di Verona, Treviso e San Donà di Piave (VE), che si sono recentemente dotati di un testo che appare completo e ben strutturato²⁹. Inoltre, si ricordano i regolamenti dei Comuni di Busso-lengo (VR), Pescantina (VR), Fumane (VR), e Quarto d’Altino (VE). Una terza forma di collaborazione pubblico-privata per la valorizzazione del territorio sono i c.d. contratti territoriali, di cui agli articoli 14 e 15, del decreto legislativo n. 228/2001, attraverso i quali l’ordinamento mira a coinvolgere un soggetto specializzato, l’imprenditore

agricolo, nella salvaguardia e valorizzazione di interessi sensibili, quali il paesaggio e l'ambiente.

L'articolo 14 disciplina i contratti di collaborazione tra la pubblica amministrazione e tale imprenditore, al fine di assicurare il sostegno e lo sviluppo dell'economia agricola locale, anche attraverso la valorizzazione delle peculiarità dei prodotti tipici del territorio. L'articolo 15, invece, disciplina le collaborazioni tra gli stessi soggetti, rivolte allo svolgimento di attività funzionali alla sistemazione ed alla manutenzione del territorio, nonché alla salvaguardia del paesaggio agrario e forestale.

In altre parole, i contratti territoriali costituiscono un incentivo per l'imprenditore agricolo per la tutela degli interessi paesaggistici ed ambientali con i quali viene inevitabilmente in contatto nello svolgimento della propria attività professionale.

Le due norme citate presentano, però, alcune differenze.

Mentre l'articolo 14 è rivolto *in primis* a garantire un sostegno economico alle eccellenze agricole del territorio, l'articolo 15 affida, tramite apposita convenzione, all'operatore il ruolo di gestore di servizi sul territorio da svolgere in luogo dell'amministrazione³⁰. Pertanto, le attività dell'imprenditore agricolo sono (anche) rivolte alla soddisfazione di interessi della collettività³¹.

L'applicabilità dei contratti territoriali potrebbe essere condizionata dalla disponibilità delle risorse pubbliche, spesso insufficienti. Tuttavia, questo appare un falso problema, quantomeno con riferimento all'articolo 15, del decreto legislativo n. 228/2001: la norma non stabilisce sostegni economici a favore dell'imprenditore agricolo; piuttosto, lo qualifica come esecutore di attività funzionali alla sistemazione, manutenzione e tutela delle aree verdi del territorio³², ruolo equiparabile a quello del gestore di servizi ambientali, appartenenti al *genus* dei servizi pubblici³³. Pertanto, la sua remunerazione non dovrebbe costituire un inutile dispendio di risorse pubbliche, in quanto l'amministrazione dovrebbe egualmente far fronte a delle spese per lo svolgimento delle medesime prestazioni.

Ancora, si segnala che l'imprenditore agricolo dovrebbe essere selezionato tramite procedura ad evidenza pubblica, in quanto l'accordo pubblico-privato, nel cui *genus* si iscrive l'articolo 15 del decreto legislativo n. 228/2001, non è in grado di derogare il principio di concorrenza, e dunque la gara, pretesa dalle istituzioni europee³⁴.

In ultimo, un ulteriore strumento normativo per incentivare il privato

a svolgere attività di rigenerazione e riqualificazione in ambito paesaggistico-ambientale sono i crediti edilizi, che nella Regione Veneto trovano la propria disciplina nell'articolo 36, della legge regionale n. 11/2004, che ne prevede la libera commerciabilità, fermo restando che al piano degli interventi è demandato il compito di individuare e disciplinare gli ambiti in cui ne è consentito l'utilizzo.

In merito, si osserva che, a seguito di un accordo tra il Comune ed il proprietario di un terreno, il piano degli interventi dispone una capacità di edificare in favore del privato, in cambio della demolizione di opere incongrue, dell'eliminazione degli elementi di degrado o della realizzazione di interventi di miglioramento della qualità urbana e delle zone agricole. In breve, il privato assume una prestazione di *facere*, che può consistere non solo nella demolizione o eliminazione di opere, ma anche in interventi di riqualificazione in senso ampio³⁵.

1. Il presente scritto è frutto di una riflessione comune. L'*Introduzione* è stata scritta da entrambi gli autori, Micol Roversi Monaco ha scritto *La collaborazione tra amministrazioni*, Gabriele Torelli ha scritto *La collaborazione pubblico-privato*.

2. In tema di rigenerazione urbana si vedano: A. Giusti, *La rigenerazione urbana*, Editoriale scientifica, Napoli 2018; E. Fontanari, G. Piperata (a cura di), *Agenda Re-Cycle. Proposte per reinventare la città*, il Mulino, Bologna 2017; F. Di Lascio, F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, il Mulino, Bologna 2017. Sia consentito il rinvio anche a G. Torelli, *La rigenerazione urbana nelle recenti leggi urbanistiche e del governo del territorio*, in "Istituzioni del federalismo", n. 3, 2017, p. 651 e ss., e a T. Bonetti, N. Marzot, M. Roversi Monaco, *Frammenti per un codice del riciclo urbano*, Aracne, Roma 2016.

3. Si tratta di interventi di contrasto al degrado realizzati attraverso strumenti di governo del territorio: cfr. P. L. Portaluri, *Le disuguaglianze sostenibili nell'urbanistica*, in F. Astone, M. Caldarera, F. Manganaro, A. Romano Tassone, F. Saitta (a cura di), *Le disuguaglianze sostenibili nei sistemi autonomistici multilivello*, Giappichelli, Torino 2006, pp. 71 e ss. Anche il legislatore ha promosso la riqualificazione del tessuto urbano, per diverse esigenze: cfr. P. Stella Richter, *I sostenitori dell'urbanistica consensuale*, in P. Urbani (a cura di), *Le nuove frontiere del diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano 2013, pp. 21 e ss.

4. Sull'opportunità di sviluppare una strategia della rigenerazione all'interno degli strumenti di pianificazione: F. Cangelli, *Piani strategici e piani urbanistici. Metodi di governo del territorio a confronto*, Giappichelli, Torino 2012, pp. 187 e ss., e in particolare pp. 220 e ss.

5. Cfr. R. Dipace, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in "Rivista giuridica dell'edilizia", n. 5, 2014, pp. 237 e ss.; F. Follieri, *Dal recupero alla rigenerazione: l'evoluzione della disciplina urbanistica delle aree degradate*, in "Giustamm.it", n. 4, 2015; F. Gastaldi, *Processi e politiche di rigenerazione urbana delle città europee*, in "Quaderni regionali", n. 1, 2009, pp. 193 e ss.; G. Guzzi, *Rigenerazione urbana e valorizzazione dell'esistente*, in "Federalismi.it", n. 22, 2016, e in particolare §§ 1 e 2.

6. Il d.d.l. statale n. 2383, denominato "Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato" è tuttora in corso di esame in commissione presso il Senato.

7. Sul tema del consumo di suolo si rinvia a W. Gasparri, *Suolo, bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà privata*, in "Diritto pubblico", n. 1, 2016, pp. 69 e ss.; G. F. Cartei, L. De Lucia (a cura di), *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, Editoriale Scientifica, Napoli 2014; G. F. Cartei, *Il problema giuridico del consumo di suolo*, in "Rivista italiana di diritto pubblico comunitario", n. 6, 2014, pp. 1261 e ss.; E. Boscolo, *Oltre il territorio: il suolo quale matrice ambientale e bene comune*, in "Urbanistica e appalti", n. 2, 2014, pp. 129 e ss.; P. Otranto, *Regolazione del*



consumo di suolo e rigenerazione urbana, in “Giustamm.it”, n. 4, 2015. Inoltre, sia consentito il rinvio a M. Roversi Monaco, *Tutela dell’ambiente e riduzione del consumo di suolo nella legge regionale dell’Emilia-Romagna n. 24/2017*, in “Istituzioni del federalismo”, n. 3, 2017, pp. 827 e ss.

8. Tra le altre normative regionali si segnalano: l. reg. Emilia-Romagna, n. 24/2017; l. reg. Lazio n. 7/2017; l. reg. Umbria n. 1/2015; l. reg. Toscana n. 65/2014; l. reg. Lombardia n. 31/2014.

9. Sulla nozione di valorizzazione del territorio si veda C. Danani, *Valorizzare il territorio: una nuova visione dell’urbanistica e della cultura*, in “Bene comune”, 2017.

10. Inoltre il Dipartimento elabora linee guida per la promozione della sicurezza e per la valorizzazione del territorio, delle aree urbane e del patrimonio abitativo; monitora l’andamento degli investimenti pubblici nel settore di riferimento; individua le forme di finanziamento più adeguate per ridurre la pericolosità, la vulnerabilità e l’esposizione, a fronte di rischi naturali, del territorio, delle aree urbane e del patrimonio abitativo e propone misure di coordinamento e semplificazione dei diversi strumenti di finanziamento esistenti; elabora proposte e gestisce progetti per la cura e la valorizzazione del territorio; promuove attività di formazione e informazione nelle materie di competenza.

11. Questo saggio presenta alcune delle questioni che sono emerse in seguito a una ricerca sul quadro normativo e gli strumenti applicativi per la rigenerazione urbana, condotta presso l’Università Iuav di Venezia in collaborazione con quattro Comuni lungo il fiume Sile (Casale sul Sile, Casier, Roncade e Silea). L’ambito

di ricerca, caratterizzato dalla presenza del fiume, risorsa non solo per gli enti comunali, ma anche per una moltitudine di altri attori presenti sul territorio, sia pubblici sia privati, ha consentito di far emergere diverse difficoltà nelle operazioni di rigenerazione urbana e di valorizzazione territoriale dell’area fluviale, derivanti dalla mancanza di coordinamento dei soggetti amministrativi coinvolti.

12. F. Cortese, *Riuso e rigenerazione tra Stato, Regioni e autonomie locali*, in E. Fontanari, G. Piperata (a cura di), *Agenda RE-CYCLE. Proposte per reinventare la città*, il Mulino, Bologna 2017, pp. 46 e 50.

13. Si veda l’analisi svolta in AA.VV., *Un manifesto per il Veneto. Scenari, obiettivi, azioni*, Mimesis, Milano 2016.

14. Ivi, pp. 13 e ss.

15. Cfr. M. Nigro, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano 1966, p. 117; A. Pioggia, *La competenza amministrativa: l’organizzazione fra specialità pubblicistica e diritto privato*, Giappichelli, Torino 2001, p. 12; G. Sciullo, *L’organizzazione amministrativa: principi*, Giappichelli, Torino 2013, p. 22.

16. Sul tema: AA.VV., *Coordinamento e collaborazione nella vita degli enti locali (atti del V Convegno di studi di scienza dell’amministrazione, Varenna)*, Giuffrè, Milano 1961; V. Bachelet, voce *Coordinamento*, in *Enciclopedia del diritto*, X, Giuffrè, Milano 1962; G. Bazoli, *La collaborazione dell’attività amministrativa*, Cedam, Padova 1967; G. Amato, G. Marongiu (a cura di), *L’amministrazione della società complessa. In ricordo di*



Vittorio Bachelet, il Mulino, Bologna 1982; F. Piga, *Coordinamento (principio del)*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. IX, Treccani, Roma 1988. Per un'analisi sistematica si veda F. Cortese, *Il coordinamento amministrativo. Dinamiche e interpretazioni*, FrancoAngeli, Milano 2012.

17. Corte cost., 15 novembre 1985, n. 286; Cons. Stato, Ad. Plen., 27 maggio 1985, n. 13, Cons. Stato, sez. I, 4 maggio 1984, n. 659. Cfr. G. Caia, *Oltre l'esclusività delle competenze: beni pubblici e leale cooperazione*, in "Le Regioni", n. 3, 1989, pp. 889 e ss.

18. Sulla frequente farraginosità delle procedure (in particolar modo legislative) causata dall'applicazione del principio di leale collaborazione: B. G. Mattarella, *Delega legislativa e principio di leale collaborazione*, in "Giornale di diritto amministrativo", n. 2, 2017, pp. 179 ss. M. Mancini, *La resistibile ascesa, l'inesorabile declino e l'auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione*, in "Le Regioni", n. 5-6, 2013, pp. 994 e ss., evidenzia che la giurisprudenza della Corte, anche con riferimento alle intese, ha spesso ritenuto che il principio di leale collaborazione sia rispettato nel momento in cui viene svolto il confronto, pur in difetto di una effettiva volontà di individuare una soluzione adeguata per ogni parte; di qui, la frequente inutilità dello strumento.

19. Sul tema si vedano: P. Bilancia, *Associazionismo obbligatorio dei Comuni nelle più recenti evoluzioni legislative*, in "Federalismi.it", 2012; F. Politi, *Dall'Unione alla fusione dei Comuni: il quadro giuridico*, in "Istituzioni del federalismo", n. 1, 2012, pp. 5 e ss.; B. Baldi, G. Xilo, *Dall'Unione alla fusione dei Comuni: le ragioni, le criticità, le*

forme, ivi, pp. 141 e ss.; G.C. Ricciardi, *L'antidoto avverso la frammentazione: fusione di Comuni, partecipazione e trasparenza nell'ottica del consolidamento amministrativo*, in "Federalismi.it", 2015; V. Tondi, *La riforma delle Unioni di Comuni tra "ingegneria" e "approssimazione" istituzionali*, in "Federalismi.it", 2012.

20. M. S. Giannini, *Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano 1993, p. 358. Sul tema: A. Pioggia, *op. cit.*, p. 15; R. Bin, G. Falcon (a cura di), *Diritto regionale*, il Mulino, Bologna 2012, pp. 52 e ss.; A. Reposo, *Profili dello Stato autonomistico*, Giappichelli, Torino 2005, p. 124; A. Cerri, *Il principio di leale collaborazione ed il mancato accordo*, in "Foro italiano", n. 11, 2012, pt. I, p. 2939.

21. M. S. Giannini, *op. cit.*, p. 860. Cfr. G. Sanviti, *Convenzioni e intese nel diritto pubblico*, Giuffrè, Milano 1978.

22. L'accordo di programma determina in automatico la variante urbanistica (comma 4), che deve essere ratificata dal Consiglio comunale (comma 5). L'approvazione dell'accordo di programma comporta la dichiarazione di pubblica utilità – presupposto necessario per eventuali procedimenti espropriativi – che cessa di avere efficacia se entro tre anni non sono stati avviati i lavori per la realizzazione delle opere. Sul tema: R. Damonte, *Accordi di programma e pianificazione urbanistica*, in "Rivista giuridica dell'edilizia", n. 1, 2003, pt. I, pp. 217 e ss.; D. Ponte, *Gli accordi di programma alla luce dell'art. 34 del Testo unico degli Enti locali*, in "I Tribunali amministrativi regionali", n. 9, 2002, pt. II, pp. 389 e ss.; N. Bassi, *Gli accordi di programma dopo un decennio abbondante di esperienza fra questioni ormai*



superate e problematiche ancora aperte, in “Il diritto dell’economia”, n. 2, 2002, p. 287 e ss.; A. Contieri, *La programmazione negoziata*, Editoriale Scientifica, Napoli 2000; N. D’amati, *Autonomie locali e programmazione territoriale*, in “Comuni d’Italia”, n. 5, 2000, pp. 653 e ss.; G. Del Vecchio, *Gli accordi di programma tra enti pubblici*, in “Rivista amministrativa della Repubblica italiana”, n. 11, 2006, pp. 1065 e ss.; R. Ferrara, *La programmazione negoziata fra pubblico e privato*, in “Rivista trimestrale di diritto pubblico”, n. 3-4, 1999, pp. 429 e ss.; M. Antonioli, *Consensualità e tutela ambientale tra transazioni “globali” ed accordi di programma*, in “Diritto amministrativo”, n. 4, 2012, p. 749 ss.; S. Pizzuti, *Gli accordi di programma*, in “L’amministrazione italiana”, n. 5, 2006, pp. 672 e ss.; S. Piermonte, *Accordi di programma e deroghe alla disciplina in materia di ambiente*, in “Rivista giuridica dell’edilizia”, n. 5, 2005, pt. II, p. 225 e ss.

23. G. Sciuillo, *op. cit.*, p. 19.

24. M. S. Giannini, *op. cit.*, p. 858.

25. A. Predieri, *Gli accordi di programma*, in “Quaderni regionali”, n. 4, 1991, p. 960.

26. Le forme di riduzione o esenzione dei tributi individuate tramite baratto amministrativo escludono la finalità lucrativa, come confermato dalla delibera della Corte dei conti sez. reg. controllo Emilia-Romagna, 6 marzo 2016, n. 27.

27. Alcuni regolamenti sul baratto amministrativo stabiliscono che il Comune stipuli la polizza assicurativa a proprio carico (ad esempio, i regolamenti dei Comuni di Milano, Rocca di Papa, Lim-

biate, Gavignano).

28. Il regolamento è disponibile all’indirizzo <http://comunita.comune.bologna.it/beni-comuni>. In particolare, i patti di collaborazione sono disciplinati all’art. 5.

29. Per la lettura del regolamento del Comune di Verona si rinvia al seguente indirizzo web: https://www.comune.verona.it/nqcontent.cfm?a_id=55920. Circa il regolamento del Comune di Treviso, il riferimento è: <http://www.comune.treviso.it/collaborazione-cittadini-amministrazione-la-cura-la-rigenerazione-dei-beni-comuni-urbani/>. Con riguardo, invece, al Comune di San Donà di Piave, si rinvia al seguente indirizzo: <http://www.labsus.org/wp-content/uploads/2016/04/RegolamentoCollaborazione.pdf>.

30. Concordano su questo aspetto F. Bruno, *La gestione “negoziata” dell’ambiente: i contratti territoriali e la politica di sviluppo rurale dell’Unione Europea*, in “Contratto e Impresa. Europa”, n. 3, 2003, pp. 612 e ss. e L. Bragato, *Esempio di applicazione dell’art. 15 del d.lgs. 228/2001: i contratti territoriali*, in “Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell’ambiente”, n. 12, 2006, pp. 719 e ss., e in particolare p. 724.

31. L. Bragato, *op. cit.*, pp. 722-727.

32. L’art. 15, d.lgs. 228 del 2001, non elenca espressamente le attività che l’imprenditore agricolo può svolgere. La mancanza è, forse, intenzionale, così da farvi rientrare un più ampio novero di servizi. A semplice titolo di esempio, nel novero potrebbero rientrare, tra le varie, le attività di piantagione e disboscamento di piante ed alberi, ovvero sfalcio dell’erba.

33. A. Marelli, *Le aziende di servizi am-*



bientali, Giappichelli, Torino 2005; E. M. Palli, *La (prorogata) soppressione delle Autorità d'ambito territoriale ottimale nei servizi pubblici ambientali*, in "Istituzioni del federalismo", n. 4, 2012, pp. 881 e ss.; C. Galli, F. Pecci, G. Sacchini, *Gestione integrata dei servizi ambientali*, in "Verde ambiente", n. 3, 1995, pp. 50 e ss.

34. In merito si veda Corte giust., 19 dicembre 2012, C-159/2011. Per una lettura più approfondita circa l'inderogabilità della procedura ad evidenza pubblica tramite accordi, sia consentito il rinvio a G. Torelli, *Strumenti giuridici di natura consensuale per la tutela e valorizzazione dell'area protetta: il caso dei contratti territoriali*, in "Rivista giuridica di urbanistica", n. 4, 2017, pp. 672 e ss.

35. Cfr. P. Marzaro, *Credito edilizio, compensazione e potere di pianificazione. Il caso della legge urbanistica veneta*, in "Rivista giuridica di urbanistica", n. 3, 2005, p. 648.