

Tutela e vivibilità delle aree verdi urbane: un caso di cogestione pubblico-privato

✓ Clarissa Baragli

Premessa

In dottrina è frequente classificare l'iniziativa privata in base al tipo di interesse che si risveglia in occasione di un'attività o di un'inerzia della Pubblica Amministrazione, che potrebbe incidere sulla sfera giuridica dei cittadini.

Ed ecco che affiorano gli interessi legittimi oppositivi, volti a contrastare l'emanazione del provvedimento svantaggioso (come un'ordinanza di demolizione) e gli interessi legittimi pretensivi in ogni caso in cui si debba insistere affinché l'Amministrazione soddisfi specifiche esigenze attraverso comportamenti attivi (come ad esempio per una richiesta di autorizzazione).

Disposizioni come l'art.118, comma 4 Cost., elevano a livello di principi generali «l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale sulla base del principio di sussidiarietà», riconoscendo al privato un ruolo di completamento dell'azione pubblica, da realizzarsi in modo continuativo. Ma affermazioni di questo tipo, pur nella loro importanza, restano astratte finché non intervengono situazioni di emergenza in cui l'iniziativa del privato si rivela determinante per il loro concretizzarsi.

Un caso in questa direzione si è verificato recentemente a Firenze, Quartiere 1 Centro Storico - zona San Jacopino, creando un momento di confronto tra i poteri, i doveri e le difficoltà economiche dell'Amministrazione comunale da una parte, e gli interessi dei residenti, dall'altra.

L'antefatto

A partire dalla metà degli anni 2000 tale zona ha iniziato a essere oggetto di trasformazioni urbanistiche, molte delle quali o terminate in ritardo rispetto al previsto (come la riqualificazione di Piazza San Jacopino) o con cantieri ancora aperti (come il piano di recupero dell'ex area FIAT in Viale Belfiore) o infine, ancora in discussione (come il procedimento della Variante Urbanistica per il recupero dell'ex Manifattura Tabacchi di Piazza Puccini). Nello stesso periodo l'Amministrazione cercava di avvicinarsi ai comprensibili problemi di vivibilità nei quartieri di Firenze, per mezzo della costituzione di assemblee composte da cittadini interessati e delegati del Sindaco: assemblee, arrivate alla notorietà con l'espressione «100 Luoghi». Se

per alcuni esse hanno rappresentato un metodo inefficace di affrontare le difficoltà, per altri esse hanno comunque creato l'opportunità per fare emergere, accanto a dissensi e critiche, anche proposte e iniziative.

In questo contesto alcuni residenti, molti dei quali genitori di bambini in età scolare, rilevavano che l'area verde del rione San Jacopino, fondamentale per gli accessi alla Scuola Media e alle Scuole Elementari e importante per la socializzazione, stava subendo le conseguenze dell'indifferenza generale per l'igiene, la cura del verde, la manutenzione. Alle continue segnalazioni degli abitanti, gli amministratori rispondevano con sopralluoghi e soluzioni temporanee.

Il protrarsi insostenibile della situazione, induceva il gruppo di residenti a costituire nell'ottobre 2012 l'Associazione di promozione sociale, onlus, «Giardino di San Jacopino» (1).

Come si è pervenuti allo strumento della Convenzione

Con l'entrata in vigore del D.L. n. 95/2012 (sulla c.d. spending review), il Comune non riusciva più a garantire un regolare servizio di apertura e chiusura del giardino e l'assenza di sorveglianza iniziava a trasformare l'area in un luogo pericoloso.

Con l'obiettivo di trovare concrete soluzioni al problema iniziava così nell'estate 2012 un'intenso calendario di incontri tra Associazione e amministrazione comunale che qualche mese dopo sfociava nella firma di una Convenzione per la gestione dell'area verde rionale. Con la stipula della Convenzione l'Associazione, oltre a perseguire i fini elencati nello Statuto, iniziava a inserirsi nella gestione del bene pubblico (2).

Note:

✓ Avvocato del Foro di Firenze.

(1) Fra gli scopi statutari dell'associazione vi sono la promozione di attività ludico-sociali-culturali all'interno del giardino e del rione, la promozione della conservazione e della salvaguardia dei beni del giardino, l'avvio di iniziative per il miglioramento delle strutture presenti al fine di sviluppare un ambiente ecologicamente durevole, la promozione e la sensibilizzazione sui temi dello sviluppo sostenibile e dell'integrazione interculturale, la promozione di attività di solidarietà sociale.

(2) Si veda La Repubblica, Cronaca di Firenze, a cura di Maurizio Bogni, 16 Dicembre 2012.

Natura giuridica dell'atto

La Convenzione stabilisce diritti e doveri delle parti. Da un lato il Comune, proprietario dell'area giardino, gestisce la parte verde, le strutture esistenti e il relativo bagno pubblico, assumendosi la responsabilità di mantenerli fruibili. Dall'altro, l'Associazione, riconosciuta dal Comune come soggetto interlocutore e organo di rappresentanza della popolazione rionale, collabora con l'Amministrazione al fine di migliorare la fruibilità generale del giardino nonché la qualità della vita del rione.

Punto fondamentale della Convenzione è il passaggio delle chiavi dei cancelli, mentre « (...) l'Associazione si impegna, tramite i propri soci e/o soggetti terzi delegati, a provvedere all'apertura e alla chiusura quotidiana dei due cancelli di accesso con orario predefinito...».

Per questo aspetto siamo di fronte a una fattispecie che può essere fatta rientrare all'interno della categoria delle c.d. «concessioni-contratto», in particolare delle concessioni traslative di servizi in cui il diritto preesistente in capo all'amministrazione viene trasmesso al privato. Le concessioni-contratto sono caratterizzate dalla combinazione di due atti: uno unilaterale (di natura provvedimento) della PA e uno bilaterale (o negoziale), rappresentato da una convenzione tra PA e privato concessionario (3). Nel nostro caso, nell'atto negoziale-convenzione viene regolata la traslazione di un servizio, cioè quello di apertura e chiusura cancelli. Il pubblico consegna il bene (chiavi) in mano al privato, vincolato al servizio di apertura e chiusura che il primo non riesce più a garantire (4).

In base a questo aspetto i due contraenti si legano in un rapporto interdipendente che rafforza il tipo di collaborazione. Se cadesse uno dei due elementi, l'intera fattispecie non produrrebbe più alcun effetto.

La soluzione descritta ha il pregio di fondare un obbligo scritto tra le parti, un vincolo che ancora alle responsabilità. Volendo rintracciare un fondamento giuridico anche in questo tipo di rapporti, possiamo rifarci all'opinione di F. Caringella, per il quale il settore delle concessioni, almeno secondo parte della dottrina, sarebbe quello in ordine al quale potrebbe operare il disposto di cui all'art. 1 comma 1 *bis* legge n. 241/1990, ai sensi del quale la pubblica amministrazione nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato, salvo che la legge disponga diversamente, aprendo la via alla sostituzione dello strumento pubblicistico con negozi privatistici (5).

Tuttavia il caso «Giardino di San Jacopino» si discosta dal modello teorico delle concessioni-contratto fondato sulla distinzione nitida tra atto pubblicistico costitutivo e atto privatistico di regolazione dei rapporti; infatti per esigenze di praticità sussiste il solo atto privatistico-Convenzione (6).

Prospettive future

I buoni risultati ottenuti da questo progetto-pilota hanno permesso di estendere la formula della co-gestione delle aree verdi regolata da Convenzione ad una ulteriore cinquantina di realtà della città, con analoghi accordi (7).

Manutenzione del verde e dell'illuminazione pubblici, oltreché manutenzione stradale, pubblica sicurezza e vigilanza rientrano fra quei servizi indivisibili garantiti dai Comuni, per sostenere i quali la legge n. 147 del 27 Dicembre 2013 («Legge di Stabilità 2014») ha introdotto la Tasi, appunto, tassa sui servizi indivisibili (8).

Vedremo nei prossimi mesi se, grazie a questo nuovo sistema di tassazione, il Comune di Firenze, come anche il resto dei Comuni italiani, riuscirà a impiegare in modo efficace le risorse per la cura degli spazi verdi cittadini, senza affidarsi oltremisura ai privati, associatisi per mantenere servizi la cui titolarità è «fisiologicamente» in mano pubblica. Resta il fatto che, almeno per quanto concerne il caso trattato, le attività promosse e svolte dalla «Associazione Giardino di San Jacopino», rappresentano un valido punto di riferimento per un'Amministrazione che si trovi nell'impossibilità di occuparsi adeguatamente della cura del verde e della vivibilità di un quartiere, nel prolungarsi di una situazione di crisi economica pari a quella attuale.

Note:

(3) TAR Bari, Puglia, sez. III, 11 settembre 2007, n. 2103.

(4) Sulla Convenzione come elemento costitutivo della concessione contratta di un bene pubblico per regolare diritti e obblighi nascenti dal rapporto concessorio si veda TAR Catania, Sicilia, sez. III, 15 settembre 2005, n. 1396.

(5) Si veda, *Manuale di Diritto Amministrativo*, Milano, 2007, 1069.

(6) Sul problema della natura giuridica delle concessioni-contratto, si veda Alfredo Moliterni, *Il regime giuridico delle concessioni di pubblico servizio tra specialità e diritto comune*, in *Dir. amm.*, 2012, 4, 567: «Ma soprattutto come è stato sottolineato in dottrina, alla coerenza astratta del modello teorico non sempre corrispondeva il concreto svolgersi dei rapporti concessori nella prassi delle amministrazioni: talvolta, infatti, era impossibile distinguere in maniera nitida l'atto pubblicistico costitutivo da quello privatistico di regolazione patrimoniale; i due strumenti erano spesso intrecciati in una sequenza diversa (l'atto pubblicistico si limitava ad approvare la convenzione), mentre in altri casi non era neppure rinvenibile un atto costitutivo di tipo pubblicistico. In questa direzione, nell'ultimo ventennio del XX secolo furono avanzate nuove ipotesi ricostruttive che, pur nella diversità delle soluzioni proposte, erano accomunate dal tentativo di superare la costruzione a doppio grado. E così, soprattutto a partire da un'analisi della prassi amministrativa, venne dapprima proposta una ricostruzione in chiave contrattuale di tutto il fascio di rapporti che lega l'amministrazione concedente al concessionario.»

(7) Articolo su *La Nazione*, Cronaca di Firenze, a cura di Rossella Conte, 30 agosto 2013.

(8) La Tasi, come componente della Iuc (Imposta Unica Comunale), verrà pagata sia dal possessore, sia dall'utilizzatore dell'immobile. Rispetto all'Imu, le detrazioni sulla Tasi non saranno regolate sul numero dei figli conviventi, quanto sul grado di utilizzazione dei servizi comunali offerti.