

Distinzione tra politica e amministrazione

Corte costituzionale n. 103/2007

# Corte costituzionale n. 103/2007

Il Tribunale di Roma ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera *b*), e comma 7, della **legge 15 luglio 2002, n. 145** (cd. **Legge Frattini**, Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l'interazione tra pubblico e privato), per violazione, nel complesso, degli artt. 1, 2, 3, 4, 33, 35, 36, 41, 70, **97, 98** e 113 della Costituzione.

In particolare, i rimettenti censurano l'art. 3, comma 7, nella parte in cui è disposta **la cessazione automatica degli incarichi dirigenziali di livello generale al sessantesimo giorno dall'entrata in vigore della legge stessa.**

# Corte costituzionale n. 103/2007

- Allo scopo di inquadrare la problematica sollevata, è necessario soffermarsi sugli aspetti rilevanti della **complessa evoluzione legislativa** che ha investito **il settore in esame** e, in particolare, **sul rapporto tra politica e amministrazione**.
- Occorre, al riguardo, partire dalla **cosiddetta “prima privatizzazione” della dirigenza**, allo scopo di verificare in quale modo si siano atteggiati, nel tempo, gli aspetti relativi alla **distinzione funzionale delle competenze tra livello politico e livello burocratico...**

# Corte costituzionale n. 103/2007

Con riferimento al profilo relativo al **rapporto tra politica e amministrazione**, la **legge delega n. 421 del 1992**, come è noto, ha autorizzato il Governo a prevedere: «**(1) la separazione tra i compiti di direzione politica e quelli di direzione amministrativa**; **(2) l'affidamento ai dirigenti – nell'ambito delle scelte di programma degli obiettivi e delle direttive fissate dal titolare dell'organo – di autonomi poteri di direzione, di vigilanza e di controllo**, in particolare la gestione di risorse finanziarie [...], la gestione delle risorse umane e la gestione di risorse strumentali; ciò al fine di assicurare economicità, speditezza e rispondenza al pubblico interesse dell'attività degli uffici dipendenti» (art. 2, comma 1, lettera *g*, numero 1).

# Corte costituzionale n. 103/2007

In attuazione di tale delega, l'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 29 del 1993 ha previsto che **ai dirigenti** spettasse «la **gestione finanziaria, tecnica e amministrativa**, compresa l'adozione di tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, mediante **autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane e strumentali e di controllo**», con la precisazione della loro responsabilità per la gestione e per i relativi risultati.

# Corte costituzionale n. 103/2007

- Le innovazioni legislative successive hanno, da un lato, completato il **processo di contrattualizzazione del rapporto di impiego dei dirigenti**; dall'altro, hanno accentuato, sul piano funzionale, la **distinzione tra attività di indirizzo politico-amministrativo e compiti gestori**.
- [Oggi, tale distinzione è confermata dal d.lgs. 165/2001, TUPI]

# Corte costituzionale n. 103/2007

In premessa, la Corte specifica che l'art. 19 del d.lgs. n. 29 del 1993 [oggi abrogato e sostituito dall'art. 19 TUIPI], ha previsto **tre tipologie di funzioni dirigenziali**, collocate in **ordine decrescente di rilevanza e di maggiore coesione con l'organo politico**:

- 1) «gli incarichi di segretario generale di ministeri, gli incarichi di direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali e quelli di livello equivalente»: si tratta degli **incarichi dirigenziali “apicali”**;
- 2) «**gli incarichi di direzione degli uffici di livello dirigenziale generale**», attribuiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, **Ed è su tale tipologia di incarichi che vertono le disposizioni censurate in questa sede.**
- 3) **incarichi di direzione degli altri uffici di livello dirigenziale**, conferiti «dal dirigente dell'ufficio di livello dirigenziale generale, ai dirigenti assegnati al suo ufficio» (comma 5).

# Corte costituzionale n. 103/2007

I rimettenti hanno dedotto l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 7, della legge n. 145 del 2002, nella parte in cui si prevede che gli incarichi di **funzioni dirigenziali di livello generale** «cessano il sessantesimo giorno dalla data di entrata in vigore» della legge stessa.

# Corte costituzionale n. 103/2007

- La questione proposta **non riguarda** la posizione dei dirigenti ai quali siano stati conferiti **incarichi “apicali”**, vale a dire quelli di maggiore coesione con gli organi politici (segretario generale, capo dipartimento e altri equivalenti).
- Le modalità di cessazione di quest'ultimi incarichi sono, infatti, contenute nel **comma 8 dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001**, che è stato anch'esso oggetto di modifiche da parte della predetta legge n. 145 del 2002. La nuova disposizione, con previsione a regime, stabilisce che, tra l'altro, i suddetti incarichi **«cessano decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo»**.

# Corte costituzionale n. 103/2007

- Delimitazione dell'oggetto del giudizio e ricostruzione contesto normativo;
- Fondatezza della questione: la **norma impugnata** – prevedendo un meccanismo (cosiddetto *spoils system una tantum*) di cessazione automatica, *ex lege* e generalizzata degli **incarichi dirigenziali di livello generale** al momento dello spirare del termine di sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge in esame – si pone **in contrasto con gli artt. 97 e 98 della Costituzione.**

# Corte costituzionale n. 103/2007

- Motivazione: La suddetta disposizione – determinando una **interruzione automatica del rapporto di ufficio** ancora in corso – viola gli **indicati principi costituzionali** e, in particolare, il **principio di continuità dell'azione amministrativa** che è strettamente correlato a quello di **buon andamento dell'azione stessa**.
- Continua...

# Corte costituzionale n. 103/2007

- ... consentire la prosecuzione dell'**attività gestoria** in ossequio al **precetto costituzionale della imparzialità** dell'azione amministrativa (art. 97).
- L'**imparzialità** è alla base della stessa **distinzione funzionale dei compiti tra organi politici e burocratici** e cioè tra **l'azione di governo** – che è normalmente legata alle impostazioni di una parte politica, espressione delle forze di maggioranza – e **l'azione dell'amministrazione**, la quale, **nell'attuazione dell'indirizzo politico della maggioranza, è vincolata, invece, ad agire senza distinzioni di parti politiche [imparzialità]** e dunque al «servizio esclusivo della Nazione» (art. 98 Cost.), al fine del perseguimento delle finalità pubbliche...

# Corte costituzionale n. 103/2007

La **revoca** delle funzioni conferite ai dirigenti può essere conseguenza soltanto (1) di una **accertata responsabilità dirigenziale** in presenza di determinati **presupposti** e (2) all'esito di un **procedimento di garanzia** puntualmente disciplinato (sentenza n. 193 del 2002) nell'ambito del quale:

- da un lato, **l'amministrazione esterni le ragioni** per le quali ritenga di non consentirne la prosecuzione sino alla scadenza contrattualmente prevista;
- dall'altro, **al dirigente** sia assicurata la possibilità di far valere il **diritto di difesa**, prospettando i risultati delle proprie prestazioni e delle competenze organizzative esercitate per il raggiungimento degli obiettivi posti dall'organo politico e individuati, appunto, nel contratto a suo tempo stipulato.

# Corte costituzionale n. 103/2007

Deve, pertanto, essere dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 7, della legge n. 145 del 2002 per contrasto con gli artt. 97 e 98 della Costituzione, nella parte in cui dispone che **«i predetti incarichi cessano il sessantesimo giorno dalla data di entrata in vigore della presente legge, esercitando i titolari degli stessi in tale periodo esclusivamente le attività di ordinaria amministrazione».**

Corte costituzionale n. 104/2007

# Corte costituzionale n. 104/2007

Vengono all'esame della Corte questioni di legittimità costituzionale relative a disposizioni legislative della **Regione Lazio** e della Regione Siciliana in materia di **regime della dirigenza nelle aziende sanitarie locali e nelle aziende ospedaliere**, nonché nell'amministrazione e negli enti regionali.

Si tratta di disposizioni che configurano – nel caso di specie sono applicate ai **direttori generali delle Asl – il metodo di relazioni fra politica e amministrazione** nel quale si riflette «la scelta di fondo di commisurare la durata delle nomine e degli incarichi dirigenziali a quella degli organi d'indirizzo politico» (sentenza n. 233 del 2006).

# Corte costituzionale n. 104/2007

La Regione Lazio aveva dichiarato la **decadenza dei ricorrenti dall'incarico di direttore generale di aziende sanitarie locali o di aziende ospedaliere**; ciò, in applicazione del «combinato disposto» dell'art. 55, comma 4, dello statuto della Regione Lazio e dell'art. 71 della legge regionale n. 9 del 2005.

L'art. 55 dello Statuto regionale stabilisce che «[i] componenti degli organi istituzionali decadono dalla carica il **novantesimo giorno successivo alla prima seduta del Consiglio [regionale]**, salvo conferma con le stesse modalità previste per la nomina» (comma 4).

# Corte costituzionale n. 104/2007

Il Consiglio di Stato ha sollevato **questione di legittimità costituzionale** del «combinato disposto» dell'articolo 71 della legge della Regione Lazio 17 febbraio 2005, n. 9 e dell'articolo 55, comma 4, dello Statuto della Regione Lazio), in riferimento agli **articoli 97, 32, 117, terzo comma, ultimo periodo, e 117, secondo comma, lettera l)**, della Costituzione.

# Corte costituzionale n. 104/2007

Nel merito, la **violazione dell'art. 97 Cost.** viene prospettata dal giudice remittente sul presupposto che le disposizioni censurate, ricollegando la cessazione dalla carica al rinnovo del Consiglio regionale, manifestano **«l'evidente finalità di consentire alle forze politiche di cui è espressione il nuovo Consiglio di sostituire i preposti agli organi istituzionali»** degli enti che dipendono dalla Regione.

Ne discenderebbe «una cesura nella **continuità dell'azione amministrativa** esplicata dal titolare della carica», **e ciò non in dipendenza di una valutazione dell'attività svolta ma come conseguenza di un evento oggettivo**, quale – appunto – l'insediamento del nuovo Consiglio all'esito della consultazione elettorale; donde il contrasto con i **principi di buon andamento e imparzialità** dell'amministrazione.

La questione è fondata.

# Corte costituzionale n. 104/2007

Le Asl, in quanto strutture cui spetta di erogare **l'assistenza, i servizi e le prestazioni sanitarie** nell'ambito dei servizi sanitari regionali, **assolvono compiti di natura essenzialmente tecnica**, che esercitano con la veste giuridica di aziende pubbliche, dotate di autonomia imprenditoriale, **sulla base degli indirizzi generali contenuti nei piani sanitari regionali e negli indirizzi applicativi impartiti dalle Giunte regionali.**

In coerenza con tali caratteristiche, è stabilito che **i direttori generali** delle Asl siano **nominati fra persone in possesso di specifici requisiti culturali e professionali e siano soggetti a periodiche verifiche degli obiettivi e dei risultati aziendali conseguiti**

# Corte costituzionale n. 104/2007

Il **direttore generale** di Asl viene, quindi, **qualificato dalle norme come una figura tecnico-professionale che ha il compito di perseguire**, nell'adempimento di un'obbligazione di risultato (oggetto di un contratto di lavoro autonomo), gli **obiettivi gestionali e operativi** definiti dal piano sanitario regionale (a sua volta elaborato in armonia con il piano sanitario nazionale), dagli indirizzi della Giunta, dal provvedimento di nomina e dal contratto di lavoro con l'amministrazione regionale.

# Corte costituzionale n. 104/2007

In questo contesto si inseriscono le norme censurate, che hanno introdotto nella Regione Lazio – quale regime permanente – **la decadenza automatica del direttore generale allo scadere del novantesimo giorno dall'insediamento del Consiglio regionale.**

1) Tale decadenza automatica **non soddisfa l'esigenza di preservare un rapporto diretto fra organo politico e direttore generale** e, quindi, la «coesione tra l'organo politico regionale [...] e gli organi di vertice dell'apparato burocratico [...]» (sentenza n. 233 del 2006). Infatti, essa interviene anche nel caso in cui la compagine di governo regionale venga confermata dal risultato elettorale che ha portato all'elezione del nuovo Consiglio.

# Corte costituzionale n. 104/2007

2) Inoltre, nell'assetto organizzativo regionale vi è una **molteplicità di livelli intermedi lungo la linea di collegamento che unisce l'organo politico ai direttori generali delle Asl**. Il rapporto fra questi e quello è **mediato da strutture dipendenti dalla Giunta**: uffici di diretta collaborazione, dipartimento e, al suo interno, una direzione generale («Tutela della salute e sistema sanitario regionale»), composta da 18 «aree» e dotata di un'apposita struttura di *staff* per il «Coordinamento interventi socio-sanitari». **Dunque, non vi è un rapporto istituzionale diretto e immediato fra organo politico e direttori generali.**

# Corte costituzionale n. 104/2007

3) Infine, la **decadenza automatica** del direttore generale è collegata al verificarsi di un **evento** – il decorso di novanta giorni dall'insediamento del Consiglio regionale – che è **indipendente dal rapporto tra organo politico e direttori generali di Asl.**

Dunque, il direttore generale viene fatto cessare dal rapporto (di ufficio e di lavoro) con la Regione per una **causa estranea alle vicende del rapporto stesso, e non sulla base di valutazioni** concernenti i risultati aziendali o il raggiungimento degli obiettivi di tutela della salute e di funzionamento dei servizi, o – ancora – per una delle altre cause che legittimerebbero la risoluzione per inadempimento del rapporto.

# Corte costituzionale n. 104/2007

Le disposizioni censurate violano l'**art. 97 Cost.**, sotto il duplice profilo **dell'imparzialità e del buon andamento** dell'amministrazione.

- imparzialità, in cui si esprime **la distinzione tra politica e amministrazione**, tra **l'azione del governo** – normalmente legata alle impostazioni di una parte politica, espressione delle forze di maggioranza – e **l'azione dell'amministrazione**, che, «nell'attuazione dell'indirizzo politico della maggioranza, è vincolata invece ad agire senza distinzione di parti politiche, al fine del perseguimento delle finalità pubbliche obbiettivate dall'ordinamento».
- E in questa prospettiva, «collegata allo stesso impianto costituzionale del potere amministrativo nel quadro di una democrazia pluralista», si spiega come «**il concorso pubblico**, quale meccanismo di selezione tecnica e neutrale dei più capaci, resti il metodo migliore per la provvista di organi chiamati a esercitare le proprie funzioni in condizioni di imparzialità ed al servizio esclusivo della Nazione» (sentenze n. 333 del 1993 e n. 453 del 1990).

# Corte costituzionale n. 104/2007

A sua volta, il **principio di efficienza dell'amministrazione** trova esplicazione in una serie di regole, che vanno da quella di una razionale organizzazione degli uffici a quella di assicurarne il corretto funzionamento; a quella di garantire la regolarità e la **continuità dell'azione amministrativa** e, in particolare, dei pubblici servizi, anche al mutare degli assetti politici.

# Corte costituzionale n. 104/2007

In conclusione, **l'imparzialità e il buon andamento** dell'amministrazione esigono che la posizione del **direttore generale** sia circondata da garanzie; in particolare, che la decisione dell'organo politico relativa alla cessazione anticipata dall'incarico del direttore generale di Asl rispetti **il principio del giusto procedimento**. **La dipendenza funzionale del dirigente non può diventare dipendenza politica.**

Il dirigente è sottoposto alle direttive del vertice politico e al suo giudizio, ed in seguito a questo può essere allontanato. Ma non può essere messo in condizioni di precarietà che consentano la decadenza **senza la garanzia del giusto procedimento**.

Dev'essere, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale ... nella parte in cui prevede che i direttori generali delle Asl decadono dalla carica il novantesimo giorno successivo alla prima seduta del Consiglio regionale...

# I Beni pubblici

# Cass. civ. Sez. Unite, Sent., 14-02-2011, n. 3665

## Svolgimento del processo

- L'Azienda A.M.A. conveniva in giudizio davanti al Tribunale di Venezia il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e l'Agenzia del Demanio e la Regione Veneto **per l'accertamento del diritto di proprietà sulla Valle Averno**, una delle numerose **valli da pesca che costituiscono la parte meridionale della laguna di Venezia**.
- Le Amministrazioni convenute si costituivano in giudizio, a mezzo dell'Avvocatura dello Stato, chiedendo il rigetto delle domande avversarie e formulando **domanda riconvenzionale** per l'affermazione della **demanialità delle valli da pesca lagunari**.

# Cass. civ. Sez. Unite, Sent., 14-02-2011, n. 3665

- Con sentenza n. 543, pubblicata in data 3 marzo 2003, il **Tribunale di Venezia** respingeva la **domanda di parte attrice e condannava la società all'immediato rilascio delle aree definite demaniali** ed al pagamento, in favore delle Pubbliche Amministrazioni, di una somma a titolo di illecita occupazione del sito.
- Parte soccombente **proponeva appello** avverso la suddetta sentenza, e le Amministrazioni convenute proponevano appello incidentale.
- La **Corte di Appello di Venezia**, con sentenza n. 818 in data 3 aprile 2008, nel merito **rigettava entrambi gli atti di appello, confermando la pronuncia impugnata.**

# Cass. civ. Sez. Unite, Sent., 14-02-2011, n. 3665

## Premessa

- La laguna (e quindi le valli da pesca) era considerata **demanio pubblico marittimo**, e, dall'altro lato, tale **demanialità** trova conferma in relazione alle **caratteristiche fisiche della laguna (e con essa delle valli da pesca), con particolare riferimento ai relativi collegamenti funzionali con il mare.**
- **Tale *ratio* non è di per sè censurabile** (e "resiste" alle censure della società ricorrente), pur se la Corte ritiene di ampliarla ed integrarla con ulteriori argomentazioni, in virtù del sistema pluralistico delle fonti del diritto civile con particolare riferimento alla Costituzione.

# Cass. civ. Sez. Unite, Sent., 14-02-2011, n. 3665

## Ricostruzione giuridica

- I **beni demaniali**, elencati nell'art. 822 c.c. secondo un **criterio di tassatività**, hanno come **caratteristica comune** il fatto di essere beni immobili o universalità di mobili e di appartenere necessariamente ad **enti territoriali**, ossia lo Stato, le regioni, le province e i comuni (art. 824 c.c.) .
- Questi beni sono tali o per loro intrinseca qualità (**c.d. demanio necessario**, ossia il demanio marittimo, idrico e militare, art. 822, comma 1) o per il fatto di appartenere ad enti territoriali (**cd. demanio accidentale od eventuale**: strade, autostrade, immobili di interesse storico ed artistico, raccolte dei musei etc., art. 822 c.c., comma 1).
- Il **regime giuridico** di tali beni, contenuto nell'art. 823 c.c. prevede che essi sono "inalienabili e non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi, se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano", il che vuol dire che essi non possono costituire oggetto di negozi giuridici di diritto privato, nè possono essere usucapiti, in quanto sono del tutto non commerciabili.

# Cass. civ. Sez. Unite, Sent., 14-02-2011, n. 3665

- I **beni patrimoniali indisponibili**, invece, possono essere sia mobili che immobili e possono appartenere anche ad **enti pubblici non territoriali** (art. 380 c.c.; a titolo esemplificativo, si pensi ai beni appartenenti agli enti di previdenza). Essi hanno, nella sistematica del codice, carattere residuale.
- L'art. 826 c.c., comma 1, infatti, esordisce, in negativo, osservando che i beni "appartenenti allo Stato, alle province e ai comuni, i quali non siano della specie di quelli indicati dagli articoli precedenti, costituiscono il patrimonio dello Stato o, rispettivamente, delle province e dei comuni".

# Cass. civ. Sez. Unite, Sent., 14-02-2011, n. 3665

- Anche per i **beni patrimoniali indisponibili** si profila una distinzione tra:
  - **patrimonio necessario o beni patrimoniali per natura** (miniere, acque minerali termali, cave e torbiere etc.)
  - e **beni patrimoniali per destinazione o patrimonio accidentale** (edifici destinati a sede di uffici pubblici, arredi, dotazione del Presidente della Repubblica ecc.);
- Riguardo al regime giuridico, l'art. 828 c.c., comma 2, si limita a stabilire che tali beni "non possono essere sottratti alla loro destinazione, se non nei modi stabiliti delle leggi che li riguardano» (**vincolo di destinazione all'uso pubblico**)

# Cass. civ. Sez. Unite, Sent., 14-02-2011, n. 3665

- Residuano, infine, i **beni patrimoniali disponibili**, ai quali non si applica nè il **regime** dei beni demaniali, nè quello dei beni patrimoniali indisponibili, ma quello **ordinario del codice civile** (art. 828 c.c., comma 1);
- Essi, proprio in quanto beni di diritto privato, sono commerciabili, alienabili, usucapibili e soggetti ad esecuzione forzata. Si tratta, in altre parole, di beni che possono appartenere allo Stato e agli enti pubblici allo stesso modo in cui possono appartenere a soggetti privati, ossia di beni per i quali non ha senso parlare di vincolo di destinazione.

# Cass. civ. Sez. Unite, Sent., 14-02-2011, n. 3665

## Osservazioni della Corte

- Oggi, però, non è più possibile limitarsi, **in tema di individuazione dei beni pubblici o demaniali**, all'esame della sola normativa codicistica del 42, **risultando indispensabile integrare la stessa con le varie fonti dell'ordinamento e specificamente con le (successive) norme costituzionali.**
- La Costituzione, com'è noto, non contiene un'espressa definizione dei beni pubblici, nè una loro classificazione, ma si limita a stabilire alcuni richiami che sono, comunque, assai importanti per la definizione del sistema positivo.

# Cass. civ. Sez. Unite, Sent., 14-02-2011, n. 3665

- L'art. 9 Cost., in particolare, prevede infatti che la Repubblica tutela "**il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione**", con una affermazione, contenuta nell'ambito dei principi fondamentali, che negli ultimi anni ha costituito fondamento per una ricca legislazione in tema di beni culturali;
- A sua volta l'art. 42 Cost., pur essendo centrato prevalentemente sulla proprietà privata, esordisce sulla significativa affermazione secondo cui la proprietà "**è pubblica o privata**", il che costituisce un implicito riconoscimento di una diversità di fondo tra i due tipi di proprietà.

Cass. civ. Sez. Unite, Sent., 14-02-2011, n.  
3665

Da tale quadro normativo-costituzionale, e fermo restando il dato "essenziale" della centralità della persona (e dei relativi interessi), [...], **emerge l'esigenza interpretativa di "guardare" al tema dei beni pubblici oltre una visione prettamente patrimoniale-proprietaria per approdare ad una prospettiva personale-collettivistica.**

# Cass. civ. Sez. Unite, Sent., 14-02-2011, n. 3665

Ciò comporta che più che allo **Stato-apparato**, quale persona giuridica pubblica individualmente intesa, debba farsi riferimento allo **Stato-collettività**, quale ente esponenziale e rappresentativo degli interessi della cittadinanza (collettività) e quale ente preposto alla effettiva realizzazione di questi ultimi;

**in tal modo disquisire in termine di sola dicotomia beni pubblici (o demaniali) - privati** significa, in modo parziale, limitarsi alla mera individuazione della titolarità dei beni, tralasciando l'ineludibile dato della classificazione degli stessi in virtù della relativa **funzione e dei relativi interessi a tali beni collegati**.

# Cass. civ. Sez. Unite, Sent., 14-02-2011, n. 3665

La Corte richiama **come esempio** la Legge Quadro 6 dicembre 1991, n. 394, con cui il legislatore è intervenuto creando e regolando le aree protette.

Sulla base di questa legge, il cui obiettivo è quello di dare attuazione agli artt. 9 e 32 Cost., possono essere individuate **aree naturali protette** sottoposte a particolari vincoli, **la cui costituzione, però, non modifica l'appartenenza proprietaria delle aree medesime**; non si creano, quindi, diritti demaniali su beni altrui, ma vincoli finalizzati alla tutela del paesaggio e della salute dei consociati. E' sempre necessario, però, un **apposito provvedimento di individuazione e delimitazione** (decreto del Presidente della Repubblica per l'istituzione di un parco e un decreto del Ministero dell'ambiente per l'istituzione delle riserve naturali statali).

Quindi: [...] in alcune ipotesi la **proprietà "pubblica"** del bene e la **destinazione dello stesso ad usi e finalità pubbliche** (della collettività) diventano **aspetti scindibili**.

# Cass. civ. Sez. Unite, Sent., 14-02-2011, n. 3665

- **Ne deriva quindi che**, là dove un bene immobile [...] risulti per le sue intrinseche connotazioni, in particolar modo quelle di tipo ambientale e paesaggistico, destinato **alla realizzazione dello Stato sociale** come sopra delineato, **detto bene è da ritenersi [...] "comune" vale a dire, prescindendo dal titolo di proprietà, strumentalmente collegato alla realizzazione degli interessi di tutti i cittadini.**
- Del resto, già da tempo, la dottrina ma anche la stessa giurisprudenza hanno fatto proprio l'idea di una **necessaria funzionalità dei beni pubblici**, con la conseguente convinzione che il bene è pubblico non tanto per la circostanza di rientrare in una delle astratte categorie del codice quanto piuttosto per essere fonte di un beneficio per la collettività, sino ad **ipotizzare casi di gestione patrimoniale dei beni pubblici** (come la loro alienazione e cartolarizzazione).

Cass. civ. Sez. Unite, Sent., 14-02-2011, n. 3665

Dunque, la "demanialità" esprime una duplice appartenenza alla collettività ed al suo ente esponenziale [...]. Ne consegue ancora che la titolarità dello Stato (come Stato-collettività, vale a dire come ente espositivo degli interessi di tutti) **non è fine a se stessa e non rileva solo sul piano proprietario ma comporta per lo stesso gli oneri di una governance che renda effettive le varie forme di godimento e di uso pubblico del bene.**

# Considerazioni

- La Cassazione non si è limitata ad accertare la natura di bene demaniale, ma ha altresì affermato trattarsi di un **bene comune funzionalizzato alla realizzazione dei diritti fondamentali**, facendo particolare riferimento al diritto all'ambiente e alla rilevanza costituzionale dell'ambiente stesso (art. 9 Cost.);
- Sono **beni comuni** quelli che, indipendentemente da una preventiva individuazione da parte del legislatore, per loro intrinseca natura o finalizzazione, risultino, sulla base di una compiuta interpretazione dell'intero sistema normativo, **funzionali al perseguimento e al soddisfacimento degli interessi della collettività ed alla realizzazione dello Stato sociale**;

# Considerazioni

## Dottrina:

Il bene comune è recuperato pienamente nella sua **ottica funzionalistica** (senza incidere sulla titolarità del bene medesimo), ma tale funzionalizzazione passa attraverso un **ripensamento nel modo di concepire il rapporto tra amministrazione e cittadino** [G. Arena].

# Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani (Comune di Bologna)

## **Art. 1**

### ***(Finalità, oggetto ed ambito di applicazione)***

1. Il presente regolamento, in armonia con le previsioni della Costituzione e dello Statuto comunale, **disciplina le forme di collaborazione dei cittadini con l'amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani**, dando in particolare attuazione agli art. 118, 114 comma 2 e 117 comma 6 Costituzione.
2. Le disposizioni si applicano nei casi in cui l'intervento dei cittadini per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani **richieda la collaborazione** o risponda alla sollecitazione dell'amministrazione comunale.
3. La collaborazione tra cittadini e amministrazione si estrinseca nell'adozione **di atti amministrativi di natura non autoritativa**.

# Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani (Comune di Bologna)

Ai fini delle presenti disposizioni si intendono per:

- a) Beni comuni urbani:** i beni, materiali, immateriali e digitali, che i cittadini e l'Amministrazione, anche attraverso procedure partecipative e deliberative, riconoscono essere **funzionali al benessere individuale e collettivo**, attivandosi di conseguenza nei loro confronti ai sensi dell'art. 118 ultimo comma Costituzione, per condividere con l'amministrazione la responsabilità della loro cura o rigenerazione al fine di migliorarne la fruizione collettiva.
- c) Cittadini attivi:** tutti i soggetti, singoli, associati o comunque riuniti in formazioni sociali, anche di natura imprenditoriale o a vocazione sociale, che si attivano per la cura e rigenerazione dei beni comuni urbani ai sensi del presente regolamento.
- d) Proposta di collaborazione:** la manifestazione di interesse, formulata dai cittadini attivi, volta a proporre interventi di cura o rigenerazione dei beni comuni urbani. La proposta può essere spontanea oppure formulata in risposta ad una sollecitazione del Comune.
- e) Patto di collaborazione:** il patto attraverso il quale Comune e cittadini attivi definiscono l'ambito degli interventi di cura o rigenerazione dei beni comuni urbani.

# Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani (Comune di Bologna)

## **Art. 5** ***(Patto di collaborazione)***

1. Il patto di collaborazione è lo strumento con cui Comune e cittadini attivi concordano tutto ciò che è necessario ai fini della realizzazione degli interventi di cura e rigenerazione dei beni comuni.
2. Il contenuto del patto varia in relazione al grado di complessità degli interventi concordati e della durata della collaborazione. Il patto, avuto riguardo alle specifiche necessità di regolazione che la collaborazione presenta, definisce in particolare:
  - a) gli obiettivi che la collaborazione persegue e le azioni di cura condivisa;
  - b) la durata della collaborazione, le cause di sospensione o di conclusione anticipata della stessa;
  - c) le modalità di azione, il ruolo ed i reciproci impegni dei soggetti coinvolti, i requisiti ed i limiti di intervento;
  - d) le modalità di fruizione collettiva dei beni comuni urbani oggetto del patto;

# Alcuni esempi di Patti di collaborazione

L'Associazione culturale intende riqualificare e rendere maggiormente fruibile **il campo da basket all'interno del giardino Donatori di Sangue**, sostenendo in questo modo l'importante valore sociale e aggregativo di quell'area.

## **Attività specifiche:**

- completa riqualificazione del campo da basket che attualmente presenta un fondo molto dissestato e quindi scarsamente fruibile.

## **Forme di sostegno:**

- l'utilizzo dei mezzi d'informazione dell'Amministrazione per la promozione e la pubblicizzazione delle attività;
- l'affiancamento da parte di personale, dell'Amministrazione o dei soggetti affidatari di contratti o concessioni per il migliore svolgimento delle attività;
- un contributo di carattere finanziario, a titolo di concorso, a parziale copertura dei costi da sostenere per fare fronte a necessità non affrontabili con sostegni in natura, come meglio specificato nell'avviso pubblico, nel limite massimo di Euro 1.000,00.

# Alcuni esempi di Patti di collaborazione

L'Associazione di promozione sociale LANDERES ha presentato un progetto per pianificare **la trasformazione di un'area del Quartiere Porto-Saragozza scarsamente utilizzata, riqualificandola con un'attenzione particolare al contesto**, ai suoi bisogni ed equilibri, in modo da permettere alle persone di vivere **attivamente lo spazio come luogo di interazione e integrazione sociale**.

## **Obiettivi principali**

- l'elaborazione di un progetto architettonico
- la realizzazione e l'installazione di nuovi elementi di progetto nel sito
- la riqualificazione e la rivitalizzazione di un'area, che favoriscano una rigenerazione del tessuto sociale

## **Forme di sostegno:**

- l'utilizzo dei mezzi di informazione dell'Amministrazione per la promozione e la pubblicizzazione del progetto;
- un contributo di carattere finanziario a parziale copertura dei costi da sostenere per far fronte a necessità non affrontabili con sostegni in natura, nel limite massimo, di € 20776
- la possibilità per il Proponente, al fine di fornire visibilità alle azioni realizzate, di realizzare, secondo le modalità concordate con il Comune, l'installazione di una targa informativa, relativa al progetto;