

queste istituzioni

**La Carta di Bergamo-Brescia delle
aree protette periurbane e il suo
precipitato nell'attività
amministrativa**

Emanuele Comi

Numero 2/2024
19 luglio 2024

La Carta di Bergamo-Brescia delle aree protette periurbane

e il suo precipitato nell'attività amministrativa

di Emanuele Comi*

Sommario

1. Introduzione. – 2. La natura della Carta nell'ordinamento. -3. La Carta di Bergamo-Brescia tra tutela ambientale e governo del territorio del margine urbano. – 4. La tutela delle aree del margine periurbano nella pianificazione territoriale. – 5. L'idea di un nuovo ruolo per le istituzioni della governance del periurbano e la partecipazione.

Sintesi

Il contributo esamina la "Carta delle aree protette periurbane" sottoscritta nel novembre 2023 dai comuni di Bergamo e Brescia e dal Parco dei Colli di Bergamo, insieme a diverse altre amministrazioni ed enti. La Carta propone una visione e principi per la tutela ambientale delle aree periurbane, delineando azioni e strumenti di governance. La natura della Carta viene analizzata come esempio di soft law, capace di influenzare la normativa esistente nonostante la mancanza di poteri normativi formali. L'efficacia della Carta viene discussa nel contesto delle recenti riforme costituzionali italiane, enfatizzando la sua capacità di bilanciare interessi economici e ambientali. Infine, viene esplorato il potenziale impatto della Carta nel promuovere un nuovo ruolo partecipativo per le istituzioni politiche e amministrative.

Abstract

The contribution examines the "Charter of Peri-Urban Protected Areas" signed in November 2023 by the municipalities of Bergamo and Brescia and the Park of the Hills of Bergamo, along with various other administrations and entities. The Charter proposes a vision and principles for the environmental protection of peri-urban areas, outlining actions and governance tools. The nature of the Charter is analyzed as an example of soft law, capable of influencing existing regulations despite the lack of formal normative powers. The effectiveness of the Charter is discussed in the context of recent Italian constitutional reforms, emphasizing its ability to balance economic and environmental interests. Finally, the potential impact of the Charter in promoting a new participatory role for political and administrative institutions is explored.

Parole chiave

Carta delle aree protette periurbane; soft law; tutela ambientale; governance territoriale; partecipazione pubblica.

* Professore a contratto presso l'Università degli Studi di Bergamo.

1. Introduzione.

Nel mese di novembre 2023 il Comune di Bergamo e di Brescia, insieme all'ente Parco dei Colli di Bergamo, hanno promosso la sottoscrizione di una "Carta delle aree protette periurbane", dopo aver a lungo elaborato il testo anche con una serie di incontri con le comunità¹. Il documento è stato, infine, sottoscritto oltre che dai Sindaci dei Comuni dal Presidente del parco in qualità di promotori, da un eterogeneo novero di amministrazioni ed enti².

La Carta contiene l'enunciazione di una visione e dei principi ispiratori del documento in tema di tutela ambientale e del territorio, da applicare nel particolare contesto delle aree del margine urbano, che è connotato da alcune rilevanti peculiarità. La Carta, inoltre, delinea delle azioni e degli strumenti di *governance* per la tutela di questi territori ed è accompagnata da un "allegato tecnico" che contiene enunciati piuttosto sintetici – espressi in forma di asserzioni numerate – che possano orientare i decisori politici e i redattori delle norme e degli atti amministrativi nell'integrazione gli enunciati della Carta all'interno dell'attività normativa e amministrativa quotidiana.

La Carta adotta un approccio, un metodo e un linguaggio multidisciplinare e richiede al giurista che opera nelle amministrazioni – come si chiarisce meglio in chiusura del presente lavoro – uno sforzo intellettuale, in vero non inedito, per eventualmente tradurre i diversi ambiti disciplinari in una struttura formale all'interno degli strumenti di pianificazione e programmazione pubblica³. Per tale lavoro di "concretizzazione", allora, pare particolarmente utile una, seppur sommaria, indagine circa l'efficacia della Carta (par. 2), una breve identificazione del contesto normativo e ordinamentale in cui la Carta interviene (par. 3), sottolineando la peculiarità – anche dal punto di vista giuridico – del governo dell'ambiente e del territorio periurbano, soprattutto con riferimento agli strumenti amministrativi oggi previsti (par. 4). Infine, si è cercato di dar conto di come la Carta lasci immaginare un possibile

¹ Sul sito internet istituzionale del Parco dei Colli di Bergamo e all'indirizzo www.parchiperiurbani.it è presente il documento e il materiale utilizzato per l'elaborazione della Carta e rappresentativo del procedimento di redazione.

² Sulle pagine internet richiamate alla nota precedente è presente un elenco delle istituzioni pubbliche e private che hanno sottoscritto la Carta. Tra di loro si annoverano altri enti parco ed amministrazioni comunali, nonché enti filantropici e associazioni di promozione culturale o per la tutela ambientale.

³ Sottotraccia a questa attività vi è una complessa (e che sarebbe troppo ambizioso per chi scrive affrontare *ex professo*), discussione circa il ruolo dello studioso del diritto e del giurista nella società. Solo per fornire alcune indicazioni sul tema e sulla necessità – avvertita a partire dagli anni '70 del XX secolo, come coglieva già S. ANTONELLI, *Critiche e proposte di riforma della Costituzione (con particolare riguardo all'opera di Giuseppe Menotti de Francesco)*, in *Studi urbinati, A - Scienze giuridiche, politiche ed economiche*, 1975, vol. 27, pag. 97 – 130 e, specialmente, pag. 124 e ss. – che il giurista, in una società pluralistica, si apra alla multidisciplinarietà e colga il ruolo del diritto come «struttura formale interna ai più diversi campi dell'operare sociale», oltretutto diventi esperto del "linguaggio dell'interazione", e tenga in considerazione anche gli interessi (in tal senso F. VIOLA, *Nuovi percorsi dell'identità del giurista*, in B. MONTANARI (a cura), *Filosofia del diritto: identità scientifica e didattica, oggi*, Giuffrè, Milano, 1994, pag. 119 – 131, specialmente pag. 121 e 124).

mutamento dei ruoli del decisore politico e del decisore amministrativo, alla luce di uno sviluppo della partecipazione pubblica proposta dalla Carta medesima (par. 5).

2. La natura della Carta nell'ordinamento.

Preliminarmente si può evidenziare che, ad avviso di chi scrive, alla Carta Bergamo – Brescia delle aree protette periurbane può essere riconosciuta una (aliquota di) efficacia anche sul piano dell'ordinamento giuridico generale. In altre parole, sebbene la Carta costituisca un documento di carattere eminentemente scientifico che non promana da uno specifico soggetto istituzionale dotato di poteri normativi e, ancora, non sia stata assoggettata ad un procedimento formale di approvazione da parte dei soggetti sottoscrittori, si può ritenere che concorra – o che, comunque, possa concorrere – per alcuni aspetti, a formare delle regole propriamente giuridiche.

La Carta appartiene – a parere dell'autore – a quel variegato ed eterogeneo novero di documenti, ormai non più confinati al diritto internazionale pubblico⁴, che sono ricondotti alla categoria della *soft law*⁵ o, con locuzione francofona, del *droit mou* o *droit souple*⁶.

Se, infatti, si aderisce alla più recente tesi che la *soft law* è una fonte fatto la cui idoneità a produrre effetti normativi deve essere valutata sulla base del principio di effettività⁷, il tasso di accettazione e l'adesione politica dimostrata dalla trasversale sottoscrizione della Carta ad opera di enti e istituzioni⁸ e la sua inserzione negli atti adottati dal Parco dei colli di Bergamo⁹ dimostra una diffusa condivisione dei suoi enunciati e una prima embrionale forma di efficacia.

Non solo, ma, analogamente alla *soft law* così come disegnata da una parte della dottrina, la Carta enuncia alcune modalità di attuazione di doveri generali previsti dall'ordinamento¹⁰: il documento, infatti, offre indicazioni ai decisori politici o amministrativi e alla cittadinanza in

⁴ Sull'origine della *soft law* si veda A. DI ROBILANT, *Genealogies of Soft Law*, in *The American Journal of Comparative Law*, 2006, fasc. 3, pag. 499 – 554.

⁵ Per una ricostruzione generale del tema negli ordinamenti nazionali si veda E. MOSTACCI, *La soft law nel sistema delle fonti: uno studio comparato*, CEDAM, Padova, 2008 e B. LAVERGNE, *Recherche sur la soft law en droit public français*, Presses de l'Université Toulouse Capitole – LGDJ, Toulouse, 2013.

⁶ La locuzione *droit vert* pare restare limitata, invece, al diritto internazionale pubblico.

⁷ Tesi, ad esempio, da ultimo accolta da F. TAKENEN, *Le autorità amministrative indipendenti*, CEDAM, Padova, 2022, pag. 36 e ss., cui si rinvia anche per i riferimenti bibliografici più recenti. È stato evidenziato ormai da molto tempo il rischio di confusione o “sfocatura” del confine tra *hard law* e *soft law* o, più radicalmente, tra “*law*” e “*nonlaw*” (sul tema, in questi termini, G.F. HANDL, W.M. REISMAN, B. SIMMA, P.M. DUPUY, C. CHINKIN, *A Hard Look at Soft Law*, in *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)*, 1988, pag. 371 – 395 e, specialmente, pag. 371. Sul rapporto tra *soft law* e normatività si veda P. DURET, G. GUIGLIA, J.-J. MENEURET, D. SINOÛ (a cura), *Droit souple et nouvelle(s) normativité(s) / Soft law e nuova(e) normatività*, ESI, Napoli, 2022.

⁸ Sul sito internet del Parco dei Colli di Bergamo e all'indirizzo www.parchiperiurbani.it è presente un elenco dei soggetti sottoscrittori della Carta.

⁹ In particolare, il Parco dei Colli di Bergamo sta inserendo i principi della Carta all'interno delle nuove convenzioni che saranno sottoscritte nel futuro volte a regolare i rapporti tra il Parco e gli altri enti.

¹⁰ Per l'individuazione della *soft law* quale fenomeno produttivo di diritto in quanto concretizzazione di doveri generali si veda, ancora, F. TAKENEN, *Le autorità amministrative indipendenti*, op. cit., pag. 37.

tema di sussidiarietà, di valorizzazione delle formazioni sociali, di promozione del pieno sviluppo della persona umana e di doveri di solidarietà, oltre – ovviamente – alla tutela dell’ambiente e del paesaggio. In questo senso, proprio la materia ambientale è uno degli ambiti in cui il fenomeno della *soft law* è storicamente più risalente¹¹.

Ancora, la Carta, per il tramite del suo articolato percorso di elaborazione, coglie le sollecitazioni della comunità di utenti delle aree periurbane ed esprime la loro esigenza di regolamentazione di quei territori, costituendo una importante forma di autonomia normativa, ovverosia di nomopoesi (o nomogenetica) della collettività di riferimento.

Tale esigenza di auto-normazione ad opera dei destinatari stessi delle regole caratterizza il tempo attuale soprattutto in alcuni contesti¹² e manifesta il superamento dell’eteronomia che, per qualche autorevole voce, segna il tramonto della centralità della legge¹³. È un’esigenza non nuova, che pare affacciarsi in periodi storici in cui la capacità ordinativa dello Stato entra in crisi, facendo emergere la necessità di una pluralità di ordinamenti giuridici che rifugge la gerarchizzazione e la centralizzazione delle fonti giuridiche¹⁴.

Sotto questo aspetto, per altro, qualcuno ha evidenziato la derivazione della *soft law* proprio dalle teorie della *social law* e del *legal pluralism*¹⁵ e c’è chi identifica un aspetto caratterizzante della *soft law* nella consensualità nel momento creativo della regola o, in mancanza di strumenti di coazione, nel momento applicativo della stessa¹⁶.

L’elemento consensuale e, soprattutto, il metodo di maieutica partecipativa che ha condotto alla genesi delle regole contenute nella carta presenta alcuni tratti di somiglianza con

¹¹ Qualcuno, infatti, aveva definito la *soft law* come «Trojan horse of the environmentalists» (dà conto di questa definizione G.F. HANDL, W.M. REISMAN, B. SIMMA, P.M. DUPUY, C. CHINKIN, *A Hard Look at Soft Law* op. cit., pag. 371).

¹² Si può trattare in alcuni casi di materie connotate da particolari tecnicismi – come il diritto degli scambi commerciali (nel risalente esempio della *lex mercatoria*) o il diritto delle nuove forme di intermediazione finanziaria o, ancora, il diritto agroalimentare – o di alcune specifiche esigenze territoriali quando in determinati contesti geografici emergono, spesso dalla collettività che abita quegli spazi, necessità di regolamentazione ulteriori o diverse da quelle già esistenti e, spesso, etero imposte. Su tale ultimo aspetto si tornerà nel paragrafo che segue.

¹³ Su cui, soprattutto, P. GROSSI, *Oltre la legalità*, Laterza, Bari-Roma, 2020, specialmente pag. 3 – 35.

¹⁴ Ad esempio, nelle prime decadi del XX secolo e nell’elaborazione dottrinale di Santi Romano (sul quale, specificamente, P. GROSSI, *Santi Romano: un messaggio da ripensare nella odierna crisi delle fonti*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 2006, fasc. 2, pag. 377 – 395).

¹⁵ A. DI ROBILANT, *Genealogies of Soft Law*, op. cit., pag. 499 e ss.

¹⁶ E. MOSTACCI, *La soft law nel sistema delle fonti: uno studio comparato*, op. cit., pag. 4 e ss. Per completezza, si evidenzia che nel caso della Carta non sembra ricorrere la vicina, ma concettualmente differente (e solo parzialmente sovrapponibile) figura della *self reflexive regulation*: non si tratta, infatti, di regole poste in essere dagli stessi soggetti regolati e destinate ad applicarsi, in prima battuta, agli stessi. La Carta, infatti, non è stata adottata a seguito di un procedimento suscettibile di costituire – nemmeno per i sottoscrittori – un obbligo giuridico. Sulla differenza tra *soft law* e *self reflexive regulation* si veda ancora E. MOSTACCI, *La soft law nel sistema delle fonti: uno studio comparato*, op. cit., pag. 5 e, specialmente, pag. 46 e ss.

alcune riflessioni sviluppate nella scienza geografica, volte a tracciare l'emersione di nuove modalità di gestione del territorio chiamate “contratto d’abitare”¹⁷.

3. La Carta di Bergamo-Brescia tra tutela ambientale e governo del territorio del margine urbano.

La Carta e il suo allegato tecnico si collocano – con specifico riguardo al diritto – in un campo molto ampio e interdisciplinare: da un lato, infatti, pare naturale ricondurre tali regole al diritto dell’ambiente e all’ambito del diritto costituzionale e amministrativo, mentre, dall’altro, vi sono alcuni evidenti profili di diritto urbanistico e della materia del diritto del governo del territorio, anch’essi generalmente ricondotti all’alveo del diritto amministrativo. Ancora, anche alla luce della recente riforma costituzionale dell’art. 41 Cost., non si può ritenere escluso dal perimetro applicativo della Carta anche il diritto dell’economia, quale settore scientifico volto a studiare le forme di regolazione dei rapporti altresì tra ambiente e attività – soprattutto economiche – che potrebbero confliggere con forme di tutela dell’ecosistema¹⁸.

Pare di potersi dire che la visione e i principî ispiratori e la prospettiva operativa immaginata dalla Carta siano coerenti proprio con la riforma costituzionale coeva¹⁹ e possano costituire una guida su come declinare il bilanciamento tra interessi e valori in tema di tutela dell’ambiente. Più precisamente, la comunanza di prospettiva tra la Carta dei parchi periurbani e la riforma costituzionale sembra cogliersi, a parere di chi scrive, proprio nel disegno complessivo di modifica della Costituzione effettuata dalla legge costituzionale n. 1/2022: sono stati, infatti, novellati (solamente) due articoli con un disegno unitario volto a rendere evidente le relazioni (e la necessità di regolamentazione) tra tutela dell’ambiente e i limiti alla libertà di iniziativa economica. Il costituente della riforma è intervenuto non limitandosi a prevedere una necessaria tutela dell’ambiente, introducendo nell’art. 9 Cost. uno specifico terzo comma²⁰, ma

¹⁷ Ci si riferisce, in particolare, alle teoriche elaborate in Italia, partendo dalle riflessioni di J. Levy, da E. CASTI, *Ripensare le aree interne in periodo pandemico. Il contratto d’abitare quale manifattura d’urbanità*, in G. PEGHIN, A. PICONE, F. RISPOLI (a cura), *Tanti paesi. Aree interne e insediamenti rurali*, edizioni Libria, Melfi, 2023, pag. 79 – 99.

¹⁸ Sull’esame dell’ideale regolativo liberale e la sua ritenuta insufficienza in ambito ambientale si veda C. ATZENI, *L’etica ambientale tra diritto, crisi ecologica e libertà fondamentali: profili giuridico-filosofici*, in *federalismi.it*, 2024, fasc. 4, pag. 1 – 20.

¹⁹ La legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1.

²⁰ Il neo introdotto terzo comma, primo alinea, dell’art. 9 Cost. impone alla Repubblica la «tutela l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell’interesse delle future generazioni». La riforma dell’art. 9 Cost., a parere dei primi commentatori, avrebbe una caratteristica più spiccatamente ricognitiva della giurisprudenza costituzionale (così F. DE LEONARDIS, *La riforma “bilancio” dell’art. 9 Cost. e la riforma “programma” dell’art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in *apertacontrada.it*, pag. 1 – 14, specialmente a pag. 5 e ss.). Vi è stato anche chi ha visto nel novellato art. 9 Cost. un radicale cambio di prospettiva (ad esempio, F. FRACCHIA, *L’ambiente nell’art. 9 della Costituzione: un approccio in “negativo”*, in *Il diritto dell’economia*, 2022, fasc. 1, pag. 15 – 30, che parla di un “riorientamento gestaltico” nella materia della tutela dell’ambiente).

modificando contestualmente un articolo fondamentale della c.d. “Costituzione economica”, ovvero l’art. 41 Cost. Sono stati inseriti – in particolare – nuovi limiti alla libertà di iniziativa economica²¹ e una nuova legittimazione della legge a prevedere “programmi e controlli” per la tutela ambientale²².

Al di là del precipitato applicativo di tali disposizioni, su cui la dottrina ha già iniziato a confrontarsi²³, in questa sede si può solo evidenziare che, a parere di chi scrive, la tutela dell’ambiente, così come è stata inserita nella Costituzione dalla novella, non può essere disgiunta da un’espansione del ruolo pubblico (o meglio, per quanto si dirà, collettivo) nella ponderazione e nel governo degli interessi economici e sociali implicati dalla tutela ambientale²⁴.

Senza aver la possibilità di affrontare *ex professo* il tema, si segnala che anche le disposizioni sovranazionali che si occupano di tutela dell’ambiente immaginano una politica pubblica volta a promuovere non solo la salvaguardia dell’ambiente, ma anche un miglioramento della sua qualità e una utilizzazione accorta e razionale delle risorse²⁵.

²¹ In passato il principio di libertà dell’iniziativa economica, sancito dal primo comma dell’art. 41 Cost., veniva temperato (soltanto) dal divieto di svolgere attività in contrasto «con l’utilità sociale in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana» (art. 41, comma 2 Cost. *ante* riforma). Dopo riforma, quindi, si prevede che l’iniziativa economica non possa «svolgersi in contrasto con l’utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all’ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana» (art. 41, comma 2 Cost. *post* riforma). La salute e l’ambiente, quindi, costituiscono ora due ulteriori beni la cui tutela va valutata con riferimento al (pericolo di) danno nello svolgimento dell’attività economica.

²² «I programmi e i controlli» che la legge è legittimata a porre per eventualmente orientare l’attività economica pubblica e privata ora trovano, tra le proprie finalità, non solo i «fini sociali», ma anche quelli «ambientali» (art. 41, comma 3 Cost. *post* riforma). Secondo i primi commentatori il punto focale della riforma costituzionale è proprio nel rinnovato interesse del legislatore per la programmazione pubblica (così, ad esempio, F. DE LEONARDIS, *La riforma “bilancio” dell’art. 9 Cost. e la riforma “programma” dell’art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, op. cit., pag. 12 e ss.).

²³ Sulla riforma costituzionale del 2022 la riflessione scientifica è già molto ampia nel momento in cui questo scritto viene chiuso. In questa sede si può rinviare solamente ai primi contributi pubblicati che specificamente inquadrano il tema nell’ambito del diritto amministrativo e del diritto dell’economia, ovvero, E. MOSTACCI, *Proficuo, inutile o dannoso? Alcune riflessioni a partire dal nuovo testo dell’art. 41*, in *DPCE online*, 2022, fasc. 2, pag. 1123 – 1133; B. L. BOSCHETTI, *Oltre l’art. 9 della Costituzione: un diritto (resiliente) per la transizione (ecologica)*, in *DPCE online*, 2022, fasc. 2, pag. 1153 – 1164; M. PASSALACQUA, *“GREEN DEAL” e transizione digitale. Regolazione di adattamento a un’economia sostenibile*, in *Analisi Giuridica dell’Economia*, 2022, fasc. 1, pag. 27 – 62; A. MOLITERNI, *Transizione ecologica, ordine economico e sistema amministrativo*, in *Rivista di Diritti Comparati*, 2022, fasc. 2, pag. 395 – 452; M. DELSIGNORE, A. MARRA, M. RAMAJOLI, *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell’ambiente*, in *Rivista giuridica dell’ambiente*, 2022, fasc. 1, pag. 1 – 38.

²⁴ È stato notato che, già prima della riforma e in radice, «l’interesse che riguarda al bene ambiente [...] è strumento di controllo e di delimitazione delle attività antropiche, ponendosi sin dall’inizio in chiave di opposizione/inibizione delle iniziative individuali ed economiche e denotando una forte dialettica con le libertà personali» (così, espressamente, G.D. COMPORTE, *Energia, ambiente e sviluppo sostenibile*, in *federalismi.it*, 2023, fasc. 13, pag. 120 – 185, precisamente a pag. 146).

²⁵ Il riferimento, in primo luogo, è all’art. 191 TFUE. Per ricordare solo i contributi più recenti sul tema, si rinvia a N. ZORZI GALGANO, *Iniziativa economica privata e pluralità degli interessi costituzionalmente tutelati: l’ambiente e gli animali*, in *Contratto e impresa*, 2023, fasc. 2, pag. 442 – 469 e S. GRASSI, *La tutela dell’ambiente nelle fonti internazionali, europee ed interne*, in *federalismi.it*, 2023, fasc. 13, pag. 1 – 46.

La Carta, in quest'ottica, propone al diritto una chiave interpretativa trasversale, che supporti nella gestione (ovverosia, “nell'amministrazione”²⁶) del bene ambientale e nella regolamentazione dell'uso del bene, contemperando la sua tutela – come detto, oggi esplicitamente di rilievo costituzionale – con altre esigenze e interessi. La visione di tutela ambientale della Carta di Bergamo – Brescia, infatti, ha riguardo all'«abitabilità della Terra [...] al fine di abitarla in modo sostenibile ed equilibrato»²⁷, con azioni di «manutenzione e ripristino» in un «principio di temporalità»²⁸.

In un'epoca in cui la globalizzazione ha coinvolto anche il diritto e che sembra connotata da una tendenza alla regolamentazione di livello sovranazionale²⁹, potrebbe sembrare controintuitivo pensare che sia opportuno (o necessario) che vi siano “regole” differenziate in determinati ambi geografici o, comunque, declinate in ragione delle esigenze di un particolare territorio e destinate a trovare applicazione solo in quello.

In vero, considerando la politica legislativa più recente, pare tramontata l'idea – tipica degli Stati nazionali – che possa esserci un diritto uniforme e omogeneo in tutto il territorio dello Stato e che possa, quindi, essere idoneo a regolamentare in maniera unitaria tutti i rapporti giuridici che si svolgono in un unico spazio geografico delimitato da confini amministrativi o statutali. Il diritto amministrativo ha da lungo tempo ammesso (*recte*, ha ritenuto legittima) la possibilità di prevedere atti amministrativi con contenuto normativo sempre meno generali e astratti, soprattutto con riferimento a determinati contesti territoriali³⁰. Più recentemente, lo stesso legislatore – che storicamente talvolta faceva uso delle c.d. leggi provvedimento³¹ – è intervenuto abbondantemente con atti legislativi, anche nella materia penale, con talune caratteristiche di generalità e astrattezza, ma la cui applicabilità è limitata – nello spazio – a

²⁶ Assume tale visione espressamente M. BERTOLISSI, *Amministratori, non proprietari dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi*, in *federalismi.it*, 2023, fasc. 6, pag. 24 – 40.

²⁷ Punto 1.1 della Carta di Bergamo-Brescia.

²⁸ Punto 1.3 della Carta di Bergamo-Brescia.

²⁹ Tra i molti, a livello manualistico si segnala la ricostruzione di S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, in S. CASSESE (a cura), *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, Laterza, 2021, pag. 389 – 403.

³⁰ Ci si riferisce, in primo luogo, agli atti di pianificazione, ma in tempi più recenti vi è stata una moltiplicazione degli atti amministrativi a contenuto normativo o generale la cui applicabilità è stata limitata a specifici territori, come regolamenti e ordinanze per la sicurezza urbana, con l'istituzione di specifiche “zone rosse” prima per la sicurezza urbana e poi per il contenimento dell'epidemia, in cui i diritti possono subire una compressione o, comunque, possono variare gli *status* (sulle prime “zone rosse” per la sicurezza urbana si vedano A. ALGOSTINO, *Sicurezza urbana, decoro della “smart city” e poteri del prefetto. Note intorno alla “Direttiva Salvini sulle zone rosse” (n. 11001/118/7 del 17 aprile 2019) ed alcune recenti ordinanze dei prefetti di Bologna, Firenze e Siracusa*, in *Costituzionalismo.it*, 2019, fasc. 1, parte 3, pag. 105 - 130 e, ai tempi del G8, S. LEONE, *La “zona rossa” dei diritti: considerazioni sulla legittimità delle ordinanze del Prefetto “di necessità ed urgenza” a margine di una recente sentenza del Consiglio di Stato*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2006, fasc. 5, pag. 3479 – 3486).

³¹ Sulla legge in sostituzione di provvedimento si vedano gli studi di S. Spuntarelli, compendati da ultimi in S. SPUNTARELLI, *Il Parlamento amministratore*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2023, fasc. 1, pag. 121 – 148 e in S. SPUNTARELLI, *Eccessi legislativi ed erosione dell'attività amministrativa*, in *Diritto amministrativo*, 2023, fasc. 4, pag. 667 – 695.

determinate aree geografiche³². Tale fenomeno di politica legislativa è riscontrabile non solo nell'ordinamento italiano, ma anche nel diritto dell'Unione europea³³ e nella legislazione di molti altri Stati³⁴.

Pare, allora, ammissibile e ragionevole immaginare che possa darsi una regolamentazione specifica per determinate aree in ragione delle altrettanto specifiche esigenze che quello spazio geografico manifesta³⁵. In altre parole, il contesto del periurbano, cui è rivolta la Carta di Bergamo-Brescia, è caratterizzato da aree «cariche di naturalità» che possono costituire «laboratori da interpretare per costruire spazi generativi di nuove relazioni rivolti alla coesione sociale»³⁶. La specificità – di utilizzi, di esigenze e di mediazione – che le aree periurbane manifestano per la collettività degli “utenti” sono chiaramente individuati dalla Carta di Bergamo-Brescia³⁷ e già da molto tempo, in altri ordinamenti, si discute nella necessità di una specifica regolamentazione giuridica per queste aree³⁸.

4. La tutela delle aree del margine periurbano nella pianificazione territoriale.

La Carta di Bergamo-Brescia si propone di «agire anche direttamente sugli strumenti di pianificazione territoriale [...] chiedendo di rispettare i principi da essa enunciati nelle scelte operative»³⁹.

³² Per il diritto dell'economia si ricordano dapprima le “zone franche urbane”, poi le “zone economiche speciali” e, ancora, le “zone logistiche specializzate” in cui vigono regimi amministrativi o tributari semplificati o derogatori (*amplius*, G. LUCHENA, *Coesione economica, sociale e territoriale: le zone franche urbane tra diritto europeo e ordinamento nazionale*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2016, fasc. 2-3, pag. 289 – 299 e, più recentemente, F. LIGUORI, A. DI MARTINO, *Lo sviluppo amministrativo per lo sviluppo economico: il caso delle Zone Economiche Speciali*, in *federalismi.it*, 2024, fasc. 3, pag. 106 – 137). Il problema è particolarmente avvertito dagli studiosi di diritto penale (ad esempio, C. RUGA RIVA, *Stato di emergenza e delimitazione territoriale. Verso un nuovo diritto penale dell'eccezione?*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2009, fasc. 3, pag. 1089 – 1113) in ragione dell'evidente frizione con il principio di eguaglianza e di ragionevolezza. La giustificazione è sempre l'“emergenza”, che pare aver fatto perdere al “territorio”, la sua connotazione monolitica e quasi sacra che aveva nella genesi dello Stato nazionale. Il tema, tuttavia, pare essere trasversale a tutti i settori del diritto, in ragione – per la verità – di un fenomeno per certi versi antitetico, ovvero sia quello dalla globalizzazione (ad esempio, G. GIACOBBE, *Dimensione territoriale e sistema dei valori nel diritto civile*, in *Rivista di diritto civile*, 2006, fasc. 1, pag. 101 – 117).

³³ La stessa disciplina degli aiuti di Stato, recata oggi dall'art. 107 TFUE prevede particolari deroghe di diritto o autorizzabili con specifico riferimento, nel primo caso, agli ex territori della Germania dell'Est e, nel secondo caso, ai territori d'oltremare o alle aree sottosviluppate.

³⁴ Paradigmatico è il caso cinese, sul quale si veda G. SABATINO, *Zone economiche speciali ed internazionalizzazione del capitalismo di Stato cinese: tendenze recenti nel prisma del diritto internazionale dell'economia*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2020, fasc. 4, pag. 1085 – 1122.

³⁵ Il metro di giudizio, costituzionale e della giustizia amministrativa, è allora la ragionevolezza e la proporzionalità.

³⁶ Punto 2.1 della Carta di Bergamo-Brescia.

³⁷ Capitolo 2 della Carta di Bergamo-Brescia.

³⁸ A partire dagli studi contenuti nel volume F. OST, J. REMI et L. VAN CAMPENHOUDT, *Entre ville et nature, les sites semi-naturels*, Presses universitaires Saint-Louis, Bruxelles, 1993.

³⁹ Punto 3.4 della Carta di Bergamo-Brescia.

L'“allegato tecnico” è nato, quindi, per suggerire al decisore politico o amministrativo alcuni principi, coerenti con gli enunciati della Carta, che possano trovare spazio negli strumenti di pianificazione e programmazione degli enti preposti alla tutela ambientale e del paesaggio e possano costituire una concretizzazione della visione della Carta.

In via preliminare, tuttavia, non si può omettere di evidenziare che le aree ambientali del margine urbano, pur nella loro similitudine quanto a contesto territoriale ed esigenze che si manifestano, possono avere – proprio come nel caso degli enti proponenti la Carta di Bergamo-Brescia – una forma di *governance* e uno *status* giuridico dei suoli molto dissimili. In particolare, la tutela istituzionale dei territori in esame può essere affidata a soggetti molto eterogenei e assoggettata a modalità procedurali piuttosto differenti.

Solo per richiamare la legislazione regionale lombarda, ad un “estremo” vi sono i parchi naturali⁴⁰ e i parchi regionali⁴¹ e – dall'altro lato – i parchi locali di interesse sovracomunale o “PLIS”⁴². I modelli di tutela, su cui si tornerà tra breve, sono alternativi perché le aree dei PLIS non possono essere individuate all'interno della superficie dei parchi⁴³.

Vi sono, in particolare, due profili di maggior differenza – strettamente interrelati – nei modelli di tutela citati e disegnati dalla legge regionale lombarda n. 86/1983. I PLIS non hanno una personalità giuridica, poiché sono semplicemente “aree” indicate dai Comuni e riconosciute dalla Provincia⁴⁴, il cui governo resta essenzialmente in capo ai Comuni medesimi nel cui territorio amministrativo ricadono le aree. Se il parco ha una sua personalità giuridica, una autonomia finanziaria, statutaria e amministrativa, una dotazione di beni e personale e, soprattutto, una autonomia normativa e di pianificazione⁴⁵, la legge regionale lascia ai Comuni

⁴⁰ I parchi naturali «intesi quali zone aventi le caratteristiche [di valore naturalistico e ambientale, che costituiscono, nell'ambito di una o più regioni limitrofe, un sistema omogeneo individuato dagli assetti naturali dei luoghi, dai valori paesaggistici ed artistici e dalle tradizioni culturali delle popolazioni locali], caratterizzate da un elevato grado di naturalità e comunque destinate a funzioni prevalentemente di conservazione e ripristino dei caratteri naturali» (art. 1, comma 1 lett. a) legge regione Lombardia 30 novembre 1983, n. 86).

⁴¹ I parchi regionali «intesi quali zone che [...] sono organizzate in modo unitario, con preminente riguardo alle esigenze di protezione della natura e dell'ambiente e di uso culturale e ricreativo, nonché con riguardo allo sviluppo delle attività agricole, silvicole e pastorali e delle altre attività tradizionali atte a favorire la crescita economica, sociale e culturale delle comunità residenti» (art. 1, comma 1 lett. b) legge regione Lombardia 30 novembre 1983, n. 86).

⁴² PLIS è l'acronimo di “parco locale di interesse sovracomunale” e la disciplina è dettata dall'art. 34 legge regione Lombardia 30 novembre 1983, n. 86, più volte incisivamente rimaneggiato nel quarantennio di vigenza della legge. Oggi sono definiti come «aree comprendenti strutture naturali ed eventualmente aree verdi periurbane, anche in connessione con parchi regionali, riserve e monumenti naturali, di interesse sovracomunale per il loro valore naturale, paesistico e storico-culturale, anche in relazione alla posizione e al potenziale di sviluppo in contesti paesisticamente impoveriti, urbanizzati o degradati» (art. 34, comma 1 legge regione Lombardia 30 novembre 1983, n. 86).

⁴³ Art. 34, comma 1 legge regione Lombardia 30 novembre 1983, n. 86.

⁴⁴ Art. 34, comma 4 legge regione Lombardia 30 novembre 1983, n. 86.

⁴⁵ Art. 16 e ss. legge regione Lombardia 30 novembre 1983, n. 86.

la definizione della «più idonea forma di gestione, optando per il convenzionamento tra i comuni interessati [...] ovvero per la costituzione di un apposito consorzio di servizi»⁴⁶.

Non solo, quindi, la presenza di una personalità giuridica nel caso del PLIS è solo eventuale, perché la “convenzione” non può essere autonomo centro di imputazione di posizioni giuridiche soggettive, ma – anche nel caso in cui si costituisse un consorzio – il PLIS manca di propri poteri normativi e di pianificazione⁴⁷. La decisione circa la disciplina d’uso dei suoli è lasciata ai singoli comuni⁴⁸, con un ruolo di coordinamento della Provincia⁴⁹ e viene effettuata essenzialmente con gli strumenti di pianificazione urbanistica. Ancora, se gli atti di pianificazione e i regolamenti dei Parchi sono oggetto di una forma incisiva di controllo regionale⁵⁰, gli atti di pianificazione urbanistica che i Comuni adottano – anche con riguardo alle aree comprese nei PLIS – sono oggetto solamente di una valutazione di compatibilità con la pianificazione di area più vasta, vincolante per l’ente locale solo per i pochi elementi espressamente previsti dalla legge urbanistica⁵¹.

La particolare fragilità istituzionale dei PLIS e della loro capacità di tutela si coglie, in modo ancora più radicale, nella possibilità che il Comune receda dal consorzio o dalla convenzione⁵². Al contrario, il parco regionale viene costituito e delimitato con legge regionale, previa consultazione degli enti locali interessati⁵³, ma senza che la volontà del Comune possa compromettere l’istituzione del parco regionale.

Appare, allora, particolarmente importante che i decisori politici e amministrativi – laddove la discrezionalità consenta margini di valutazione – inseriscano, all’interno dei documenti che compongono la pianificazione urbanistica e negli atti attuativi della stessa, i

⁴⁶ Art. 34, comma 3 legge regione Lombardia 30 novembre 1983, n. 86.

⁴⁷ Non solo la stessa natura di consorzio di servizi esclude l’esercizio di funzioni (tra cui, appunto, quelle di pianificazione e quelle di normazione delle regole di uso delle aree), ma la stessa legge affida all’eventuale soggetto gestore solamente i compiti di «a) approva[re] un piano pluriennale degli interventi necessari alla tutela, riqualificazione e valorizzazione del parco; b) promuove[re] la fruizione del parco nel rispetto della proprietà privata e delle attività antropiche esistenti; c) provvede[re] alla vigilanza e informa le autorità competenti per l’attivazione delle idonee azioni amministrative».

⁴⁸ La deliberazione del Consiglio comunale che istituisce il PLIS «definisce il perimetro del parco e la disciplina d’uso del suolo, improntata a finalità di tutela. Tale deliberazione può costituire adozione di variante allo strumento urbanistico del comune interessato» (art. 34, comma 3 legge regione Lombardia 30 novembre 1983, n. 86).

⁴⁹ Si prevede, infatti, che «la deliberazione [provinciale] di riconoscimento determina i criteri di pianificazione e di gestione del PLIS e la rispondenza degli strumenti urbanistici alla tutela e alla gestione unitaria dell’area in esame, nonché la perimetrazione del PLIS» (art. 34, comma 4 legge regione Lombardia 30 novembre 1983, n. 86).

⁵⁰ Art. 18 e ss. legge regione Lombardia 30 novembre 1983, n. 86. Ci si riferisce ad una forma di controllo senza attribuire a tale locuzione il senso proprio che il controllo ha nel diritto pubblico e amministrativo.

⁵¹ Tipicamente, il contenuto ambientale e paesaggistico della pianificazione di scala sovracomunale, come previsto dalla Legge regionale lombarda n. 12/2005.

⁵² Art. 34, comma 7 legge regione Lombardia 30 novembre 1983, n. 86, il quale prevede un parere obbligatorio – ma non vincolante – della Provincia che ha riconosciuto l’interesse sovracomunale del PLIS.

⁵³ Art. 16 *bis* legge regione Lombardia 30 novembre 1983, n. 86.

principi e i valori della carta, affinché si possa stabilire uno *standard* di tutela condiviso tra parchi e PLIS laddove la discrezionalità amministrativa consenta margini di valutazione.

Più specificamente, con riferimento alla legislazione regionale lombarda, il documento di piano, che costituisce uno degli atti della pianificazione comunale⁵⁴, è molto probabilmente la sede più adatta per accogliere i principi e le linee programmatiche contenute nella Carta: tale atto, infatti, «definisce: [...] il quadro ricognitivo e programmatico di riferimento per lo sviluppo economico e sociale del comune, anche sulla base delle proposte dei cittadini singoli o associati»⁵⁵ e, quindi, «individua gli obiettivi di sviluppo, miglioramento e conservazione che abbiano valore strategico per la politica territoriale, indicando i limiti e le condizioni in ragione dei quali siano ambientalmente sostenibili»⁵⁶. Il documento di piano, così, diviene lo spazio normativo e di programmazione in cui evidenziare gli esiti della partecipazione e la sintesi degli interessi emersi in tema di uso delle risorse – ambientali e paesaggistiche – rispetto alle esigenze dei differenti utenti.

5. L'idea di un nuovo ruolo per le istituzioni delle *governance* del periurbano e la partecipazione democratica.

L'assenza di carattere spiccatamente autoritativo della *soft law* non si traduce – nell'opinione di chi scrive – in una debolezza del documento, ma in un senso propriamente democratico e flessibile di applicazione, che tende a responsabilizzare gli “utenti” della carta circa il suo recepimento.

Sembra possibile dire, infine, che l'ambito applicativo dei principi e dei valori della Carta, ovverosia l'ambiente periurbano, nonché il metodo stesso di elaborazione della Carta e le azioni immaginate nel documento disegnano per il decisore – sia esso politico o amministrativo – un

⁵⁴ Il documento di piano, in particolare, compone il Piano di governo del territorio (art. 7, comma 1 L.R. Lombardia n. 12/2005) e il suo contenuto è disciplinato dall'art. 8 della medesima L.R. Lombardia n. 12/2005.

⁵⁵ Art. 8, comma 1, lett. a) L.R. Lombardia n. 12/2005.

⁵⁶ Art. 8, comma 2, lett. a) L.R. Lombardia n. 12/2005. Nel medesimo secondo comma, si prevede, inoltre, che il documento di piano «b) determina gli obiettivi quantitativi di sviluppo complessivo del PGT [...]; nella definizione di tali obiettivi il documento di piano tiene conto della riqualificazione del territorio, della minimizzazione del consumo del suolo in coerenza con l'utilizzazione ottimale delle risorse territoriali, ambientali ed energetiche della definizione dell'assetto viabilistico e della mobilità, nonché della possibilità di utilizzazione e miglioramento dei servizi pubblici e di interesse pubblico o generale, anche a livello sovracomunale; b bis) nella definizione degli obiettivi quantitativi tiene conto prioritariamente dell'eventuale presenza di patrimonio edilizio dismesso o sottoutilizzato, da riutilizzare prioritariamente garantendone il miglioramento delle prestazioni ambientali, ecologiche, energetiche e funzionali; [...] e quater) individua i principali elementi caratterizzanti il paesaggio ed il territorio, definendo altresì specifici requisiti degli interventi incidenti sul carattere del paesaggio e sui modi in cui questo viene percepito; e quinquies) individua, anche con rappresentazioni grafiche in scala adeguata, gli ambiti nei quali avviare processi di rigenerazione urbana e territoriale, prevedendo specifiche modalità di intervento e adeguate misure di incentivazione anche allo scopo di garantire lo sviluppo sociale ed economico sostenibile, la reintegrazione funzionale entro il sistema urbano e l'incremento delle prestazioni ambientali, ecologiche, paesaggistiche, energetiche, sismiche nonché l'implementazione dell'efficienza e della sicurezza del patrimonio infrastrutturale esistente».

cambiamento di ruolo. Alla luce dell'esperienza della Carta di Bergamo-Brescia ed esaminando le idee sul “contratto di abitare”⁵⁷, non può escludersi che la nomopoiesi del diritto in un sistema di legalità multilivello richieda un cambiamento di ruolo alle istituzioni politica e amministrativa, così come avvenuto – evidenzia qualche autore – per il ruolo del giudice⁵⁸.

Quanto all'ambito dell'istituzione politica, il ruolo affidato a quest'ultima sarà – si può ipotizzare – quello maieutico, ovverosia quello di guidare, per il tramite dei procedimenti partecipativi, l'emersione delle esigenze della eterogenea collettività che usa o vorrebbe usare le aree periurbane. In particolare, il decisore politico sarà chiamato a governare il procedimento partecipativo, garantendo la legittimazione dei partecipanti non solo dal punto di vista soggettivo⁵⁹ e di vigilanza sulla trasparenza e imparzialità del procedimento, ma anche di “educazione” o “preparazione” ad una partecipazione effettivamente consapevole. Anche con questa finalità e in questo senso possono essere interpretate le iniziative educative contenute nella Carta.

È necessario chiarire – a questo punto – che la Carta, così come questo contributo, si riferiscono alla partecipazione utilizzando un concetto e una forma della stessa non sovrapponibili rispetto alla nozione giuridica più comune di partecipazione e, in particolare, di partecipazione procedimentale, cui il diritto amministrativo ha dedicato ampio spazio⁶⁰. La partecipazione evocata dalla Carta, in particolare, è quella che autorevole dottrina ha indicato come “organica” o “democratica” e non tanto (o, meglio, non solo) la partecipazione procedimentale o “garantistica”⁶¹. Nella accezione accolta dalla Carta la partecipazione è vista come metodo di governo della democrazia pluralistica⁶² e, in senso ampio, di partecipazione civica al processo decisionale amministrativo⁶³ fino a giungere ad una sostanziale co-

⁵⁷ Si veda più sopra quanto riferito nella nota 18.

⁵⁸ Da ultimo, A. CARRATTA, *Il giudice e l'interpretazione della norma processuale*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 2020, fasc. 1, pag. 101 – 135.

⁵⁹ Identificando chi sarà chiamato a partecipare ai procedimenti di pianificazione o, più generalmente, di scelta delle regole, ovverosia cittadini, residenti, proprietari, pendolari, studenti, turisti ...

⁶⁰ Già più di un lustro addietro, R. FERRARA evidenziava che sulla partecipazione al procedimento amministrativo «sono stati davvero versati fiumi d'inchiostro» (ID, *La partecipazione al procedimento amministrativo: un profilo critico*, in *Diritto amministrativo*, 2017, pag. 209 e ss.), cui si rinvia per le indicazioni bibliografiche essenziali.

⁶¹ Le due differenti connotazioni di partecipazione richiamate sono di M. NIGRO, *Il nodo della partecipazione*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1980, fasc. 1, pag. 225 – 236 e, specialmente, pag. 225. La “partecipazione organica” è stata oggetto di studi anche nell'ambito dell'architettura (ad esempio, A. PAOLELLA, C. NAVA, *La partecipazione organica*, Reggio Calabria, Falzea, 2006).

⁶² Si riferisce alla partecipazione come metodo di governo della democrazia pluralistica e di emersione del concetto di “democrazia partecipativa” A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti* in A. VALASTRO (a cura), *Le regole della democrazia partecipativa*, Napoli, Jovene, 2010, pag. 1 – 55.

⁶³ F. TRIMARCHI BANFI, *La partecipazione civica al processo decisionale amministrativo*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2019, fasc. 1, pag. 1 – 12. L'Autrice distingue la partecipazione procedimentale da altre forme di partecipazione (definita, appunto, “civica”) in relazione alla legittimazione del partecipante: se l'ordinamento riconosce una situazione giuridica soggettiva che risente degli effetti della decisione amministrativa, la partecipazione è “strumentale alla difesa preventiva” (“garantistica” per utilizzare l'aggettivo proposto da M.

determinazione della scelta amministrativa⁶⁴, affinché la partecipazione (o “democrazia partecipativa”) passi da “incidente esterno” ai processi decisionali a metodo di governo della complessità interno al sistema rappresentativo⁶⁵.

In linea con quanto enunciato dalla Carta, già più di quaranta anni fa vi era chi coglieva nella partecipazione – pur nella difficoltà di una piena comprensione del fenomeno e nell’assenza di “appaganti risposte” sul piano dell’interpretazione teorica⁶⁶ – lo strumento per superare una «insufficienza “democratica” della democrazia “costituita”, “organizzata”» e per «contrastare l’inesorabile processo verso la centralizzazione delle grandi scelte, anzitutto di quelle economiche, e verso la connessa progressiva burocratizzazione e tecnicizzazione degli apparati (in primo luogo, degli apparati pubblici)»⁶⁷. Tali considerazioni in tema di partecipazione sono tanto più rilevanti allorché ci si trovi a dover adottare decisioni che riguardano uno specifico territorio e i soggetti – singoli o organizzati – che sono in una qualche relazione con il territorio⁶⁸. Si salderebbe, quindi, l’idea del “contratto di abitare” proposto dalla Carta con l’esperienza della cosiddetta “urbanistica contrattata” o “consensuale”⁶⁹, di cui le convenzioni urbanistiche sono state l’esempio più comune⁷⁰ e, secondo taluni, efficiente⁷¹, ricorrendo a forme che la dottrina ha chiamato “contratti ad oggetto pubblico”⁷².

Nigro), mentre se la legittimazione deriva da qualità (o *status*) generali – come l’essere “cittadino” o “pubblico” per i procedimenti ambientali e semplice “interessato” per i procedimenti di regolazione delle autorità indipendenti – si potrebbe utilizzare l’aggettivo “civica” per la partecipazione, da intendersi quale «collaborazione con l’amministrazione nella formazione di decisioni che interessano una collettività più o meno ampia» (*ibidem*, pag. 2).

⁶⁴ Secondo l’esempio designato per la co-programmazione e co-progettazione dagli artt. 55 – 57 del d.lgs. n. 117/2017 (c.d. codice del terzo settore).

⁶⁵ A. VALASTRO, *Gli istituti di partecipazione fra retorica delle riforme e umiltà dell’attuazione*, in *Costituzionalismo.it*, 2017, fasc. 1, parte I, pag. 33 – 95, specialmente pag. 33 e 61.

⁶⁶ M. NIGRO, *Il nodo della partecipazione*, op. cit., pag. 226

⁶⁷ Sempre M. NIGRO, *Il nodo della partecipazione*, op. cit., pag. 225.

⁶⁸ Le ricerche in tema di partecipazione (o, di democrazia partecipativa) e territorio sono numerose e affrontano il tema sia dal punto di vista del diritto costituzionale (ad esempio, A. VALASTRO, *La democrazia partecipativa alla prova dei territori: tendenze e prospettive dei regolamenti comunali*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2013, fasc. 3, pag. 1 – 31) che del diritto del governo del territorio, ricomprendendovi anche l’ambiente (C.P. SANTACROCE, *Territorio e comunità nella teoria giuridica della partecipazione*, Torino, Giappichelli; M. DEMICHELIS, *Il governo digitale del territorio*, Napoli, Jovene, 2023, specialmente pag. 157 e ss.)

⁶⁹ Solo per segnalare alcuni contributi di carattere generale sulla tematica, si veda M. DUGATO, T. BONETTI, *Il livello di pianificazione urbanistica comunale nella nuova legge urbanistica dell’Emilia-Romagna: un salto di qualità?*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2020, fasc. 2, parte 1, pag. 370 – 381; G. PAGLIARI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, 2013, fasc. 3, parte 2, pag. 135 – 140; P. MARZARO GAMBA, *La legge regionale del Veneto n. 11 del 2004 sul governo del territorio: per una valorizzazione delle procedure nella formazione degli strumenti urbanistici*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2007, fasc. 1-2, parte 2, pag. 145 – 158; G. CUGURRA, *Accordi e pianificazione territoriale e ambientale*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2000, fasc. 1, parte 2, pp. 143 – 153.

⁷⁰ M. DE DONNO, *Il principio di consensualità nel governo del territorio: le convenzioni urbanistiche*, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, 2010, fasc. 5, parte 2, pag. 279 – 321.

⁷¹ G. DURANO, *Gli accordi amministrativi quale efficiente strumento per la gestione e la pianificazione del territorio*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2016, fasc. 2, pag. 613 – 653.

⁷² G. PENNETTA, *Il contratto ad oggetto pubblico come strumento per stimolare la collaborazione fra enti locali e altri “stakeholders”*, in *Munus*, 2021, fasc. 3, pag. 541 – 563.

Senza dubbio, lo sviluppo degli strumenti tecnologici può offrire nuove e inedite modalità partecipative nel governo del territorio⁷³ e, a monte, anche conoscitive, come è stato autorevolmente sostenuto⁷⁴. In questa sede, tuttavia, non c'è spazio per soffermarsi su tali aspetti della partecipazione o, più precisamente, dal punto di vista giuridico, sulla regolazione della partecipazione con riferimento, ad esempio, alla legittimazione a partecipare o alla qualità dell'apporto⁷⁵.

Una volta che siano emersi dalla collettività i bisogni, il decisore politico sarà chiamato, infine, a fare una sintesi dialettica, che superi le divergenze conservando, però, quanto emerso: una sorta di *Aufhebung* che delinei (meglio, che decida) come e quanto soddisfare i bisogni emersi. Questo ultimo momento, in particolare, è la decisione programmatoria o pianificatoria di quanto, come e quando contemperare le esigenze eventualmente confliggenti e soddisfare gli interessi emersi nel procedimento partecipativo.

In un sistema e in una visione di questo tipo, all'Amministrazione sarà idealmente affidato in primo luogo il compito di collegare i valori politici emersi con i principi teorici e i mezzi tecnici, per accompagnare i processi di trasformazione della società, e di conferire un'articolazione normativa alla visione politica, facendosi – con una nota metafora – “architetto delle istituzioni”⁷⁶. In quest'ottica, la presenza preponderante di giuristi all'interno dell'Amministrazione – piuttosto che costituire fonte di debolezza per l'asserita sostituzione dei “corpi tecnici”⁷⁷ – è necessaria per la costruzione tecnica delle regole e per riportare a razionalità

⁷³ Su cui M. DEMICHELIS, *Il governo digitale del territorio*, op. cit., pag. 157 e ss. e A. VALASTRO, *Tecnologie e Governance: nuovi strumenti e nuove regole per le politiche partecipative a livello locale*, in *Informatica e diritto*, 2008, fasc. 1-2, pag. 477 – 494.

⁷⁴ Ci si riferisce alle teoriche in tema di *cybercartography* elaborate da E. CASTI (ID, *Reflexive Cartography: A New Perspective in Mapping*, Londra, Elsevier, 2015).

⁷⁵ Parla di una “regolazione necessaria” A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, op. cit., pag. 26 e ss. e suggerisce il tema della “qualità della partecipazione”, altro elemento che – astrattamente – ben può essere oggetto di regolazione amministrativa, salvo la difficoltà di regolazione.

⁷⁶ In questo senso pare cogliersi il riferimento – elaborato da U. Scarpelli a metà degli anni '70 – al giurista come “architetto delle istituzioni” che, collegando i valori politici con i principi teorici e i mezzi tecnici, nei processi di trasformazione della società, conferisce un'articolazione normativa alla visione politica (oggi in U. SCARPELLI, *Insegnamento del diritto, filosofia del diritto e società in trasformazione*, in N. PICARDI, R. MARTINO (a cura), *L'educazione giuridica*, Cacucci, Bari, 2008, tomo II, pag. 54 – 71).

⁷⁷ Circa la crisi dei cosiddetti “corpi tecnici” e l'assenza di personale in possesso di lauree scientifiche nei ruoli della pubblica amministrazione si vedano, da ultimo, A. ZUCARO, *La crisi dei Corpi Tecnici della Pa nel quadro della crisi delle politiche pubbliche*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2019, fasc. 2, pag. 303 – 310 e R. DE MARCO, *Corpi Tecnici dello Stato e territorio: l'arretramento di un Paese senza memoria e, per esempio, la difesa dai terremoti*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2019, fasc. 2, pag. 355 – 378. Il percorso di marginalizzazione dei saperi tecnici è fenomeno da tempo conosciuto e molto risalente nell'Amministrazione italiana (sul quale si vedano le ricostruzioni dello storico delle istituzioni G. Melis come, ad esempio, G. MELIS, *La fuga dall'Amministrazione. Ascesa e declini dei tecnici nell'Amministrazione dell'Italia unita*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2013, fasc. 2, pag. 469 – 478). Solo in tempi più recenti, soprattutto per i ruoli nelle Amministrazioni indipendenti, sono stati previsti concorsi con profili tecnici molto precisi (in generale, si veda, L. FIORENTINO, *I corpi tecnici nelle amministrazioni: problemi attuali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2013, fasc. 2, pag. 479 – 487; sui concorsi “mirati”, AA.VV., *Il reclutamento: le buone pratiche*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2021, fasc. 4, pag. 1231 – 1254 e, specialmente, pag. 1248 e ss.). In un procedimento di elaborazione delle regole da parte della

– con un approccio intellettuale diverso – il sistema ordinamentale, “ordinando” le norme che emergono dalla collettività con la mediazione dell’istituzione politica⁷⁸. L’idea non è nuova, se solo si osserva che fino dalla metà degli anni ’50 del XX secolo vi è stato chi – studiando la teoria generale dell’interpretazione – riconosceva ai giuristi un ruolo di moderatori dei rapporti sociali e, sotto alcuni aspetti, interpreti della coscienza storica e sociale della collettività⁷⁹.

Ancora, all’Amministrazione sarà riservata la verifica della legalità della scelta, inscrivendo le decisioni politiche elaborate all’interno del tessuto ordinamentale. In altre parole, l’Amministrazione avrà, si immagina, il compito di controllare che la decisione sia compatibile con le fonti normative presenti e, laddove sia necessario, ridurre a conformità al diritto quanto emerso dal procedimento partecipativo. Se, infine, residua un margine di discrezionalità amministrativa, il decisore sarà chiamato a valutare e ponderare gli interessi alla luce dei principî più sopra ricordati.

Infine, si può pensare che, di fronte al talvolta criticato antropocentrismo del diritto ambientale⁸⁰, il superamento del monopolio statale – o, comunque, centralizzato – di creazione delle regole e una responsabilità dei soggetti che, a vario titolo, si occupano dell’ambiente periurbano, potrebbe permettere una più ampia considerazione e valutazione degli interessi – anche adespoti – in gioco⁸¹.

comunità di riferimento, non è escluso – e, anzi, da qualcuno è rilevato (il riferimento è sempre a E. CASTI, *Ripensare le aree interne in periodo sindemico. Il contratto d’abitare quale manifattura d’urbanità* op. cit.) – che i saperi tecnici ben possono emergere direttamente dagli usi e dai saperi propri della collettività.

⁷⁸ Secondo alcuni, la frammentazione delle fonti pone, per quello che riguarda i compiti del giurista, una sfida notevole, richiedendo al tecnico del diritto un approccio intellettuale diverso, per certi versi addirittura di supplenza rispetto ad una politica che fatica ad esprimere ideali e razionalità (In tal senso, C. LUZZATI, *Il giurista come intellettuale*, in *Il Mulino*, 2022, fasc. 1, pag. 141 – 149, specialmente pag. 148 – 149).

⁷⁹ Il riferimento è alle teorie del Betti (*amplius*, A.A. CERVATI, *Emilio Betti, interpretazione del diritto e impegno del giurista contemporaneo*, in *Critical Hermeneutics*, 2021, fasc. 1, pag. 1 – 38 e, specialmente, pag. 5 – 6 con richiami puntuali a E. BETTI, *Teoria generale della interpretazione*, Giuffrè, Milano, 1990).

⁸⁰ Su cui si veda, da ultima J. MAZZUCA, *La natura come soggetto di diritto. Proliferazione delle soggettività e concetti giuridici in trasformazione*, in *federalismi.it*, 2023, fasc. 27, pag. 46 – 66.

⁸¹ L’interesse ambientale – anche dal punto di vista della tutela processuale – ha spesso scontato alcune difficoltà applicative nel individuare un soggetto che possa dirsi esponenziale (su cui si vedano le elaborazioni risalenti di P. MADDALENA, *Il diritto all’ambiente ed i diritti dell’ambiente nella costruzione della teoria del risarcimento del danno pubblico ambientale*, in *Rivista giuridica dell’ambiente*, 1990, fasc. 3, pag. 469 – 484), tematica oggi evidenziata nella finitima tutela dei beni comuni, soprattutto con riferimento alla giurisdizione contabile (su cui si veda A. GIORDANO, *Per un diritto sostenibile. Beni comuni e funzioni tutorie della Corte dei conti*, in *Rivista della Corte dei Conti*, 2023, fasc. 6, pag. 66 – 72 a partire da P. MADDALENA, *L’ambiente e le sue componenti come beni comuni in proprietà collettiva della presente e delle future generazioni*, in *federalismi.it*, 2011, fasc. 25, pag. 1 - 45 e, più recentemente, P. MADDALENA, *Il territorio bene comune degli italiani*, Roma, Donzelli, 2014).