

**I Beni Comuni:  
Dal Regolamento per l'Amministrazione Condivisa all'Ufficio Beni  
Comuni**

**MASSIMO MANNONI**

## INDICE

<b>ELENCO ABBREVIAZIONI E ACRONIMI .....</b>	<b>3</b>
<b>INTRODUZIONE .....</b>	<b>4</b>
<b>OLTRE LE COLONNE D'ERCOLE .....</b>	<b>8</b>

### CAPITOLO I

#### CONOSCERE PER INIZIARE IL PERCORSO

1. Nuovi concetti e nuovi vocaboli.....	10
1.1. Amministrazione condivisa.....	12
1.2. Statuto comunale.....	13
1.3. Regolamento.....	15
1.4. Sussidiarietà.....	16
1.5. Partecipazione.....	17
1.6. Cittadini attivi (singoli e associati).....	20
1.7. Proposta di collaborazione.....	23
1.8. Patto di collaborazione e baratto amministrativo.....	23
1.9. Beni Comuni.....	28
1.9.1 L'impegno e il ruolo delle Regioni a sostegno dei Beni Comuni.....	35

### CAPITOLO II

#### STRUTTURA DEL REGOLAMENTO

##### PARTE I

1. Il Regolamento: condizioni e fasi e preliminari.....	37
2. Formazione e informazione del personale.....	39
3. Costituzione del gruppo di lavoro.....	41

##### PARTE II

4. Redazione del regolamento.....	43
5. Analisi del contesto e inizio lavori.....	44
6. Struttura, contenuto dei regolamenti e rubricazione.....	46
7. Patti di collaborazione ordinari o complessi.....	50

8. Immobili pubblici, (di Enti e Aziende pubbliche; espropriati; confiscati alla criminalità organizzata. Immobili di privati) .....	51
8.1. Formazione; informazione e comunicazione; il ruolo delle scuole.....	55
9. Vantaggi economici e forme di sostegno ai cittadini attivi.....	58
10. Messa a disposizione di materiali e Dispositivi di Protezione Individuale .....	60
11. Responsabilità, vigilanza e sicurezza dei volontari .....	61
12. Assicurazione dei volontari .....	65
13. Agevolazioni.....	68
14. Valutazione. Disposizioni finali e Transitorie.....	70
15. Entrata in vigore e sperimentazione.....	72

### CAPITOLO III

#### UN INTERLOCUTORE PER I CITTADINI ATTIVI

1. Dopo l'approvazione del regolamento .....	73
2. Costituzione dell'ufficio beni comuni .....	73
2.1. Gruppo di lavoro e proposte multisettoriali.....	74
2.2. Rapporti con i cittadini attivi e presentazione delle proposte .....	76
3. Funzioni, compiti e attività dell'ufficio beni comuni .....	77
4. L'Ufficio e il patto di collaborazione. Contenuti essenziali.....	81
4.1. Formalizzazione e costi del patto di collaborazione.....	82
CONCLUSIONI .....	84
APPENDICE.....	85
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI E SITOGRAFICI.....	90

**ELENCO ABBREVIAZIONI E ACRONIMI**

ANCI	Associazione Nazionale Comuni Italiani
Art.	Articolo
c.	comma
cd	così detto
Cass.	Cassazione
Cass. Civ.	Cassazione Civile
Cost.	Costituzione
CC	Consiglio Comunale
CPRs comuni)	Common-pool resources (bacino di risorse comuni; insieme di risorse comuni)
d.d.l.	disegno di legge delega
D.l.	Decreto-legge
D.lgs.	Decreto Legislativo
DPI	Dispositivi di protezione individuale
DPR	Decreto del Presidente della Repubblica
DPCM	Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri
GC	Giunta Comunale
LR	Legge Regionale
LRT	Legge Regionale Toscana
P.A.	Pubblica Amministrazione
u.c.	ultimo comma
R.U.P.	Responsabile Unico del Procedimento
Sent. Cass. ss.uu.	Sentenza della Cassazione Sezioni Unite
SS. UU.	Sezioni Unite

## INTRODUZIONE\*

A inizio dicembre 2019, avevamo conoscenza di oltre 200 comuni che nel nostro Paese si erano dotati del regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni comuni permettendo a centinaia di migliaia di cittadini, dal nord al sud d'Italia, di prendersi cura, ogni giorno, dei loro, anzi, di beni materiali e immateriali che sono di tutti, impegnandosi volontariamente, con passione, con spontaneità e gratuitamente, al solo scopo di rendere migliore la vita di ognuno di noi e della collettività nel suo insieme.

Di Amministrazione condivisa e di beni comuni, se ne parla ormai da vari anni: pubblicazioni, convegni e seminari, si sono tenuti ovunque e ogni iniziativa è stata l'occasione per acquisire nuove conoscenze ed esperienze, per avvicinare tra loro cittadini, associazioni, politici, funzionari di ogni parte non solo d'Italia ma anche dell'Europa e del mondo. Queste iniziative attraggono l'interesse di tutti su parole, nomi e concetti, alcuni dei quali nuovi o meno noti e altri conosciuti da tempo: beni comuni, sussidiarietà, amministrazione condivisa, patti di collaborazione, cittadinanza attiva, partecipazione ...Ma allora, ci potremmo chiedere: se la questione nel suo complesso, l'argomento, le procedure, i concetti sono già definiti nel loro significato e negli obiettivi verso cui tendono, se queste parole sono ben delineate e se è vero come è vero, che ci sono oltre duecento regolamenti adottati da altrettanti comuni dopo il primo regolamento approvato nel 2014 dal Comune di Bologna in collaborazione con l'Associazione di promozione sociale "LABSUS-Laboratorio per la sussidiarietà", quali sono i motivi che hanno impedito di avere un numero più consistente di città che, in quasi 6 anni, dal 2014 a oggi, abbiano approvato e attuato i regolamenti sottoscrivendo poi patti di collaborazione con i cittadini attivi? Considerando che in Italia ci sono oltre 7.900 comuni (7.914 al 19 dicembre 2019), considerando che ci siano 250/300 enti che si sono dotati del regolamento si avrebbe che questi corrispondono soltanto a una percentuale del 3,2-3,7% sul totale dei Comuni. Dobbiamo chiedercene la ragione e cercare di capire quali ostacoli frenano la crescita dei regolamenti per l'amministrazione condivisa dei beni comuni impedendo, di conseguenza, a milioni di cittadini di stringere accordi (patti di collaborazione) con il proprio Comune per prendersi cura di giardini, di piazze, di edifici pubblici inutilizzati, di attivarsi per promuovere valori etici, la socializzazione e la cultura, partecipando alla crescita del benessere collettivo, dando concretezza e sostanza ai principi costituzionali di cui agli articoli 2 e 3 in ordine ai diritti dell'individuo come singolo o nelle formazioni sociali, affinché partecipi all'organizzazione sociale, economica e politica del Paese e per attuare il principio di "sussidiarietà" enunciato all'art. 118 c.4<sup>1</sup>.

---

\* Massimo Mannoni, ha ricoperto l'incarico di responsabile in vari uffici della Segreteria Generale: Ufficio atti del Consiglio Comunale, da febbraio 2000 fino a dicembre 2013 dopodiché, dal gennaio 2004 è stato responsabile amministrativo di circoscrizioni di decentramento. A dicembre 2015 è incaricato delle funzioni di Garante della partecipazione e comunicazione per gli atti di governo del territorio ex LRT

Crediamo che ad impedire una più ampia diffusione dei regolamenti sui beni comuni ci sia una Pubblica Amministrazione sclerotizzata e condizionata da procedure ancorate a una storica dicotomia dei beni che possono essere solo pubblici oppure privati. Concetto questo che, insieme ad altre ragioni sociali, economiche, politiche, storiche, comporta e ha comportato, un rapporto pressoché esclusivamente di tipo gerarchico tra cittadini e istituzioni. Tuttavia, ci sono ostacoli di cultura amministrativa, dovuti alla difficoltà o se vogliamo al timore, da parte di organi politici e burocratici a cambiare il proprio modo di pensare e agire di conseguenza, diversamente dal passato attuando procedure innovative, adeguate alle nuove esigenze, istanze, sollecitazioni e sensibilità provenienti dalla società civile. A questi si aggiunga, ma è diretto effetto di quanto suddetto, un ostacolo ancora più difficile da superare, dovuto a una carenza o meglio, a lacune normative che creano una situazione in cui è difficile riconoscere vocaboli, parole, definizioni utilizzate nell'ambito di questo nuovo rapporto amministratori/amministrati causa di incertezza in amministratori, e funzionari, che vorrebbero dotarsi e poi applicare il regolamento sui beni comuni. Occorre una più precisa e formale definizione, di amministrazione condivisa, di beni comuni materiali, occorre vi sia un riconoscimento esplicito dei patti di collaborazione, di cui parleremo ampiamente, quale strumento con cui si attua l'amministrazione condivisa dando forma e sostanza al principio costituzionale di sussidiarietà. Soprattutto appare carente il raccordo tra i principi costituzionali richiamati in questa "introduzione", il principio di cui all'art. 32 della Costituzione e la normativa esistente in materia di sicurezza e responsabilità relativamente alle attività dei volontari-cittadini attivi. Crediamo che i tempi siano maturi affinché il legislatore, almeno quello regionale, risponda alla richiesta proveniente soprattutto dagli enti locali, affinché vi sia un contesto normativo che faciliti l'attuazione dell'amministrazione condivisa dei beni comuni.

Come emerso nel corso di convegni e incontri, occorre agire nei confronti del legislatore contestualmente e contemporaneamente su due fronti. Il primo è un fronte politico istituzionale, rappresentato dall'ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani) con le sue articolazioni regionali, dai Comuni e dagli amministratori degli enti che, pur avendo già adottato il regolamento, trovano difficoltà a darne attuazione a causa di incertezze e timori, unitamente agli enti che hanno già avviato o vorrebbero avviare l'iter di approvazione del regolamento ma che si trovano ad affrontare le stesse esitazioni e perplessità. L'altro fronte è

---

65/2014. A maggio 2016 in esito a determina Dirigenziale inizia l'attività di coordinatore del gruppo di lavoro per la presentazione di una proposta di "regolamento sui beni comuni". A dicembre del 2017, assume l'incarico di responsabile dell'ufficio preposto alla gestione del "regolamento", ufficio nel quale confluiscono anche altre funzioni quali associazionismo, pari opportunità-politiche per la pace e partecipazione, ricoprendo inoltre la carica di responsabile dell'Europe Direct Information Center (EDIC).

<sup>1</sup> art. 2. Cost. La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità [...];

art. 3. Cost. Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, [...]; È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli [...] che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono [...] l'effettiva partecipazione di tutti [...];

art. 118 c.4 Cost. Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

o potrebbe essere rappresentato dai cittadini attivi, cioè da tutti i soggetti richiamati dall'art.118 u.c. Cost. Un fronte da consolidare e ampliare coinvolgendo tutti coloro che già sono sensibili e si attivano nelle organizzazioni di volontariato, nei comitati, nei gruppi informali, disponibili ad agire nell'interesse della collettività, per salvaguardare e migliorare quei beni comuni che, come ripete da sempre Gregorio Arena (Presidente di Labsus)

*“se arricchiti arricchiscono tutti ma se impoveriti impoveriscono tutti”.*

(Arena, 2015)

Qualcosa però sta cambiando, almeno da parte del legislatore regionale, poiché due Regioni, il Lazio nel 2019 e la Toscana a luglio 2020, sono intervenute sulla materia approvando altrettante leggi per la disciplina dell'amministrazione condivisa dei beni comuni. Auspichiamoci che sia un nuovo inizio e altre seguano questo esempio permettendo al nostro Paese di *arricchirsi* disponendo sempre più di beni rigenerati, curati e valorizzati.

Certo, molto resta da fare per ampliare, condividere e quindi attuare questo nuovo modo rapporto tra cittadini e Pubblica Amministrazione. Occorrerà un'adeguata formazione dei cittadini e dei funzionari, così come già ci ricordava Arena in un suo articolo del 15 dicembre 2015 pubblicato da Labsus:

*Bisogna in altri termini formare alla gestione dei beni comuni, che essendo per definizione beni condivisi richiedono, per essere gestiti, competenze che in una società fondata sul diritto di proprietà (e quindi sull'esclusione anziché sull'inclusione) non sono molto diffuse.*

(Arena, 2015)

Chi lavora nella P.A. è consapevole, tra le altre, di due cose sostanziali di cui, la seconda è diretta conseguenza della precedente in quanto, alla richiesta da parte dei cittadini di sempre migliori e maggiori servizi, snellezza e trasparenza delle procedure si contrappone, troppo spesso, l'impossibilità di dare risposte positive nei tempi e nei modi richiesti, cui consegue la crisi del rapporto cittadini/istituzioni in termini di sfiducia dei primi nei confronti dei secondi. La richiesta di prendersi cura di beni comuni, siano essi materiali che immateriali, rientra in questo ambito di confronto tra società civile e istituzioni, queste ultime intese come una cosa sola nella loro complessiva e complessa unicità strutturale fatta di organi politici e burocratici nonostante la separazione tra funzioni di indirizzo e attività di gestione operata a partire dagli anni Novanta del secolo scorso con il D.lgs. 29/93. Ed è proprio per superare questa impasse nell'attuazione dell'art. 118 u.c. Cost. che ho voluto condividere con voi l'esperienza maturata dal 2015 al 2019, prima come incaricato della redazione del "Regolamento per l'Amministrazione condivisa dei beni comuni urbani", poi della gestione dell'ufficio sui beni comuni. Giungere alla redazione e alla predisposizione questo regolamento non è stato un lavoro semplice e non è stato un lavoro breve. Il contributo fornito dal Presidente di Labsus Prof. Gregorio Arena, dalla Dr.ssa Rossana Caselli, coordinatrice di Labsus per la Toscana, dai collaboratori e funzionari di altri Comuni, dal Dr. Fabio Giglioni, dal Dr. Donato di Memmo, è stato fondamentale sia nello scambio di pareri, delle esperienze, condivise attraverso contatti diretti oppure nel corso di seminari e convegni tenutisi in varie città. A loro tutti, e ovviamente a tutti i colleghi del gruppo di lavoro intersettoriale del Comune di Livorno, va il mio ringraziamento e la mia riconoscenza non solo

per la loro professionalità, competenza e passione ma anche e soprattutto per la sensibilità e anche per la pazienza, nei miei confronti, dimostrata in più occasioni.

Questo lavoro non è, non vuole essere un approfondimento giuridico sull'Amministrazione condivisa dei beni comuni. Nelle pagine che seguono cercherò quindi di condividere le esperienze maturate a partire dal primo incontro sui beni comuni al quale partecipai a ottobre 2015 all'Istituto di Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa organizzato da Labsus sul tema "Rete Regionale Toscana per l'amministrazione condivisa". Proverò a dare risposte a quelle domande che molte volte costituiscono una remora per una più ampia approvazione e quindi applicazione dei regolamenti sui beni comuni. Tenterò perciò di fornire al lettore uno strumento che possa dare indicazioni pratiche, più che teoriche. L'esposizione degli argomenti non seguirà tanto la cronologia temporale con la quale si sono dovute affrontare le diverse problematiche (non è un diario), quanto le problematiche stesse nella sequenza con cui è opportuno affrontarle per arrivare a una positiva conclusione dell'intera procedura il cui obiettivo è *l'approvazione del regolamento* e poi il successivo *avvio dell'ufficio beni comuni*, condizione indispensabile per darne attuazione. In questa non facile impresa esporrò quelle che sono state le modalità di lavoro che ho seguito, insieme al gruppo operativo, e come le ho esposte quando si è reso necessario illustrare e presentare la proposta di regolamento agli organi politici, nelle commissioni consiliari, ai cittadini, ai comitati, alle associazioni.



## OLTRE LE COLONNE D'ERCOLE

Accingersi a stabilire regole, procedure, stendere rapporti, deliberare, redigere lo stesso “Regolamento” e giungere infine all’amministrazione condivisa dei beni comuni è, oggi così come per i navigatori del XV secolo, passare lo stretto di Gibilterra e spingersi oltre “Le Colonne d’Ercole”, verso quello che allora rappresentava un mare incognito, concetto questo che sentii espresso dal Prof. Arena nell’incontro del 2015 all’Istituto Superiore Sant’Anna di Pisa. Vi è analogia tra Amministratori e funzionari di oggi che si accingono a disciplinare l’amministrazione condivisa di beni comuni con le difficoltà incontrate dai navigatori di allora, sostenuti dalla volontà di cercare e conoscere qualcosa che nessuno prima aveva conosciuto né tanto meno governato o gestito ma di cui avevano la certezza dell’esistenza. Amministratori e funzionari di oggi che possono essere equiparati al navigatore della fine del 1400 disponibile ad accettare cambiamenti e novità, non condizionato da pregiudizi, insicurezze, esitazioni ma motivato nella ricerca di nuove vie oltre a quelle tradizionali note e conosciute in quei tempi, percorse per terra e per mare verso l’oriente. Amministratori di oggi che, come i marinai di allora, sono pronti ad andare oltre il mondo conosciuto, con la certezza che oltre ciò che conosciamo non ci sia *il caos* ma sussistano invece confini da ampliare. Confini che, adesso nel caso nostro, non sono più geografici ma relativi a un nuovo modo di intendere il rapporto tra eletti ed elettori, con la speranza anzi, con il convincimento che da questo nuovo rapporto scaturiscano condizioni di vita migliori per tutti. La paura dell’incognito si sommava, allora come adesso, al timore di provocare cambiamenti che si sarebbero rivelati difficili da governare in quanto, come diceva Machiavelli: “Un cambiamento lascia sempre aperta la strada per la creazione di altri”. (Machiavelli, 1513). Cambiamenti verso cui, in genere, nutriamo dubbi ritenendo molto spesso più opportuno continuare con ciò che sappiamo e conosciamo anziché affrontare l’indeterminatezza del futuro. Ma è con un’altra frase che Machiavelli mette in evidenza come ogni innovazione sia non semplice né breve. Così egli scriveva nel 1513:

*E debbasi considerare come non è cosa più difficile a trattare né più dubbia a riuscire, né più pericolosa a maneggiare, che farsi capo a introdurre nuovi ordini; perché lo introduttore ha per nimici tutti quelli che degli ordini vecchi fanno bene et ha tiepidi difensori tutti quelli che delli ordini nuovi farebbono bene.*

(Machiavelli, 1513)

In questa frase il cancelliere della Repubblica Fiorentina riflette e ci fa riflettere su quanto sia sempre stato difficile cambiare procedure consolidate là dove queste garantiscono tranquillità e sicurezza a tutti quelli che con tali metodi operano da anni: “...tutti quelli che degli ordini vecchi fanno bene”. *E perché cambiare?* Si chiederanno gli attuali *nimici* del nuovo. Cosa sono questi beni comuni o il bene comune se non il bene pubblico per il quale il codice civile è già così chiaro? Coloro che temono quanto di inconsueto potrebbe giungere con

l'amministrazione condivisa dei beni comuni ci diranno infatti che sulla gestione del patrimonio immobiliare pubblico (ma anche privato) ci sono già orientamenti, sentenze giurisprudenziali, circolari dell'Agenzia del Demanio, pareri e delibere della Corte dei Conti. Ci diranno che il codice dei contratti disciplina già modalità di esecuzione e affidamento dei lavori sui beni della Pubblica Amministrazione e che esiste l'atto giuridico negoziale delle convenzioni e provvedimenti amministrativi quali le concessioni, senza la necessità di *cercare cose nuove* come i patti di collaborazione. Ci chiederanno quindi quali nuovi ordini si vogliano introdurre -per dirla con Machiavelli-, così da complicare l'attività di uffici spesso già al limite della loro capacità e possibilità operativa e quale strana manovra e ulteriore complicata procedura si vuole ora attuare con un nuovo regolamento su una materia astratta ma ancora indefinita come questi beni comuni che poi, a loro dire, altro non sono se non beni pubblici.

E come i marinai del 1400 e 1500 che in mari sconosciuti osservavano costellazioni e stelle nuove, ignote, che incutevano in loro un timore proprio per le conformazioni che assumevano nel cielo della notte, per la loro posizione nella cupola celeste ma con le quali dovevano tuttavia, prendere confidenza, e dare loro un nome, segnarle sulle carte necessarie alla navigazione per ritrovarle quali punti di riferimento e riconoscerle ancora e navigare di nuovo ampliando l'orizzonte della conoscenza, così anche noi, nel nostro percorso, prendiamo atto di dover lasciare gli ormeggi di porti sicuri e abbandonando le certezze a cui per tanto tempo ci siamo affidati per andare verso nuove modalità con cui prendersi cura e gestire insieme beni che sono di tutti.

## CAPITOLO 1

### CONOSCERE PER INIZIARE IL PERCORSO

#### 1. Nuovi concetti e nuovi vocaboli

Oggi, abbiamo un patrimonio immobiliare di proprietà pubblica immenso, accresciutosi nel tempo ma a cui non ha corrisposto il necessario incremento di risorse indispensabile per garantirne un'adeguata cura, manutenzione, fruibilità. Un *capitale* che appartiene a tutti noi che purtroppo nel corso degli anni abbiamo visto deteriorarsi, che è stato e è poco o male utilizzato o non utilizzato affatto. In un articolo comparso su "Il Sole 24 Ore" di febbraio 2019, dal titolo "Così si valorizza il patrimonio immobiliare pubblico", l'economista Marcello Minenna descriveva un interessante progetto avente l'obiettivo di trasformare:

*[...] il patrimonio immobiliare da un costo ad un volano per l'economia contribuendo anche all'abbattimento del debito pubblico". L'ipotesi avanzata sarebbe di concedere il patrimonio "in uno o più veicoli di proprietà pubblica che emettano titoli (strumenti finanziari atipici) che diano al partner industriale migliore offerente vari obblighi, diritti e facoltà.*

(Minenna, 2019)

Tra gli obblighi richiamati ci sarebbe, per l'investitore privato, l'impegno di recuperare l'immobile nel rispetto dei vincoli normativi destinandolo a finalità *predeterminate* dall'ente pubblico gestore. Indipendentemente dalla condivisione di questa ipotesi, certamente diversa dall'amministrazione condivisa di cui trattiamo, è interessante proseguire nella lettura dell'articolo per i dati in esso contenuti e da cui si apprende che il patrimonio immobiliare di Stato ed Enti locali è, da una stima del Ministero del Tesoro del 2015, di 283 miliardi di euro e che alla stessa data, *per 12 miliardi* di euro, è *completamente inutilizzato* costituendo solo costi di gestione senza alcun ritorno di entrate. I cittadini si rendono conto di questo stato di cose correlato spesso alla mancanza di spazi di socializzazione, vedono le loro città e i loro paesi degradarsi, dalle piccole aiuole ai giardini, ai parchi più grandi, strade e piazze in cui il decoro, troppo volte, è un lontano ricordo. Immobili di proprietà di enti e istituzioni pubbliche sono oramai soggetti a interventi di manutenzione minimi, essenziali, ma che non appaiono curati, né valorizzati: biblioteche, ex scuole, aule scolastiche, edifici storici, etc. sono poco o male utilizzati, diventando luoghi di degrado che, accrescendo il senso di insicurezza e paura di chi vive in quei quartieri, comporta, tra le altre conseguenze, una svalutazione degli immobili circostanti sia di proprietà pubblica che di proprietà privata.

Stiamo però assistendo in questi ultimi anni ad un fenomeno nuovo, vediamo cittadini che si attivano, in accordo e d'intesa con politici trovando la collaborazione di funzionari sensibili a queste problematiche, nella ricerca di soluzioni per poter attuare, tramite attività volontarie, interventi di valorizzazione e di cura sui beni materiali di proprietà degli enti

locali, attività di carattere culturale o sociale per rendere nuovamente fruibili piazze, giardini, edifici. Ci si è resi conto che oltre ai beni materiali ci sono beni *astratti, immateriali*, come la memoria storica, la cultura, l'arte, le applicazioni informatiche, la conoscenza intesa nella sua interezza, comprensiva di tutto il sapere acquisito nel corso del tempo, il senso civico, i diritti dei più deboli: disabili, donne, bambini, anziani, immigrati, beni che non ricevono le risorse di cui avrebbero necessità. I cittadini si rivolgono allora alle istituzioni locali proponendosi per essere loro stessi a prendersene cura, per utilizzare e rivalutare questi beni impegnandosi spontaneamente e gratuitamente, in prima persona, mettendo a disposizione il loro tempo e le proprie capacità, la propria passione. È da questo momento allora che si comincia, tutti insieme, a *parlare lo stesso linguaggio* usando le stesse parole: sussidiarietà, volontarietà, spontaneità, gratuità, partecipazione, comunicazione, informazione, amministrazione condivisa, beni comuni, regolamento, patti di collaborazione. Per alcuni di questi se ne è iniziato a parlare trovando un riscontro normativo a partire dagli anni Novanta: si pensi alla legge 241/90 dettante "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti" che introdusse rilevanti novità andando a modificare il rapporto tra amministrazione e cittadini, trasformandolo in un rapporto fondato su basi paritetiche e collaborative. Condizione che ritroveremo più avanti nel nostro percorso parlando dei patti di collaborazione.

La prima domanda che si pongono coloro che affrontano il tema dell'amministrazione condivisa dei beni comuni è se tutto questo nuovo lessico abbia un riscontro giuridico, oppure se queste parole siano un prodotto scaturito esclusivamente nell'ambito della così detta *società civile* intesa quale

[...] *insieme delle relazioni associative, economiche, culturali e sociali intercorrenti nelle società complesse tra i cittadini, che si pone come un reticolo distinto e talvolta contrapposto allo Stato e alla società politica* [...].

(Società civile, Treccani on line)

È proprio per questa sua collocazione fuori dei "partiti tradizionali", che la società civile molte volte suscita in questi circospezione, sia quando propone di partecipare ai processi decisionali della P.A., sia quando le proposte comportano un cambiamento di procedure consolidate nel tempo ricorrendo, come avviene nel caso dell'amministrazione condivisa dei beni comuni, a nuovi concetti e nuovi vocaboli. Proviamo allora a vedere da vicino questi vocaboli e concetti cui si ricorre che non sempre trovano esplicito riscontro nell'ordinamento. Inizieremo proprio dalle definizioni e dai vocaboli più significativi quali *Amministrazione Condivisa* per poi passare a *Statuto* e quindi a *Regolamento*, *Sussidiarietà*, *Partecipazione*, *Cittadini attivi*, *Patto di Collaborazione* e infine *Beni comuni*, sui quali ci soffermeremo in modo particolare prima di passare alla sezione successiva in cui si tratterà della costituzione e dell'attività dell'*Ufficio beni comuni*.

Prima di noi altri hanno approfondito, anche più dettagliatamente di quanto non si riesca a fare in queste pagine, i significati dei lemmi usati, l'etimologia e i riferimenti che hanno con l'ordinamento. Tuttavia, proveremo ugualmente a restituire quello che abbiamo appreso sperando che possa essere di supporto a chi si accinge a intraprendere un percorso che porti all'approvazione del regolamento.

## 1.1. Amministrazione condivisa

Per comprendere e definire l'amministrazione condivisa nel nostro ambito di riferimento, muoveremo dalla definizione delle due parole di cui è composto il nome e cioè: amministrazione e condivisa (o condivisione). **L'Amministrazione**, quindi l'atto di amministrare, è riferito in linea generale anche per come è conosciuto dalla quasi totalità delle persone, all'amministrazione da parte di soggetti pubblici (Stato, Regione, Comune etc.) mediante atti e provvedimenti di cui sono destinatari i cittadini nell'interesse dei quali tale azione è compiuta. Più specificatamente è l'azione riferita alla gestione di beni di varia natura patrimoniale: edifici, terreni, risorse economiche, nell'interesse che può essere comunque non solo pubblico, ma anche privato. L'amministrazione, da parte di istituzioni pubbliche, consiste nell'adozione di atti con cui viene disciplinata e regolata ogni manifestazione dei cittadini:

*L'atto amministrativo è un atto compiuto da soggetti attivi della Pubblica Amministrazione, nello svolgimento delle loro funzioni. [...] [U]na dichiarazione di volontà [...] compiuto da un soggetto della Pubblica Amministrazione nell'esercizio di una potestà amministrativa.*

(Rovere, s.d.)

Il termine **condivisione** invece presuppone che la precedente attività di amministrazione sia il frutto di scelte effettuate di comune accordo tra più soggetti. Talvolta, purtroppo, la condivisione può limitarsi alla mera comunicazione o diffusione delle informazioni, ad esempio di un progetto del quale la cittadinanza è edotta dei soli contenuti e obiettivi, così che ne viene condivisa soltanto *la conoscenza*, prescindendo da un percorso di informazione e di partecipazione finalizzato a comprendere se il progetto è apprezzato dai cittadini e acquisirne suggerimenti o proposte. Va da sé che, in questo caso, la condivisione della proposta progettuale, non necessariamente afferente un'opera pubblica potendo riferirsi all'organizzazione di un servizio come le attività educative o l'assistenza a soggetti fragili, sarebbe una condivisione azzoppata (o monca se preferite), limitata alla sola diffusione dei contenuti progettuali pur se corredati di ogni dettaglio. Mancando il coinvolgimento -non l'informazione- della comunità non ci saranno proposte, suggerimenti, valutazioni critiche in esito ai quali, ove pertinenti e condivisi, le istituzioni possano correggere la proposta iniziale. Torneremo ancora su questo aspetto quando parleremo della partecipazione. Diversamente accade attuando l'amministrazione condivisa di beni comuni, in questo caso si va oltre la mera condivisione e conoscenza dei contenuti di un progetto, nell'amministrazione condivisa le attività e le cose da fare vengono concordate tra P.A. e volontari pertanto saremo di fronte ad un *accordo tra parti che si trovano in condizioni paritetiche*, in assenza di qualsiasi imposizione, obblighi o interessi individuali, e infatti abbiamo tre parole d'ordine che sono: *volontarietà, spontaneità, gratuità*. L'accordo, che viene formalizzato attraverso il patto di collaborazione, è concordato e quindi accettato in ogni suo punto da entrambe le parti. Siamo di fronte a un'evoluzione del rapporto tra cittadini e P.A. che si lega e deriva strettamente dal principio di sussidiarietà *ex art. 118 u.c. Cost.* L'accordo per la cura di un bene comune non rappresenta una resa da parte delle Istituzioni pubbliche di fronte alle proposte avanzate dai cittadini attivi, non è l'ammissione di incapacità da parte degli enti locali di risolvere i problemi della comunità con le risorse di cui dispone che gli derivano dai contribuenti.

Tutt'altro! Nel caso di *amministrazione condivisa* si prende atto di difficoltà oggettive in esito alle quali i cittadini sottopongono al Comune proposte con cui, insieme, si concordano le modalità di gestione, di utilizzo, di rigenerazione, di un determinato bene comune per il bene e nell'interesse comune.

## 1.2. Statuto comunale

Premesso che lo Statuto comunale non necessita, certamente, di trovare descrizione in queste pagine essendo definito dal D.Lgs. 267/2000 art. 6 secondo cui è l'atto del Comune che stabilisce le norme fondamentali e i criteri generali in materia di organizzazione dell'ente tra cui, con riferimento alla materia in argomento, *la partecipazione popolare*. L'amministrazione condivisa dei beni comuni, unitamente ai principi di partecipazione e sussidiarietà dovrà essere esplicitamente richiamata negli statuti degli enti locali. Lo Statuto è l'atto fondamentale che garantisce l'attuazione dell'autonomia organizzativa del Comune, assicura il coordinamento delle competenze dei suoi organi e indirizza l'esercizio delle funzioni attribuite all'ente dall'ordinamento. Per un riferimento alle fonti di produzione relative a natura e contenuti degli statuti degli enti locali, il rinvio è, oltre che il citato art. 6 del D.Lgs. 267/2000 (TUEL) a:

- art. 114, c. 1, Cost.;
- art. 117, c. 2, lett. p) Cost.;
- art. 118 Cost.;
- art. 4, cc 1 e 2, della legge n. 131 del 2003.

Allo stesso tempo sappiamo che il TUEL, con l'art. 3 c.4 "Autonomia dei comuni e delle province" riconosce ai Comuni e alle Province autonomia statutaria, normativa, organizzativa e amministrativa, nonché autonomia impositiva e finanziaria nell'ambito dei propri statuti e **regolamenti** e delle leggi di coordinamento della finanza pubblica. Appare di tutta evidenza la necessità di adeguare gli statuti degli enti locali ove si intenda approvare un regolamento in materia di beni comuni come peraltro ha fatto la Regione Toscana integrando il proprio Statuto Regionale, con esplicito richiamo ai beni comuni, all'art.1 c. 4 lett. m-*bis*), cui poi è seguita l'approvazione della LRT 71/2020 "Governo collaborativo dei beni comuni e del territorio, per la promozione della sussidiarietà sociale in attuazione degli articoli 4, 58 e 59 dello Statuto."

Il regolamento comunale sui beni comuni trova dunque, nella più alta espressione dell'ordinamento comunale, la sua legittimazione in ordine alla materia oggetto di regolamentazione.

Riteniamo utile, proprio per le finalità che ci prefiggiamo circa il contributo che vorremmo dare a coloro che intendono avviare il percorso di approvazione del regolamento, quanto sostenuto da Vincenzo Cerulli Irelli e Riccardo Narducci nel Capitolo II de L'Autonomia normativa degli enti locali, "L'adeguamento dell'ordinamento normativo dell'Ente locale al nuovo sistema costituzionale", circa la necessità di adeguare lo Statuto a seguito della riforma della parte seconda del titolo V della Costituzione per effetto della legge costituzionale 3/2001 e della norma di attuazione, con cui si fa espresso riferimento ai contenuti dello statuto circa i

principi di organizzazione dell'ente, e tra questi le forme di partecipazione popolare. È soprattutto il richiamo all'art. 4 c. 3 della legge di attuazione n. 131/2003, che appare rilevante, per quelle che sono le nostre riflessioni sulla redazione e approvazione del regolamento, laddove è previsto che gli enti locali siano organizzati secondo la disciplina regolamentare nel rispetto delle norme statutarie. Cerulli Irelli e Narducci, nell'opera suddetta, si pongono tre domande.

Con la *prima domanda* si chiedono se l'ente locale sia nella condizione giuridica di procedere in maniera **diretta e immediata** ad adeguare statuto e regolamenti in esito ai contenuti del Titolo V della Costituzione. A questa domanda viene data risposta affermativa in quanto, secondo gli stessi:

*[...] laddove la norma non richieda ulteriori specifici provvedimenti e preveda il riconoscimento per i cittadini di nuovi diritti o il rafforzamento di quelli esistenti, debba essere immediatamente applicata [...].*

(Cerulli Irelli-Narducci, 2019)

Preme qui osservare come tale affermazione, a prescindere dalla rilevanza della stessa per gli effetti e gli aspetti procedurali cui i comuni possono attuare attraverso il proprio ordinamento, sia di fondamentale supporto a sostegno della legittimità delle procedure adottate dagli enti locali sia per avviare le fasi propedeutiche all'approvazione del regolamento sia, ovviamente e di conseguenza, per quei comuni che lo hanno già adottato dandone poi pratica attuazione. In sostanza, ciò che qui intendiamo sostenere è come i *timori* emersi più volte in ordine al *vuoto normativo* che intercorrerebbe tra il principio costituzionale dettato dal comma 4 dell'art. 118 Cost., e gli atti deliberativi di approvazione dei regolamenti sui beni comuni, e quindi sul vuoto esistente tra Costituzione e regolamento sarebbero, alla luce del paragrafo soprastante, *infondati*. Non solo, ma emerge l'assoluta legittimità del regolamento non tanto per la sua natura, ma proprio per il suo contenuto finalizzato all'immediata attuazione di principi costituzionali e consentire così il [...] riconoscimento per i cittadini di nuovi diritti [...]. Cerulli Irelli e Narducci evidenziano come queste problematiche fossero emerse anche a seguito dell'approvazione della l.142/90 in ordine alla distinzione delle funzioni tra organi di indirizzo/direttivi e organi di gestione. È da notare che gli autori sottolineano come la dottrina e in seguito anche la giurisprudenza, assunsero posizioni univoche e concordanti

*[...] nell'affermare l'immediata applicazione anche delle norme sui poteri, rimuovendo, in tale modo, le tesi sulle riserve regolamentari (= acquisizione di norme generali mediante l'assunzione di norme d'acquisizione regolamentare[...]). Considerato anche che, come affermato più avanti [...] le norme costituzionali sono suscettibili di immediata applicazione [...].*

(Cerulli Irelli-Narducci, 2019)

È di particolare rilievo la conclusione cui giungono secondo la quale, antecedentemente alla legge di riforma costituzionale, il riferimento ai poteri e alle funzioni degli enti locali doveva avere come riferimento il TUEL che recava principi sull'autonomia, ma con la modifica della Costituzione e la conseguente norma di attuazione (l. 131/2003), le autonomie locali *si*



*trovano di fronte un quadro normativo diverso che ha la sua fonte proprio negli stessi principi costituzionali*

*“[...] da cui si può intendere che sia rimossa ogni ulteriore fonte [...]” e quindi “[...] con la sola eccezione di quelle normative che afferiscono ad altre fattispecie operative, purché compatibili con le norme costituzionali [...]”.*

(Cerulli Irelli-Narducci 2019)

La *seconda questione* cui gli autori fanno riferimento afferisce alla competenza per *l'adeguamento* della potestà normativa statutaria e regolamentare degli Enti Locali in esito alla l. 131/2003. Anche in questo caso la risposta a cui giungono supporta i comuni affinché si adoprino per dare concretezza alle previsioni intervenute, *rientrando* queste *in quelle* di carattere organizzativo e tecnico *di competenza degli enti locali*.

La *terza domanda*, presa in considerazione da Cerulli Irelli – Narducci prende come riferimento gli effetti delle modifiche apportate al Titolo V in relazione all'ordinamento delle autonomie locali. Effetti e considerazioni che però lasciamo al lettore la facoltà di approfondire tramite la fonte citata nei riferimenti, in quanto non strettamente afferenti alla questione redazione, approvazione del regolamento e successiva costituzione dell'ufficio beni comuni.

Dopo queste considerazioni circa l'adeguamento degli statuti dei Comuni e il supporto che ne deriva per l'adozione, da parte degli enti locali, di una disciplina che consenta di attuare il principio di sussidiarietà ex art. 118 u.c. Cost., passiamo al regolamento.

### **1.3. Regolamento**

Come per lo Statuto, anche per i regolamenti troviamo dunque supporto nelle conclusioni cui giungono Cerulli Irelli-Narducci- laddove affermano che [...] le norme costituzionali sono suscettibili di immediata applicazione [...] oltre che nel TUEL nella parte dell'art. 7 in cui così recita:

*Nel rispetto dei principi fissati dalla legge e dello statuto, il comune e la provincia adottano regolamenti nelle materie di propria competenza e in particolare per l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, per il funzionamento degli organi e degli uffici e per l'esercizio delle funzioni.*

(TUEL art. 7)

Non crediamo quindi, anche in questo caso, proprio per quanto fino a qui richiamato su amministrazione condivisa e statuto, che ci possano essere incertezze circa la liceità dei regolamenti adottati dai comuni in materia di gestione e cura di beni comuni. Da ciò consegue che il regolamento è non solo fondamentale ma indispensabile, da cui non si può prescindere per attuare l'amministrazione condivisa dei beni comuni in ogni sua forma di espressione, dalla cura, alla cogestione, alla rigenerazione, alla valorizzazione, al recupero etc., quindi il regolamento appare quale *elemento necessario per consentire* in un contesto di legittimità *la sottoscrizione dei patti di collaborazione*. Il regolamento è dunque come l'albero di trasmissione di un veicolo che a sua volta trasmette la forza del motore, rappresentata nel nostro caso dai principi costituzionali, alle ruote (i patti di collaborazione), permettendoci



infine di raggiungere gli obiettivi e le finalità previsti. Vedremo in seguito i contenuti del regolamento aiutandoci con un confronto di tre diversi regolamenti due dei quali adottati da altrettante città, di cui un capoluogo di provincia, Livorno, e l'altra -Bologna- capoluogo di regione e città metropolitana, mentre il terzo regolamento preso in considerazione è lo schema tipo o prototipo, messo a disposizione dall'associazione Labsus. Distingueremo dunque come vengono affrontate e disciplinate, con modalità non sempre analoghe, alcune problematiche ricorrenti e proprio per questo di particolare interesse.

#### 1.4. Sussidiarietà

Per rimanere coerente con quanto espresso in premessa in ordine alla natura e finalità di queste pagine, che non vogliono essere un testo di approfondimento giuridico, sappiamo, in estrema sintesi, che la sussidiarietà può essere di tipo verticale oppure orizzontale. **La Sussidiarietà verticale** consiste in una suddivisione di ruoli e compiti secondo una sequenza analoga alla gerarchia ricoperta dalle fonti di diritto: Comunità Europea-Stati membri; livello nazionale: Stato nazionale-Regioni; livello sub nazionale: Stato-regioni-Autonomie locali. (Principio di Sussidiarietà, s.a.; s.d.). La **Sussidiarietà orizzontale** trova riconoscimento nel principio di cui all'art.118 c. 4 della Costituzione, ed ha avuto, negli anni, un'evoluzione iniziata con la legge "Bassanini" (L. 59/1997), passando per la l. 265/99 fino a giungere al TUEL (D.lgs. 267/2000) divenendo infine principio costituzionale riconosciuto nel art. 118 u.c. Cost. a seguito della riforma del titolo V, parte II, Cost. secondo il quale Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà

*La sussidiarietà orizzontale si svolge nell'ambito del rapporto tra autorità e libertà e si basa sul presupposto secondo cui alla cura dei bisogni collettivi e alle attività di interesse generale provvedono direttamente i privati cittadini (sia come singoli, sia come associati) e i pubblici poteri intervengono in funzione 'sussidiaria', di programmazione, di coordinamento ed eventualmente di gestione.*

(Principio di Sussidiarietà, s.a.; s.d.)

Molte sono le pubblicazioni e i commenti succedutisi in questi ultimi anni sul tema della sussidiarietà orizzontale proprio a seguito del novellato art. 118 u.c. Cost. Associazioni, comitati, ogni forma di espressione della società civile ha voluto dare il suo contributo e il web è stato il veicolo di maggior diffusione di contributi e osservazioni sull'argomento. In linea generale c'è identità di valutazioni in ordine alle implicazioni che il citato comma 4 opera nei confronti delle istituzioni chiamate a creare le condizioni affinché i cittadini singoli o associati possano agire e svolgere attività nell'interesse della comunità, in un contesto di **sussidiarietà e partecipazione**, con le istituzioni medesime, concordando insieme tali attività e prendendosi cura di beni che, in quanto di interesse generale, sono definibili comuni. Così commenta Arena:

*I cittadini attivi, in quanto non proprietari bensì custodi dei beni comuni, esercitano nei confronti di tali beni un diritto di cura fondato non sul proprio interesse, come nel caso del diritto di proprietà, bensì sull'interesse generale. Ciò che giustifica il loro impegno è infatti solo in parte un loro interesse diretto e immediato alla produzione, cura e sviluppo*

*dei beni comuni. C'è anche questo, certamente (e infatti questo può essere un elemento che differenzia i volontari dai cittadini attivi) ma ciò che spinge i cittadini attivi a prendersi cura dei beni comuni è la solidarietà. // In sostanza, i volontari sono "disinteressati" in quanto vanno oltre i legami di sangue per prendersi cura di estranei, i cittadini attivi sono "disinteressati" in quanto vanno oltre il diritto di proprietà per prendersi cura di beni che sono di tutti.*

(Arena, 2010)

Il periodo precedente introduce, come abbiamo appena adesso visto, un altro lemma: *partecipazione*, spesso ricorrente da oltre un trentennio, talvolta ridondante, non sempre usato correttamente o almeno in coerenza con gli obiettivi che il legislatore si era prefisso<sup>2</sup>, ma da cui non si può prescindere nel momento in cui parliamo di beni comuni. Vediamola più dettagliatamente nella prossima sezione.

### **1.5. Partecipazione**

Come abbiamo visto in precedenza per gli adeguamenti di statuti e regolamenti, anche la partecipazione dei cittadini trova la sua legittimazione nel nostro ordinamento, oltre che nell'art. 3 Cost. con riferimento alla "effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese". Quando diamo attuazione all'amministrazione condivisa, la partecipazione diviene qualcosa di diverso e più coinvolgente per i cittadini, rispetto ai diritti che vennero riconosciuti all'inizio dell'ultimo decennio del secolo scorso con la legge 241 del 7 agosto 1990 "Partecipazione al provvedimento amministrativo", pur riconoscendo che l'intervento del legislatore nazionale di allora, aprì una strada che è andata via via ampliandosi, diversificandosi e arricchendosi di contenuti. In estrema sintesi, con la legge 241 si volle garantire al cittadino la possibilità di partecipare al procedimento amministrativo stabilendo che gli uffici ne comunicassero "l'avvio" agli interessati così da offrire, in questo modo, la possibilità di presentare memorie scritte e documenti idonei a modificare il contenuto dell'atto e ricevere chiarimenti laddove l'interessato ritenesse che l'atto medesimo potesse produrre effetti pregiudizievoli nei suoi confronti. Altri importanti istituti vennero introdotti con la legge 241 e tra questi l'obbligo della motivazione nel provvedimento che veniva adottato, prima previsto esclusivamente per tutti i provvedimenti giurisdizionali ai sensi dell'art. 111 c. 6 della Costituzione. Anche allora iniziò un percorso che fino a pochi anni prima era impensabile, oggi però siamo andati oltre, per effetto della modifica del titolo V della Costituzione, in particolare, a seguito delle variazioni dell'art. 118 già richiamato, il concetto di partecipazione si è evoluto non essendo più limitata a consentire che il singolo intervenga (partecipi) alla formazione del provvedimento che lo coinvolge direttamente. Oggi abbiamo una partecipazione *rivolta a tutti* i cittadini in quanto destinatari di provvedimenti di carattere generale, portatori di interessi collettivi ai quali è concessa la possibilità, e parallelamente l'obbligo per la P.A., di essere

---

<sup>2</sup> Crediamo che il diritto alla partecipazione dei cittadini laddove questi intervengano nel processo partecipativo con il mero scopo politico o di parte, e non nell'interesse collettivo, per creare ostacoli e difficoltà alla procedura di approvazione di un progetto, ad esempio la realizzazione di un'opera oppure un regolamento, vada contro quella che è la vera finalità della partecipazione.

consultati diventando così, concretamente, soggetti partecipi del procedimento che collaborano con le istituzioni pubbliche, concorrendo alla formazione di atti e provvedimenti redatti in funzione e subordinatamente alla valutazione e comparazione degli interessi di tutti i soggetti singoli e collettivi coinvolti.

Come esempio si pensi al bilancio di previsione dell'ente locale, oppure al piano strutturale (o piano regolatore), alle varianti urbanistiche e, in questo ambito agli atti di governo del territorio, ai piani del traffico, alla realizzazione di opere pubbliche, a tutti quei provvedimenti che, in qualunque modo e a qualunque titolo, andranno a incidere sulla qualità di vita dei cittadini, sul loro benessere, sul loro agire e vivere quotidiano, in quanto influiranno sui rapporti sociali, economici, culturali. Una dimostrazione in questo senso ci viene offerta dalla LRT 65/2014 "Norme di governo del territorio", approvata dalla Regione Toscana, in cui, al Capo V, "Gli Istituti di partecipazione" e di questi agli artt. da 36 a 40, la cui rubricazione, come vediamo di seguito, palesa l'importanza attribuita dal legislatore regionale alla partecipazione dei cittadini nel processo di formazione degli atti di governo del territorio (art. 36) che istituisce, art. 37, la figura del garante dell'informazione e della partecipazione nei comuni di oltre 20.000 abitanti e, con il successivo art. 39 istituisce la figura del garante regionale. Gli articoli richiamati sono così rubricati:

Art. 36 - L'informazione e la partecipazione dei cittadini alla formazione degli atti di governo del territorio. Regolamento.

Art. 37 - Il garante dell'informazione e della partecipazione.

Art. 38 - Funzioni del garante dell'informazione e della partecipazione.

Art. 39 - Il Garante regionale dell'informazione e della partecipazione.

La partecipazione oggi è questa, o meglio, la richiesta di partecipazione che proviene dalle comunità e quindi dai cittadini è anche questa: la volontà e la disponibilità di contribuire alla formazione di decisioni che li riguardano, come singoli o come soggetti di una comunità più ampia unita non da interessi economici, ma dall'interesse per il bene collettivo:

*La partecipazione, pertanto, non ha prevalentemente lo scopo di garantire il privato nei riguardi dell'azione del pubblico potere ma quello di contribuire in termini conoscitivi al processo di assunzione di decisioni pubbliche.*

(Nigro 1980 in De Benedetto 2015)

Alcune Regioni sono intervenute prevedendo l'istituto della partecipazione, tra queste, come per la citata LRT 65/2014, la Regione Toscana che, con la legge 46/2013 "Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali" promuoveva già l'anno precedente, ancor più esplicitamente, il coinvolgimento dei cittadini nei processi di costruzione delle politiche regionali e locali. Gli obiettivi della legge sono espressi all'art. 1 della LRT 46/2013 i cui punti richiamano partecipazione e democrazia partecipativa, unitamente ai principi di inclusività e parità di genere:

a) contribuire a rafforzare e a rinnovare la democrazia e le sue istituzioni, integrando la loro azione con pratiche, processi e strumenti di democrazia partecipativa;

- b) promuovere la partecipazione come forma ordinaria di amministrazione e di governo della Regione in tutti i settori e a tutti i livelli amministrativi;
- c) rafforzare, attraverso la partecipazione degli abitanti, la capacità di costruzione, definizione ed elaborazione delle politiche pubbliche;
- d) contribuire a una più elevata coesione sociale, attraverso la diffusione della cultura della partecipazione e la valorizzazione di tutte le forme di impegno civico, dei saperi e delle competenze diffuse nella società;
- e) valorizzare e diffondere le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione come strumenti al servizio della partecipazione democratica dei cittadini;
- f) contribuire alla parità di genere;
- g) favorire l'inclusione dei soggetti deboli e l'emersione di interessi diffusi o scarsamente rappresentati;
- h) valorizzare le migliori esperienze di partecipazione, promuovendone la conoscenza e la diffusione.

E, sempre per sottolineare e ribadire come il procedimento di approvazione del regolamento sui beni comuni si muova in un contesto di generale e diffusa sensibilità oltre che di legittimità, anche se ci sono specificità che necessiteranno di approfondimenti e dei quali parleremo più avanti, dobbiamo ricordare che la legge 142 del 1990 "Ordinamento delle autonomie locali" con il Capo II "Autonomia statutaria e regolamentare", al successivo art. 6 del Capo III introduceva, a sua volta, una disciplina sugli *istituti di partecipazione popolare* prevedendo l'obbligo, per gli enti locali, di richiamarla nei loro statuti. Con il regolamento sull'amministrazione condivisa dei beni comuni procediamo in questa direzione ma possiamo affermare che andiamo ben oltre, passando da quella che era una partecipazione astratta, limitata alla conoscenza di progetti dell'ente pubblico, a una partecipazione concreta, aperta a tutti i cittadini per contribuire, come già ricordato, alla formazione dell'atto decisionale e passare poi, con i patti di collaborazione, alla partecipazione diretta, pratica, operativa, mediante attività, anche manuali, effettuate dai volontari medesimi. L'azione e l'impegno dei cittadini attivi raggiunge la sua massima e nobile espressione nella misura in cui gli stessi sono, per dirla con la definizione di Arena:

*"[...] disinteressati in quanto vanno oltre il diritto di proprietà per prendersi cura di beni che sono di tutti".*

Poiché l'amministrazione condivisa può prevedere interventi di rigenerazione e valorizzazione di beni comuni, quali aree degradate o sottoutilizzate del territorio urbano o extraurbano, per esempio un quartiere di periferia, o un'area circostante una stazione ferroviaria o una stazione della metropolitana non più in servizio, oppure un parco con annessi edifici in disuso, potrebbe accadere che i cittadini attivi siano coinvolti in una co-progettazione degli interventi da attuare. In questi casi, aventi per oggetto la rigenerazione di parti importanti del territorio, occorrerà prestare attenzione alle finalità e a quanto concordato nel patto di collaborazione con cui si stabiliscono i rispettivi compiti nell'ambito della co-progettazione, per evitare che la riqualificazione comporti, alla fine, un utilizzo del bene fruibile solo a un *ristretto gruppo di soggetti*. Attenzione e vigilanza quindi, da esercitarsi da parte dei cittadini attivi, grazie ai principi costituzionali di partecipazione e sussidiarietà

previsti con gli articoli 3 c.2 e 118 c.4 Cost. Su questo aspetto ci è parso interessante e utile riportare una considerazione di Maria Rosaria Marella che così si esprime riferendosi agli interventi di riqualificazione delle aree urbane “[...] facendo leva sulla retorica della comunità creano *gentrification* e *gated communities*, nuove forme di spossessamento e di enclosures degli spazi urbani [...]”. (Marella, 2012), consentendo che venga a mancare “l’uso egualitario della città” (Marella, 2012) e degli spazi urbani come luoghi di socializzazione, o comunque destinati ad attività culturali.

La definizione di gentrificazione da parte di Raffaella Setti, della Redazione Consulenza Linguistica dell’Accademia della Crusca, rimanda al significato del termine tecnico *gentry*, di chiara origine anglosassone, attribuito alle classi in posizione intermedia tra nobili e proprietari terrieri. Da *gentry* si è passati poi a *gentrification*, riferito al *recupero di quartieri storici* e popolari in cui si sono insediati nuovi proprietari di ceto medio alto cui ha corrisposto un allontanamento dei precedenti occupanti e un cambiamento non solo delle condizioni degli abitanti, perciò del tessuto sociale, ma anche uno *snaturamento della struttura urbanistica* originaria:

*“Gentrification [...] recupero di quartieri storici e popolari da parte del ceto emergente che coinvolge allo stesso tempo identità urbanistica e tessuto sociale”.*

(Setti, 2018)

Valorizzare e recuperare i beni comuni, certo, ma attenzione a ogni possibile strumentalizzazione che possa mascherarsi dietro attività che, pur avendo finalità di interesse diffuso quale il recupero di una porzione di territorio, con il bene collettivo o comune e quindi con *l’arricchimento di tutti noi* hanno però poco o nulla a che fare.

## **1.6. Cittadini attivi (singoli e associati)**

Nel glossario di ogni regolamento sui beni comuni, non mancherà la definizione di Cittadini attivi, indispensabile per consentire agli enti locali di stabilire quali soggetti potranno avanzare proposte e poi sottoscrivere con essi patti o accordi di collaborazione. Definizione che espliciterà i soggetti individuati dal citato art. 118 c. 4 Cost. laddove questo richiama Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni affinché favoriscano l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale. Una volta che la definizione di cittadini attivi sia espressamente richiamata dal regolamento, gli uffici sono messi nella condizione di istruire i necessari procedimenti (rapporti informativi, delibere, determinazioni) con riferimento all’ordinamento dell’ente. E non solo l’art. 118, ma anche l’art. 3 della Costituzione (come abbiamo visto nell’introduzione) detta principi per l’attuazione dei quali si espliciterà la definizione di cittadini attivi nel regolamento quale strumento per consentire la loro effettiva partecipazione. La definizione di Cittadini attivi cui si potrà ricorrere nell’articolo del regolamento rubricato *definizioni* potrà essere la seguente:

*Cittadini attivi: tutti i soggetti, singoli, associati o comunque riuniti in formazioni sociali, anche informali o di natura imprenditoriale, che indipendentemente dai requisiti riguardanti la residenza o la cittadinanza si attivano per periodi di tempo anche limitati*

*per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni urbani ai sensi del presente regolamento.*

Ovviamente i comuni potranno adottare definizioni più sintetiche, ad esempio:

*Cittadini attivi: tutti i soggetti, singoli, associati o riuniti in formazioni sociali, anche di natura imprenditoriale, comunque consentite dall'ordinamento costituito, che si attivino per la cura e la valorizzazione dei beni comuni della città, ai sensi del presente regolamento.*

Una definizione più articolata scaturita durante l'iter di approvazione della seconda versione del "Regolamento sui beni comuni" approvato dal Comune di Livorno con la delibera di CC del 4-4-2019 è la seguente:

*Cittadini attivi: tutti i soggetti singoli o costituiti in forme associative, quali le associazioni, comitati, fondazioni, cooperative, organi di partecipazione democratica, organizzazioni e realtà di volontariato riconducibili all'area del "Terzo Settore" (o settore No profit), anche di natura imprenditoriale e/o a vocazione sociale nonché istituti scolastici di ogni ordine e grado, che si attivano per l'amministrazione condivisa dei beni comuni urbani ai sensi del presente regolamento. I cittadini attivi anche con caratteristiche imprenditoriali o professionali, non devono ricavare vantaggi economici o esclusivi a seguito dell'attività sui beni comuni.*

*I cittadini attivi possono comunque svolgere l'amministrazione condivisa avente a oggetto beni comuni urbani immateriali quali ad esempio progettazione e proposta di semplici applicativi informatici per la comunicazione o informazione di attività di interesse collettivo, progettazioni di programmi di gestione o di amministrazione di beni comuni, modalità di rilevazione e monitoraggio dello stato del territorio con particolare riferimento ai beni comuni, [...].*

Suddetta definizione è da leggersi in combinazione con il successivo art. 4 c.2 del regolamento del Comune di Livorno laddove viene *estesa ai cittadini singoli* la possibilità di fare proposte di attività per l'amministrazione condivisa: "I cittadini singoli possono svolgere interventi di amministrazione condivisa dei beni comuni secondo le modalità definite e disposte dall'art. 2 lett. d) e d-1) del presente regolamento". Questa definizione, come altre parti del regolamento, lo vedremo più avanti, si presta a formulazioni differenziate da parte dei Comuni. Del resto, già dopo l'approvazione del primo regolamento approvato dal Comune di Bologna, nonostante alcuni comuni lo recepissero integralmente nel proprio ordinamento, veniva raccomandato di adattare il contenuto, di quello che allora venne definito lo *schema tipo*, alla struttura e dimensione organizzativa dell'ente, all'estensione territoriale ed alla consistenza demografica, alla sensibilità verso alcuni beni piuttosto che altri, alla realtà socioeconomica presente sul territorio. Il Comune di Livorno ha inserito i cittadini singoli tra i cittadini attivi nel testo approvato il 4 aprile 2019, a distanza di un anno e mezzo dal regolamento approvato il 19 ottobre 2017, a conferma della necessità di valutare e anche adeguarsi sia alla realtà locale che all'organizzazione degli uffici quali soggetti chiamati a sottoscrivere i patti di collaborazione con i proponenti. Nel momento in cui iniziamo (come gruppo di lavoro) a valutare le possibili criticità, ipotizzando le problematiche che si sarebbero poi presentate, ci domandavamo come inquadrare, dal punto di vista giuridico, il soggetto cui ricondurre la responsabilità in caso di danni o infortuni subiti o causati, dal volontario che agisse come singolo non facendo parte di un organismo strutturato, quale



un'associazione. Dopo la fase sperimentale, espressamente (ed opportunamente) prevista dalla prima versione del regolamento approvato a ottobre 2017, prendemmo atto di regolamenti di cui si erano dotati altri comuni analizzando come erano stati costruiti i patti di collaborazione riflettendo ulteriormente sul richiamo espresso dall'art. 118 c. 4 Cost. in ordine al coinvolgimento dei cittadini singoli. Vennero valutate con attenzione le sollecitazioni provenienti dalla comunità locale affinché anche coloro che si proponessero a titolo individuale per svolgere attività sui beni comuni, trovassero nel regolamento esplicito riconoscimento. Approfondendo la questione, con l'intenzione di garantire, in caso di sinistro, il volontario singolo tutelando nel contempo anche l'azione del Comune, vedemmo la possibilità di avvalersi del contratto di assicurazione già in essere, tra l'ente e una compagnia assicurativa, la cui polizza prevedeva la copertura dai rischi di infortuni per cittadini singoli impegnati in attività volontarie espressamente e formalmente concordate con il Comune (nella fattispecie si trattava di una polizza a tutela di anziani pensionati, che si erano offerti come volontari per svolgere attività individuate dalle Circoscrizioni prima che queste venissero soppresse nei Comuni con meno di 250.000 abitanti). Il regolamento fu così integrato estendendo ai singoli la possibilità di avanzare richieste/proposte di amministrazione condivisa di beni comuni prevedendo che le attività svolte consistessero in lavori di semplice esecuzione, pur consapevoli che il rischio zero di possibili incidenti si ha solo in assenza di qualsiasi forma di attività.

Ho inteso soffermarmi ed esporre integralmente l'esperienza di Livorno, proprio per sottolineare come, indipendentemente da quanto venga fatto in altri Comuni, sia indispensabile che ogni amministrazione segua un proprio percorso valutando la propria realtà organizzativa, procedurale, le esperienze pregresse, affinché funzionari e dirigenti siano messi nella condizione di sottoporre poi, agli organi politici, proposte operative aventi per oggetto questa nuova forma di rapporto di collaborazione tra pubblico e privato. Credo che ancora oggi, come avveniva nei primi anni in cui gli enti locali hanno iniziato a dotarsi dei regolamenti sui beni comuni, oltre all'autonoma valutazione della propria situazione, cui ho più volte accennato, laddove, in esito al procedimento istruttorio finalizzato alla redazione della proposta regolamentare sull'amministrazione condivisa, risultino questioni non condivise dagli uffici, è preferibile approvare un regolamento improntato alla cautela e prudenza che consenta comunque di iniziare a ricevere proposte e sottoscrivere patti di collaborazione, piuttosto che rimanere senza regolamento a causa di valutazioni contrastanti e opposte da parte di componenti degli organi politici e burocratici su questioni che invece possono essere rimandate, oppure avere una formulazione, come abbiamo detto, più prudente.

Come il lettore potrà verificare facilmente tramite i consueti motori di ricerca disponibili in internet o accedendo al sito di Labsus dove sono riportati i regolamenti di enti che li hanno approvati, si possono trovare numerosi esempi da cui trarre utili indicazioni e suggerimenti.

## 1.7. Proposta di collaborazione

Constatato che disciplinare l'amministrazione condivisa avvalendosi dell'istituto regolamentare è coerente con l'ordinamento generale e dopo aver esaminato la definizione di cittadini attivi, andiamo adesso a vedere in cosa consiste la proposta di collaborazione per attività sui beni comuni. Gli uffici, in fase istruttoria, valuteranno la tipologia di richiesta accogliendola o respingendola qualora questa non sia coerente con il regolamento oppure contrasti con altra normativa. Nel caso del nostro regolamento si prevede che la proposta per attività di amministrazione condivisa possa scaturire *spontaneamente* da parte dei cittadini attivi oppure che sia *presentata in esito a una sollecitazione*, a un invito o avviso promosso dall'ente dopo che questi, individuato uno o più beni comuni, ne dia comunicazione alla cittadinanza affinché si possano presentare proposte con le modalità stabilite e rese note nell'avviso. Come avremo modo di vedere più avanti, quando andremo a individuare i contenuti della "pagina web dedicata all'amministrazione condivisa", il Comune metterà i cittadini nelle condizioni di presentare le richieste/proposte fornendo una *modulistica di orientamento* e indicando modalità, tempi, forme di presentazione. In linea generale ogni proposta dovrà contenere la titolarità del soggetto proponente (presidente o legale rappresentante di associazione, comitato, singolo cittadino e così via), l'indicazione e definizione del bene comune, la tipologia di intervento e attività che si intendono svolgere, le motivazioni e quindi le finalità e obiettivi perseguiti. La proposta conterrà poi un sintetico quadro descrittivo indicante le risorse economiche e logistiche disponibili, specificando la tipologia e natura del sostegno richiesto all'amministrazione comunale, ad altri enti pubblici oppure a privati. Le proposte di collaborazione possono essere presentate per lo stesso bene comune, da più soggetti poiché ognuno di questi potrebbe presentare progetti con attività tra loro differenti. Facciamo un esempio: nel caso in cui il bene comune preso in considerazione sia un giardino pubblico ci potrà essere un'associazione che si propone per prendersi cura della pulizia integrativa del parco magari anche provvedendo alla piantumazione di essenze floreali d'intesa con l'ufficio comunale preposto alla manutenzione del verde, mentre un'altra associazione si proporrà di valorizzare lo stesso giardino con attività ludico ricreative e culturali. In questo caso l'ente locale potrà proporre alle due formazioni di cittadini attivi la sottoscrizione di un unico patto di collaborazione ma potrebbe anche accadere che le due associazioni vogliano sottoscrivere patti di collaborazione separati individuando singole attività, compiti e soprattutto differenziando le responsabilità. Il Comune può accogliere favorevolmente questa eventuale seconda ipotesi di accordo. Ove ci siano proposte pressochè identiche per uno stesso bene, il Comune proporrà ai proponenti di svolgere le attività collaborando in intesa tra loro. Nel caso in cui le parti non raggiungano un accordo vi potrà essere una *comparazione* sulla qualità delle singole proposte.

## 1.8. Patto di collaborazione e baratto amministrativo

Proseguiamo con la verifica dei contenuti del regolamento, e in particolare, come abbiamo detto in premessa, dei nuovi vocaboli che, suscitando incertezza, possono rallentare od anche ostacolare la redazione e l'approvazione dei regolamenti stessi. Abbiamo già visto



alcuni di questi vocaboli che costituiscono l'ossatura del regolamento sull'amministrazione condivisa. Passiamo adesso ai *patti di collaborazione* che ne sono lo strumento attuativo. Con i patti di collaborazione si concretizza l'integrazione sociale nella sua più ampia accezione, si costruiscono le basi di un nuovo modo di stare insieme, per un nuovo rapporto tra P.A. e comunità con cui si concorda, muovendosi su un piano paritetico, volontario, in assenza di qualsiasi obbligo o imposizioni di legge o per esigenze economiche individuali o per oneri tributari insoluti o dovuti (e vedremo la ragione di questa specifica condizione) cosa fare e come farlo.

I patti che tutti noi conosciamo sono senz'altro i Patti Lateranensi (Concordato tra Stato e Chiesa), meno conosciuti saranno i Patti agrari, oppure, andando a tempi più recenti e in ambito più strettamente giornalistico-politico ricorderemo il così detto Patto del Nazareno. Ci sono poi i patti territoriali (incentivi del Ministero per lo sviluppo economico agli imprenditori), o ancora più recentemente "Il patto per l'inclusione sociale". Magari invece conosciamo il vocabolo usato in locuzioni di uso frequente, nel parlato quotidiano: "avevamo stretto un patto di amicizia"; "farò questa cosa a patto che tu..."; "non sei stato ai patti e quindi ora non farò più nessun accordo con te"; etc... Dei patti di collaborazione e di amministrazione condivisa dei beni comuni credo che la maggior parte di noi abbia iniziato ad averne conoscenza dal 2014, successivamente all'approvazione del regolamento da parte del Comune di Bologna del 19 maggio dello stesso anno e a seguito dell'attività di promozione e divulgazione di questa nuova materia tramite l'Associazione Labsus per la costruzione di una rete di Comuni che, oltre a dotarsi del regolamento, potessero scambiarsi idee ed esperienze. Tornando alla definizione di patto di collaborazione, possiamo dire che, come nei casi cui abbiamo accennato prima, anche nell'amministrazione condivisa il patto consiste, in sostanza, in un accordo che avrà come protagonisti due soggetti rappresentati dal Comune e dai cittadini attivi. Considerando quanto fino a ora detto circa la necessaria presenza di varie condizioni quali la sussistenza di una situazione di pariteticità, tra le parti non deve sussistere subalternità di tipo economico dovuta a una condizione debitoria o di necessità da parte di alcuno. Questa è una condizione, da cui non si può prescindere, che presuppone non ci possa essere amministrazione condivisa nel caso in cui i cittadini attivi intendano prendersi cura di un bene di uso e interesse collettivo, a condizione che, come a volte si è sentito nel corso d'incontri o sentito e letto sui media, l'ente locale, riduca o estingua un debito contratto con l'ente medesimo attuando così quello che viene definito "**baratto amministrativo**". La definizione di "baratto amministrativo" è entrata nel lessico di questi ultimi anni in esito all'approvazione dell'art 24 del DL 133/2014 convertito in legge 164/2014, poi abrogato e sostituito dall'art. 190 del D.lgs. 50/2016 (codice dei contratti) che ha introdotto la possibilità, per il cittadino, di svolgere lavori utili (per es. pulire un giardino pubblico o un'aiuola) *barattando* questo servizio con il debito contratto con il Comune al quale deve pagare multe o tasse comunali. L'entrata in vigore di questo istituto ha causato, all'inizio, fraintendimenti e applicazioni erronee; si veda in questo proposito la sentenza della Corte dei Conti, Emilia-Romagna, deliberazione n. 27/2016/PAR (alla quale si rimanda il lettore per una completa lettura e maggiore comprensione), secondo cui gli amministratori che usano il c.d. baratto amministrativo potrebbero provocare un danno erariale all'ente laddove venissero sanati

debiti già contratti. La frase riportata di seguito, contenuta nella deliberazione 27/2016 citata, non pare lasciare dubbi:

*Non si ritiene, viceversa, ammissibile la possibilità di consentire che l'adempimento di tributi locali, anche di esercizi finanziari passati confluiti nella massa dei residui attivi dell'ente medesimo, possa avvenire attraverso una sorta di datio in solutum ex art. 1197 c.c. da parte del cittadino debitore che, invece di effettuare il pagamento del tributo dovuto, ponga in essere una delle attività previste dalla norma e relative alla cura e/o valorizzazione del territorio comunale.*

(Corte dei Conti, Emilia-Romagna, deliberazione n. 27/2016/PAR)

Per la finalità sottesa in questi scritti, non interessano le modalità di attuazione del baratto amministrativo né, tanto meno, la legittimità di questo, trovando riscontro nella legge richiamata in precedenza. Ci interessa invece sottolineare che la cura dei beni comuni deve essere spontanea e non come conseguenza di una scelta che un soggetto, il cittadino attivo, decide di fare in quanto finalizzata all'estinzione, o alla riduzione di un debito contratto, o anche allo scambio e *quindi al baratto*, tra ciò che questi deve corrispondere all'ente come tributo e l'attività svolta su un bene pubblico, pur se nell'interesse della comunità. L'attività sul bene comune dovrà essere di totale volontarietà e spontaneità, incondizionata, gratuita, quindi in assenza di un qualsiasi corrispettivo per l'attività che viene svolta in forma sussidiaria delle funzioni dell'ente. Durante la redazione dei contenuti del patto, questi dovranno essere concordati dall'ente e dai cittadini attivi. Può sembrare un'ovvietà ma non è così, o perlomeno la condizione pattizia non è scontata se consideriamo come si è articolato per secoli il rapporto tra P.A. e cittadini. Un rapporto che era conseguenza di un assunto semplice: i beni sono privati oppure pubblici. Se sono privati sarà il proprietario che ne disporrà come ritiene opportuno, nei limiti consentiti dalla legge, per trarne il massimo vantaggio economico. Se invece i beni sono pubblici allora sarà lo Stato, nelle sue diverse articolazioni, che provvederà ad amministrarlo secondo la legge, stabilendone la destinazione e quindi le finalità, in relazione al valore, all'ubicazione, alle peculiarità, alla storia e alla tipologia di tale bene pubblico.

A differenza dei patti di collaborazione per la cura del bene comune, le concessioni per l'uso di beni pubblici sono provvedimenti amministrativi mediante i quali i soggetti privati si assumono i rischi economici della gestione di un servizio o, come nel nostro caso, di un bene. Ne consegue che i patti non saranno conseguenza di un appalto, né convenzioni o concessioni. Ma come succede per ogni genere di accordo nel quale viene dettagliato cosa deve essere fatto e da chi, anche il patto dovrà contenere elementi essenziali con i quali si stabiliranno le rispettive responsabilità, la tipologia di interventi, le modalità di esecuzione, le prescrizioni, i divieti, la durata del patto stesso, gli oneri di gestione (utenze), la possibilità di rinnovo e quant'altro ritenuto utile e condiviso tra le parti. In ogni caso, i cittadini e il Comune concorderanno tutto quello che è necessario ai fini della realizzazione degli interventi. Si possono trovare vari esempi, circa la natura giuridica del patto di collaborazione o, più che di esempi si tratta di vere e proprie esperienze realizzate dai comuni che hanno approvato e poi avviata l'attuazione del regolamento. Un Comune di una città capoluogo, per esempio, è ricorso nel suo regolamento a una formulazione in cui per la definizione dei patti è richiamato

l'art. 11 della L. 241/90 rubricato "Accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento". In questo caso il comune suddetto nello stesso patto di collaborazione lo definisce quale:

*accordo, stipulato ai sensi dell'art. 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241, attraverso il quale i cittadini attivi e il Comune definiscono l'ambito e le caratteristiche della collaborazione finalizzata ad attuare gli interventi di cura e valorizzazione dei beni comuni della città.*

Diversamente, nella misura in cui non viene fatto alcun riferimento a norme di legge alle quali possa essere ricondotto il patto di collaborazione, nel prototipo di regolamento elaborato da Labsus si ricorre a una formulazione sintetica e di facile interpretazione:

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, gestione condivisa e rigenerazione dei beni comuni.*  
(Prototipo Labsus art.5 c.1)

Si richiama adesso un commento di presentazione del prototipo di Labsus, sulla definizione di patto di collaborazione che ne dà Fabio Giglioni sul sito internet della stessa Associazione Labsus:

*Su altro piano si evidenzia l'eliminazione del riferimento dei patti all'attività amministrativa non autoritativa perché fonte di confusione e pericolosamente equivoca anche alla luce di nuovi istituti previsti dal codice dei contratti pubblici, da cui è bene tenere distante i patti di collaborazione.*  
(Giglioni, 2017)

Tuttavia, rispetto a questa indicazione c'è un'altra definizione disponibile sul "Manuale amministrazione condivisa dei beni comuni per l'agenda digitale della Regione Emilia Romagna"<sup>3</sup> che ricondurrebbe il patto di collaborazione nell'ambito della disciplina di cui alla Legge 241/90:

*Dal punto di vista giuridico-formale, il patto di collaborazione è da ritenere oggetto di disciplina pubblicistica, massimamente riconducibile alla figura dell'accordo ex art. 11, L. 241/1990, che, tuttavia, è declinata, in questo caso, in modo peculiare, quale "accordo necessario" o "a collaborazione necessaria", stipulato a fronte di un procedimento amministrativo sui generis.*  
(Manuale per l'Amministrazione condivisa dei beni comuni, s.d.)

Considerato che con il regolamento si vuole, non solo dotare il Comune di uno strumento giuridico per consentire l'amministrazione condivisa, ma anche raggiungere semplificazione, facilitazione, snellezza e riduzione dei tempi del procedimento, il richiamo all'art. 11 della legge 241 del 1990 potrebbe non sortire questo effetto dato che non si può

---

<sup>3</sup> Il "Manuale" cui si fa riferimento, come si può leggere nella premessa dello stesso, scaturisce dalla richiesta rivolta da Lepida (società in house della Regione E.R.) a Labsus di "riflettere su concetti ed esperienze dell'amministrazione condivisa dei beni comuni...". Uno strumento "pensato per contribuire a supportare i processi collaborativi che la Regione E.R. e molti enti locali stanno portando avanti tramite l'agenda digitale, regionale e locale." (Manuale per l'Amministrazione condivisa dei beni comuni, s.d.)

prescindere da quanto espressamente e chiaramente indicato al c. 4-bis dello stesso art. 11 laddove stabilisce che:

*A garanzia dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa, in tutti i casi in cui una pubblica amministrazione conclude accordi nelle ipotesi previste al comma 1, la stipulazione dell'accordo è preceduta da una determinazione dell'organo che sarebbe competente per l'adozione del provvedimento.*

(L. 241/1990 art. 11 c. 4-bis)

Ed allora, cosa si vuole dire con questo? Che dopo tutta una serie di passaggi e confronti tra cittadini attivi ed ente locale quali un avviso oppure una sollecitazione da parte del comune, per la presentazione della o delle proposte, la loro pubblicazione sul sito dell'ente, la valutazione di queste, il confronto tra comune e proponente, la redazione e condivisione della bozza di patto e infine la sua approvazione di questo da parte della giunta comunale si dovrà ricorrere a un ulteriore atto dirigenziale<sup>4</sup> propedeutico alla successiva sottoscrizione del patto di collaborazione? Atto dirigenziale che, per essere perfezionato necessiterà di un ulteriore iter nell'ambito del procedimento complessivo. Francamente può risultare un iter complesso tenuto conto che nei regolamenti generalmente adottati, come pure nel prototipo di Labsus si fa richiamo alla "proporzionalità" stabilendo che:

*"l'amministrazione commisura alle effettive esigenze di tutela degli interessi pubblici coinvolti gli adempimenti amministrativi, le garanzie e gli standard di qualità richiesti per la proposta, l'istruttoria e lo svolgimento degli interventi di collaborazione, semplificando al massimo il rapporto con i cittadini attivi".*

(Prototipo Labsus art. 3 "Principi generali" lett. h)

Volendo fornire un supporto a coloro che intendono avviare un percorso di verifica della fattibilità e delle modalità di approvazione del regolamento, per quanto concerne la definizione di patto di collaborazione potremmo dire che, in assenza di un auspicato intervento normativo, ove i regolamenti adottati riconducano i patti di collaborazione nell'ambito della legge 241/90 art.1 c.1-bis e art. 11, difficilmente si potrà prescindere dalla procedura di cui al comma 4-bis dell'art. 11 in ordine all'assunzione di una determinazione dell'organo competente per l'adozione del provvedimento. Il legislatore regionale della Toscana ha inteso dare soluzione alla questione con la LRT n. 71/2020 del 24 luglio in quanto ha espressamente stabilito all'art. 8 c. 6 della legge quanto segue: "Il patto di collaborazione è concluso ai sensi dell'articolo 1, comma 1 bis, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme sul procedimento amministrativo)" precisando che, ed è questa parte conclusiva del comma 6 che ci interessa in modo particolare: " [...] e, ove ne ricorrano le condizioni, si applica l'articolo 11 della medesima l. 241/1990."<sup>5</sup> Quindi è rimesso ai comuni di valutare se *ne ricorrano le*

<sup>4</sup> In linea generale la determina o determinazione è un atto amministrativo adottato da un dirigente con valenza esecutiva. La delibera o deliberazione è un atto amministrativo adottato da un organo collegiale (pubblico o privato) con la quale si esprimono indirizzi politico-amministrativi con cui si approvano regolamenti, disciplinari, il bilancio dell'ente, l'assegnazione delle risorse (Peg), degli obiettivi (PDO), a cui, in alcuni casi, possono seguire le determine dirigenziali.

<sup>5</sup> 6. Il patto di collaborazione è concluso ai sensi dell'articolo 1, comma 1 bis, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme sul procedimento amministrativo) e, ove ne ricorrano le condizioni, si applica l'articolo 11 della medesima l. 241/1990.

*condizioni* per procedere come stabilito dal comma 4-bis della L. 241/90, così escludendo che ne sia data sempre e comunque l'applicazione. E poiché il comma 4-bis rimanda alle “[...] ipotesi previste al comma 1 [...]” lasciando così la responsabilità al funzionario o dirigente, pensiamo che sia stata prodotta un'altra condizione d'incertezza. I Comuni che non abbiano norme regionali cui fare riferimento potranno ricorrere alla definizione di patto di collaborazione del prototipo Labsus -che abbiamo visto prima - con cui le singole amministrazioni e le parti concordano ogni condizione per attuare l'amministrazione condivisa di beni comuni<sup>6</sup>.

In rete e sul sito di Labsus, sono disponibili molti esempi di patti sottoscritti da enti locali che si sono dotati del regolamento, in cui si possono visualizzare patti di collaborazione di varie tipologie.

### 1.9. Beni Comuni

Veniamo adesso ai **beni comuni**, verso cui è diretta l'azione dei cittadini attivi attraverso i patti di collaborazione. Nei vari incontri tenutisi all'interno del gruppo di lavoro interdipartimentale e con soggetti esterni all'amministrazione comunale, ma anche con i cittadini, alla domanda che cosa fossero i beni comuni, la risposta più frequente era che i beni comuni sono beni pubblici. La risposta non può certo dirsi errata, tuttavia limiterebbe quello che possiamo definire, l'ambito d'intervento dell'amministrazione condivisa e del regolamento. Per definire e riconoscere quelli che sono i beni comuni Arena ricorre alla definizione di bene comune come

*“quel bene che, se arricchito arricchisce tutti ma che invece se è impoverito tutti saranno più poveri”.*  
(Arena, 2015)

La definizione “beni comuni” suscita in ognuno la percezione di un bene che appartiene a tutti, alla comunità e Aristotele, già nel quarto secolo A.C., esprimeva la sua preoccupazione per quelli che sono i beni di tutti nel libro II della “Politica” con queste parole:

*Ciò che è comune alla massima quantità di individui riceve la minima cura. Ognuno pensa principalmente a sé stesso e quasi per nulla all'interesse comune.*  
(Aristotele, Politica)

È evidente come il grande pensatore non intendesse dare una definizione dei beni comuni così come la possiamo intendere oggi, tuttavia questo ragionamento consente di introdurre il lettore verso un ulteriore argomento sulla questione bene comune o *commons*. Pur non volendo disquisire né in termini giuridici né storico-sociali-culturali sulla definizione di bene comune, vorremmo comunque rappresentare come su questo argomento si sia sviluppata nel corso di due millenni una discussione, tuttora aperta, su cosa e quando un bene possa dirsi comune cioè *di tutti*, poiché sono da intendersi comuni quei beni che diventano tali in un continuo divenire, in esito ad un lento progredire e al mutare della sensibilità di ognuno

---

<sup>6</sup> 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, gestione condivisa e rigenerazione dei beni comuni. (Prototipo Labsus art.5 c.1)

di noi, all'evoluzione normativa, al progresso tecnologico, filosofico, culturale. Quello che si vuole affermare è che un determinato bene come ad esempio l'acqua, un bosco, un fiume, la costa, piuttosto che il decoro o la cultura, solo da qualche decennio hanno iniziato a ricevere la dovuta attenzione e cura assumendo un valore proprio che va oltre l'essere astratto oppure concreto prescindendo anche dalla proprietà di questo, così come richiama la Cass. Civ. Sez. Unificate nella sentenza 3665/2011 su cui torneremo, secondo cui sono da intendersi comuni quei beni "[...]prescindendo dal titolo di proprietà che risultino, funzionali al perseguimento e al soddisfacimento degli interessi della collettività e alla realizzazione dello Stato sociale".

Volendo semplificare la *definizione di beni* potremmo dire che questi sono stati da sempre divisi in due categorie: beni privati oppure beni pubblici e come tali soggetti all'autorità, o alla disciplina, esclusiva dello Stato. Fin dai tempi dell'antica Roma troviamo riferimenti se non ai beni comuni come li intendiamo adesso, quanto meno ai "Beni Pubblici".

*"Nel sistema giuridico romano erano res publicae quelle in proprietà del populus romanus: tra queste si distinguevano le res in pecunia –o in patrimonio– populi Romani, e le res in publico usu. Le res publicae non erano oggetto di negozi patrimoniali inter privatos: tuttavia, mentre le res in patrimonio populi Romani potevano, in determinate ipotesi, essere oggetto di commercio tra privati, le res in publico usu, destinate all'uso collettivo, ne erano sempre escluse. Anche nel sistema giuridico romano, dunque, esistevano due species del genus 'beni pubblici', distinte per l'essere o no destinate all'uso di tutti."*

(Sanna, 2006)

Successivamente, durante un lungo percorso nei secoli, passando per il Medioevo per poi arrivare alla Rivoluzione borghese del 1789 e al periodo liberale in cui era inammissibile pensare a beni soggetti alla titolarità di più soggetti in quanto, così era il pensiero di allora, la proprietà collettiva di un bene avrebbe impedito la capacità produttiva di questo causando un'inversione del processo di sviluppo sociale ed economico. È dunque facile comprendere come questi concetti implicassero considerazioni, scontri e confronti sul modo di intendere l'organizzazione sociale dello Stato e si capisce come tali considerazioni, in ordine alla gestione dei beni, fossero oggetto di ragionamenti contrapposti che caratterizzarono importanti temi filosofici, culturali e scontri non solo politici dell'800 e del secolo XIX, anche all'interno di correnti di pensiero provenienti da una stessa matrice. Passando dal socialismo utopistico a quello scientifico e poi all'esperienza capitalista e delle democrazie popolari, concetti che meriterebbero un'analisi ben più approfondita, giungiamo agli anni '60 del secolo scorso durante il quale la questione dei beni comuni o *commons*, venne affrontata con analisi che portarono a esiti e conclusioni diverse tra loro, da Garret Hardin e Elinor Ostrom. Hardin, ecologo statunitense particolarmente conosciuto per il suo saggio "La tragedia dei beni comuni" (Tragedy of the commons) giunge alla conclusione che un bene comune, quindi non escludibile e rivale nel consumo (cioè, rispettivamente, con l'impossibilità di estromettere soggetti terzi dalla fruizione del bene e la non incompatibilità del suo consumo da parte di altri), soggetto al libero utilizzo da parte di tutti, sarà *utilizzato indiscriminatamente* per finalità e benefici individuali. Quello che Hardin definisce come saccheggio del bene, con il conseguente depauperamento del bene stesso proprio per la sua impossibilità di rigenerarsi. Secondo Hardin lo Stato interviene nella gestione del bene, che diviene di proprietà pubblica,



quando non ci sono più le condizioni per un'appropriazione privata che generi profitto. Sarebbe infatti solo il privato che, avendo interesse a mantenere produttivo un bene per trarne un guadagno, ne garantisce l'integrità preservandolo dal *depauperamento*. Il guadagno (surplus), generato dall'utilizzo esclusivo del bene, potrà a sua volta essere re-investito per il miglioramento del bene medesimo con vantaggi anche per la collettività. Hardin ci pare ritenga che solo la *privatizzazione* delle risorse, oppure la *proprietà pubblica* possa garantire la sopravvivenza del bene (la dicotomia cui abbiamo già accennato) e non la gestione comune. Diversamente da Hardin, *Elinor Ostrom*, prima donna ad aver ricevuto un Premio Nobel in economia nel 2009, politologa statunitense insignita del riconoscimento insieme a Oliver Williamson, per l'analisi della governance e, in particolare, delle risorse comuni, *ipotizza*, tra stato e mercato, *una terza via* e cioè una "gestione comunitaria" alternativa alla dualità stato-mercato.

[...] *Quella di Ostrom è una teoria complessiva che identifica le condizioni che devono valere affinché una gestione "comunitaria" possa rimanere sostenibile nel lungo termine. Una lezione di particolare importanza oggi a proposito dei beni collettivi globali, come l'atmosfera, il clima [...].*  
(Massarutto, 2009)

Con questa breve descrizione certamente degna di ben altro approfondimento con cui si è fatto riferimento agli studi effettuati con risultati contrapposti da Hardin e dalla Ostrom, si è voluto, da una parte evidenziare come *non sia argomento limitato agli ultimi anni* l'attenzione alle forme di gestione per la cura e salvaguardia di beni comuni anche se, come è logico pensare, la Ostrom non faceva riferimento come bene comune a un'aiuola oppure un aula scolastica non utilizzata o alla cura di una piazza per dare decoro agli spazi urbani abbandonati o non utilizzati. Dall'altra si è inteso sottolineare come da tempo si volesse proporre un modello di gestione dei beni di interesse pubblico che, oltre allo Stato e al mercato (o al privato), individuasse una terza possibilità quale la gestione del bene da parte di una comunità a condizione che ci fosse il rispetto di precisi doveri, che ci fosse un controllo e quindi la possibilità di comminare sanzioni estromettendo dall'utilizzo del bene colui che non rispettasse le regole stabilite dalla comunità.

La Ostrom, in «Governing the Commons», fissa alcune condizioni che consentono ai beni comuni di essere utilizzati da una comunità di cittadini. I criteri o principi da lei enunciati sono otto:

1. Confini chiaramente definiti per indicare chi ha accesso ai beni comuni (Common-pool resources; CPRs);
2. Regole di appropriazione e fornitura adeguate al contesto locale;
3. Modalità di scelta collettiva tali da permettere alla maggior parte dei membri della comunità di partecipare al processo decisionale;
4. Monitoraggio efficace (in cui chi monitora risponde ai membri della comunità o coincide con i medesimi);
5. Sanzioni graduate per chi viola le regole operative della comunità;
6. Meccanismi di risoluzione delle controversie economici e rapidi;
7. Autodeterminazione della comunità riconosciuta dalle autorità sovraordinate;

8. Imprese con struttura a piramide rovesciata. I beni comuni di grandi dimensioni hanno una struttura a più livelli in cui quelli locali di dimensione minore si trovano nella parte più in basso.

(Elinor Ostrom's Eight Commons Governance Design Principles, 2013; traduzione Nostra)

Si sono voluti menzionare gli otto principi per la governance dei commons come enunciati dalla Ostrom, in quanto ne ricorrono gli elementi essenziali nelle condizioni che, adeguate alla tipologia di bene comune, sono riportate e previste nel patto di collaborazione (e dunque sottoscritte dai rappresentanti del Comune e dei cittadini attivi).

Come già detto, lo scopo di questo lavoro è di fornire elementi di conoscenza che possano rispondere a quelle domande che inevitabilmente ci poniamo nel momento in cui iniziamo il percorso di approvazione del regolamento. E dunque: ma i beni comuni quale riconoscimento (riscontro) giuridico hanno? Andiamo avanti. L'art. 42 c.1 Cost. afferma che la proprietà è pubblica (art. 822 c.c.) o privata (art. 832 c.c.) in coerenza, pertanto, con la categorizzazione del 1942, codice civile Libro III°: Beni Privati o Beni Pubblici (oltre che ecclesiastici). Ed è proprio tenendo conto di questa definizione che molti, da tempo, ritengono non più rispondente al cambiamento, soprattutto culturale, intercorso dai primi anni quaranta del secolo scorso a oggi, che presso il Ministero della Giustizia, con Decreto del 21 giugno 2007, venne istituita la Commissione Rodotà per la presentazione di un disegno di legge delega per la modifica delle norme sui beni pubblici e quindi per la revisione della codificazione in materia, in esito ai cambiamenti in ogni campo e settore intervenuti dopo il 1942, che rendevano superata la parte del codice civile relativa ai beni pubblici come allora furono definiti. La proposta elaborata dalla Commissione rimanda a una classificazione di tali beni legata alla natura economico-sociale di questi, diversa da quella tradizionale, fra demanio e patrimonio indisponibile e mette in relazione la parte del Codice civile che riguarda i beni pubblici con i principi fondamentali della Costituzione, attraverso la loro utilità in rapporto alla soddisfazione dei diritti della persona e al perseguimento di interessi pubblici essenziali. Ovviamente il d.d.l. rimanderebbe al governo il compito di darne forma e contenuti con un decreto legislativo. In esito alla proposta elaborata dalla commissione si sono tuttavia create due opposte correnti di pensiero. Una di condivisione delle conclusioni cui giunse la commissione e del d.d.l., con l'avvio di una raccolta di firme come progetto di legge di iniziativa popolare annunciata nella G.U. n. 294 del 19-12-2018, l'altra, contrapposta alla prima, esprime forti perplessità se non addirittura contrarietà al d.d.l., soprattutto per il fatto che questo si prefigge di abrogare la categoria stessa di demanio prevedendo invece, in luogo di questo, tre nuove tipologie di beni pubblici: (a) i beni ad appartenenza pubblica necessaria; (b) i beni pubblici sociali; (c) i beni pubblici fruttiferi. Nella prima categoria sono compresi spiagge, reti stradali, frequenze, acquedotti, porti e aeroporti. La contrarietà al d.d.l. nascerebbe soprattutto per il fatto che in questa non sono compresi i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque pubbliche che oggi invece, in base all' articolo 822 cc, sono demaniali. Il "Forum Italiano dei movimenti per la terra e il paesaggio" in un articolo del 4 gennaio 2019, commentando il d.d.l. della "Commissione Rodotà", evidenzia quello che a loro giudizio appare un grave errore esprimendosi come segue:



*Il terzo errore che vogliamo ricordare (ma tanti se ne possono ancora rintracciare) è quello di aver tolto ogni forma di “partecipazione” popolare alla “gestione” dei beni comuni. Su questo punto molto si è scritto. E il premio Nobel conferito alla Ostrom riguardava proprio questa materia: la gestione dei beni comuni da parte delle collettività. Ma su questo importante tema, il disegno di legge tace.*

(Forum commissione Rodotà 2019)

Per il nostro lavoro appare comunque interessante che la Commissione Rodotà individui una connessione tra le utilità dei beni per la soddisfazione dei diritti della persona con il perseguimento di interessi pubblici essenziali. Qualunque potesse essere l'esito del d.d.l. e del successivo decreto legislativo, resta il fatto che, a distanza di 13 anni siamo ancora fermi alle norme del 1942. Così, anche questa volta, come troppe volte accade nel nostro Paese, in assenza di interventi del legislatore, è il giudice che si pronuncia su argomenti che, non avendo un preciso e chiaro riferimento normativo, o magari non più adeguate alla società, sono oggetto di contenzioso civile. Un essenziale supporto per il riconoscimento dei beni comuni e per una loro definizione, ci arriva nel 2011 dalla Corte di Cassazione Sezioni Unite, chiamata a pronunciarsi sull'estensione della nozione di paesaggio a beni non rientranti nella proprietà dello Stato ma comunque caratterizzati da un godimento collettivo. Con la sent. n. 3665 del 14 febbraio 2011 “Criteri di individuazione della demanialità di un bene”, secondo la Suprema Corte:

*[...] devono ritenersi comuni, prescindendo dal titolo di proprietà, quei beni 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.*

(Cass. Sez.uu. 3665/2011)

Un interessante commento alla sentenza è sicuramente quanto affermato da Fimiani:

*[...] [la sentenza; N.d.A.] enuncia nuovi criteri di carattere finalistico e funzionale nella individuazione della natura demaniale di un bene, sostanzialmente in linea con la proposta della Commissione Rodotà. Il concetto di funzione della proprietà viene, quindi, a evolversi, nel senso che non costituisce soltanto un limite esterno alla proprietà privata, ma rappresenta anche un parametro distintivo della natura pubblica di un bene.*

(Fimiani, 2012)

La sentenza viene citata quindi, spesso e a ragione, quale supporto giuridico dell'esistenza di beni che, indipendentemente dal titolo di proprietà, possono essere definiti comuni in relazione alla funzione che questi hanno o assumono anche per le mutate condizioni sociali, economiche, urbanistiche e quindi culturali. Nonostante la Sent. 3665/2011, avesse come oggetto la valli lagunari venete, si può sostenere che anche nel caso di beni aventi dimensioni più ridotte o di diversa natura, siano da ritenersi *beni comuni* quelli che possano essere comunque *funzionali al perseguimento* e al soddisfacimento degli interessi della collettività e alla realizzazione *dello Stato sociale*. Una piazza, un giardino, un parco, un lago, un edificio in disuso, un'aula scolastica non utilizzata o parzialmente utilizzata, la salute, la cultura, la storia, il senso civico, l'integrazione, il rispetto dell'ambiente, la conservazione di monumenti, delle tradizioni, sono tutti beni che possono rientrare nella categorizzazione

individuata dalla citata Sent. Cass. Sez.uu. 3665/2011. Il bene, o i beni comuni, assumono dunque, con la citata sentenza, un riconoscimento giuridico straordinario in quanto, lo ripetiamo ancora, sono comuni i beni funzionali al perseguimento e al soddisfacimento degli interessi della collettività. A noi pare che la sentenza sia fondamentale per il supporto che da essa deriva per coloro che, cittadini o enti locali, intendono attuare l'amministrazione condivisa di beni comuni partendo dall'approvazione del regolamento.

In passato, ma accade anche adesso, non c'è sempre stata sintonia tra cura e salvaguardia dei beni comuni quali ad esempio il territorio e l'ambiente, con le attività di sfruttamento necessarie per creare ricchezza, posti di lavoro ma anche risorse energetiche e alimentari indispensabili per la sopravvivenza dell'umanità, cui però troppe volte ha fatto seguito il depauperamento di cui parla Hardin (l'aria, o l'acqua di fiumi e laghi, il mare, la costa, i boschi etc. stanno mostrando la loro fragilità). Da qualche decennio l'evoluzione culturale, la consapevolezza dei rischi cui siamo soggetti in assenza di un controllo dello sfruttamento delle energie non rinnovabili, una mutata e più forte maturità e sensibilità dei cittadini, hanno indotto il legislatore a intervenire, talvolta anche con coraggio politico<sup>7</sup>, ad approvare norme finalizzate a proteggere, curare salvaguardare quei i beni che sono di tutti poiché *funzionali al perseguimento e al soddisfacimento degli interessi della collettività*. La conseguente sollecitazione proveniente dai cittadini ha indotto il legislatore, nel corso degli ultimi decenni a legiferare in materia di protezione e tutela ambientale. Auspichiamo che anche l'evoluzione culturale e l'attenzione che adesso si riscontra nei cittadini nei confronti dei beni comuni, consenta di dare concretezza, con il regolamento, al principio di sussidiarietà richiamato all'art.118 c.4 Cost.

Tornando rapidamente e brevemente all'evoluzione normativa che c'è stata in questi ultimi decenni per la difesa di beni di interesse collettivo, vediamo che una delle leggi più significative e specifiche per la tutela di una risorsa fondamentale per la vita sulla Terra quale è l'acqua, è stata senz'altro la legge Merli (L.319/76)<sup>8</sup>, cui seguì poi la legge Galasso (L. 431/85) per la difesa dei beni ambientali e paesaggistici la quale

*[...] rappresentò un elemento fortemente innovativo rispetto alla precedente disciplina con il merito di aver affiancato a tali strumenti ben più consistenti ed efficaci mezzi di tutela, volti a garantire l'estensione della protezione paesistica ad ambiti territoriali che ne erano ancora sprovvisti, pur avendo tratti caratteristici meritevoli di tutela.*

(Bray, s.d.)

Con la legge Galli (L.36/94) venne poi riconosciuto che tutte le acque superficiali o sotterranee sono pubbliche. E come non ricordare la Direttiva comunitaria 82/501/CEE, cd "Direttiva Seveso" a tutela dell'ambiente e della salute dei cittadini, emanata in conseguenza

---

<sup>7</sup> Intendendo con "coraggio politico" la capacità e ferma determinazione di proporre leggi innovative a tutela delle risorse ambientali andando anche contro l'orientamento o le indicazioni della forza politica di appartenenza.

<sup>8</sup> Legge 10 maggio 1976, n. 319 "Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento". la L. 319/76 è stata abrogata e sostituita dal D.lgs. 152/1999 art. 63 "Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole".

di ciò che accadde il 10 luglio 1976 alla ICMESSA con fuoriuscita e dispersione di diossina nell'ambiente. In questo caso la norma non fu conseguenza tanto di una sollecitazione proveniente dalle comunità quanto, purtroppo, in esito ad un incidente che ebbe gravi effetti sulla salute degli abitanti.<sup>9</sup> In tempi più recenti, *beni che prima non erano presi in considerazione*, hanno assunto interesse per la collettività dal punto di vista non solo ambientale ma anche economico, il *turismo ambientale* rivolto a natura-storia-cultura, secondo l'Associazione Italiana guide ambientali escursionistiche, in un articolo pubblicato nel 2018, avrebbe un indotto annuo medio di *50 milioni di euro* coinvolgendo *2 milioni di turisti* di cui più di 300mila stranieri. Il turismo ambientale proprio per i risvolti economici che assume è divenuto oggetto di studi, interventi e convegni sia per diffondere la conoscenza di siti da visitare (coste, laghi, montagne, ma anche città d'arte e piccoli borghi), che per denunciare i rischi di deterioramento se non di scomparsa, come accade ad esempio per i ghiacciai o per il paesaggio costiero come ci ricorda Cialdea in "Il Paesaggio costiero: forme di antropizzazione di ieri e di oggi", oggetto di interventi dell'uomo e quindi non solo dei fenomeni naturali di erosione

*"[...] che in più di mezzo secolo hanno cancellato centinaia di migliaia di metri quadri di spiaggia e di duneto mediterraneo."*

(Cialdea, 2018)

A supporto di come la questione dei beni di interesse comune travalichi i confini nazionali divenendo materia di attenzione della Comunità Europea, preme richiamare quanto riportato ancora da Cialdea nell'opera citata:

*"[...] Il tema, dunque, del valore storico del paesaggio costiero e della sua tutela è al centro della sessione. [...] L'impostazione dell'atteggiamento del nostro legislatore in materia discende da quanto ratificato dalla Convenzione europea dell'inizio degli anni 2000 che ha sancito che il paesaggio è comunque un bene, indipendentemente dal valore che gli viene attribuito."*

(Cialdea, 2018)

Per inciso, la Convenzione europea del paesaggio adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa a Strasburgo il 19 luglio 2000 aperta alla firma degli Stati membri dell'organizzazione a Firenze il 20 ottobre 2000 ha come obiettivo quello "di promuovere la protezione, la gestione e la pianificazione dei paesaggi europei e di favorire la cooperazione europea. La Convenzione è il primo trattato internazionale esclusivamente dedicato al paesaggio europeo nel suo insieme." (Convenzione europea del paesaggio, 2010). Nell'art. 1" Definizioni" lett. a) della Convenzione sottoscritta a Firenze nel Salone dei Cinquecento di Palazzo Vecchio troviamo la definizione che viene data di paesaggio:

---

<sup>9</sup> La direttiva "Seveso III" e il decreto legislativo di recepimento, n. 105 del 26 giugno 2015.

Premessa. Il 4 luglio 2012 è stata emanata, dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'Unione europea, la direttiva 2012/18/UE (cd. "Seveso III") sul controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose. Questo provvedimento sostituisce integralmente, a partire dal 1° giugno 2015, le direttive 96/82/CE (cd. "Seveso II"), recepita in Italia con il D.lgs 334/99, e 2003/105/CE, recepita con il D.lgs. 238/05[...] (Direttiva Seveso, 2016).

*"Paesaggio: designa una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni".*

(Convenzione europea del paesaggio. Testo. s.a. 2000)

Si noti come il Comitato dei Ministri della cultura e dell'Ambiente del Consiglio d'Europa abbiano posto in stretta relazione tra loro l'ambiente e la *percezione* di questo da parte della popolazione. Quasi come se proprio i cittadini quali direttamente interessati come "percettori" della qualità ambientale fossero chiamati a vigilare sul rispetto dell'ambiente circostante e, in ragione di ciò che si è detto fino a ora, a prendersene cura quale bene comune.

La tutela e la cura dei beni comuni si svilupperà secondo linee di attuazione diverse, funzionali alle eterogenee realtà e sensibilità, lungo percorsi che incontreranno quindi difficoltà differite da un contesto all'altro. Se la manutenzione e la pulizia integrativa di un parco, il monitoraggio di un quartiere, la cura di una piazza, la promozione di attività culturali troveranno, in linea generale, il sostegno di tutti, diversamente, l'attività di tutela di beni ambientali quali l'acqua di un lago o di un fiume, un bosco, l'aria, una spiaggia, un edificio di importanza storica ma di proprietà privata, o una qualsiasi area, potranno scontrarsi con gli interessi di gruppi economici o anche con quella parte di cittadini che in un insediamento produttivo vede un'opportunità di lavoro e di sostegno per le proprie famiglie prescindendo, o meno, da ogni altro effetto ne possa derivare. Crediamo che questi fattori, contraddittori e contrapposti tra loro, ma che dobbiamo capire e comprendere fino in fondo, siano da considerare nel preventivo delle difficoltà che saranno incontrate nel percorso da intraprendere per giungere alla redazione e poi all'approvazione del regolamento ma, soprattutto nella valutazione delle proposte di amministrazione condivisa e nella fase in cui viene concordato il contenuto del patto di collaborazione da cui potrebbero scaturire reazioni avverse.

Non a caso, come vedremo, è prevista la pubblicazione delle proposte sul sito dell'ente per quindici giorni così da consentire la presentazione di suggerimenti, indicazioni o far emergere posizioni diverse da parte di coloro che non ne condividessero le finalità e le attività previste o lo ritenessero possibile causa di effetti pregiudizievoli nei loro confronti.

### **1.9.1 L'impegno e il ruolo delle Regioni a sostegno dei Beni Comuni**

Sarebbe fondamentale e auspicabile che almeno le Regioni, nella loro autonomia legislativa, si adoperassero per approvare norme con cui riconoscere esplicitamente l'amministrazione condivisa dei beni comuni, i cittadini attivi e i patti di collaborazione tra questi e gli enti locali favorendo l'attuazione dei principi costituzionali.

La Regione Toscana ha adeguato il proprio Statuto con legge statutaria regionale 15/1/2019, stabilendo, all'art. 4 "Finalità principali" c. 1 lett. m-bis), di perseguire "La tutela e valorizzazione dei beni comuni, intesi quali beni materiali, immateriali e digitali che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali della persona, al benessere individuale e collettivo, alla coesione sociale e alla vita delle generazioni future e la promozione di forme diffuse di partecipazione nella gestione condivisa e nella fruizione dei medesimi." Successivamente, il 24 luglio 2020 con legge regionale n. 71 in attuazione al suddetto art. 4

lett. m. bis) dello Statuto ha approvato una norma specifica rubricata “Governo collaborativo dei beni comuni e del territorio, per la promozione della sussidiarietà sociale in attuazione degli articoli 4, 58 e 59 dello Statuto.” La LRT 71/2020, aperta a modifiche e integrazioni, come da questa espressamente stabilito, offre un importante supporto a enti locali e cittadini della Regione interessati ad approvare il regolamento avendo dato formale definizione di “beni comuni”, di “azioni di cura”, di “gestione condivisa”, di “rigenerazione”, dei patti di collaborazione e dei relativi contenuti etc. È da sottolineare che il legislatore regionale, mentre ha riconosciuto ai Comuni la facoltà di dotarsi di un proprio regolamento per l’amministrazione condivisa ha stabilito, tra le altre cose, che le amministrazioni locali sono tenute a diffondere informazioni sui contenuti della stessa legge, sulle proposte e sui patti di collaborazione stipulati dandone pubblicazione sulla rete civica o con altra comunicazione istituzionale. Ma non solo la Toscana si è mossa in questa direzione, la Regione Emilia-Romagna già nel 2010 con la LR 9 febbraio n. 3 nella parte “Obiettivi” prevedeva l’attuazione del principio di sussidiarietà di cui all’art 118 u.c. della Costituzione e ancora più esplicito è stato il riferimento, operato con la successiva LR 15/2018, ai beni comuni e all’amministrazione condivisa. Insieme alla Toscana e all’Emilia Romagna anche il Consiglio regionale del Lazio è intervenuto sulla materia con la legge n. 10 del 26 giugno 2019 “Promozione dell’amministrazione condivisa dei beni comuni” con cui, all’art. 2, offre la definizione di attività, soggetti e termini offrendo, anche in questo caso, un importante supporto giuridico per amministratori, cittadini, dirigenti e funzionari del Lazio che intendano adottare il regolamento e darne poi attuazione. Le norme approvate da Emilia-Romagna, Toscana e Lazio costituiscono importanti passi nella direzione giusta che ogni regione dovrebbe attuare. I comuni delle Regioni che ancora non sono intervenute sulla materia potrebbero, magari con il sostegno dell’Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI), stimolare e sollecitare il legislatore regionale affinché legiferasse offrendo e garantendo un ulteriore supporto politico e giuridico ai comuni del proprio territorio interessati ad attuare l’amministrazione condivisa dei bei comuni.

## CAPITOLO 2

### STRUTTURA DEL REGOLAMENTO

#### PARTE I

#### **1. Il Regolamento: condizioni e fasi e preliminari**

Quando e quale potrà essere il fattore o le condizioni che possono indurre un'amministrazione comunale ad avviare una riflessione approfondita e quindi a valutare se e come fare il regolamento sui beni comuni? Quando e come questa sarà stimolata a considerare i beni comuni meritevoli di attenzione così da destinare loro risorse umane, strumentali, organizzative, per avviare quindi un procedimento istruttorio necessario per giungere alla redazione di una proposta da discutere nelle sedi preposte quali la giunta, le commissioni permanenti, il consiglio comunale? Supponiamo che un'amministrazione comunale non rilevi la necessità di attuare l'amministrazione condivisa dei beni comuni e quindi approvare il regolamento, e non ritenga di trovare nuove modalità procedurali per dare concretezza e sostanza alla sussidiarietà, né all'attività di volontari, né ai contributi di idee e alla partecipazione che possono giungere dai cittadini attivi e quindi a ciò che può essere concordato nei patti di collaborazione. Supponiamo quindi che il Comune intenda procedere con le modalità consuete con cui il rapporto amministratori/amministrati è andato avanti per decenni. È di tutta evidenza che, venendo a mancare l'interesse e la volontà politica, non ci sarà alcun avvio di procedimento per la redazione del regolamento e la questione si chiuderà senza nemmeno avere inizio con conseguenze che potrebbero essere negative in termini di consenso e fiducia nell'istituzione da parte di quei "cittadini attivi" quali sono definiti nella sezione 1.6, disponibili a impegnarsi e a impegnare parte del loro tempo a favore di beni di valore comune. Naturalmente non si può escludere che in alcuni contesti, a un disinteresse dell'amministrazione possa corrispondere un altrettanto diffuso disinteresse degli amministrati. Supponiamo invece che l'amministrazione comunale sia potenzialmente favorevole e interessata a dotarsi di un regolamento sui beni comuni. Muovendo da questo presupposto possono configurarsi diverse, ma non contrapposte, situazioni in ragione delle quali il Comune avvierà la procedura:

- a) amministratori e/o funzionari vengono messi a conoscenza o partecipano a una iniziativa sui beni comuni. Questa è una condizione che può verificarsi così come ho avuto modo di constatare personalmente avendo partecipato, su incarico dell'amministrazione comunale a un incontro sui beni comuni finalizzato alla costruzione, in Toscana, di una rete di enti locali per l'amministrazione condivisa. In esito a tale evento fu redatto un rapporto informativo all'assessore di riferimento che suscitò l'interesse della Giunta e venne deciso di avviare un percorso di approfondimento preliminare sulla tematica.
- b) l'interesse dell'ente locale scaturisce in esito a sollecitazioni provenienti dalla società civile, da comitati o enti del Terzo Settore, dunque dai cittadini attivi che sottopongono



all'amministrazione comunale progetti e proposte con cui chiedono di valutare la possibilità di fare accordi – i cd patti di collaborazione - per l'amministrazione condivisa e quindi la cura di beni comuni.

- c) vi potrà essere poi un contesto in cui le condizioni di cui alle lettere a) e b) si manifestano pressoché contemporaneamente. Certamente questa è la situazione ideale in quanto i cittadini attivi sollecitano il Comune affinché si doti il regolamento sull'amministrazione condivisa e questi ottiene idonee e circostanziate informazioni su modalità, procedure da attuare, esperienze già maturate da altri enti.

Qualunque siano pertanto le circostanze con cui un comune viene a conoscenza di questa nuova forma di amministrazione, è indispensabile che a questa seguano e si concretizzino alcune condizioni l'una conseguenza dell'altra. Va da sé che, ove a seguito di queste istanze e sollecitazioni l'amministrazione non risultasse interessata a sviluppare e approfondire l'argomento, la questione si chiuderà senza nemmeno avere inizio. Ma crediamo sia un caso da escludere. Diversamente, e quindi nel caso in cui il comune sia interessato ad avviare l'iter di redazione del regolamento si possono presentare, a loro volta, una serie di condizioni cui seguono conseguenti azioni o meglio, atti amministrativi. Vediamo la sequenza con cui queste si possono avvicinare:

- 1) disponibilità e volontà dell'amministrazione comunale per avviare un percorso congiunto con i cittadini per una collaborazione reciproca finalizzata all'amministrazione condivisa, cura, rigenerazione, valorizzazione di beni comuni.

A cui segue:

- 2) individuazione del settore o ufficio (in funzione della struttura e dimensione dell'ente) incaricato di attuare una preliminare istruttoria di approfondimento da sottoporre alla Giunta Comunale.

- 3) l'istruttoria consentirà di redigere un rapporto per fornire all'amministrazione elementi utili a una idonea valutazione dell'argomento e quindi delle decisioni da assumere. Il rapporto deve:

- 3.1) richiamare i principi di cui all'art. 118 u.c. Cost. in ordine alla sussidiarietà orizzontale e le altre norme nazionali e, ove esistenti, la normativa regionale, quale supporto giuridico per l'adozione del regolamento.

- 3.2) rappresentare ed esporre i contenuti e le modalità con cui si attua l'amministrazione condivisa dei beni comuni, le potenzialità di questa, i benefici per la collettività quali ad esempio il recupero, la valorizzazione, il coinvolgimento dei cittadini sui beni comuni specificandone la tipologia generale: materiale, immateriale, digitale;

- 3.3) sottolineare che, in esito a questo nuovo modo di intendere il rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione si può favorire il rapporto tra cittadini e istituzioni.

La relazione rimessa all'amministrazione comunale non trascurerà di sottolineare la legittimità dei contenuti e delle azioni che possono essere avviate e disciplinate, tenuto conto

della novità e originalità di queste in particolare degli accordi (patti) che si possono sottoscrivere, sottolineando la diversità di questi atti dalle convenzioni o concessioni di cui si avvale la P.A. Con la relazione verrà quindi effettuata una prima stima dei costi e degli oneri organizzativi. Saranno descritti gli aspetti positivi e le criticità, con i primi verrà messo in evidenza il consolidamento del rapporto (intesa) tra cittadini e istituzioni, la possibilità di valorizzare, recuperare, riutilizzare i beni comuni materiali, immateriali e digitali così come sono definiti nei regolamenti adottati dai Comuni che già si sono dotati di questo strumento. Tra i fattori che potrebbero suscitare riflessioni critiche o incertezze, il rapporto dovrà evidenziare l'impegno richiesto all'ente locale dal punto di vista organizzativo per la destinazione di risorse umane da impegnare nella redazione del regolamento ma soprattutto per darne attuazione con la costituzione di un apposito ufficio (o comunque individuarne la funzione nell'ambito della struttura organizzativa), per la gestione delle proposte e di tutte le fasi e operazioni conseguenti. Il rapporto affronterà la questione della responsabilità connesse all'espletamento delle attività sui beni comuni, i costi che potrebbero esserci per attuare i patti di collaborazione in relazione alle possibili forme di sostegno. Nel rapporto non dovrà essere trascurato, tenuto conto di quelle che sono le specificità e peculiarità dei singoli Comuni, tutto quanto necessario per garantire una valutazione completa da parte del Sindaco e della Giunta. È ovvio che, ove l'Amministrazione, in esito alla valutazione della citata relazione ritenga che non vi siano le condizioni per procedere, sarà necessario rimandare l'avvio del percorso. Nel caso in cui la Giunta concordi con i contenuti del rapporto, laddove questa ritenga che sussistano le condizioni per avviare la redazione del regolamento, si passerà alla successiva fase con cui si individuerà il **R.U.P. (Responsabile Unico del Procedimento)** con determinazione dirigenziale cui affidare il compito di avviare le procedure necessarie alla redazione della proposta di regolamento a partire dalla *costituzione del gruppo di lavoro intersettoriale*. A questo punto potrebbe essere assegnata la delega c.d., "per l'amministrazione condivisa dei beni comuni", se non già individuata dal Sindaco, per esempio all'indomani della sua elezione essendo materia già prevista nel "programma di mandato".

## 2. Formazione e informazione del personale

Considerato quanto sin qui detto circa la novità della materia e le inevitabili difficoltà per la struttura del comune: uffici tecnici, uffici amministrativi, economato, uffici finanziari, patrimonio, etc., ad attuare procedimenti diversi da quelli tradizionalmente utilizzati fino a oggi, consentendo a "cittadini" di farsi carico di attività di cura di beni pubblici attraverso i patti di collaborazione, oltre alla costituzione del gruppo di lavoro di cui al precedente punto 3.1 e che riprendiamo con la prossima sezione 2.3, sarà necessario prevedere una iniziale formazione e informazione su tutto ciò che concerne l'Amministrazione condivisa dei beni comuni, sulla sussidiarietà orizzontale, sulla partecipazione, sui patti di collaborazione, insomma, su ciò che abbiamo preso in considerazione fino a ora. L'esperienza maturata in questi anni da parte dell'Associazione LABSUS-Laboratorio per la sussidiarietà, che ha collaborato con il Comune di Bologna nella redazione del primo regolamento approvato in Italia, avendo referenti regionali e organizzando convegni e seminari, potrà fornire supporto o consulenza in tal senso. La formazione, oltre a rivolgersi agli organi burocratici, ai dirigenti e



ai funzionari, sarebbe auspicabile che vedesse il coinvolgimento e la presenza degli amministratori. L'incontro con dirigenti e funzionari, nonché amministratori, sarà tanto più opportuno quanto maggiori sono le dimensioni dell'ente e quanto più ampia e articolata è la struttura organizzativa. Nei comuni di dimensioni demografiche più modeste, ma non è semplice stabilire una soglia demografica, la formazione/informazione può avvenire con modalità diverse, semplificate rispetto ai comuni di dimensioni maggiori, magari riconducendo tale compito al R.U.P. incaricato che avrà già acquisito una discreta conoscenza della materia nella fase istruttoria, riducendo così la spesa già in avvio di percorso rispetto ad una formazione affidata tramite procedura concorsuale a un soggetto esterno.

Occorre valutare ogni possibile semplificazione procedurale per la riduzione dei costi economici e organizzativi così da incentivare gli enti locali affinché si dotino dei regolamenti sui beni comuni, andando ben oltre quelli approvati fino ad oggi. Nel nostro Paese vi sono 5.488 comuni con un numero di abitanti inferiore 5.000, pari al 69,43% del numero totale dei comuni italiani, e 1.186 con una popolazione compresa tra 5.000 e 9.999 abitanti e addirittura 131 con meno di 150 abitanti (aggiornamento al 1-1-2019 ISTAT), pertanto quasi il 70% di comuni ha risorse economiche e umane più ridotte rispetto ai comuni di maggiori dimensioni che invece possono disporre di una migliore flessibilità dal punto di vista finanziario e organizzativo, proprio per il fatto di avere un numero maggiore di dipendenti e quindi con condizioni più favorevoli per adottare e attuare il regolamento. Se consideriamo che i comuni più piccoli (abbiamo detto che quasi il 70% ha meno di 5.000 abitanti), che dispongono di minori risorse sono però "depositari" di un notevole patrimonio di edifici di interesse storico e culturale (si pensi ai "borghi" di origine medioevale o rinascimentale), di beni ambientali come i boschi, i fiumi, i laghi, la costa, le montagne le campagne e i tipici prodotti agroalimentari, ma anche tradizioni di cui rischiamo di perdere la memoria, occorre cercare modi e procedure per favorire l'adozione dei regolamenti e consentire anche in queste realtà il coinvolgimento di tutti i cittadini attivi che, nell'ambito del principio di sussidiarietà (non ci stancheremo mai di richiamarlo) possano prendersi cura dei beni comuni, promuovendoli e valorizzandoli facendoli diventare oggetto di investimento per progetti strategici, in grado di attirare risorse private e pubbliche, come per esempio i fondi regionali di sviluppo, con effetti positivi per l'economia e l'occupazione contrastando il triste fenomeno dello spopolamento dei centri più piccoli.

A confermare la difficoltà che i piccoli comuni incontrano nell'attuare il regolamento, ci sembra sicuramente interessante quanto affermato da una sindaca di un comune di qualche migliaio di abitanti, in occasione di un convegno tenutosi a Bologna <sup>10</sup>, sulla scarsità di risorse economiche e soprattutto umane di cui dispongono gli enti locali di dimensioni minori, che non consentono di assegnare personale dedicato esclusivamente per questa attività, non solo nella redazione del regolamento ma soprattutto per una successiva costituzione dell'ufficio che dovrebbe poi darne attuazione. Il rischio è dunque che proprio i comuni più piccoli non siano nelle condizioni di offrire ai loro cittadini il modo di prendersi cura dei beni comuni del

---

<sup>10</sup> Bologna 6 e 7 dicembre 2019 "Un Patto tra le città per l'immaginazione civica e la cura condivisa dei beni comuni".

loro territorio non avendo la possibilità di assegnare nuove competenze a un organico già pressato da adempimenti burocratici complessi, cui segue la necessità di cercare ogni possibile semplificazione procedurale, organizzativa. Nel corso di un successivo incontro vennero nuovamente rappresentate le difficoltà che hanno i comuni che dispongono di organici con poche unità, per far fronte agli adempimenti richiesti, da normative nazionali e regionali, nella stessa misura con cui sono richiesti ai comuni capoluogo di provincia, evidenziando ancora la difficoltà di farsi carico di nuove attività e procedure. Se alle problematiche che possono derivare dai nuovi adempimenti successivi all'adozione del regolamento sui beni comuni, aggiungiamo l'esitazione dei funzionari ad attuare questa nuova forma di rapporto con i cittadini, comprendiamo quanto sia necessario fornire non solo indicazioni ed esempi di come la materia sia stata affrontata e gestita da altri Comuni ma anche suggerimenti per ridurre o contenere i costi. La possibilità di fare una pur necessaria formazione con personale interno -come l'incaricato di redigere la proposta di regolamento- crediamo vada in questa direzione. Speriamo che questo nostro lavoro possa essere d'aiuto.

### **3. Costituzione del gruppo di lavoro**

Abbiamo detto che i beni comuni sono materiali, immateriali e digitali, ne consegue che possono essere ricondotti a competenze diversificate dei vari settori dell'ente incidendo sulle competenze di più uffici date le molteplici materie cui possono essere ricondotti, ad esempio: cultura, sport, sociale, edilizia pubblica e manutenzioni, turismo, polizia municipale, Segreteria generale, manutenzione del verde, ufficio partecipazione, attività educative, patrimonio etc. Considerata quindi la varietà e il numero degli uffici interessati, a seconda dell'organizzazione interna del Comune, riteniamo necessaria la costituzione di un *Gruppo di lavoro* a carattere *intersettoriale* per la redazione della proposta di regolamento e, successivamente, come supporto a quello che sarà l'ufficio incaricato di darne attuazione. Nel Comune dove ricevetti l'incarico di provvedere all'istruttoria necessaria per la redazione del regolamento, ritenemmo utile costituire un gruppo operativo, o di lavoro, che comprendesse rappresentanti di tutti gli uffici che potessero essere in qualsiasi modo coinvolti nella sottoscrizione dei patti di collaborazione. Analizzando l'organigramma comunale arrivammo a redigere un elenco di oltre 20 componenti. La costituzione del gruppo avvenne con determinazione del Direttore Generale, in assenza di tale figura si potrà provvedere con atto del Segretario Generale su proposta del R.U.P. che a questo punto del procedimento è già stato individuato e nominato. La costituzione di un gruppo di lavoro rappresentativo di tutti gli uffici cointeressati può conseguire effetti positivi in termini di:

- a) coinvolgimento, responsabilizzazione e informazione capillare di tutto il personale degli uffici e non solo di dirigenti e funzionari, tramite i componenti del "gruppo" che ne veicoleranno "a cascata" i contenuti del redigendo regolamento ai collaboratori e colleghi dei propri uffici.
- b) acquisizione di suggerimenti, contributi, osservazioni, indicazioni, modifiche alla proposta di regolamento durante la stessa fase di redazione, soprattutto per gli aspetti di carattere giuridico, per le questioni legate alla sicurezza dei volontari,

all'assicurazione, alla tipologia di attività, alle limitazioni, prescrizioni o divieti, alle modalità operative etc.

- c) riduzione del rischio di incertezze interpretative e applicative del regolamento da parte dei funzionari (vedi lett. d), una volta che la proposta sia stata concordata tra e con gli uffici coinvolti nel nuovo procedimento.
- d) maggiore disponibilità da parte dei dirigenti competenti a sottoscrivere i patti di collaborazione avendo delegato personale di propria fiducia quali componenti del "gruppo", che potranno più agevolmente e, con terminologia propria e pertinente rispetto alla materia afferente all'ufficio, illustrare i contenuti delle proposte e dei patti da sottoscrivere.

Dalle funzioni e compiti di cui alle precedenti lettere c) e d) si rileva come il gruppo di lavoro composto da rappresentanti di più uffici possa svolgere le sue funzioni di supporto non solo in fase di predisposizione della proposta di regolamento ma anche collaborando, ove necessario, con l'ufficio beni comuni nelle fasi successive all'approvazione del regolamento nella valutazione di fattibilità della proposta e poi nella redazione dei patti di collaborazione.

## PARTE II

### 4. Redazione del regolamento

Una volta che il gruppo è stato costituito, saranno convocati i primi incontri per valutare gli aspetti preliminari illustrati dal R.U.P. e condivise, le proposte, le osservazioni o anche semplicemente le riflessioni di ogni componente. Nei primi incontri sarà stabilita la procedura da seguire concordando un cronoprogramma di lavoro in funzione delle finalità e dei tempi stabiliti dall'Amministrazione comunale. Nella ricerca delle risposte alle incertezze o perplessità saranno senz'altro utili, soprattutto adesso che oltre duecento Comuni si sono dotati del regolamento, le esperienze ed i percorsi seguiti da altri enti locali.

Dopo l'approvazione da parte del Comune di Bologna del "Regolamento" sui beni comuni, si pensò, anche nel nostro Comune, di *utilizzare integralmente* la versione di quello che allora veniva considerato da tutti lo schema tipo. Alcuni enti scelsero di riproporre interamente, senza modifiche o integrazioni, il regolamento approvato dal capoluogo dell'Emilia-Romagna, ed è probabile che anche oggi altri enti stiano facendo questa scelta e magari altri in futuro seguiranno questo orientamento. Già dopo una prima lettura del regolamento di Bologna pensammo invece che dovessimo adattarlo alla nostra realtà, alla organizzazione interna degli uffici comunali, alle esperienze di collaborazione tra Comune e cittadini realizzate nel corso di decenni. Pensammo alla collaborazione che, soprattutto a partire dagli anni Settanta, si era sviluppata tra le istituzioni e le centinaia di organizzazioni di volontariato consentendo di realizzare attività che oggi sarebbero riconducibili a forme di amministrazione condivisa di beni comuni. Pensammo quindi che la presenza sul territorio di associazioni operanti in ogni settore offrisse condizioni favorevoli per approvare e poi attuare il regolamento. Riflettemmo sul possibile impatto che le nuove procedure potevano avere sugli uffici comunali e all'incidenza di queste sui carichi di lavoro. Concludemmo, di conseguenza, che non si dovesse prendere come modello la disciplina regolamentare che si era data il Comune di Bologna, (di quasi 400.000 e oltre un milione se consideriamo la Città metropolitana), trasferendola *tout court* in una diversa realtà demografica, sociale ed economica quale era la nostra.

Riteniamo che la conclusione cui giungemmo allora sia da applicarsi ogni volta che un ente intenda avviare il percorso di approvazione del "Regolamento" e che ogni regolamento debba essere adattato al proprio contesto così come affermava nell'introduzione del "Rapporto 2015" di Labsus" il presidente Gregorio Arena, il quale indicava di adattare il regolamento tipo alla specificità dei singoli comuni:

*"[...] ciascuno degli 8.057 Comuni italiani può adattare il nostro regolamento-tipo alla propria realtà [...]".*  
(Arena, 2015, 7)

Ed è quello che abbiamo fatto.

## 5. Analisi del contesto e inizio lavori

Una volta che la Giunta abbia dato il consenso per avviare l'iter di redazione e poi di approvazione del regolamento e ne sia stato conferito l'incarico a un dirigente o a un funzionario per coordinare il gruppo di lavoro (il R.U.P. che abbiamo già visto prima), questi procederà con la prima convocazione invitando i referenti, trasmettendo loro gli elementi necessari per una preliminare, sintetica, ma indispensabile conoscenza della tematica sulla quale saranno chiamati a esprimersi e a collaborare. Alla convocazione sarà quindi allegato:

- a) il provvedimento di nomina dei componenti il gruppo di lavoro;
- b) il rapporto rimesso alla giunta comunale;
- c) una copia del regolamento del Comune di Bologna;
- d) il modello tipo disponibile sul sito di Labsus;
- e) una copia di un regolamento adottato da un Comune di dimensioni corrispondenti o prossime a quelle del proprio comune.

Con riferimento alla lettera e) possiamo distinguere i Comuni in fasce demografiche: Città metropolitane, comuni oltre 100.000 abitanti; Comuni da 50.000 a 100.000 abitanti, Comuni da 10.000 a 50.000; da 5.000 a 10.000; fino a 5.000 abitanti. Sul sito di Labsus ([www.labsus.org](http://www.labsus.org)) è disponibile l'elenco dei Comuni che hanno adottato il regolamento. Questo può facilitare la ricerca un ente avente caratteristiche demografiche simili a quelle del Comune che si accinge a redigere la proposta di regolamento.

Alla riunione del gruppo di lavoro il responsabile procede con un'illustrazione complessiva dell'argomento e del lavoro da svolgere, ad esempio evidenziando le diversità che vi sono tra il primo regolamento di Bologna, il prototipo di Labsus e il regolamento di un comune con caratteristiche demografiche analoghe. Richiamerà l'attenzione dei componenti sulle sezioni in cui questi sono articolati e su alcuni specifici contenuti: i cittadini attivi, le peculiarità del patto di collaborazione, le responsabilità e la copertura assicurativa (responsabilità civile, infortuni e malattia), le possibili forme di supporto dell'ente a sostegno delle attività che saranno concordate (facilitazioni, materiali di consumo, riduzioni di tariffe etc.), durata possibilità e modalità di rinnovo dei patti, periodo di sperimentazione del regolamento, comitato di conciliazione e quant'altro sia ritenuto utile.

Per limitare il numero di riunioni tenuto conto degli impegni che ormai tutti gli uffici si trovano ad affrontare, ci possiamo avvalere dei consueti mezzi informatici (peraltro necessari nei mesi in cui stiamo scrivendo a causa dell'emergenza Covid-19) affinché i membri del gruppo di lavoro possano inviare proposte di modifica o suggerimenti. Il R.U.P. deve quindi valutare le proposte portandole a sintesi nella bozza di regolamento, o della parte esaminata, da ritrasmettere al gruppo. E così via fino alla redazione della bozza conclusiva da sottoporre all'Amministrazione comunale. D'intesa con l'ente è generalmente avviato un confronto con i cittadini singoli e associati così come indicati al già richiamato art. 118 c.4 della Costituzione, per acquisirne contributi e osservazioni. Spetta al Comune, in relazione alla realtà del territorio e alle risorse disponibili, valutare e stabilirne le modalità e se avviare un percorso condiviso avvalendosi di un soggetto esterno esperto in materia di partecipazione, oppure

provvedere con proprio personale rimettendo al coordinatore del gruppo di lavoro il compito di promuovere gli incontri con i cittadini, informandoli degli obiettivi, delle finalità, di ciò che potrà essere attuato con il regolamento e del ruolo che i cittadini stessi possono svolgere attraverso l'amministrazione condivisa di ben comuni. La scelta delle *modalità di coinvolgimento* degli stakeholder sarà, anche in questo caso, in funzione delle singole realtà territoriali. Inlinea generale si può procedere con un primo incontro illustrativo dell'argomento cui può seguirne uno successivo di restituzione delle osservazioni e proposte da parte dei cittadini attivi e infine la presentazione della "bozza" definitiva elaborata dal gruppo di lavoro suscettibile di modifiche in esito alle proposte conclusive dei cittadini. Anche in questo caso i mezzi informatici e il sito istituzionale degli enti possono avere un importante funzione di facilitazione della consultazione e partecipazione. Acquisite osservazioni, rilievi, contributi e le inevitabili perplessità dei componenti del gruppo e di quanto emerso nelle riunioni o da quello che sarà restituito in esito agli incontri con i cittadini, il responsabile avrà modo di trarne le necessarie considerazioni depurando-filtrando l'insieme delle proposte da tutto ciò che risulterà incoerente con l'ordinamento, con la struttura organizzativa, con le risorse e con le finalità dell'amministrazione condivisa. Dagli incontri con il gruppo di lavoro e con i cittadini emergerà quindi un quadro complessivo ampio, articolato, da cui trarre utili informazioni indicazioni per la redazione della "bozza" conclusiva.

Da ciò che si è potuto constatare in questi anni in merito alla struttura dei regolamenti, si può sostenere che non ci sono sostanziali differenze nella titolazione delle sezioni o capi e nella rubricazione degli articoli. Tuttavia, per quanto fino a ora detto, incontreremo orientamenti difformi da un Comune all'altro sulle modalità con cui è stata disciplinata una stessa tematica. In taluni casi vedremo enti che hanno previsto procedure e attività che altri enti che invece hanno pensato di non regolamentare rimettendo alle parti, Comune e cittadini attivi, il compito di concordare, ove e se necessario, durante la redazione del patto di collaborazione una soluzione condivisa. Fra tutte le tematiche che possono originare prese di posizione non sempre conciliabili tra loro vi è, ad esempio, la questione della responsabilità in materia di sicurezza durante le attività volontarie, su cui torneremo anche più avanti. In questo caso alcune amministrazioni affrontano l'argomento con un esplicito richiamo al D.lgs. 81/2008 in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro cui devono attenersi i cittadini attivi, diversamente altri Comuni non ne fanno menzione, limitandosi a un generico richiamo al referente dei volontari, affinché controlli che venga rispettato quanto previsto in materia di sicurezza. Questo vuole essere solo un esempio di come uno stesso argomento può essere disciplinato in maniera diversa da un regolamento all'altro. È utile quindi che l'incaricato della redazione del regolamento, prima di avviare la procedura, analizzi il contesto di riferimento in cui deve agire, sia interno (uffici, personale, struttura, propensione al cambiamento, motivazione ...) che esterno (presenza di cittadini attivi già impegnati sul territorio, esperienze pregresse, istanze presentate e tipologia, ...).

## 6. Struttura, contenuto dei regolamenti e rubricazione

Per rimanere nell'ambito dell'obiettivo previsto con questo lavoro, che auspichiamo sia utile come supporto operativo, si è scelto di riportare per esteso e in appendice, l'indice dei regolamenti sui beni comuni di Bologna, di Livorno e il prototipo di Labsus. Le ragioni per le quali si è scelto questi e non altri regolamenti crediamo siano evidenti anche per al lettore: Bologna, in quanto primo comune a essersene dotato e per il numero rilevante di patti sottoscritti fino a oggi; Livorno, per l'esperienza maturata come responsabile del gruppo di lavoro, ma anche per la dimensione demografica della città collocata in una fascia intermedia tra i comuni capoluogo di provincia; il prototipo di Labsus, quale sintesi delle esperienze emerse durante gli incontri con Comuni di tutte le parti del Paese. In via preliminare è interessante osservare l'evoluzione che c'è stata passando dai 36 articoli del regolamento di Bologna ai 23 articoli del prototipo del quale, nella presentazione sul sito di Labsus il 10 aprile 2017, Fabio Giglioni richiamava alcuni dei motivi per i quali si era avvertita l'esigenza di un nuovo regolamento tipizzato tra cui la necessità di proporre una disciplina di base adattabile da ogni Comune in funzione della propria realtà. Una seconda ragione era individuata nella necessità di semplificare, eliminando alcune questioni dalla disciplina regolamentare rimettendole invece agli accordi tra le parti nel momento in cui le stesse concordano i patti da sottoscrivere (come anticipavamo nella sezione precedente). Una terza ragione, indicata da Giglioni, derivava dalle esperienze maturate sui vari territori e tra queste, in particolare, la questione della sicurezza

*"[...] Il caso più eclatante è quello di aver eliminato ogni riferimento alla disciplina sulla sicurezza nei luoghi di lavoro, che rischiava di far apparire i cittadini come equivalenti dei dipendenti pubblici."*

(Giglioni, 2017)

Con il regolamento di Bologna, si può ritenere che l'intenzione dei funzionari e di Labsus fosse di stabilire una disciplina di orientamento per tutte le questioni che erano emerse a seguito degli incontri, dei confronti e dei dibattiti svolti nel primo periodo in cui i vari enti si cimentavano nella sua redazione. Le conoscenze acquisite in fase di gestione del regolamento, le esperienze maturate da altri Comuni, i numerosi incontri e l'attività convegnistica, hanno poi indicato come fosse possibile (e talvolta opportuno) disciplinare solo le materie e le procedure ritenute essenziali, rimettendo ai sottoscrittori del patto il compito di concordarne le modalità operative. Ed è proprio per alcuni dei presupposti richiamati anche da Giglioni (adeguamento alla realtà locale, semplificazione e chiarezza procedimentale), che il Comune di Livorno, dopo poco più di un anno di applicazione del regolamento approvato a ottobre 2017, ritenne di introdurre modifiche con il testo approvato ad aprile 2019, riducendo a 19 il numero di articoli e recependo contributi e suggerimenti degli stakeholder pervenuti durante il periodo di sperimentazione espressamente previsto nel regolamento del 2017.

Vediamo in breve gli argomenti più frequenti nei tre regolamenti e in cosa invece questi si differenziano, provando a proporre alcune soluzioni che, proprio per la loro diversità potrebbero indirizzare i singoli enti a optare per quella più adatta al proprio contesto.



Le **disposizioni generali** sono contenute da tutti i regolamenti e, come possiamo vedere dal raffronto dei tre casi presi in esame, il primo aspetto che appare evidente è la corrispondenza di alcuni argomenti tra i quali: finalità; definizioni; principi generali; cittadini attivi; patto di collaborazione. A questi corrispondono, nel caso di Livorno e del prototipo, altrettanti articoli (cinque), mentre nel regolamento di Bologna, oltre a questi, ve ne sono ulteriori quattro così rubricati: -Interventi su spazi pubblici; -Promozione dell'innovazione sociale e dei servizi collaborativi; -Promozione della creatività urbana; -Innovazione digitale. All'omogeneità della rubricazione del titolo o del capitolo non corrisponde, nei tre regolamenti, una omogeneità dei contenuti, soprattutto per quanto concerne le definizioni per le quali, alcuni ne ampliano il campo dei vocaboli dei quali si è ritenuto darne esplicita descrizione mentre altri non ne fanno menzione. Ci sono poi enti che oltre ai vocaboli più conosciuti definiscono, ad esempio, il concetto di sussidiarietà, altri aggiungono la definizione di partecipazione, altri ancora di welfare generativo. Ogni Comune, pertanto, declina nelle **definizioni** quei concetti, ruoli e finalità dettati dalle proprie esigenze ed esperienze. È interessante osservare che, rispetto ai regolamenti di prima generazione, vi sono comuni che accolgono la proposta fatta con il prototipo Labsus *includendo i bambini* nella definizione di cittadini attivi:

*Cittadini attivi: Tutti i soggetti, singoli, associati o comunque riuniti in formazioni sociali, anche informali o di natura imprenditoriale, e i bambini, che indipendentemente dai requisiti riguardanti la residenza o la cittadinanza si attivano per periodi di tempo anche limitati per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni urbani.*

(Prototipo Labsus)

Crediamo che due particolari categorie incluse nei cittadini attivi dal prototipo di Labsus attraggano l'attenzione del lettore: quella di natura imprenditoriale, e i bambini. Per la definizione "**di natura imprenditoriale**" è da rilevare che questa tipologia è presente nei tre regolamenti considerati sempre subordinata alla condizione che non sussista alcun interesse economico diretto:

*"[...] I cittadini attivi anche con caratteristiche imprenditoriali o professionali, non devono ricavare vantaggi economici o esclusivi a seguito dell'attività sui beni comuni."*  
(Art. 2 lett. d. Regolamento di Livorno)

Quanto all'inclusione de "**i bambini**" tra i cittadini attivi, questa si pone come obiettivo, crediamo da tutti condiviso, di coinvolgere i più piccoli in attività di valorizzazione dei beni comuni per la necessità di saldare il rapporto tra le giovani generazioni e le "Istituzioni", accrescendone il senso civico, il senso di appartenenza alla comunità e alla Città in cui vivono che ora li *ricosce* al pari degli adulti attraverso un regolamento con il quale il *loro* Comune ha stabilito di ascoltarli e, ove possibile, di accogliere le loro proposte, coinvolgendoli in attività da svolgere a fianco di familiari e insegnanti. Ovviamente non sarà possibile per i bambini sottoscrivere formalmente un atto amministrativo quale è il patto di collaborazione e non sembra conveniente che vi siano patti di collaborazione con cui bambini, soprattutto i più piccoli delle scuole elementari, siano coinvolti in un'attività di manutenzione di un giardino o di un parco o comunque, in generale, in attività per le quali è necessario l'uso di materiali o strumenti inadatti a loro. Potranno invece prendersi cura delle aiuole del giardino scolastico,

della messa a dimora di piante floreali od ortaggi sotto la sorveglianza degli insegnanti e su indicazioni di *nonni esperti* di pratiche orticole. Sarà poi un gesto opportuno e gradito dai ragazzi, che il Comune consenta la presenza di una rappresentanza delle scuole alla seduta consiliare di approvazione del regolamento. Successivamente, al momento della definizione del progetto concordato tra scuola, Comune e ovviamente gli stessi ragazzi, è altresì appropriato sia consegnato loro un riconoscimento, (come ad esempio un attestato nel quale si dà atto dell'attività da loro svolta nell'interesse della comunità di cui fanno parte). Un esempio in questa direzione, che ha trovato conferma dopo l'approvazione dei "regolamenti" sono le attività concordate tra Comune e dirigenti scolastici allorché nei POF (Piani dell'offerta formativa) siano state previste attività di cura di beni comuni convenute tra gli istituti scolastici e comune. In questo caso i patti di collaborazione possono includere il coinvolgimento degli alunni, mentre all'istituto scolastico residua il compito di vigilare affinché tutto avvenga secondo le regole stabilite e concordate senza che sussistano, per i bambini, rischi ulteriori rispetto allo svolgimento delle attività didattiche eseguite sotto la sorveglianza degli insegnanti.

Un'altra tipologia di cittadini attivi sono i **cittadini singoli** nei confronti dei quali si è posta da sempre particolare cautela prima di prevederne l'inserimento tra i "cittadini attivi". Alcuni Comuni si sono mossi con molta prudenza stabilendo che i volontari che si propongono come singoli possano impegnarsi in attività manuali limitate e ben circoscritte, così da ridurre al massimo il rischio di infortuni o danni per sé stessi o a terzi. Nel corso dell'attività del gruppo di lavoro era emersa la preoccupazione che, ove il cittadino operasse come singolo nello svolgimento di attività manuali, potesse essere disatteso quanto stabilito con il patto di collaborazione in materia di sicurezza e di limitazione delle attività, rispetto invece ai casi in cui il patto venisse sottoscritto con la presenza di un rappresentante dei cittadini attivi (come nel caso di associazioni, comitati, etc.) al quale ricondurre la responsabilità di vigilare sul rispetto delle prescrizioni e delle modalità di esecuzione delle attività stabilite. Nel Comune di Livorno l'attività dei cittadini singoli è stata prevista dopo l'approvazione del 2019 delle integrazioni e delle modifiche al regolamento originario del 2017.

Una volta che siano stati definiti i cittadini attivi saremo nella condizione di riconoscere i soggetti che possono presentare la **proposta di amministrazione condivisa dei beni comuni**. In cosa consiste? Il prototipo Labsus ricorre a questa formulazione del tutto simile alla definizione di altri regolamenti (si veda anche la precedente sezione 1.7):

*la manifestazione di interesse, formulata dai cittadini attivi, volta a proporre interventi di cura, rigenerazione o gestione condivisa dei beni comuni in forma condivisa con l'amministrazione, a condizione che tali interventi non configurino forme di sostituzione di servizi essenziali che devono essere garantiti dal Comune stesso secondo le leggi ed i regolamenti vigenti. La proposta può essere spontanea oppure formulata in risposta ad una sollecitazione del Comune.*

(Prototipo Labsus, Art. 2, lett. d)

A seguito della presentazione della proposta, l'ufficio incaricato di gestire l'attuazione del regolamento provvederà pubblicarla sul sito del Comune non solo per promuovere

l'amministrazione condivisa dei beni comuni ma anche per garantire trasparenza e offrire la possibilità che altri presentino osservazioni o contributi migliorativi. Occorre considerare che per effetto della pubblicazione della proposta sulla rete civica possano giungere, da parte di altri cittadini attivi, ulteriori progetti aventi per oggetto lo stesso bene comune e una corrispondente tipologia di attività. Per evitare incertezze procedurali e garantire trasparenza e imparzialità, tale eventualità deve trovare *preventiva e specifica disciplina nel regolamento*. Il Comune di Livorno è ricorso alla seguente formulazione:

*6-Bis. Ove siano presentate da parte di soggetti diversi proposte aventi ad oggetto la stessa attività, per un medesimo bene comune, è avviato un confronto tra i proponenti per verificare la possibilità di concordare e condividere una proposta unitaria. In caso di esito negativo e di sostanziali equivalenti caratteristiche e condizioni delle proposte, assume carattere di priorità l'ordine cronologico di registrazione nel protocollo dell'Ente.*  
(Reg.to di Livorno, art. 7 c. 6-bis)

Per quanto concerne la **definizione di beni comuni**, argomento già trattato nella sezione 1.9, questi trovano riscontro sia nella relazione conclusiva della Commissione Rodotà, sia in parti importanti della motivazione di cui alla sentenza n. 3665 del 14.2.2011 della Cass. Civ. Sez. uu. cui abbiamo fatto riferimento nella suddetta sezione 1.9. Per i beni comuni il prototipo Labsus formula la seguente definizione:

*Beni Comuni: Beni comuni urbani e rurali: i beni, materiali e immateriali, pubblici e privati, che i cittadini e l'amministrazione riconoscono essere funzionali al benessere della comunità e dei suoi membri, all'esercizio dei diritti fondamentali della persona ed all'interesse delle generazioni future, attivandosi di conseguenza nei loro confronti ai sensi dell'articolo 118 c. 4 della Costituzione, per garantirne e migliorarne la fruizione individuale e collettiva.*  
(Prototipo Labsus, art.2 c.1 lett. a)

Ovviamente, ogni regolamento potrà aggiungere nella sezione "Definizioni" ulteriori vocaboli oppure ricorrendo, per uno stesso lemma, a una descrizione con termini diversi che non ne cambino la sostanza.

Nei tre regolamenti che abbiamo confrontato, alle "Disposizioni generali", dopo che queste hanno ribadito la coerenza con i principi della Costituzione affermando che "La funzione di gestione della collaborazione tra Comune e cittadini attivi è prevista, nell'ambito dello schema organizzativo comunale, quale funzione istituzionale dell'ente, in attuazione dei principi contenuti nell'art. 118 u.c. della Costituzione." seguono le **disposizioni procedurali** che potremmo definire i principi cui si uniformano il regolamento e l'attività dei cittadini attivi:

- a) consentire il massimo coordinamento con gli organi di indirizzo politico-amministrativo;
- b) garantire che le attività sui beni comuni siano coerenti con gli interessi pubblici e privati cointeressati;
- c) prevedere che la realizzazione di ogni proposta non possa prescindere dal consenso del Comune tramite la sottoscrizione del patto di collaborazione;

- d) garantire ai cittadini proponenti un interlocutore unico nel rapporto con l'amministrazione;
- e) semplificare la relazione con i cittadini individuando un'unità organizzativa per il presidio del procedimento di realizzazione dell'amministrazione condivisa.

Da queste disposizioni sulle procedure da attuare appare in tutta la sua evidenza la necessità di costituire, nelle forme che ritenute più opportune da ogni singolo ente, l'Ufficio per l'amministrazione condivisa o Ufficio Beni Comuni (o comunque lo si voglia denominare), quale "unico" interlocutore con i cittadini interessati, per le fasi che vanno dal primo contatto con questi fino alla sottoscrizione del patto di collaborazione. La parte dei regolamenti rubricata Disposizioni Generali opera una *ulteriore specifica descrizione* dei patti di collaborazione che abbiamo vista in precedenza alla sezione 1.8, che riprendiamo nella sezione seguente in considerazione del ruolo che questi hanno nel contesto generale e per alcune specificità che li possono differenziare.

## **7. Patti di collaborazione ordinari o complessi**

Alcuni Comuni operano una distinzione tra i *patti complessi e patti ordinari*. Questa differenziazione può risultare opportuna e, nell'impostazione iniziale dei regolamenti, molte amministrazioni comunali hanno previsto le due tipologie stabilendone differenti modalità istruttorie. Crediamo che ora i tempi siano maturi affinché si possa prevedere una procedura unica rimettendo alle parti coinvolte, nelle fasi di redazione del patto di collaborazione, il compito di stabilire modalità, prescrizioni, tempi di attuazione del progetto in funzione delle caratteristiche con cui questo sarà attuato e quindi in funzione del grado di complessità. La distinzione operata tra patti ordinari e patti complessi si prefigge (o si prefiggeva) di semplificare la procedura per giungere alla sottoscrizione dei patti di collaborazione ordinari, quei patti cioè che potremmo definire di più semplice attuazione e frequenza, attraverso un iter più veloce, più rapido. In tal caso è comunque necessario un atto *ricognitorio* da parte dell'ente che stabilisca, a priori, quelle che sono le operazioni ordinarie, da svolgersi senza particolari difficoltà, prevedendo, di conseguenza, che il dirigente competente possa sottoscrivere il patto di collaborazione anche senza il preliminare pronunciamento della Giunta Comunale, tenuto conto che questa avrà avuto modo di esprimere ogni valutazione in sede di discussione della delibera di approvazione della ricognizione corredata di ogni elemento informativo: classificazione dei beni comuni e tipologia di operazioni da eseguire (a titolo esemplificativo tinteggiatura di panchine, cura integrativa di aiuole e piccoli giardini pubblici, monitoraggio del territorio, di piazze e monumenti, attività finalizzate a favorire l'integrazione educativa quale dopo scuola a ragazzi in difficoltà socio economiche, insegnamento della lingua italiana a immigrati, accordi per creare momenti e occasioni di socializzazione, integrazione intergenerazionale etc.).

C'è da dire tuttavia che, anche per i patti ritenuti più semplici e quindi ordinari, è presumibile che gli organi politici vengano preventivamente informati dagli uffici della proposta e quindi del proponente, dell'oggetto dell'intervento, della tipologia e finalità del progetto. Ne consegue che potrebbe rendersi necessario, anche per un patto ordinario, un approfondimento, magari nell'ambito di una seduta della Giunta in esito al quale l'organo

esecutivo concluda di rinviare ogni decisione se non addirittura di esprimersi con una decisione contraria alla proposta. Quindi, se il funzionario che ha seguito la fase iniziale che va dall'incontro con i cittadini attivi fino all'istruttoria della proposta e del patto di collaborazione deve poi anche redigere un rapporto informativo all'assessore per averne l'assenso, tanto vale che, per *qualunque tipologia di patto* si stabilisca di predisporre la proposta di delibera di approvazione del progetto con lo schema di patto di collaborazione concordato con i proponenti.

Ne consegue, pertanto, che sia da preferire un regolamento che *non faccia distinzione* tra patti ordinari e patti complessi, tenuto conto che sia per una fattispecie che per l'altra si può determinare la stessa identica procedura di approvazione diversificata solo nella descrizione del progetto e negli allegati -più o meno dettagliati in funzione della tipologia del bene comune e delle attività previste- a corredo del rapporto di accompagnamento alla delibera di approvazione del patto di collaborazione. Laddove si preferisse *mantenere la distinzione* tra patti ordinari e patti complessi, nel regolamento deve essere espressamente stabilito che le proposte di collaborazione possono evadersi nelle more della completa attuazione di quanto stabilito dal regolamento in ordine alla definizione dei patti di natura ordinaria delineati con successivo atto, poiché una eventuale ricognizione delle attività e di beni da includere nella delibera con cui si approvano le tipologie di "patti di natura ordinaria" potrebbe richiedere tempi lunghi con il rischio di impedire l'attuazione del regolamento anche per le attività di più semplice esecuzione.

Sarà poi stabilita la **durata dei patti di collaborazione** che non supera, normalmente, i nove anni, salvo periodi più lunghi che potranno essere concordati in conseguenza dell'impegno economico necessario per opere di recupero e rigenerazione.

Preliminarmente alla sottoscrizione di alcuni patti di collaborazione, le amministrazioni potranno prevedere che i soggetti firmatari debbano fornire garanzie di organizzazione organica-amministrativa e capacità tecnico-finanziaria tali da consentire il rispetto non solo delle normative vigenti per le materie oggetto dell'attività proposta, ma anche l'effettiva esecuzione delle attività medesime.

## **8. Immobili pubblici, (di Enti e Aziende pubbliche; espropriati; confiscati alla criminalità organizzata. Immobili di privati)**

Al Capo III del Regolamento troviamo, solitamente, le norme che disciplinano le azioni e interventi di cura, rigenerazione e gestione condivisa di immobili pubblici. I Comuni, anche in questo caso, rubricano in modo diverso gli articoli di riferimento. Nei tre regolamenti che abbiamo portato come esempio (prototipo di Labsus, Comune di Bologna e di Livorno), si ricorre, rispettivamente, alle seguenti denominazioni: Cura, rigenerazione e gestione condivisa di immobili e spazi pubblici; Interventi di cura e rigenerazione di spazi pubblici; Amministrazione condivisa di immobili e spazi pubblici. Le iniziative su immobili e spazi pubblici, considerato il diverso grado di difficoltà che potranno assumere, ci rimandano alla sezione precedente in ordine alla distinzione tra patti di natura complessa oppure ordinaria. Va da sé che in ogni caso saranno gli uffici a chiedere l'integrazione della proposta con gli

ulteriori elementi ritenuti da questi necessari per una esaustiva comprensione della proposta di amministrazione condivisa e quindi della documentazione necessaria per definire i contenuti del patto di collaborazione e quali siano gli uffici da coinvolgere in relazione alle attività previste.

Gli interventi su immobili pubblici nell'ambito dell'amministrazione condivisa, laddove questi afferiscano a beni culturali e paesaggistici *sottoposti a tutela* ai sensi del D.lgs. 22 gennaio 2004 n. 42, dovranno essere preventivamente sottoposti al *parere della Soprintendenza*. Da alcuni patti sottoscritti, ad esempio per interventi di cura di "portici" delle vie del centro di una storica città" (Bologna), oppure per la valorizzazione e cura di un complesso in stile Liberty del secolo scorso e ora in disuso (Livorno), si rileva che tali patti sono stati sottoscritti a seguito e previa acquisizione di indicazioni o prescrizioni delle rispettive Soprintendenze territoriali o previa sottoscrizione di un protocollo d'intesa tra queste e l'ente locale per stabilire le modalità di intervento. Le previsioni contenute nel regolamento stabiliscono che autorizzazioni, nulla osta o atti di assenso previsti dalla normativa vigente e necessari per garantire che gli interventi non alterino le caratteristiche storico-artistiche del bene, siano *a carico dell'ente*. Qualora la proposta dei cittadini attivi abbia in programma azioni che l'ente ritenga di particolare interesse pubblico e sia prevista la mobilitazione di complessive importanti risorse, il patto di collaborazione può prevedere *l'uso a titolo non oneroso* degli immobili medesimi da parte dei soggetti proponenti. Di seguito si riporta la formulazione cui è ricorso il Comune di Livorno circa le modalità di utilizzo *non oneroso* di immobili di proprietà pubblica.

In questo caso si è previsto che nei patti di collaborazione in cui sia considerata la gestione condivisa successiva ad interventi di recupero (inteso nella sua più ampia accezione), possa essere consentito l'uso a titolo non oneroso del bene comune, da parte dei cittadini attivi, "comunque finalizzato alla fruibilità della comunità e a titolo non esclusivo" (Reg.to Livorno art. 9. c.7).

L'inciso finale del comma 7 suddetto ha inoltre voluto precisare che la proposta di prendersi cura di un immobile non produce, a favore del soggetto proponente, alcun privilegio o diritto di prelazione per il solo fatto di avere recuperato e valorizzato l'immobile, rendendolo di nuovo utilizzabile e utilizzato. Il proponente non può farne un uso per fini propri anche se per attività di interesse collettivo come può accadere nel caso di un'associazione che svolga attività solidaristiche. Per evitare ogni possibile fraintendimento, è bene chiarire che sia un soggetto del Terzo settore, come qualsiasi altro sottoscrittore di patti di collaborazione, *non può servirsene come sede*, per il solo fatto di aver proposto e poi attuato un intervento di manutenzione, recupero e cura di detto locale, ancorché inutilizzato e/o degradato, di proprietà comunale, anche se l'attività dell'associazione (o di altri), abbia finalità e funzioni sociali come potrebbe essere l'assistenza a soggetti fragili quali anziani, portatori di handicap, donne maltrattate, etc. L'amministrazione condivisa, avendo come oggetto i beni comuni, presuppone che ogni attività di volontariato svolta per la cura, recupero etc. di questi, sia finalizzata esclusivamente a consentirne l'uso da parte di tutti, senza limitazione o condizione alcuna (una sede di un circolo o di un'associazione presuppone invece la qualifica di socio e quindi l'adesione e il tesseramento con il pagamento di una quota d'iscrizione), se



non per quelle condizioni e limitazioni necessarie a garantirne la fruizione stessa **tutelando il bene** da danni, di qualsiasi tipo e preservandolo da quello che Hardin definisce il **depauperamento** nella sua opera già citata “La tragedia dei beni comuni” (*The Tragedy of the commons*).

Come si rileva dal titolo del paragrafo, in alcuni regolamenti, ad esempio all’art. 9 c. 10 del regolamento approvato dal Comune di Genova<sup>11</sup>, è prevista la possibilità di sottoscrivere patti di collaborazione per **immobili oggetto di esproprio** ex articolo 838 c.c. che così recita:

*[...] quando il proprietario abbandona la conservazione, la coltivazione o l'esercizio di beni che interessano la produzione nazionale, in modo da nuocere gravemente alle esigenze della produzione stessa, può farsi luogo all'espropriazione dei beni da parte dell'autorità amministrativa, premesso il pagamento di una giusta indennità.*  
(art. 838 c.c.)

L’articolo suddetto si applica anche nel caso in cui il deperimento dei beni ha per effetto di nuocere gravemente al decoro delle città o della sanità pubblica. Ci sono inoltre Comuni che attraverso i loro regolamenti è consentito destinare agli interventi di amministrazione condivisa gli **immobili confiscati alla criminalità organizzata** e assegnati all’ente locale<sup>12</sup> ai sensi del D.lgs. 159/2011 istitutivo del Codice Antimafia.

Riteniamo necessario che nei regolamenti sia prevista la possibilità di promuovere interventi di amministrazione condivisa per sottoscrivere patti di collaborazione che abbiano per oggetto immobili **di proprietà di terzi sia pubblici che privati**. Può infatti accadere che **aziende partecipate** dell’ente locale, in accordo con il Comune, accolgano favorevolmente, sussistendone le condizioni, proposte per il recupero di locali che versino in condizioni di inutilizzo e/o di degrado, per finalità di pubblico interesse quali, a titolo non esaustivo, centri di aggregazione per anziani e/o residenti del quartiere, attività di supporto scolastico, corsi di lingua per stranieri, eventi culturali etc. In questi casi, come ovviamente nel caso di **immobili di privati**, deve essere formalmente acquisito l’assenso del proprietario nel quale siano esplicitate e dettagliate le condizioni di utilizzo e, soprattutto, l’esplicito richiamo al regolamento per l’amministrazione condivisa in cui, come abbiamo detto all’inizio di questo paragrafo, sarà stata opportunamente prevista la possibilità di fare patti di collaborazione aventi per oggetto beni comuni di proprietà di terzi. Prendiamo il caso di un comitato di cittadini o di un’associazione che proponga il recupero di un locale inutilizzato di proprietà di un’azienda partecipata dal Comune. In questo caso il patto di collaborazione tra ente locale e cittadini sarà preceduto da un accordo con l’azienda nel quale sia richiamato il regolamento in

---

<sup>11</sup> La civica amministrazione può promuovere e aderire a patti di collaborazione aventi ad oggetto interventi di cura, gestione condivisa e rigenerazione di immobili in stato di totale o parziale disuso di proprietà di terzi, con il consenso di questi ultimi oppure ai sensi dell’articolo 838 del Codice Civile (“Espropriazione di beni che interessano la produzione nazionale o di prevalente interesse pubblico”), informando il Consiglio Comunale.

<sup>12</sup> A Reggio Calabria il 14 dicembre 2016, si tenne una conferenza stampa di presentazione del nuovo portale web per la gestione dei Beni Comuni e Confiscati alla criminalità. La Regione Toscana ha sul proprio sito una pagina web con l’elenco degli immobili confiscati alla criminalità organizzata e destinati ai Comuni della Toscana.



cui è prevista la possibilità di fare patti di collaborazione su beni che non siano di proprietà dell'ente locale. Con l'accordo, che viene formalizzato con il privato oppure con l'azienda, si definiscono i compiti, le funzioni e i doveri delle parti quali la manutenzione, la sorveglianza, le responsabilità, gli orari di apertura e chiusura dell'immobile, la competenza per sostenere gli oneri necessari alla pulizia dei locali e per il pagamento di utenze (acqua, luce, gas, etc.). Poiché l'amministrazione condivisa dei beni comuni in attuazione del principio costituzionale di sussidiarietà ha come soggetti attuatori il Comune ed i cittadini attivi, occorre chiedersi in quale forma intervenga in questo rapporto il soggetto terzo, proprietario dell'immobile, avendo un ruolo che possiamo definire "passivo". Abbiamo già stabilito alcuni elementi di certezza di cui il primo è sicuramente la previsione regolamentare in ordine alla possibilità di sottoscrivere patti di collaborazione riguardanti immobili privati. Il secondo è di consentire l'utilizzo non oneroso dell'immobile ai cittadini attivi, il terzo punto è che l'ente può accollarsi l'onere delle utenze. Per questa ultima condizione si veda l'art. 10 del prototipo Labsus:

*Qualora il patto di collaborazione abbia ad oggetto azioni e interventi di cura, di gestione condivisa o di rigenerazione di beni comuni che il Comune ritenga di particolare interesse pubblico e le risorse che i cittadini attivi sono in grado di mobilitare appaiano adeguate, il patto di collaborazione può prevedere l'attribuzione di vantaggi economici a favore dei cittadini attivi, quali, a mero titolo esemplificativo:*

[...]

*b) l'attribuzione all'amministrazione delle spese relative alle utenze;*

[...]

(Labsus art. 10 c. 5 lett. b)

Prima di rispondere alla domanda che ci siamo posti circa il *ruolo del proprietario del bene* (quando non sia il Comune) vediamo di stabilire con quali modalità si definiscono i compiti, funzioni e doveri per l'attribuzione delle spese delle utenze e per le responsabilità connesse all'uso dell'immobile da parte dei cittadini attivi. Crediamo che la procedura più semplice possa essere suddivisa in due fasi distinte. La prima fase l'abbiamo già vista: il Comune con un atto amministrativo (convenzione?) *acquisisce dalla proprietà* la disponibilità per l'attuazione della proposta di amministrazione condivisa, che sarà parte integrante dell'atto stesso nel quale, oltre alle condizioni suddette, è rilevato lo stato dell'immobile con specifica relazione tecnica. La seconda fase consiste, di fatto, nella predisposizione e sottoscrizione del patto di collaborazione con i cittadini attivi in cui si *riprendono* le condizioni indicate nell'atto stipulato tra Comune e proprietà delineando le attività, le modalità di attuazione, le prescrizioni e quindi tutti gli impegni di cui l'ente si era fatto carico e che ora, con il patto di collaborazione, vengono nuovamente declinati e ripartiti tra Comune e cittadini attivi: la manutenzione, la sorveglianza, le singole responsabilità, gli orari di apertura e chiusura dell'immobile, la competenza per sostenere gli oneri necessari alla pulizia dei locali e per il pagamento di utenze (acqua, luce, gas, etc.).

Ma ci può essere *un ulteriore ruolo* che il proprietario può avere per questa particolare fattispecie di amministrazione condivisa: e cioè che siano proponente e proprietario a formalizzare l'accordo e definire le condizioni per svolgere le attività sul bene stesso che

saranno poi oggetto del patto di collaborazione con il Comune, magari controfirmato dalla proprietà.

Ovviamente, anche in questo caso, ove la proposta sia accolta, gli enti individueranno la procedura più idonea in relazione alla tipologia del bene, alle finalità, alle attività previste e alle responsabilità che ne derivano per l'ente stesso.

A questo punto, nel Capo IV dei tre regolamenti presi in considerazione riscontriamo la trattazione di materie diverse tra loro. Nel regolamento di Bologna, ad esempio, il capo IV "Interventi di cura e rigenerazione degli edifici" e, nello specifico all'art. 13, è disciplinata l'"Individuazione degli edifici" e all'art. 14 la "Gestione condivisa di edifici". Il prototipo Labsus affronta invece tutta la materia relativa alle Forme di Sostegno:

Art. 10 - Attribuzione di vantaggi economici e altre forme di sostegno.

Art. 11 - Esenzioni ed agevolazioni in materia di canoni e tributi locali.

Art. 12 - Facilitazioni.

Art. 13 - Materiali di consumo e dispositivi di protezione individuale.

Art. 14 - Formazione.

Per evidenziare e sottolineare come dopo l'omogeneità riscontrata nei primi capitoli o sezioni gli enti assumano orientamenti diversi nella redazione dei propri regolamenti, si fa osservare che Livorno rubrica diversamente il capo IV - "Formazione, informazione, educazione" declinato in 2 articoli:

Art. 10 - Finalità della formazione

Art. 11 - Il ruolo delle scuole

Vediamo dunque nella prossima sezione questi due argomenti.

### **8.1. Formazione; informazione e comunicazione; il ruolo delle scuole**

Si osserverà come **i tre argomenti: Formazione; informazione e comunicazione; il ruolo delle scuole;** pur se diversi tra loro siano stati inseriti in un'unica sezione. Abbiamo visto che nei regolamenti approvati questi temi sono talvolta contenuti in un solo articolo, come si è fatto nel prototipo Labsus e come vedremo poco più avanti in questo stesso paragrafo. Si è dunque ritenuto utile trattare dette tematiche in sequenza tra loro rilevando un filo conduttore che unisce la formazione con l'informazione e la comunicazione e considerato che l'educazione scolastica possa svolgere, a sua volta, un ruolo importante in termini formativi ed educativi dei ragazzi per suscitare interesse e passione per la cura dei beni comuni della loro città o paese o borgo.

Durante la redazione del regolamento uno o più articoli saranno dedicati alla **formazione** di coloro che dovranno attuare l'amministrazione condivisa. Sia per i cittadini attivi che per i dipendenti del Comune di cui abbiamo parlato nella sezione 2.1 relativamente alla formazione del personale, non si può prescindere che ci sia da parte di questi la necessaria conoscenza delle finalità, obiettivi, metodi e procedure con cui l'amministrazione condivisa dei beni comuni troverà applicazione. Occorre distinguere la formazione

dall'informazione e dalla comunicazione in quanto vi sono tra queste delle differenze sostanziali anche se l'obiettivo è di mettere il personale dipendente e i cittadini nella condizione di disporre delle necessarie conoscenze su procedura e modalità con cui possono prendersi cura dei beni comuni. La formazione necessita che vi siano momenti di confronto diretto tra docente e il destinatario che, come avviene per attuare un percorso partecipativo, presuppone dei costi anche importanti a meno che non sia possibile avvalersi dello stesso R.U.P. o di altro collaboratore del gruppo di lavoro. Riteniamo indispensabili che ci siano momenti formativi soprattutto in occasione delle fasi di preparazione del regolamento e nel periodo immediatamente successivo alla sua approvazione. Vediamone le ragioni. Nella fase in cui si procede alla redazione del regolamento la formazione del personale comunale è necessaria tenuto conto del nuovo rapporto che si andrà a instaurare con i cittadini attivi attraverso i patti di collaborazione, cosa del tutto diversa, come abbiamo già detto dalle consuete forme contrattuali con le quali un soggetto terzo svolge attività su beni di proprietà della P.A. *Il personale dipendente* dovrà essere a conoscenza delle fondamentali nozioni di amministrazione condivisa, di cosa sono i beni comuni e i patti di collaborazione così da rispondere alle inevitabili domande dei cittadini che magari vogliono prendersi cura della loro Città.

**L'informazione della comunità** è necessaria per consentire ai cittadini di inviare al Comune suggerimenti e osservazioni durante la preparazione del regolamento dando da subito attuazione ai principi di partecipazione e sussidiarietà. Tenuto conto dei possibili *costi della formazione* si consiglia in ogni caso di prevedere nel regolamento che sia subordinata alla disponibilità di risorse sia finanziarie che di personale. Come abbiamo detto, la formazione presuppone un contatto diretto tra formatore e formati tuttavia, l'informazione con i media locali e la comunicazione tramite il sito dell'ente possono riuscire, almeno in parte, ad informare i cittadini sui concetti fondamentali dell'amministrazione condivisa di beni comuni.

La formazione, come l'abbiamo sempre conosciuta, presuppone che in un locale siano fisicamente presenti formatore e formati, l'uno davanti agli altri. Questa modalità di formazione può raggiungere risultati senz'altro diversi dalla comunicazione e dall'informazione, tuttavia, come ci hanno insegnato le nuove esperienze e modalità di lavoro di questi ultimi mesi<sup>13</sup>, pensiamo che **l'informazione e comunicazione come definite dalla Legge 150/2000**, possano, se non sostituire, mettere comunque i cittadini nella condizione di conoscere questo nuovo sistema di condivisione del modo di amministrare e di prendersi in cura beni comuni. Le tecnologie informatiche ci possono peraltro forniscono un importante supporto rendendo possibile interagire con i cittadini consentendogli di essere informati e di inviare suggerimenti e osservazioni tramite applicazioni digitali. Nei tre regolamenti presi come riferimento per un confronto sulle diverse tematiche vediamo che "la Formazione" viene da questi intesa quale strumento necessario a consentire un'adeguata attuazione del

---

<sup>13</sup>) le esperienze di questi ultimi mesi a cui facciamo riferimento sono conseguenza della pandemia da SARS-Covid19 che ha imposto, in tutto il mondo, un nuovo modo di lavorare, comunicare, fare riunioni e convegni con l'utilizzo di tecnologie informatiche per il così detto lavoro agile o Smart Working, ma anche videoconferenze e "convention on line".

regolamento. Per tutti riportiamo l'art. 14 del prototipo Labsus il quale, nei 3 commi un cui è suddiviso, disciplina al comma 1 le finalità e modalità di attuazione della formazione, differenziandosi dal regolamento di Livorno poiché non subordina la promozione e l'organizzazione di percorsi formativi alla disponibilità di risorse che invece si è ritenuto sia una condizione da stabilire nel regolamento. Da notare poi che nel regolamento di Livorno si richiama la possibilità se non l'opportunità che vi sia un momento formativo/informativo per gli amministratori<sup>14</sup>.

Per quanto concerne il **ruolo delle scuole** l'articolo 14 commi 2 e 3 del prototipo Labsus rivolge la sua attenzione agli studenti più piccoli:

*"[...] affinché nel progettare i patti di collaborazione si tenga conto del punto di vista dei bambini."*

(art. 14 c. 3 Prototipo Labsus)

Articolo che trova la sua coerenza con la definizione di cittadini attivi tra cui i bambini sono compresi. I regolamenti di Livorno e Bologna, così come altri regolamenti, dedicano un articolo a parte a questo argomento. Il regolamento della Città Labronica, all'articolo 11, richiama il ruolo assegnato alle scuole per promuovere il significato ed il valore dei beni comuni tra gli alunni, particolarmente delle elementari e delle medie inferiori. Sono previste anche forme e modalità di coinvolgimento di studenti delle *medie superiori e degli atenei*. Alcuni Comuni prevedono la possibilità di riconoscere l'attribuzione di crediti scolastici per coloro che presentino progetti di amministrazione condivisa dei beni comuni di particolare interesse. Livorno, ha così formulato l'articolo 11:

#### *Art.11*

##### *(Il ruolo delle scuole)*

- 1. Il Comune promuove il coinvolgimento delle scuole di ogni ordine e grado quale scelta strategica per la diffusione ed il radicamento delle pratiche di collaborazione nelle azioni di cura, valorizzazione e rigenerazione dei beni comuni, per facilitare il contestuale avvicinamento e consolidamento del rapporto tra le giovani generazioni e le Istituzioni Democratiche, la realtà sociale ed economica del territorio, favorendo la conoscenza della Storia della propria Città e delle tradizioni locali.*
- 2. Il Comune promuove e favorisce la collaborazione con le scuole di ogni ordine e grado per l'organizzazione di interventi formativi, teorici e pratici, sull'amministrazione condivisa dei beni comuni rivolti agli studenti e alle loro famiglie.*

Analoghe formulazioni si possono ritrovare in tutti i regolamenti approvati quale riconoscimento del compito assegnato ai docenti e del ruolo degli studenti prevedendo, espressamente, la possibilità di condividere obiettivi e finalità attraverso i patti di collaborazione. In merito alla sottoscrizione dei patti di collaborazione nell'ambito delle *attività educative*, durante la redazione della proposta di regolamento approfondimmo le implicazioni connesse e conseguenti alla firma del patto concordato, in ordine alle responsabilità del dirigente scolastico il quale, secondo la Corte di Cassazione (Sezione IV

---

<sup>14</sup>) Si è avuto modo di vedere nei convegni sull'amministrazione condivisa dei beni comuni a cui si è partecipato o di cui ci è pervenuto il programma, che l'invito a partecipare è stato talvolta rivolto anche agli amministratori.

Penale, Sentenza 12 settembre 2019, n. 37766), risulta parificabile a un datore di lavoro, tenuto ad adottare gli opportuni provvedimenti di sicurezza e la cui posizione di garanzia si estende a tutti coloro che si trovano nell'edificio scolastico. Così si legge in un commento su tale sentenza:

*Per gli incidenti avvenuti negli edifici scolastici, oltre al responsabile del servizio di prevenzione e protezione dell'istituto, risponde anche il preside penalmente, per violazione delle norme antinfortunistiche. Secondo la Corte di Cassazione (Sezione IV Penale, Sentenza 12 settembre 2019, n. 37766), il dirigente scolastico risulta infatti parificabile a un datore di lavoro, tenuto a adottare gli opportuni provvedimenti di sicurezza e la cui posizione di garanzia si estende a tutti coloro che si trovano nell'edificio scolastico.*

(Biarella, 2019)

Considerate quindi le responsabilità ricondotte ai dirigenti, le loro funzioni e i compiti per la gestione dei locali loro assegnati, la proposta fu di riconoscere al dirigente, nell'ambito della propria autonomia, la facoltà di autorizzare collaborazioni ordinarie di amministrazione condivisa su beni comuni. La formula proposta è contenuta all'art. 7 c. 7 del regolamento di Livorno che troviamo qui di seguito:

*Fatte salve le altre previsioni di cui al presente regolamento, tenuto conto delle esperienze avviate, sono altresì considerate collaborazioni ordinarie di amministrazione condivisa su beni comuni le iniziative di collaborazione in ambito scolastico, attivate sulle rispettive strutture direttamente dal dirigente scolastico responsabile della struttura medesima. Per tali collaborazioni è comunque richiesto, dallo stesso dirigente, il nulla osta al settore di riferimento dell'Amministrazione Comunale.*

(art. 7 c. 7 regolamento di Livorno)

La conclusione cui giungemmo fu, dunque, di garantire l'autonomia della scuola, dei docenti, delle famiglie e soprattutto l'autonomia del dirigente in relazione alla possibilità di approvare e riconoscere la validità e la rilevanza dei patti di collaborazione, quindi avallarli, nella consapevolezza delle responsabilità riconducibili allo stesso per le attività svolte all'interno degli edifici e pertinenze della scuola in orario di lezione ed extrascolastico.

Dopo questi "Capi" iniziali, i tre regolamenti in questione procedono in modo disomogeneo tra loro e quindi da questo momento le diverse questioni non verranno approfondite congiuntamente e in parallelo, si noterà negli indici dei regolamenti riportati in appendice, che gli argomenti trattati nei capitoli compariranno, per esempio, in un regolamento al capitolo V, mentre lo stesso argomento sarà disciplinato dal regolamento di un altro Comune al capitolo VII e da un altro ancora al capitolo IX e così via. Elencheremo perciò le questioni che riteniamo più rilevanti indipendentemente dall'ordine che hanno nell'uno o nell'altro regolamento e vedremo come, in contesti diversi, tali temi o procedure, sono stati disciplinati.

## **9. Vantaggi economici e forme di sostegno ai cittadini attivi**

Gli uffici che si accingono a scrivere il regolamento e successivamente l'ufficio incaricato di attuarne la gestione, si troveranno nella necessità di rispondere alle richieste

avanzate dai cittadini affinché il Comune riconosca ai proponenti e sottoscrittori dei patti la possibilità di ricevere sostegno e soprattutto **contributi economici** per l'espletamento delle attività. Richieste che potranno pervenire all'ente sia in fase di redazione del regolamento affinché in esso ne venga data espressa previsione, sia successivamente alla sua approvazione in occasione della presentazione dei progetti di amministrazione condivisa. Occorre ribadire, come da sempre sostenuto nel corso di incontri e seminari e come previsto nel prototipo Labsus, all'art.10 c. 4, che "Nell'ambito dei patti di collaborazione, l'Amministrazione non può in alcun modo destinare contributi in denaro a favore dei cittadini attivi". Quindi l'eventuale assegnazione di contributi può avvenire esclusivamente nel rispetto delle norme contenute nel regolamento in materia di concessione di contributi in attuazione della L. 241/90 art.12 "Provvedimenti attributivi di vantaggi economici". È dunque necessario esplicitare, in genere già con i primi articoli, le modalità di erogazione di contributi ricorrendo, ad esempio, alla seguente formulazione solitamente utilizzata in tutti i regolamenti:

*Restano ferme e distinte dalla materia oggetto del presente regolamento le altre previsioni regolamentari del Comune che disciplinano l'erogazione dei benefici economici e strumentali a sostegno delle associazioni, in attuazione dell'articolo 12 della Legge 7 agosto 1990 n. 241.*

Questa ultima indicazione dovrebbe essere integrata con il richiamo ad altri disciplinari del comune che con essa possono interferire o essere compatibili quali, ad esempio, il regolamento dettante regole sull'utilizzo, concessione e gestione di immobili di proprietà comunale, in genere chiamato "Regolamento per la gestione del patrimonio comunale" (o altre definizioni simili), solitamente presente nell'ordinamento degli enti locali in quanto indispensabile per consentire la gestione del patrimonio immobiliare e per l'istruttoria delle richieste di concessione di uso di immobili comunali soprattutto ai soggetti del terzo settore.<sup>15</sup> Restano ovviamente esclusi dalla disciplina sui beni comuni gli alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica (E.R.P.), in quanto sono competenti le singole regioni nell'ambito delle politiche della casa.

Non essendo consentiti contributi economici per attuare i patti di collaborazione residuerebbe, così come alcuni regolamenti riconoscono, di concedere il *rimborso delle spese* sostenute per l'espletamento di attività di amministrazione condivisa. Anche su questo punto sono emerse esitazioni e perplessità in quanto i contributi concessi ai soggetti del terzo settore, a seguito dei bandi pubblicati annualmente dagli enti locali (ma non solo da essi), si configurano come rimborsi in denaro di spese sostenute e debitamente documentate finalizzate all'attività statutaria del soggetto associativo. Inoltre, i regolamenti sui contributi stabiliscono, in linea generale, nella sezione dedicata alle modalità per ottenere la liquidazione del contributo, che questo non sia consentito nei casi in cui, dalla rendicontazione delle attività da effettuarsi con la predisposizione del bilancio di esercizio o dell'iniziativa/evento

---

<sup>15</sup> La necessità di una disciplina regolamentare è da ricondursi all'art. 12 c. 1 L.241/90 (Provvedimenti attributivi di vantaggi economici): La concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla predeterminazione da parte delle amministrazioni precedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi.



organizzato dall'associazione, risulti che le *spese siano inferiori alle entrate*. Si capisce dunque come sia sottile e labile la linea di demarcazione, ammesso che ci sia, tra contributo e rimborso delle spese per l'espletamento delle attività di amministrazione condivisa. Il Comune, per sostenere quanto concordato con i patti di collaborazione può prevedere, come abbiamo già detto, che le **spese per le utenze** di un locale destinato all'uso della collettività siano a carico del Comune stesso, oppure può stabilire un'esenzione o una **riduzione dei tributi locali**, compatibilmente con il bilancio dell'ente e nel rispetto dell'ordinamento in materia di tributi. Per questa forma di sostegno si veda quanto detto nella sezione 1.8 in relazione al baratto amministrativo. L'ente può anche disporre che ai cittadini attivi siano consegnati **materiali di consumo** per l'esecuzione delle attività conseguenti l'amministrazione condivisa e prevedere procedure facilitate e semplificate nei rapporti con gli uffici sempre che queste non contrastino con i principi di trasparenza, imparzialità e buon andamento della Pubblica Amministrazione. Tra le forme di sostegno il Comune può consentire, esplicitandolo chiaramente nel regolamento, **l'affiancamento di proprio personale** dipendente, tecnico o amministrativo, per la redazione e predisposizione di progetti necessari a realizzare le attività concordate avvalendosi, per esempio, della formulazione cui è ricorso il Comune di Livorno all'art. 13 del proprio regolamento:

*Ferma restando la collaborazione tra Amministrazione e cittadini attivi nella realizzazione delle azioni e degli interventi di cui al presente regolamento, qualora la proposta abbia come oggetto azioni che il Comune ritenga di particolare interesse pubblico e le risorse che i cittadini attivi sono in grado di mobilitare appaiano adeguate,<sup>16</sup> il patto di collaborazione può prevedere l'affiancamento dei dipendenti comunali ai cittadini nell'attività di progettazione necessaria alla valutazione conclusiva e alla realizzazione della proposta, compatibilmente con le esigenze organizzative e i programmi di attività e lavoro degli uffici.*

In ogni caso, ogni qual volta sia previsto un supporto, un sostegno o una facilitazione ai cittadini attivi, si consiglia di esplicitare che questi sono concessi previa verifica, effettuata dal dirigente di riferimento, della disponibilità delle risorse necessarie e soprattutto della compatibilità di queste con priorità, progetti, programmi e obiettivi (DUP-PDO-PEG).<sup>17</sup>

## 10. Messa a disposizione di materiali e Dispositivi di Protezione Individuale

Nei progetti presentati dai cittadini può essere richiesto al Comune che vengano messi a disposizione materiali per poter realizzare le attività che saranno poi concordate nel patto di collaborazione. Riteniamo che anche in questo caso il regolamento subordini questa forma di sostegno alla verifica della disponibilità di ciò che viene richiesto oltre che delle risorse necessarie per l'eventuale acquisto e naturalmente della tipologia di eventuali utensili richiesti. Non è comunque consentito consegnare in comodato i D.P.I. (Dispositivi di Protezione Individuale) ai volontari prevedendone poi la restituzione al termine dell'attività,

---

<sup>16</sup> Le risorse mobilitate dai cittadini attivi saranno intese adeguate, da parte del Comune, ove queste consentano di raggiungere gli obiettivi previsti così da non vanificare il sostegno dell'ente chiamato a concorrere e sostenere il progetto utilizzando risorse pubbliche.

<sup>17</sup> DUP: Documento unico di programmazione. PDO: Piano dettagliato degli obiettivi. PEG: Piano economico di gestione.



come invece alcuni enti hanno previsto nei loro regolamenti, per due ragioni che ci sembrano di tutta evidenza.

La prima si deduce dalla stessa denominazione di questi dispositivi che, essendo definiti "individuali" non appare coerente con tale specifica che debbano poi essere restituiti al Comune (per essere riutilizzati da altri). Mascherine, guanti, scarpe, visiere, una volta utilizzati da una persona non possono certo essere usati da nuovi volontari favorendone il ri- uso, per evidenti ragioni igieniche, a prescindere dalla situazione sanitaria che si è venuta a creare con i primi mesi del 2020 a seguito della pandemia dovuta al Covid-19 che impone rigide norme igienico sanitarie.

La seconda ragione è di carattere formale in quanto i D.P.I. vengono forniti dal datore di lavoro previa valutazione della tipologia di attività, sulla base della redazione del documento di valutazione dei rischi e dunque la fornitura di questi potrebbe ricondurre sul Comune le ulteriori *responsabilità del committente*, indipendentemente dalla sussistenza di qualsiasi tipologia di rapporto di lavoro. Le questioni **responsabilità e sicurezza** aprono un tema su cui riflettere approfonditamente e che andiamo a vedere nella prossima sezione.

## 11. Responsabilità, vigilanza e sicurezza dei volontari

Fin dal primo incontro a cui ebbi modo di partecipare nel 2015, all'Istituto Superiore Sant'Anna di Pisa, durante il quale si parlò di amministrazione condivisa e di beni comuni, emerse nei presenti preoccupazione per la questione responsabilità e sicurezza soprattutto laddove i patti di collaborazione prevedessero attività sui beni comuni materiali (cura di aiuole, giardini, tinteggiatura etc.) utilizzando strumenti da lavoro pur escludendo, per evidenti ragioni, l'uso di utensili a motore o elettrici. Nel corso degli interventi o ascoltando le esperienze di funzionari e amministratori che avevano attuato progetti di amministrazione condivisa, ci rendemmo conto che il binomio sicurezza - responsabilità si estendeva pressoché a tutte le attività dei volontari. In quell'occasione ma anche in incontri successivi ci ponemmo una serie di domande sulla possibilità o meno di applicazione del D.lgs. 81/2008 ai volontari e di quale natura fosse la relazione che si andava a instaurare tra Comune e cittadini attivi, non tanto sotto il profilo di un eventuale rapporto di lavoro, che non sussiste, quanto sotto il profilo delle responsabilità che ricadono sull'ente, sul Sindaco, e sui dirigenti laddove questi, in caso di un infortunio ai volontari, venissero qualificati come committenti secondo il citato D.lgs. 81/2008 o, quanto meno, come soggetti comunque tenuti al rispetto delle norme antinfortunistiche poiché, come si pronuncia la Cass. Sez. IV penale con sentenza n. 7730 del 20-2-2008 "[...] l'approntamento di misure di sicurezza e quindi il rispetto delle norme antinfortunistiche esula dalla sussistenza di un rapporto di lavoro subordinato [...]. Molti sono stati gli incontri organizzati da Labsus per approfondire la questione, anche con la presenza di esperti, e ogni volta ci sono stati interventi preoccupati di amministratori e funzionari. La necessità di copertura assicurativa dei volontari per responsabilità civile e infortuni e gli accordi raggiunti con compagnie di assicurazioni per la definizione di polizze specifiche a copertura dei rischi derivanti dalle attività concordate nel patto di collaborazione pur se condizioni necessarie e da valutare positivamente, non risolvono completamente la

problematica. La stipula di un contratto di assicurazione, pur garantendo adeguata copertura della responsabilità civile, di infortuni e malattie dei volontari, in caso si verifichi un incidente che comporti danni fisici ai cittadini attivi, non circoscrive la sfera alla sola parte economica comunque garantita dal contatto assicurativo, in quanto non sono da escludere verifiche sulla corretta attuazione delle misure di sicurezza per stabilire chi sia il responsabile preposto a controllare che queste siano state previste, comunicate e rispettate.

Mentre nei regolamenti di alcuni enti locali gli adempimenti previsti dal D.lgs. 81/2008 (Testo Unico in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro) vengono ricondotti al rappresentante dei cittadini attivi, nei regolamenti adottati da altri Comuni non vi è esplicito riferimento al D.lgs. 81/2008 utilizzando una formulazione analoga o corrispondente all'art.18 c. 1 e c. 2 del prototipo Labsus, di seguito riportata:

*1. Il Comune promuove la formazione dei cittadini attivi sui rischi potenzialmente connessi con le attività previste dai patti di collaborazione e sulle misure di prevenzione e di emergenza.*

*2. I cittadini attivi si impegnano per parte loro ad utilizzare correttamente i dispositivi di protezione individuale adeguati alle attività svolte nell'ambito dei patti, ad agire con prudenza e diligenza e a mettere in atto tutte le misure necessarie a ridurre i rischi per la salute e la sicurezza.*

(Prototipo Labsus, art. 18 c. 1 e c. 2)

Una simile formulazione, che non fa alcun riferimento al D.lgs. 81/2008, è stata adottata nel regolamento sui beni comuni approvato a marzo 2017 da un Comune capoluogo di una provincia del nord Italia di quasi 260.000 abitanti che tuttavia, in un patto di collaborazione approvato successivamente in esito a una proposta avanzata da cittadini attivi a maggio dello stesso anno, opera un esplicito richiamo al D.lgs. 81 del 2008, come di seguito formulato:

*[...] L'associazione si impegna a osservare le disposizioni in materia di sicurezza del lavoro dettate dal D.lgs. n. 81/2008 e successive modifiche e integrazioni.*

*In particolare, i soggetti che operano per lo svolgimento delle attività di cui al punto n.2 devono essere dotati degli indumenti appositi e dei dispositivi di protezione individuale idonei a garantire la sicurezza in relazione alle attività svolte, adottando tutti i provvedimenti e le cautele necessarie per evitare incidenti di qualsiasi natura, a persone, cose o animali, assumendo a proprio carico qualsiasi onere e responsabilità.*

*Il coordinamento ai fini dell'osservanza delle misure di cui al presente punto è affidato al parroco pro tempore della Parrocchia [...] in qualità di supervisore di cui al punto n.4 [...].*

In questo caso è evidente la non omogeneità tra regolamento e patto di collaborazione laddove nel patto è stabilito e concordato che il proponente "... si impegna a osservare le disposizioni in materia di sicurezza del lavoro dettate dal D.lgs. n. 81/2008 ..." mentre nel regolamento non se ne fa cenno. Il D.Lgs 81/2008 con cui è stata recepita la direttiva comunitaria 92/57/CEE, stabilisce compiti e responsabilità che dovrebbero trovare un coordinamento aggiornato alle attività svolte *nell'ambito dell'amministrazione condivisa dei*

*beni comuni da parte di volontari* che svolgono attività spontanee e non retribuite ma in un contesto diverso dal volontario impegnato con un'associazione così come l'abbiamo conosciuto fino ad oggi.

Occorre chiedersi se la proposta fatta dai cittadini attivi per prendersi cura di beni comuni, l'amministrazione condivisa, i patti di collaborazione, l'attuazione dei principi costituzionali di sussidiarietà e partecipazione sono la stessa cosa delle attività svolte dalle associazioni, magari in regime di convenzione con gli enti locali, che abbiamo detto essere cosa diversa dai patti di collaborazione. Se per le associazioni, formalmente costituite il D.lgs. 81/2008 può trovare, forse, una più facile attuazione, credo sia per tutti evidente che nel caso di cittadini attivi, tra i quali come abbiamo visto nella parte "definizioni" sono compresi bambini, cittadini singoli e cittadini riuniti in formazioni sociali anche informali, vi saranno senz'altro delle difficoltà. Ci rendiamo conto della complessità di tale compito nel caso in cui il legislatore decidesse di affrontare la questione, tuttavia ravvisiamo *la necessità* che questo sia un percorso da intraprendere poiché, come sostenne un esponente di ANCI a Bologna in suo intervento al convegno del 6 e 7 dicembre 2019 sul tema "Un Patto tra le città sui temi dell'immaginazione civica e della cura condivisa dei beni comuni", occorre affrontare sul piano normativo questa problematica e superare questa situazione in cui politici e funzionari troppe volte si trovano a lavorare su questa materia *gettando il cuore oltre l'ostacolo*. Siamo convinti che, se vogliamo che i "Regolamenti" si diffondano nel nostro Paese da un Comune all'altro molto più rapidamente di quanto non è avvenuto fino a oggi, attuare l'amministrazione condivisa dei beni comuni non può essere come partecipare a una gara ippica di salto degli ostacoli dove il cuore è proiettato oltre i pilieri già prima del salto, né può né deve essere un gesto "di eroismo" che eseguiamo affidandoci al caso e sperando nella buona sorte. Pur riconoscendo che ci sono già decine di migliaia di volontari che si attivano per il bene comune e che, come alcuni sostengono, per quanto concerne l'applicazione delle misure di sicurezza svolgendo le attività previste con i patti di collaborazione non siano da configurarsi quali dipendenti degli enti locali (Giglioni, 2017 Il punto di Labsus. Sicurezza e amministrazione condivisa: i cittadini attivi non sono dipendenti!) per cui nei loro confronti potrebbe non essere applicabile il D.lgs. 81/2008, occorre comunque fare chiarezza e definire chi sia il responsabile in materia di sicurezza per le attività sui beni comuni svolte dai cittadini.

La sfida che abbiamo di fronte, amministratori, Comuni, legislatore, è senza dubbio impegnativa trattandosi di coordinare, rendere compatibili tra loro i principi Costituzionali che abbiamo più volte citato di sussidiarietà e di partecipazione con il diritto alla salute dei cittadini, anch'esso previsto dall'art. 32 della Costituzione. In attesa che giungano i chiarimenti auspicati, riportiamo come esempio l'art. 4 c. 5 del regolamento<sup>18</sup> del Comune di Livorno che disciplina il rapporto tra sicurezza dei cittadini attivi, anche singoli e la responsabilità del proponente:

---

<sup>18</sup> La formulazione citata consegue a un emendamento presentato in sede di seduta consiliare, e approvato, peraltro all'unanimità, congiuntamente all'intero regolamento con la delibera di Consiglio Comunale n. 61 del 4-4-2019:

*Sono in ogni caso a carico del proponente rappresentante dei cittadini attivi, come definiti all'art. 2 lett. d) e dei cittadini singoli, le responsabilità per le attività da essi svolte e stabilite con il patto di collaborazione, compresa la tutela e il rispetto delle norme in materia di igiene e sicurezza sul lavoro stabilite dall'ordinamento.*

(Reg.to Livorno, art.4 c.5)

Come si può vedere, non viene fatto alcun riferimento al D.lgs. 81/2008 tuttavia, il soggetto che avanza la proposta è nella condizione di conoscere, attraverso il regolamento, che ove la sua proposta sia accolta e si giunga alla sottoscrizione del patto di collaborazione, sarà responsabile delle attività concordate “compresa la tutela e il rispetto delle norme in materia di igiene e sicurezza sul lavoro stabilite dall'ordinamento”.

C'è anche da aggiungere che molte delle attività di cura di beni comuni verrebbero attuate in ore non coincidenti con i consueti orari di lavoro degli uffici comunali, essendo eseguite da volontari i quali, generalmente, svolgono tali attività nel fine settimana, nelle ore pomeridiane o anche serali. Ne consegue che sarebbe complicato richiedere al personale degli enti locali – e per questi pressoché impossibile- di verificare il rispetto di quanto concordato e delle misure di sicurezza in orari e giorni più disparati e difficilmente programmabili. Sempre in materia di tutela dei volontari, dovrebbe essere previsto che i Comuni consegnino ai cittadini attivi gli immobili e le aree di proprietà dell'ente dopo che siano stati messi in sicurezza e quindi una volta che siano state fatte le verifiche e gli eventuali adeguamenti su aree, strutture, reti per la fornitura di acqua, luce e gas. In esito alla messa in sicurezza e alle verifiche saranno individuate dai tecnici eventuali delimitazioni delle aree. Facciamo un esempio concreto: quando il Comune di Livorno ha approvato una proposta di amministrazione condivisa per la valorizzazione di un complesso immobiliare di pregio storico-artistico in disuso da decenni, in cui erano previste visite guidate ed eventi culturali nelle aree di pertinenza o limitrofe all'immobile medesimo, ha sottoscritto un patto di collaborazione previa verifica e messa in sicurezza delle aree accessibili. Nel patto di collaborazione sono state poi indicate le limitazioni, le prescrizioni e le modalità di esecuzione delle attività che il rappresentante dei cittadini attivi dovrà far rispettare, e sono state allegate le planimetrie dell'immobile ed evidenziate le aree non accessibili.

Per quanto concerne ancora la questione “responsabilità”, si fa osservare che vari Comuni richiamano il codice civile (art. 2051 c.c.) attribuendo la qualifica di consegnatario del bene al rappresentante dei cittadini. Il comune di Bologna nel regolamento approvato nel 2014 ricorre alla seguente formulazione

*I cittadini attivi che collaborano con l'amministrazione alla cura e rigenerazione di beni comuni urbani assumono, ai sensi dell'art. 2051 del codice civile, la qualità di custodi dei beni stessi, tenendo sollevata ed indenne l'amministrazione comunale da qualsiasi pretesa al riguardo.*

(Regolamento di Bologna art. 32 c.3)

Sulla questione si rileva che alcuni degli ultimi regolamenti approvati dai Comuni, così come fa il prototipo Labsus, non ne fanno menzione. Riteniamo che sia condivisibile questo successivo orientamento poiché, nel caso di amministrazione condivisa di un bene comune immateriale o digitale non crediamo possa essere applicato l'art. 2051 del C.C. Peraltro, è da

evidenziare che il regolamento di Bologna richiama espressamente i beni comuni urbani che nella definizione di cui all'art. 2. 1 lett a) così recita: "1. Ai fini delle presenti disposizioni si intendono per: a) Beni comuni urbani: i beni, materiali, immateriali e digitali [...]" con la conseguenza che, essendo questi ultimi dei beni *astratti* si potrebbero verificare difficoltà per l'applicazione della norma. Ove si ritenga di richiamare l'art. 2051 del C.C. il regolamento dovrebbe espressamente limitarne l'applicazione ai beni materiali e comunque previa verifica della tipologia di attività previste. Si pensi ad esempio alle difficoltà nella consegna ex art. 2051 c.c., laddove questo fosse un'aiuola o un giardino pubblico per il quale è prevista una pulizia integrativa, o un monitoraggio o anche la cura di fiori o piante. Chiediamoci come sarebbe possibile in questo caso qualificare il responsabile dei cittadini attivi quale "consegnatario del bene" per attività svolte su *porzioni* di un bene di più ampia estensione sul quale i volontari, di cui è referente, sono impegnati per poche ore del giorno. Il regolamento potrà rimettere alle parti se individuare o meno il consegnatario del bene ex art. 2051 del c.c., dandone atto nel patto di collaborazione.

## 12. Assicurazione dei volontari

Parlando di assicurazione dei volontari impegnati in attività di amministrazione condivisa, la questione più controversa non è tanto se i volontari devono essere o meno coperti da una polizza assicurativa contro infortuni, malattie e responsabilità civile verso terzi, quanto stabilire chi deve accollarsi il pagamento del premio alla compagnia di assicurazione. Solitamente i cittadini attivi organizzati in associazioni o comitati chiedono all'ente di assumersi gli oneri per l'assicurazione dei volontari citando, a supporto della loro richiesta, esempi di Comuni che hanno sostenuto economicamente le spese per assicurare i volontari impegnati nei patti di collaborazione. Per trovare una linea di condotta che sia il più possibile univoca, andiamo a vedere i tre regolamenti presi come esempio. Il regolamento del Comune di Bologna con l'art. 5 comma "Patto di collaborazione" c. 2, lettera e) rimette al patto di collaborazione di definire in particolare:

*le conseguenze di eventuali danni occorsi a persone o cose in occasione o a causa degli interventi di cura e rigenerazione, la necessità e le caratteristiche delle coperture assicurative e l'assunzione di responsabilità secondo quanto previsto dagli artt. 31 e 32 del presente regolamento, nonché le misure utili ad eliminare o ridurre le interferenze con altre attività.*

(Regolamento di Bologna art. 5 c. 2 lett. e)

Pressoché corrispondente è la formulazione del prototipo Labsus che, come Bologna, dopo il solito richiamo alla valutazione delle specifiche necessità che determinano i contenuti del patto, all'art. 5 c. 3 lettera l) rimette alle parti firmatarie con quali modalità definire:

*l) le conseguenze di eventuali danni occorsi a persone o cose in occasione o a causa degli interventi di cura, gestione condivisa e rigenerazione, la necessità e le caratteristiche delle eventuali coperture assicurative, le misure utili ad eliminare o ridurre le interferenze con altre attività, nonché l'assunzione di responsabilità secondo quanto previsto dagli articoli 18 e 19 del presente regolamento.*

(Regolamento di Bologna art. 5 comma 3 lettera l)

Vediamo infine il regolamento di Livorno che, come i precedenti, affronta la questione assicurazione dei volontari nell'ambito dell'art. 5 "Patto di collaborazione" stabilendo che con esso si definiscono "le coperture assicurative, le modalità di controllo e verifica degli impegni assunti (Regolamento di Livorno art. 5 c. 3 lett l). È dunque possibile vedere che i regolamenti presi in considerazione rimettono ai singoli accordi (patti) la definizione della copertura assicurativa dei volontari. Per quanto concerne il pagamento del premio assicurativo è necessario prendere in considerazione il D.lgs. 117/2017 (Codice del Terzo Settore) e di questo l'art.18 commi 1 e 3 di seguito riportati:

1. *Gli enti del Terzo settore che si avvalgono di volontari devono assicurarli contro gli infortuni e le malattie connessi allo svolgimento dell'attività di volontariato, nonché per la responsabilità civile verso i terzi.*
2. *[...]*
3. *La copertura assicurativa è elemento essenziale delle convenzioni tra gli enti del Terzo settore e le amministrazioni pubbliche, e i relativi oneri sono a carico dell'amministrazione pubblica con la quale viene stipulata la convenzione.*  
(Codice Terzo Settore art. 18 commi 1 e 3)

Dalla formulazione del comma 1 si rileva che spetta alle associazioni comunque definite, e non agli enti locali, sostenere i costi delle polizze assicurative per le attività svolte spontaneamente e gratuitamente dai volontari. Il successivo comma 3, che rimette ai Comuni l'onere di sostenere la copertura assicurativa in caso di convenzioni tra gli enti del Terzo settore e le amministrazioni pubbliche, è richiamato dai sottoscrittori dei patti quale supporto della richiesta al Comune di assumersi a proprio carico i costi del premio assicurativo, tuttavia potendo affermare che i patti di collaborazione sono cosa diversa dalle convenzioni, richiamate invece espressamente al comma 3 sopra riportato, consegue che gli enti locali non devono sottostare a tale disposto. Può *fare eccezione* la stipula di contratti di assicurazione *a favore di cittadini singoli* che svolgano attività volontarie trovando, in questo caso, applicazione il parere di cui alla deliberazione 26/2017 della Corte dei Conti Sez. delle autonomie del Friuli Venezia Giulia in esito a un quesito posto dal Comune di Pagnacco circa la *possibilità* per gli enti pubblici di stipulare, con oneri a proprio carico, contratti assicurativi per infortunio, malattia e responsabilità civile verso terzi, a favore di *cittadini volontari singoli*, coinvolti, *sulla base di regolamentazione comunale*, in attività di interesse generale. Per una più approfondita lettura e valutazione si rimanda comunque alla lettura della citata deliberazione della Corte dei Conti. Il nuovo codice del Terzo Settore all'art. 17 prevede inoltre che "gli enti sono tenuti a iscrivere in un apposito registro i volontari che svolgono la loro attività in modo non occasionale". La citata delibera 26/2017 della Corte dei Conti sezione delle autonomie del Friuli-Venezia Giulia ribadisce tale la necessità poiché il registro

*[...] segna, infatti, il momento in cui il volontario, che intende aderire all'organizzazione, accetta la proposta di un contratto aperto e, conseguentemente, accetta la disciplina associativa in essa contenuta. Prestando il proprio consenso all'iscrizione nel registro, il volontario aderisce ad un contratto già perfezionato tra altri soggetti, i quali, con*



*apposita clausola di adesione, hanno riservato a terzi la possibilità di accedere al rapporto fra loro precedentemente costituito.*

(Corte dei Conti Sez. delle autonomie del Friuli-Venezia Giulia, Delib. N. 26/SEZAUT/2017/QMIG, p.7)

Detto elenco dovrà essere disponibile fin dall'inizio delle attività, quindi aggiornato e tempestivamente comunicato all'ente locale da parte del referente dei cittadini attivi ogni qual volta ci siano nuovi volontari, così da garantire e attestare alla compagnia assicuratrice che un eventuale sinistro subito od arrecato da un volontario è avvenuto nell'espletamento della attività da questi svolta a titolo, ribadiamo, spontaneo e non retribuito dando quindi elementi di certezza e garanzia che l'incidente non è avvenuto in luoghi e in momenti diversi da quelli previsti, stabiliti e connessi all'espletamento delle attività concordate. Detto questo, per quanto concerne poi l'assicurazione a carico del Comune, la sentenza della Corte dei Conti *consente ma non obbliga* il Comune a pagare il premio dell'assicurazione anche in assenza di convenzioni. Tuttavia, l'eventuale spesa per il pagamento del premio dovrà essere preventivamente quantificata trovando copertura in apposito capitolo del bilancio di previsione. In definitiva si possono trarre alcune conclusioni in funzione delle quali individuare la procedura o la soluzione più idonea per i casi che si possono presentare:

- a) Per le associazioni o enti del terzo settore trova applicazione l'art. 18 in ordine all'obbligo per gli stessi di assicurare i propri volontari.
- b) Il Comune *non è tenuto/obbligato* alla copertura delle spese per i premi assicurativi non sussistendo la sottoscrizione di una convenzione essendo i patti di collaborazione un istituto diverso.
- c) Per i *cittadini singoli* il Comune può, preso atto della suddetta deliberazione della Corte dei Conti, accollarsi l'onere delle spese di assicurazione. La sottoscrizione del patto di collaborazione, debitamente firmato, datato e acquisito agli atti dell'ente, costituirà un elemento formale attestante l'inizio delle attività, i soggetti attuatori, le operazioni previste, le modalità e le prescrizioni.
- d) Non è da escludersi l'istituzione e gestione di un registro, o altro strumento comunque definito purché idoneo a garantire con certezza l'individuazione dei soggetti aventi diritto alla copertura assicurativa contro gli infortuni e le malattie, gli orari e luoghi di espletamento delle attività di cura dei beni comuni per evitare, in presenza di un evento che abbia causato danni a persone e/o cose, l'insorgere di contenziosi tra volontari-Comune-compagnia di assicurazione.

Si ritiene utile sconsigliare di ricondurre agli uffici comunali i compiti di gestione del registro dei volontari ove siano indicati nominativi, orari/turni e tipologia di attività, per le ragioni più volte evidenziate quali l'impossibilità di fare i controlli nelle ore e nei giorni più disparati. Ove il Comune sottoscriva un patto con *cittadini singoli* decidendo quindi di assumersi la spesa per il pagamento della polizza assicurativa, sarà opportuno che una bozza del patto sia preventivamente sottoposta alla compagnia assicuratrice al fine di evitare possibili contestazioni da parte della stessa in presenza di una richiesta di risarcimento di un danno subito o causato dall'assicurato.



Rispetto ai primi regolamenti sull'amministrazione condivisa di beni comuni assistiamo a quella che pare un'inversione di tendenza:

In relazione al sostegno per le coperture assicurative, nel rapporto di Labsus si legge che nei primi regolamenti non era prevista la copertura assicurativa da parte dei Comuni mentre oggi

*"[...] si scorge non solo che nel 4% dei casi questa misura viene erogata in via esclusiva, ma anche che, molto spesso, essa viene rilasciata in combinazione con altre forme di sostegno."*

(Lucidi, 2020)

Sarebbe interessante vedere in quali casi e in che misura i Comuni hanno sostenuto le spese per le polizze assicurative: quanto hanno speso per le associazioni nonostante l'art. 18 c. 1 D.lgs. 117/17? Quanto per i singoli? Quanto per associazioni informali? Al momento non ci è dato di saperlo.

### **13. Agevolazioni**

Vediamo come sono regolamentate le modalità di sostegno per le proposte di collaborazione e quali possono essere le eventuali agevolazioni. L'art. 20 del regolamento del Comune di Bologna, rubricato "Esenzioni e agevolazioni in materia di canoni e tributi locali" riportato di seguito, essendo simile ad altri, può essere di riferimento per tutti:

1. Le attività svolte nell'ambito dei patti di collaborazione di cui all'articolo 5 del presente regolamento sono considerate di particolare interesse pubblico agli effetti delle agevolazioni previste dal regolamento comunale per l'occupazione di suolo pubblico e per l'applicazione del relativo canone.
2. Non costituiscono esercizio di attività commerciale, agli effetti delle esenzioni e agevolazioni previste dal regolamento comunale per l'occupazione di suolo pubblico e per l'applicazione del relativo canone, le raccolte pubbliche di fondi svolte nell'ambito dei patti di collaborazione di cui all'articolo 5 del presente regolamento, qualora ricorrano tutte le seguenti condizioni:
  - a) si tratti di iniziative occasionali;
  - b) la raccolta avvenga in concomitanza di celebrazioni, ricorrenze o campagne di sensibilizzazione;
  - c) i beni ceduti per la raccolta siano di modico valore.
3. Le attività svolte nell'ambito dei patti di collaborazione di cui all'articolo 5 del presente regolamento si considerano intese alla piena valorizzazione della sussidiarietà orizzontale, agli effetti delle esenzioni e agevolazioni previste, in materia di imposta municipale secondaria, dall'articolo 11, c.2 lettera f) del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23.
4. Il Comune, nell'esercizio della potestà regolamentare prevista dall'articolo 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, dispone ulteriori esenzioni ed

agevolazioni, in materia di entrate e tributi, a favore delle formazioni sociali che svolgono attività nell'ambito dei patti di collaborazione di cui all'articolo 5 del presente regolamento o alle associazioni, consorzi, cooperative, fondazioni di vicinato o comprensorio di cui al presente regolamento, assimilandone il trattamento a quello delle associazioni, delle fondazioni e degli altri enti che non perseguono scopi di lucro.

Da parte di alcuni Comuni, soprattutto al fine di dare informazioni ai cittadini interessati su un'ulteriore forma di agevolazione di carattere procedurale, viene richiamato l'art. 20 "Opera pubblica realizzata a spese del privato" D.lgs. 50/2016 (Codice dei contratti), ad esempio, all'art. 8 c. 4 del regolamento sui beni comuni del Comune di Livorno si legge:

*[...] è consentita, in deroga al "codice dei contratti pubblici" con le modalità e secondo le previsioni, le condizioni ed i limiti da questi espressamente previsti e stabiliti, la realizzazione da parte di privati di opere pubbliche, di un suo lotto funzionale o di parte di essa, a proprie cure e spese previo ottenimento di tutte le necessarie autorizzazioni. Tali opere, ove afferiscano ai beni comuni di cui al presente regolamento, possono essere comprese nei patti di collaborazione nei termini ed i contenuti previsti all'art. 5 che comunque non costituiscono atto autorizzatorio sostitutivo delle norme vigenti in materia di realizzazione di opere pubbliche di cui allo stesso art. 20 D.lgs. 50/2016.*

In questo caso il Comune ha ritenuto utile esplicitare questa forma di attività per realizzare opere pubbliche da parte di privati purché non eseguita "[...] in cambio del riconoscimento in suo favore di una *utilità*, con conseguente carattere oneroso della convenzione stessa." (ANAC delibera 763 del 13-7-2016). Nel caso in cui la convenzione avesse tale carattere, secondo la deliberazione ANAC 763/16, la fattispecie dovrebbe essere ricondotta alla categoria dell'appalto pubblico poiché troverebbero applicazione le procedure di evidenza pubblica previste dal Codice dei contratti, nonché a tutte le altre condizioni stabilite dal Codice.

Chiedendoci quale sia la ragione per la quale il Comune abbia riportato nel regolamento una tipologia di intervento di esecuzione di un'opera pubblica disciplinato da una normativa diversa da quelle fino ad ora richiamate in materia di sussidiarietà, crediamo che la parte finale dell'art. 8 c.4 del regolamento di Livorno possa dare una risposta laddove precisa che, tali opere possono essere ricondotte o comprese nei patti di collaborazione nel caso in cui queste afferiscano a beni comuni e che il patto di collaborazione non costituisce un atto autorizzatorio per la realizzazione dell'opera medesima. Per esempio, ove un patto di collaborazione preveda il recupero dell'arredo urbano e del verde di una piazza e la cogestione di un locale di proprietà del Comune per favorire la socializzazione dei cittadini e valorizzare il quartiere, può trovare applicazione l'art. 20 del Codice per gli interventi finanziati da un privato, quali a titolo esemplificativo una fondazione o un istituto bancario, come mera *operazione di marketing* richiedendo, come contropartita, la menzione dell'intervento sul sito dell'ente o/e essere presente con le istituzioni cittadine in occasione della conferenza stampa alla presentazione e/o alla conclusione del progetto ed avere così quello che viene definito "*un ritorno d'immagine*".

## 14. Valutazione. Disposizioni finali e Transitorie

Relativamente alle verifiche dei risultati conseguiti in esito alle attività concordate nei patti, occorre che il Comune consideri ogni aspetto del rapporto che si è venuto a instaurare con i cittadini tramite i patti di collaborazione. È indispensabile che i principi di informalità, di semplificazione e di facilitazione procedurale, previsti dal regolamento, trovino effettiva attuazione tenuto conto della volontarietà, della spontaneità, della gratuità con cui i volontari si prendono cura dei beni comuni. Dobbiamo altresì considerare che il regolamento non prevede l'erogazione di contributi economici ai cittadini attivi, pertanto, sia il monitoraggio sullo stato di attuazione del patto di collaborazione, sia le rendicontazioni conclusive, devono essere proporzionate alla tipologia di intervento, alla difficoltà di esecuzione, alle agevolazioni concesse, alla struttura organizzativa e alle risorse umane ed economiche di cui dispone il soggetto proponente. In altre parole, si dovrebbero richiedere resoconti sintetici dai quali si rilevi sostanzialmente la conferma delle attività concordata nel patto di collaborazione e l'attuazione degli obiettivi previsti. Analogo criterio deve essere applicato nel caso di patti di collaborazione sottoscritti con cittadini singoli, pertanto sarà sufficiente che il Comune richieda una breve relazione conclusiva in cui si dia atto del conseguimento delle finalità, oppure che siano indicate le cause di un mancato raggiungimento, segnalando le criticità e avanzando suggerimenti per evitare che, in patti di collaborazione simili, si possano ripresentare le stesse problematiche.

Nei regolamenti che abbiamo considerato ci sono situazioni disciplinate nella sezione **Disposizioni finali e transitorie**.

**Tentativo di conciliazione.** Con l'articolo che sarà così rubricato, il regolamento mette a disposizione delle parti, quindi del Comune e dei cittadini attivi, uno strumento che, in caso di controversie tra i sottoscrittori del patto di collaborazione, consenta di individuare una soluzione concordata, da raggiungersi senza particolari difficoltà, tenuto conto che le due parti hanno redatto e condiviso quanto è stato stabilito. In caso di controversie il regolamento prevede si possa procedere alla costituzione di un comitato di conciliazione composto da tre membri, di cui uno designato dai cittadini attivi, uno dall'ente locale, il terzo individuato di comune accordo tra le due parti. In alcuni regolamenti è stabilito che, ove sorgano disaccordi riguardanti terzi soggetti oltre al Comune e ai cittadini attivi, il comitato di conciliazione sia esteso a un ulteriore componente designato dal soggetto terzo. Il regolamento stabilisce che la proposta di conciliazione non è vincolante e pertanto, nel caso non venga raggiunto un accordo, le parti potranno adire il giudice competente.

**Clausole interpretative.** Anche per questo argomento, come per il precedente sopra considerato, si rileva una sostanziale omogeneità nei regolamenti messi a confronto, stabilendo espressamente e con determinazione ("devono") che i Comuni interpretino le norme del regolamento in modo da non creare appesantimento delle procedure e favorire la disponibilità dei cittadini attivi. In linea generale si ricorre alla formulazione che troviamo nel prototipo Labsus di seguito riportata

*Allo scopo di agevolare la collaborazione tra amministrazione e cittadini le disposizioni del presente regolamento devono sempre essere interpretate e applicate nel senso più favorevole alla possibilità per i cittadini di concorrere alla cura, alla gestione condivisa e alla rigenerazione dei beni comuni.*

(Prototipo Labsus art. 21 Clausole interpretative)

Pare evidente, nel prototipo Labsus e in altri regolamenti adottati dai Comuni, la coerenza anche con l'art. 12 "Facilitazioni" del prototipo Labsus e degli altri comuni, in cui è stabilito che "I patti di collaborazione possono prevedere facilitazioni di carattere procedurale"<sup>19</sup>.

**Esperienze di collaborazione già avviate.** Gli enti locali hanno avuto ed hanno da sempre forme diverse di collaborazione con associazioni di volontariato, comitati, fondazioni, pro loco etc., attraverso accordi, convenzioni, concedendo supporto logistico e contributi economici per svolgere eventi, iniziative sportive, culturali, attività di carattere sociale e culturale. I Comuni che hanno approvato i regolamenti sull'amministrazione condivisa hanno voluto riconoscere e salvaguardare le esperienze già in itinere e i rapporti instauratisi, evitando che con l'approvazione del regolamento questi potessero essere vanificati o ridimensionati. Di conseguenza si è reso necessario stabilire che tutte le esperienze di collaborazione, già avviate alla data di entrata in vigore dei regolamenti stessi, possono essere disciplinate con i patti di collaborazione nel rispetto delle disposizioni contenute nei regolamenti stessi. Il prototipo Labsus per dare concretezza a questa intenzione e necessità, peraltro già presente nei regolamenti precedentemente adottati, ricorre alla seguente formulazione

*"Le esperienze di collaborazione già avviate alla data di entrata in vigore del presente regolamento potranno essere disciplinate dai patti di collaborazione, nel rispetto delle presenti disposizioni."*

(Prototipo Labsus, Art. 24 Disposizione Transitorie)

**Resoconto annuale.** Durante la trattazione della proposta di regolamento in sede di commissione consiliare oppure durante la seduta di consiglio comunale in cui è prevista l'approvazione del regolamento, potrà accadere che i consiglieri comunali avanzino richiesta che il Consiglio Comunale, organo con funzioni di indirizzo e di controllo politico amministrativo<sup>20</sup>, preposto all'approvazione del regolamento, venga successivamente informato dei risultati ottenuti in esito alla sua attuazione. Ove la richiesta sia accolta favorevolmente, come è prevedibile che accada, sarà necessario che il regolamento disciplini questo adempimento di cui, dei tre regolamenti messi a confronto, troviamo espresso richiamo solo nel regolamento di Livorno, all'art.19:

---

<sup>19</sup> Prototipo Labsus. Art. 12 – Facilitazioni

1. I patti di collaborazione possono prevedere facilitazioni di carattere procedurale in relazione agli adempimenti che i cittadini attivi devono sostenere per l'ottenimento dei permessi, comunque denominati, strumentali alla realizzazione dei patti di collaborazione.

<sup>20</sup> L'articolo 42 del Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267 definisce il Consiglio Comunale come un organo di indirizzo e di controllo politico – amministrativo. Il Consiglio è, altresì, un organo rappresentativo dell'ente che impegna il Comune con atti che hanno rilevanza esterna. Si tratta di un organo deliberativo collegiale, nel senso che è composto da più persone fisiche ma, nello stesso tempo, è un centro unitario di poteri del Comune stesso[...].

*Annualmente l'ufficio di cui all'art 6 comma 2<sup>21</sup> predispose una relazione sull'attività svolta, i risultati conseguiti, le eventuali difficoltà o problematiche applicative riscontrate al fine di individuare le modifiche o gli adeguamenti necessari da apportare al presente regolamento. La relazione è successivamente trasmessa dal Sindaco al Presidente del Consiglio per il conseguente inserimento all'ordine del giorno del Consiglio Comunale.*  
(Regolamento Livorno Art. 19 "Disposizioni finali e transitorie" c.3)

Anche se può apparire un appesantimento burocratico, riteniamo che la relazione annuale sia un utile ricognizione dell'attività svolta, valida non solo per gli organi politici ma per l'ufficio stesso, poiché può consentire di rilevare criticità e quindi eventuali adeguamenti da apportare al regolamento oppure all'organizzazione degli uffici.

## **15. Entrata in vigore e sperimentazione**

Tenuto conto dell'impatto che il regolamento avrà sui Comuni, che non escluderà alcun settore, e che il nuovo genere di rapporto con i cittadini comporterà un cambiamento culturale e operativo sia per gli organi politici che per gli uffici, è opportuno che il regolamento preveda una fase di sperimentazione in quanto, a seguito dell'esperienza acquisita nel primo periodo di applicazione, potranno rendersi necessarie modifiche o integrazioni degli articoli di cui ne verrà dato atto nella relazione annuale che abbiamo visto nel paragrafo precedente. Pertanto, riconoscere già in sede di approvazione del regolamento un periodo temporale necessario di prova e di verifica, di uno o due anni, al termine del quale si possano apportare correzioni migliorative, dovrebbe consentire agli organi burocratici e politici di proporre, con la necessaria serenità, <sup>22</sup> interventi correttivi del regolamento. Si consiglia quindi l'espressa previsione temporale per tale sperimentazione in un apposito articolo del regolamento<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Regolamento di Livorno, Art. 6 c. 2: Al fine di, semplificare la relazione ed il rapporto con i cittadini attivi, coordinare le proposte di collaborazione, favorire l'attuazione dei patti di collaborazione, è individuata la "struttura o ufficio" (da ora innanzi ufficio) per il presidio, coordinamento e supporto nell'ambito del procedimento di amministrazione condivisa secondo le indicazioni ed i contenuti di cui al comma 1 del presente articolo.

<sup>22</sup> La "serenità" cui si accenna deriverebbe dall'assenza di possibili critiche strumentali per gli adeguamenti o correzioni che si rendessero necessari, tenuto conto che nel regolamento è stata data espressa previsione di un periodo di sperimentazione necessario in funzione di procedure innovative del rapporto tra Comune e cittadini.

<sup>23</sup> Regolamento prototipo Labsus, Articolo 22 - Entrata in vigore e sperimentazione

1. Le previsioni del presente regolamento sono sottoposte ad un periodo di sperimentazione e di valutazione della durata di due anni dall'entrata in vigore.

## CAPITOLO 3

### UN INTERLOCUTORE PER I CITTADINI ATTIVI

#### 1. Dopo l'approvazione del regolamento

Al punto in cui siamo giunti, credo possiamo chiederci se il nostro tragitto sia avviato verso una positiva conclusione, poiché le *Colonne d'Ercole* le abbiamo oltrepassate da tempo e, per rimanere nel contesto dei navigatori del XVI secolo, cui abbiamo fatto riferimento all'inizio di questo lavoro, possiamo dire che l'approdo non è più troppo lontano. Non sappiamo però se la rotta che abbiamo tracciato sarà semplice da seguire, se altri la seguiranno e quanti condivideranno con noi l'avventura intrapresa per giungere, infine, ad attuare l'amministrazione condivisa di beni comuni. Non sappiamo se le esperienze, gli esempi, le proposte e le riflessioni contenute in queste e nelle prossime pagine siano utili, oppure se la necessità di cambiare radicalmente l'approccio culturale che richiede l'attuazione del principio costituzionale di sussidiarietà da parte degli organi politici e burocratici della P.A., costituisca ancora oggi un ostacolo troppo grande affinché i cittadini si possano prendere cura dei beni comuni, oppure se proprio per il difficile contesto sociale, economico, occupazionale, la crisi di valori e di fiducia nella politica (e soprattutto nei partiti), la crisi del rapporto tra cittadini e Istituzioni, la grave situazione sanitaria manifestatasi a livello mondiale dai primi mesi del 2020 e i drammi individuali e collettivi che ha generato, possano fare da catalizzatori affinché soggetti diversi si trovino accomunati per curare e valorizzare quei beni che, proprio per essere comuni, *una volta arricchiti arricchiranno tutti*.

Nelle prossime pagine vedremo gli aspetti operativi e procedurali successivi all'approvazione del regolamento. Il primo argomento tratterà la "Costituzione dell'Ufficio beni comuni", seguiranno "Funzioni, compiti ed attività dell'ufficio beni comuni", infine "L'Ufficio e il patto di collaborazione. Contenuti essenziali". In questi paragrafi vedremo più dettagliatamente alcuni temi già trattati in precedenza prestando particolare attenzione ad alcune funzioni dell'ufficio e tra queste il ruolo consultivo del gruppo operativo/di lavoro, la gestione dei rapporti con i cittadini e le informazioni agli interessati per una corretta presentazione delle proposte di amministrazione condivisa, vedremo ulteriori contenuti della pagina web dedicata ai beni comuni e le specifiche del patto di collaborazione con i relativi adempimenti burocratici. Procederemo dunque secondo questo ordine.

#### 2. Costituzione dell'ufficio beni comuni

Abbiamo detto, in altro capitolo, che qualora l'ente approvi il regolamento *non potrà prescindere dal costituire anche l'ufficio beni comuni* (o come lo si vorrà chiamare), preposto alla gestione e all'attuazione del regolamento stesso. L'attività dell'ufficio è in stretta relazione con gli argomenti che abbiamo affrontato quindi, alcune funzioni di cui parleremo le abbiamo già descritte. Abbiamo visto che il regolamento, stabilendo che vi sia un ufficio quale unico interlocutore dei cittadini attivi che intendono prendersi cura dei beni comuni, ne istituisce la



collocazione nell'ambito della struttura comunale. La successiva costituzione dell'ufficio è una condizione indispensabile per attuare i contenuti del regolamento diversamente, venendo a mancare un luogo fisico con personale e un responsabile a cui i cittadini possano rivolgersi per avere informazioni sull'amministrazione condivisa, sui beni comuni, sulle possibilità offerte dal regolamento, quindi sulle modalità di presentazione delle proposte e sulle procedure da seguire, l'approvazione della disciplina regolamentare sarà fine a se stessa, con effetti negativi per la credibilità della stessa amministrazione comunale da parte della comunità che è, o sarebbe, disponibile a impegnarsi per curare e valorizzare i beni che sono di tutti.

Dato quindi per scontato che l'ente intenda dare seguito a quanto previsto con il regolamento, dopo che questo sia stato approvato dal Consiglio Comunale, con successivo atto amministrativo quale una delibera o una decisione della giunta, si darà mandato alla dirigenza (Segretario Generale, Direttore Generale, Dirigente del settore/dipartimento organizzazione uffici) affinché sia individuata idonea collocazione dell'ufficio nell'ambito della struttura organizzativa comunale e la contestuale assegnazione della dotazione organica in funzione delle dimensioni e delle risorse umane di cui dispone l'ente. Ci saranno Comuni in cui l'ufficio sarà specificatamente preposto a dare attuazione del regolamento mentre in altri, forse il contesto che si verificherà con più frequenza, in cui le sue funzioni verranno abbinate ad altre già esistenti e gestite da un altro ufficio. La scelta che sarà fatta non è da sottovalutare, poiché da questa dipenderà l'efficacia, la qualità e la quantità dei risultati ottenuti, cioè di patti di collaborazione che saranno sottoscritti e di come la cura di beni comuni avrà la possibilità di *diffondersi* sul territorio. Una ricerca sulla rete potrà dimostrare come all'assenza di un ufficio specifico corrisponda spesso la sottoscrizione di pochi accordi di collaborazione, forse approvati nell'immediatezza dell'adozione del regolamento per effetto della "pubblicità" data all'evento dagli organi di informazione locali, a cui però non è seguita una corrispondente diffusione di proposte e quindi neppure di patti di collaborazione.

Prescindendo da come si voglia strutturare e organizzare l'ufficio, sarebbe opportuno che gli enti, nel collocarne le funzioni congiuntamente ad altre di diversa natura, considerassero la connessione che c'è tra sussidiarietà e partecipazione ricomprendendo, tra le funzioni dell'ufficio, le attività in materia di partecipazione e quindi di processi partecipativi.

La presenza di un ufficio di riferimento eviterà che cittadini disposti a proporre un progetto di collaborazione, debbano *peregrinare* da uno "sportello" all'altro in cerca di risposte o indicazioni sulla procedura da seguire per prendersi cura, non dimentichiamolo, di un bene di interesse collettivo.

## **2.1. Gruppo di lavoro e proposte multisettoriali**

Alcuni regolamenti prevedono che l'ufficio possa avvalersi di un *gruppo di lavoro* composto da un referente di ogni settore/ufficio potenzialmente interessato. Abbiamo visto che il gruppo di lavoro, detto anche intersettoriale, deve essere attivo in fase di redazione del regolamento ma sarà mantenuto operativo, anche dopo l'approvazione, per supportare

l'ufficio nell'attuazione del regolamento. Le competenze dei componenti del gruppo si riveleranno utili soprattutto quando verranno presentate *proposte che coinvolgano più settori*. In questo caso il gruppo potrà coadiuvare l'ufficio valutando, in funzione del contenuto della proposta, quale settore sia maggiormente interessato e quale sia il dirigente che dovrà poi sottoscrivere il patto e che, a sua volta, potrà chiedere ai dirigenti/funzionari degli altri settori cointeressati di esprimere il proprio parere per la parte di competenza, comunicando indicazioni o limitazioni circa le attività proposte.

Prendiamo come esempio un progetto di rigenerazione e gestione condivisa di un immobile comunale ubicato all'interno di un parco pubblico, verso cui cittadini attivi abbiano proposto interventi di rigenerazione, manutenzione, gestione condivisa del complesso da adibire, per esempio, a luogo di lettura, di incontri e per svolgere attività di intrattenimento culturali. In questo caso, ove la struttura dell'ente consti di più settori e uffici, la competenza a sottoscrivere il patto di collaborazione potrà essere ricondotta all'ufficio addetto alla manutenzione di immobili e lavori pubblici, mentre per la gestione condivisa potrà esprimere un parere il settore che gestisce il patrimonio comunale, per la cura del giardino potrà esprimersi l'ufficio che si occupa della manutenzione del verde indicando quali piante mettere a dimora, le operazioni di modesta entità consentite e sussidiarie agli incarichi conferiti dall'ente con procedure di evidenza pubblica, saranno quindi indicate le modalità di raccolta e conferimento del materiale e le prescrizioni o divieti (utilizzo di diserbanti etc.). Mentre per le iniziative culturali (spettacoli, mostre etc.) sarà il settore cultura (forse non formalmente istituito nei piccoli comuni) chiamato a svolgere il coordinamento degli eventi ed evitare sovrapposizioni con altre manifestazioni. La Polizia Municipale, da parte sua, si esprimerà per le autorizzazioni di pubblico spettacolo con riferimento alle leggi in materia (TULPS<sup>24</sup>). Crediamo che la proposta, per la sua multisettorialità, oltre a prefigurare un patto di carattere "complesso", ma non per questo più difficile di altri, debba essere valutata dal gruppo di lavoro per una prima verifica di quale possa essere il dirigente competente per la sottoscrizione del patto di collaborazione. Abbiamo visto che per casi simili in alcuni Comuni i patti sono sottoscritti da più di un dirigente, francamente non è una soluzione che condividiamo poiché in linea generale, come avviene per le concessioni, questi sono firmati da un dirigente, oltre che dal soggetto privato. Nel patto si darà atto dei pareri, indicazioni etc. espressi dai dirigenti/funzionari di altri settori cointeressati. In ogni caso, qualunque sia la soluzione scelta dall'ente, al fine di semplificare e velocizzare la procedura per la consultazione del gruppo, consigliamo che l'ufficio beni comuni convochi (o interpellii), solo i rappresentanti dei settori direttamente interessati esimando tutti gli altri dalla presenza alle riunioni.

---

<sup>24</sup> TULPS (Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza): Art. 80 L'autorità di pubblica sicurezza non può concedere la licenza per l'apertura di un teatro o di un luogo di pubblico spettacolo, prima di aver fatto verificare da una commissione tecnica la solidità e la sicurezza dell'edificio e l'esistenza di uscite pienamente adatte a sgombrarlo prontamente nel caso di incendio. Le spese dell'ispezione e quelle per i servizi di prevenzione contro gli incendi sono a carico di chi domanda la licenza.

## 2.2. Rapporti con i cittadini attivi e presentazione delle proposte

Abbiamo visto che già il primo regolamento di Bologna prevede all'art. 10 c. 2<sup>25</sup> che ci sia una struttura:

- “deputata alla gestione delle proposte di collaborazione”
- che provveda ad attivare gli uffici interessati (vedi paragrafo precedente).
- che costituisca l'unico interlocutore per i proponenti al fine di semplificare il rapporto con i cittadini attivi.

Quanto previsto all'ultimo punto è la prima situazione che si viene a creare una volta che il regolamento sia stato approvato, poiché ci saranno cittadini che vorranno sapere come presentare le proposte e quale sia l'ufficio cui rivolgersi.

Prescindendo dal cambiamento che c'è stato nella gestione dell'attività lavorativa per effetto della pandemia da Covid-19, che ha accelerato il processo di informatizzazione delle procedure, dando un importante impulso per l'attuazione dello *smart working* – o lavoro agile, pur prevedendo che anche in futuro continui la riduzione dei contatti “in presenza” tra ufficio e cittadini, riteniamo tuttavia, che la costituzione dell'ufficio sia ugualmente necessaria per gestire i rapporti con il pubblico a partire dal momento in cui si forniscono le informazioni fino alla sottoscrizione dei patti di collaborazione.

Vediamo dunque come si può presentare un procedimento tipo.

Una volta che siano state fornite ai cittadini attivi le informazioni richieste questi, dopo aver predisposto la proposta corredata delle indicazioni ed elaborati necessari la presenteranno o la invieranno al Comune così che, una volta protocollata sarà presa in carico dal “nostro” ufficio per *verificarne la coerenza con il regolamento*, non per verificarne la fattibilità, che invece sarà effettuata *dalla struttura competente* per materia a cui sarà trasmessa dall'ufficio beni comuni *unitamente al parere di conformità* al regolamento, ove ne sussistano le condizioni. Quando l'ufficio beni comuni rilevi che la proposta non sia riconducibile all'amministrazione condivisa, ne *darà comunicazione motivata al proponente*. Come abbiamo già visto nella sezione precedente, nel caso in cui la proposta afferisca a materie diverse e sia complesso attribuirne la competenza ad un settore piuttosto che a un altro, l'ufficio si avvarrà del supporto dei componenti del gruppo di lavoro, anche singolarmente.

Successivamente alla *trasmissione della proposta* alla struttura competente, l'ufficio beni comuni provvederà, come vedremo nel prossimo paragrafo, a darne *pubblicazione sul sito*

---

<sup>25</sup> Reg.to Bologna. Art. 10 c. 2) Al fine di semplificare la relazione con i cittadini attivi, il Comune individua, nel rispetto di quanto previsto al precedente comma 1, la struttura deputata alla gestione delle proposte di collaborazione. Tale struttura provvede direttamente all'attivazione degli uffici interessati, costituendo per il proponente l'unico interlocutore nel rapporto con l'amministrazione.

*istituzionale* nella pagina dedicata all'amministrazione condivisa, mentre il settore cui è stata trasmessa ne valuterà la fattibilità richiedendo eventuali elementi integrativi oppure, ove non ci siano le condizioni, tecnico amministrative<sup>26</sup> per procedere, il responsabile ne darà comunicazione al proponente, mentre nel caso di un riscontro positivo, sarà avviato il confronto con i cittadini attivi per *concordare i contenuti del patto di collaborazione*.

Così, come abbiamo evidenziato la necessità di costituire l'ufficio beni comuni, nella stessa misura riteniamo opportuno che sul territorio comunale, soprattutto se di ampia estensione territoriale, ci siano più *luoghi in cui si possano ricevere informazioni sull'amministrazione condivisa*. Ove sussistano le condizioni per avere più punti di informazione, offrendo la possibilità ai cittadini di presentare le loro proposte presso gli uffici decentrati, queste saranno comunque inoltrate all'ufficio "centrale" che garantirà il coordinamento delle sedi delocalizzate e l'uniformità della procedura istruttoria. Gli enti potranno disporre di più opzioni di scelta per dislocare sul territorio punti di informazione fra cui, ovviamente, le sedi delle circoscrizioni o dei quartieri dove queste/i sono ancora operative/i, o nelle sedi delle ex circoscrizioni utilizzati prima della loro soppressione, oppure presso le associazioni soprattutto quando esse siano ubicate in immobili di proprietà comunale, o presso centri di aggregazione per anziani, o in biblioteche comunali delocalizzate, etc.

Il progredire delle tecnologie informatiche, la diffusione della banda larga, le applicazioni diventate di uso frequente per effetto della pandemia che ha favorito la comunicazione tra cittadini e P.A. attraverso il web, possono facilitare lo scambio di informazioni consentendo ad ogni interessato di accedere alle informazioni richieste, da qualunque parte del territorio, dalla propria abitazione così come dalla sede dell'associazione o del comitato etc.

### **3. Funzioni, compiti e attività dell'ufficio beni comuni**

Nel precedente paragrafo, abbiamo messo in risalto la necessità di costituire l'ufficio beni comuni, il ruolo di supporto del gruppo di lavoro, le procedure da attivare successivamente alla presentazione delle proposte, mentre altri compiti dell'ufficio, anticipati nella sezione "Struttura e contenuto dei regolamenti e rubricazione", li riprendiamo qui di seguito, precisandone ulteriori contenuti.

Abbiamo detto che la proposta di collaborazione dei cittadini attivi è pubblicata per 15 giorni sul sito istituzionale dell'ente non solo per motivi di trasparenza ma anche per "promuovere" le iniziative di cura dei beni comuni. Crediamo tuttavia che senza una *specifica*

---

<sup>26</sup> Le condizioni tecnico amministrative cui si fa riferimento sono da intendersi il contrasto delle attività proposte con leggi e regolamenti in materia. Si pensi come esempio alle norme in materia di tutela ambientale e del patrimonio artistico e culturale: Codice dei beni culturali e del paesaggio (Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42); oppure contrastanti con il regolamento urbanistico o per la gestione del patrimonio.

**sezione dedicata ai beni comuni**, governata dal “ns. ufficio”, le proposte e tutti gli atti conseguenti, non conseguano la necessaria e auspicata visibilità. Nel “menù” disponibile sulla *home page* dovrebbe risultare esplicitamente l’argomento “beni comuni” (o amministrazione condivisa dei beni comuni) che consenta un facile accesso alla sezione dedicata dove siano disponibili informazioni, modulistica etc. Gli stessi cittadini attivi che propongono progetti per curare beni che *sono di tutti* hanno bisogno di “vedere” che le loro proposte, il loro comitato, i beni da loro curati, i patti sottoscritti sono visibili e facilmente rintracciabili. C’è la necessità, per tutti, di far apprendere al maggior numero di persone *chi* si sia preso cura di quel determinato bene oppure *chi* abbia organizzato un certo evento culturale oppure un’iniziativa a favore della collettività. Anche l’ente dovrebbe capire l’importanza di far conoscere il regolamento e le attività sociali, culturali, di cura e di valorizzazione di beni che sono state compiute da cittadini volontari, così da stimolare la presentazione di altre proposte. Le singole amministrazioni stabiliranno dunque se creare un sito web specifico oppure una sezione dedicata ai beni comuni nell’ambito dello stesso sito istituzionale. L’ufficio accerterà che venga usato un linguaggio facilmente comprensibile da tutti e appurerà che nella pagina web siano inclusi:

- a) La definizione di: beni comuni, sussidiarietà orizzontale, cittadini attivi, partecipazione, patti di collaborazione, rigenerazione, cura, valorizzazione etc.
- b) La delibera di approvazione del regolamento con il testo del regolamento.
- c) Una sintesi dei contenuti del regolamento.
- d) I contenuti e la modalità di presentazione delle proposte: sarà disponibile un allegato di orientamento per facilitare gli interessati nella redazione delle loro proposte.
- e) L’ubicazione e la denominazione dell’ufficio beni comuni e il nome del responsabile, gli indirizzi e-mail e i numeri di telefono.
- f) Uno spazio per gli avvisi del Comune finalizzati a promuovere la presentazione di proposte di cura e la valorizzazione dei beni comuni individuati dall’ente stesso o segnalati dai cittadini.
- g) L’elenco delle proposte presentate *in corso di istruttoria e valutazione* (pubblicate per 15 giorni) per consentire eventuali opposizioni di controinteressati, oppure la presentazione di proposte alternative o integrative da parte di soggetti che si vogliono aggiungere, oppure per consentire che siano inviati suggerimenti migliorativi.
- h) Georeferenziabilità. Ogni proposta accolta e ogni patto di collaborazione sottoscritto potrà essere individuato sulla mappa del territorio comunale. La visione d’insieme potrà fornire utili indicazioni agli organi politici sulla tipologia e contenuti delle proposte e quindi sulle aree del territorio comunale maggiormente interessate da situazioni di criticità.
- i) Il calendario delle iniziative previste dall’ente e da altri soggetti con le quali si intenda promuovere l’amministrazione condivisa dei beni comuni.
- j) *L’elenco dei patti approvati e sottoscritti* dai quali sia possibile rilevare contenuti e attività così da mettere a disposizione dei cittadini attivi una raccolta di esempi ed

esperienze (c.d. buone pratiche) per facilitare la presentazione di ulteriori proposte di amministrazione condivisa.

k) Uno schema tipizzato di patto di collaborazione.

Per questo ultimo punto K), ogni ente valuterà se mettere a disposizione uno schema di patto di collaborazione, tenuto conto che questi potranno differenziarsi tra loro in relazione alla natura dell'oggetto/bene comune, della durata del patto, della complessità e delle attività da eseguire. Occorre considerare che l'accordo di collaborazione viene *concordato congiuntamente* tra le parti e quindi, *proporre* uno schema tipo, anche se di solo orientamento, potrebbe indurre i cittadini attivi a presentare autonomamente un patto con tutte le difficoltà facilmente immaginabili laddove il Comune chiedesse, come si può supporre, modifiche o integrazioni. Crediamo invece più opportuno che siano richiamati i contenuti dell'articolo del regolamento in cui si riportano le condizioni generale da richiamare che potranno essere modulate, modificate o integrate d'intesa tra ente e cittadini attivi.

Abbiamo visto che le proposte possono essere presentate autonomamente dagli interessati all'ufficio beni comuni oppure in esito a un avviso pubblicato dal Comune, ma in ogni caso dovranno essere fornite ai cittadini tutte le indicazioni circa le modalità di presentazione e di redazione della proposta di progetto. In occasione di questi incontri, gli *addetti dell'ufficio* cercheranno di avere dagli interessati ogni informazione utile a delineare sufficientemente la proposta: ubicazione del bene, le finalità e gli obiettivi, le modalità con cui si prevede di darne attuazione, la previsione dei costi e la copertura finanziaria, eventuali contributi concessi da privati, la tipologia di sostegno di collaborazione richiesti al Comune. È una fase importante e delicata, trattandosi di stabilire un rapporto collaborativo e di fiducia con i cittadini necessario a far capire che le domande che vengono loro rivolte non sono per "creare ostacoli", ma utili per redigere una proposta progettuale corredata di tutto ciò che è necessario affinché questa giunga a buon fine. Anche da queste ultime riflessioni crediamo che la ricerca di personale da assegnare all'ufficio, *che sia motivato e consapevole* dell'utilità dell'amministrazione condivisa di beni comuni è condizione di fondamentale importanza.

Nella sezione precedente abbiamo visto che, in esito alla presentazione della proposta, l'ufficio beni comuni ne esamina la coerenza con il regolamento e, in caso di esito favorevole, la trasmette all'ufficio competente per materia affinché, verificatane la fattibilità, proceda con il patto di collaborazione concordandolo con il proponente. In questa fase l'ufficio beni comuni *supporterà le operazioni di redazione del patto di collaborazione* che potrà vedere coinvolti più uffici, ciascuno per il proprio ambito di competenza e una volta che le parti ne avranno concordato i contenuti, questo sarà inoltrato all'assessore delegato per la **successiva approvazione**: in alcuni Comuni sarà il dirigente di riferimento a provvedere con proprio atto, in altri sarà invece la giunta comunale. La **pubblicazione del provvedimento** di approvazione all'albo dell'ente e nella pagina web dedicata ai beni comuni concluderà una prima parte del procedimento. Successivamente seguirà la **sottoscrizione del patto** e quindi, per i beni materiali e ove previsto e concordato, l'incaricato dell'ente ne formalizzerà la consegna a cui seguirà l'inizio delle attività previste. L'ufficio beni comuni monitorerà la verifica degli adempimenti pattuiti così da intervenire, ove si ravvisino criticità o ritardi che possano impedire di conseguire finalità e obiettivi stabiliti. Alla scadenza dell'accordo i



cittadini potranno avanzare **proposta di rinnovo dell'accordo** e in questo caso l'ufficio, ricevuta la richiesta, la veicolerà, con proprio parere, al settore che aveva curato la redazione e poi sottoscritto il patto di collaborazione per l'eventuale rinnovo.

Gli enti possono essere chiamati ad adempiere a quanto stabilito da eventuali normative regionali in materia di amministrazione condivisa e sussidiarietà.<sup>27</sup> La Regione Toscana, ad esempio, con la Legge n. 71/2020 art. 9 dispone che gli enti locali, al fine di tenere aggiornata la **banca dati regionale**, trasmettano ai competenti uffici regionali gli accordi stipulati che prevedono la cura, la gestione e rigenerazione dei beni comuni materiali e immateriali. Ci pare questa un'ulteriore conferma della *necessità che sia costituito l'ufficio* preposto per gestire non solo l'attuazione del regolamento, ma anche altre attività o adempimenti previsti dall'ordinamento.

Costituendo l'ufficio beni comuni incaricato di ricevere le proposte di amministrazione condivisa, occorrerà valutare se le circoscrizioni di decentramento debbano essere coinvolte nell'iter procedurale di presentazione e valutazione dei progetti. Sappiamo che la legge 42/2010 ha soppresso le circoscrizioni nei Comuni inferiori a 250.000 abitanti, ne consegue che questi organismi sono tuttora in carica nei capoluoghi di provincia o di regione con un numero di abitanti superiore a tale limite. Anche in questo caso abbiamo messo a confronto i "nostri" tre regolamenti per vedere se e come la questione sia stata gestita da altri enti e fornire così un contributo per altri Comuni interessati. Nei regolamenti presi come esempio abbiamo visto che il prototipo Labsus non affronta tale problematica, noi riteniamo sia una scelta corretta trattandosi, in questo caso, di uno *schema tipo* in cui non sono previste situazioni particolari, mentre il regolamento di Livorno non opera alcun richiamo alle circoscrizioni poiché la Città rientra in una classe demografica inferiore al limite di 250.000 abitanti, diversamente da questi, il regolamento di Bologna fa riferimento alle circoscrizioni o quartieri, riconoscendogli, art. 11 c.6, un ruolo consultivo:

*Art.11  
(Proposte di collaborazione)*

*6. La proposta di collaborazione viene sottoposta alla valutazione tecnica degli uffici e dei gestori dei servizi pubblici coinvolti. La proposta viene altresì portata a conoscenza del Presidente del Quartiere competente per territorio, il quale potrà far pervenire le proprie valutazioni circa l'opportunità della proposta stessa in relazione alle linee di programmazione delle attività dell'ente.*

(Regolamento di Bologna art. 11 comma 6)

---

<sup>27</sup> La Regione Toscana ha approvato la legge n.71 del 24 luglio 2020 "Governo collaborativo dei beni comuni e del territorio, per la promozione della sussidiarietà sociale in attuazione degli articoli 4, 58 e 59 dello Statuto." A mero titolo esemplificativo si riporta L'art 9 il quale stabilisce che "1. Ai fini della implementazione della banca dati di cui all'articolo 6, c. 2, gli enti locali trasmettono all'amministrazione regionale gli atti adottati o stipulati inerenti alla cura, gestione e rigenerazione dei beni comuni materiali e immateriali. 2. Gli enti regionali e gli enti locali diffondono le informazioni sui contenuti della presente legge e sui patti di collaborazione stipulati e mettono a disposizione la relativa documentazione mediante pubblicazione sul proprio sito internet, nonché tramite ogni altra forma di comunicazione istituzionale." Altre indicazioni per gli enti locali della Toscana sono contenute nell'art. 12 "Disposizioni Transitorie".

In questo caso sarà dunque l'ufficio beni comuni che, ricevuta la proposta ed effettuata la preliminare verifica di conformità con il regolamento la trasmetterà al Presidente del consiglio di quartiere o circoscrizione e “[...] sottoposta alla valutazione tecnica degli uffici e dei gestori dei servizi pubblici coinvolti.”

#### **4. L'Ufficio e il patto di collaborazione. Contenuti essenziali**

La redazione del patto di collaborazione è, come abbiamo visto, il momento più significativo delle procedure amministrative (seguirà poi la parte attuativa del progetto di amministrazione condivisa), pertanto il supporto dell'ufficio beni comuni sarà essenziale nel coordinare i cittadini attivi e il settore competente per la materia oggetto della proposta (oltre ad altri uffici coinvolti), soprattutto nei primi mesi di attuazione del regolamento non essendoci, nelle altre strutture del Comune e nonostante la formazione cui abbiamo fatto riferimento, completa padronanza e conoscenza di questa tipologia di accordo.

Vediamo in questa ultima parte i contenuti basilari che dovranno caratterizzare ogni patto di collaborazione, già trattato nella sezione 1.8 “Patto di collaborazione e baratto amministrativo”, ma che riteniamo utile riprendere con riferimento ai compiti dell'ufficio beni comuni e per la rilevanza che l'accordo riveste per dare concretezza all'amministrazione condivisa. Nei tre regolamenti presi qui in considerazione, ma anche in quelli di altri Comuni, i contenuti del patto sono elencati all'articolo 5 stabilendo, in linea generale, che questi saranno adeguati e potranno variare in relazione al grado di complessità degli interventi concordati e della durata della collaborazione. L'ufficio concorderà con i cittadini attivi tutto quello che deve essere stabilito per evitare incertezze, ritardi e possibili contenziosi tra le due parti. Nel patto saranno indicate le modalità di esecuzione delle attività e saranno espressamente enucleate limitazioni, prescrizioni e divieti e, come sosteneva Elinor Ostrom in «Governing the Commons», sarà darà atto delle regole e delle sanzioni da applicare nel caso non siano rispettate le condizioni stabilite. Verrà espressamente stabilito il *divieto di utilizzo esclusivo del bene* prevedendone invece l'inclusività e l'integrazione di coloro che vorranno aggiungersi alle attività, senza distinzione di sesso, di razza, di genere, di orientamento sessuale, condizione sociale, credo religioso o filosofico.

Nel patto saranno fissate:

- le reciproche responsabilità, quali la consegna da parte dell'ente del bene (materiale);
- il compito di verificare, da parte del proponente, che le operazioni concordate siano effettuate secondo le modalità e nel rispetto prescrizioni indicate a tutela della sicurezza dei volontari;
- le conseguenze per eventuali danni al bene comune in occasione degli interventi convenuti;
- le caratteristiche delle coperture assicurative;
- le prescrizioni o indicazioni per eliminare o ridurre i rischi derivanti da interferenze con altre attività;
- le forme di sostegno richiesto e concesso dall'ente, le agevolazioni e l'eventuale utilizzo non oneroso degli immobili comunali necessari per attuare il progetto.

Tenuto conto della possibilità per l'ente di accollarsi l'onere delle utenze, sarà necessario definire: orari, modalità, tempi e modi di utilizzo di locali e delle utenze di acqua, luce, gas, riscaldamento e/o condizionamento dei locali, pulizia, igienizzazione e materiale per i servizi igienici etc., al fine di evitare successivi fraintendimenti e incomprensioni con gli inevitabili contenziosi tra le parti o per evitare una inadeguata fruizione, cura e quindi valorizzazione del bene comune. Un'attenta valutazione da parte dell'ufficio beni comuni e successivamente dall'ufficio competente, dell'impegno economico richiesto all'ente per sostenere questi oneri, da attuarsi in corso di istruttoria della proposta, potrà *evitare che*, dopo aver espresso un parere favorevole, l'iter di approvazione del patto *si interrompa* durante il controllo contabile e attestazione di copertura finanziaria (ex art.147 TUEL).

Nel patto è quindi stabilita:

- la durata della collaborazione;
- la possibilità di un eventuale rinnovo;
- le modalità di monitoraggio;
- la valutazione dei risultati raggiunti;
- le forme e le modalità di pubblicizzazione dell'accordo raggiunto;
- la possibilità di affiancamento del personale alle attività dei cittadini attivi, anche per una progettazione integrativa che si rendesse opportuna successivamente alla sottoscrizione del patto e in corso di attività, subordinatamente alla verifica della sussistenza di condizioni organizzative, dei carichi di lavoro, di programmi, di obiettivi o altre priorità stabilite dall'ente.

#### 4.1. Formalizzazione e costi del patto di collaborazione

Durante gli incontri del gruppo di lavoro interdipartimentale, così come in occasione di riunioni o convegni di approfondimento, è stata presa in considerazione la modalità con cui i patti di collaborazione dovessero essere **formalizzati** e se vi fossero **oneri da sostenere**. Anche in questo caso, come per altre questioni, sono emerse linee di pensiero diverse. Mentre sostanziale unanimità c'è stata per quanto concerne la *registrazione* del patto di collaborazione da attuarsi *solo in caso d'uso*, per quanto concerne invece le modalità di archiviazione del patto e la sua *acquisizione agli atti* dell'ente, si è ritenuto che ci fossero due momenti diversi e distinti di cui uno **a)** riferito al **momento di approvazione** dello schema di patto di collaborazione che risulterà con certezza, qualunque sia il provvedimento di approvazione (determina o delibera), cui seguirà la pubblicazione nella sezione trasparenza della Rete Civica in cui saranno riportati gli estremi del provvedimento: data e numero progressivo generati automaticamente dai sistemi informatici; l'altro, **b)** correlato invece al **momento in cui il patto è sottoscritto** per il quale ci sono state posizioni non univoche riassumibili, a loro volta, in **due possibili soluzioni: 1)** assegnazione di un numero di protocollo secondo il sistema informatico di archiviazione oppure, **2)** messa a repertorio del patto di collaborazione da parte dell'ufficio contratti (o comunque dall'ufficio preposto a tale tipologia di funzioni), secondo le consuete procedure previste per gli atti di natura negoziale. Su questa seconda ipotesi, tuttavia, sono state sollevate alcune perplessità considerata la

specificità del patto di collaborazione non trattandosi né di una concessione né di una convenzione. Residuerrebbe quindi **l'ipotesi 1)** di assegnare il numero di protocollo archiviandolo come atto interno che comunque ne garantisce la data di sottoscrizione.

Anche per **l'imposta di bollo** il panorama delle procedure adottati dai Comuni offre soluzioni diversificate così che alcuni di questi non ne fanno menzione nei regolamenti o nei patti sottoscritti, altri enti, talvolta, richiamano nel patto stesso l'esenzione dal bollo ai sensi dell'art. 27 bis della tabella all. B del DPR 642/72.

Emerge dunque, ancora una volta, quanto sia necessario un chiarimento normativo che consenta di facilitare, semplificare e favorire questa nuova modalità di coinvolgimento e di collaborazione di cittadini che si propongono come volontari per interventi su beni di interesse e valore comune a favore, non dimentichiamocelo mai, della collettività.

## CONCLUSIONI

Quello che all'inizio ho chiamato il viaggio verso "l'amministrazione condivisa dei beni comuni" può dirsi concluso ma ora inizia la parte più importante: dare concretezza a tutte le forme di attività che i cittadini vorranno intraprendere per curare e arricchire quei beni che arricchiranno tutti noi. E così, com'è sempre accaduto nella storia dell'uomo, ogni scoperta, in qualsiasi settore o disciplina non ha mai rappresentato la fine della ricerca ma l'inizio di un nuovo percorso verso nuovi traguardi e altre scoperte.

Non so, se con questo viaggio anche difficoltoso, ma guidati dai principi della Costituzione, tra parole, definizioni, concetti, oggetti e soggetti che, nel loro insieme, costituiscono il mondo dell'amministrazione condivisa e della sussidiarietà, che ci ha condotto dalla composizione del regolamento fino alla costituzione dell'ufficio che abbiamo chiamato "Ufficio beni comuni", sia riuscito nell'intento di dare un pur modesto contributo tale però da consentire a qualche Comune di munirsi del regolamento aggiungendosi a quelli che stanno vivendo questa nuova esperienza e facendo così crescere il numero dei cittadini attivi. Durante questo percorso, o viaggio, iniziato nei primi giorni di dicembre del 2019 abbiamo poi trovato veramente qualcosa di sconosciuto che solo nella fantasia – o negli incubi- dei navigatori del quindicesimo secolo avrebbe potuto trovarsi nel mare incognito che si apriva dopo le Colonne d'Ercole. I mostri, o meglio, il mostro si è rivelato giungendo a noi sotto forma di un virus, anch'esso nuovo e sconosciuto. Il nostro mondo, la nostra vita, le certezze che avevamo, le speranze, i rapporti sociali ed economici sono stati sconvolti. Il Covid-19 insieme alla paura, alla privazione di persone care a tanti di noi ci ha però fatto capire l'importanza di valorizzare e curare beni comuni troppo spesso trascurati. Mai tante volte come nei primi mesi del 2020 abbiamo sentito pronunciare la parola "bene comune" affiancata a salute dei cittadini. E forse mai come adesso ci rendiamo conto di quanto importanti e fondamentali siano quei beni immateriali che nella loro astrattezza e diversità dai beni materiali, sono tuttavia essenziali per far progredire e continuare la Vita sulla nostra Terra. Sono sicuro che i beni come salute, ricerca, solidarietà, diritti, integrazione, cultura, istruzione, tutela dell'ambiente, troveranno una nuova linfa da cui attingere stimoli e soprattutto risorse.

Il mondo che avremo non sarà più lo stesso. Ormai lo abbiamo capito. Si deve anche sperare e lottare affinché sia migliore. Almeno in parte.

Lo dobbiamo alle future generazioni nei confronti delle quali ci dobbiamo chiedere se abbiamo sempre agito per il bene comune.

Settembre 2020.

## **APPENDICE**

### **Indice dei Regolamenti dei Beni Comuni dei Comuni di Bologna, Livorno e Prototipo Labsus**

#### **COMUNE DI BOLOGNA**

#### **REGOLAMENTO SULLA COLLABORAZIONE TRA CITTADINI E AMMINISTRAZIONE PER LA CURA E LA RIGENERAZIONE DEI BENI COMUNI URBANI**

##### **CAPO I - Disposizioni generali**

Art. 1 Finalità, oggetto ed ambito di applicazione

Art. 2 Definizioni

Art. 3 Principi generali

Art. 4 I cittadini attivi

Art. 5 Patto di collaborazione

Art. 6 Interventi sugli spazi pubblici e sugli edifici

Art. 7 Promozione dell'innovazione sociale e dei servizi collaborativi

Art. 8 Promozione della creatività urbana

Art. 9 Innovazione digitale

##### **CAPO II - Disposizioni di carattere procedurale**

Art. 10 Disposizioni generali

Art. 11 Proposte di collaborazione

##### **CAPO III - Interventi di cura e rigenerazione di spazi pubblici**

Art. 12 Interventi di cura occasionale

Art. 13 Gestione condivisa di spazi pubblici

Art. 14 Gestione condivisa di spazi privati ad uso pubblico

Art. 15 Interventi di rigenerazione di spazi pubblici

##### **CAPO IV - Interventi di cura e rigenerazione di edifici**

Art. 16 Individuazione degli edifici



Art. 17 Gestione condivisa di edifici

#### **CAPO V - Formazione**

Art. 18 Finalità della formazione

Art. 19 Il ruolo delle scuole

#### **CAPO VI - Forme di sostegno**

Art. 20 Esenzioni ed agevolazioni in materia di canoni e tributi locali

Art. 21 Accesso agli spazi comunali

Art. 22 Materiali di consumo e dispositivi di protezione individuale

Art. 23 Affiancamento nella progettazione

Art. 24 Risorse finanziarie a titolo di rimborso di costi sostenuti

Art. 25 Autofinanziamento

Art. 26 Forme di riconoscimento per le azioni realizzate

Art. 27 Agevolazioni amministrative

#### **CAPO VII - Comunicazione, trasparenza e valutazione**

Art. 28 Comunicazione collaborativa

Art. 29 Strumenti per favorire l'accessibilità delle opportunità di collaborazione

Art. 30 Rendicontazione, misurazione e valutazione delle attività di collaborazione

#### **CAPO VIII - Responsabilità e vigilanza**

Art. 31 Prevenzione dei rischi

Art. 32 Disposizioni in materia di riparto delle responsabilità

Art. 33 Tentativo di conciliazione

#### **CAPO IX - Disposizioni finali e transitorie**

Art. 34 Clausole interpretative

Art. 35 Sperimentazione

Art. 36 Disposizioni transitorie

**COMUNE DI LIVORNO****REGOLAMENTO PER L'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA DEI BENI COMUNI URBANI****CAPO I - Disposizioni generali**

Art. 1 Finalità, oggetto ed ambito di applicazione

Art. 2 Definizioni

Art. 3 Principi generali

Art. 4 I cittadini attivi

Art. 5 Patto di collaborazione

**CAPO II - Disposizioni di carattere procedurale**

Art. 6 Disposizioni generali

Art. 7 Patti per le collaborazioni ordinarie di Amministrazione Condivisa

Art. 8 Patti di collaborazione complessi di Amministrazione Condivisa

**CAPO III - Amministrazione condivisa di immobili e spazi pubblici**

Art. 9 Azioni e interventi di amministrazione condivisa su immobili e spazi pubblici

**CAPO IV - Formazione, informazione, educazione.**

Art. 10 Finalità della formazione

Art. 11 Il ruolo delle scuole

**CAPO V - Forme di sostegno**

Art. 12 Esenzioni e agevolazioni in materia di tributi locali

Art. 13 Affiancamento nella progettazione

Art. 14 Forme di riconoscimento e sostegno per le azioni realizzate

**CAPO VI - Comunicazione, informazione, trasparenza e valutazione**

Art. 15 - Comunicazione collaborativa

**CAPO VII - Responsabilità e vigilanza**

Art. 16 - Prevenzione dei rischi

Art. 17 - Disposizioni in materia di riparto delle responsabilità

**CAPO VIII - Disposizioni finali e transitorie**

Art. 18 - Clausole interpretative

Art. 19 - Disposizioni finali e transitorie

## **Prototipo LABSUS**

### **REGOLAMENTO SULLA COLLABORAZIONE TRA CITTADINI E AMMINISTRAZIONI PER LA CURA, LA RIGENERAZIONE E LA GESTIONE CONDIVISA DEI BENI COMUNI URBANI**

#### **CAPO I - Disposizioni generali**

Art. 1 - Finalità, oggetto ed ambito di applicazione

Art. 2 - Definizioni

Art. 3 - Principi generali

Art. 4 - I cittadini attivi

Art. 5 - Patto di collaborazione

#### **CAPO II - Disposizioni di carattere procedurale**

Art. 6 - Disposizioni generali

Art. 7 - Patti di collaborazione ordinari

Art. 8 - Patti di collaborazione complessi

#### **CAPO III - Cura, rigenerazione e gestione condivisa di immobili e spazi pubblici**

Art. 9 - Azioni e interventi di cura, rigenerazione e gestione condivisa di immobili e spazi pubblici

#### **CAPO IV - Forme di sostegno**

Art. 10 - Attribuzione di vantaggi economici e altre forme di sostegno

Art. 11 - Esenzioni ed agevolazioni in materia di canoni e tributi locali

Art. 12 - Facilitazioni

Art. 13 - Materiali di consumo e dispositivi di protezione individuale

Art. 14 - Formazione

Art. 15 - Autofinanziamento

#### **CAPO V - Comunicazione, trasparenza e valutazione**

Art. 16 - Comunicazione di interesse generale

Art. 17 - Misurazione e valutazione delle attività di collaborazione

#### **CAPO VI - Responsabilità e vigilanza**

Art. 18 - Formazione per prevenire i rischi

Art. 19 - Riparto delle responsabilità

Art. 20 - Tentativo di conciliazione

## **CAPO VII - Disposizioni finali e transitorie**

Art. 21 - Clausole interpretative

Art. 22 - Entrata in vigore e sperimentazione

Art. 23 - Comunicazione on-line dell'amministrazione condivisa

Art. 24 - Disposizioni transitorie

**RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI E SITOGRAFICI**

- Arena, Gregorio, (2010), Il Punto di Labsus. I veri soggetti della sussidiarietà. Volontari e cittadini attivi. I vari significati della cittadinanza attiva. Consultato il 7 luglio 2020 su <https://www.labsus.org/2010/11/i-veri-soggetti-della-sussidiarieta-volontari-e-cittadini-attivi/>
- Arena, Gregorio, (2015), Il Principe, il rospo ed i beni comuni. Il Punto di Labsus-Notizie. Consultato il 10 dicembre 2019 su <https://www.labsus.org/2015/10/il-principe-il-rospo-ed-i-beni-comuni/>.
- Arena, Gregorio, (2015), L ' essenza della sussidiarietà è la creazione di una relazione di condivisione." La sussidiarietà è in primo luogo capacitazione alla gestione di beni comuni ". Il Punto di Labsus-Notizie. Consultato il 10 dicembre 2019 su <https://www.labsus.org/2015/12/lessenza-della-sussidiarieta-e-la-relazione-di-condivisione/>.
- Arena, Gregorio, dicembre 2015 "Rapporto Labsus 2015. Introduzione", 7. Consultato il 15 dicembre 2019 su: [https://www.labsus.org/wp-content/themes/Labsus/media/Rapporto Labsus 2015 Amministrazione condivisa d ei beni comuni.pdf](https://www.labsus.org/wp-content/themes/Labsus/media/Rapporto%20Labsus%202015%20Amministrazione%20condivisa%20di%20beni%20comuni.pdf)
- Augias, Corrado, (2005) I Segreti di Londra. Mondadori Spa, 104.
- Biarella, Laura. 2019 consultato il 20-7-2020 su <https://www.orizzontescuola.it/dirigenti-scolastici-responsabilita-civili-e-penali-recenti-principi-giurisprudenziali/>
- Bray, Michele. s.d. La nozione giuridica di paesaggio e la sua evoluzione. Consultato il 20 luglio 2020 su [https://www.neldiritto.it/appdottrina.asp?id=12925&id=12925#.Xz\\_QkGZab0Q](https://www.neldiritto.it/appdottrina.asp?id=12925&id=12925#.Xz_QkGZab0Q)
- Cerulli Irelli, Vincenzo e Narducci, Riccardo s.d. L'AUTONOMIA NORMATIVA DEGLI ENTI LOCALI 2.1. L'adeguamento dell'ordinamento normativo dell'Ente locale al nuovo sistema costituzionale" pagg. 35-36-37. Consultato il 15 dicembre 2019 su <http://www.statuti.anci.it/allegati/Capitolo%20II.pdf>
- Cialdea, Donatella. 2018. Il Paesaggio costiero: forme di antropizzazione di ieri e di oggi. In Monitoring of mediterranean coastal areas. Problems and measurement techniques. Seventh international symposium Livorno June 19-20-21 2018. Edited By Fabrizio Benincasa. Firenze University Press. ISBN 978-88-6453-811-2 (on line). P. 3 e ss.
- Comuni per fasce demografiche consultato il 10 luglio su <https://www.tuttitalia.it/comuni-per-fasce-demografiche/>
- Convenzione europea del paesaggio. s.a. 2010 "10° Anniversario della convenzione europea del paesaggio". Consultato il 7 luglio 2020 su <http://www.convenzioneeuropapaesaggio.beniculturali.it>

- Convenzione europea del paesaggio, Testo; s.a. 2000. Consultato il 23-9-20 su [http://www.convenzioneeuropeapaesaggio.beniculturali.it/uploads/2010\\_10\\_12\\_11\\_2\\_2\\_02.pdf](http://www.convenzioneeuropeapaesaggio.beniculturali.it/uploads/2010_10_12_11_2_2_02.pdf)
- De Benedetto, Maria, 2015 "Partecipazione," Treccani on line. Consultato il 2 luglio 2020 su [http://www.treccani.it/enciclopedia/partecipazione-dir-amm\\_%28Diritto-online%29/](http://www.treccani.it/enciclopedia/partecipazione-dir-amm_%28Diritto-online%29/).
- De Rita, Giuseppe "Giustizia larga; equità e diritti le sentenze al posto delle leggi," Corriere della Sera, 1° agosto 2015.
- Disastro di Seveso. s.a.; s.d. Consultato il 12 dicembre 2019 su [https://it.wikipedia.org/wiki/Disastro\\_di\\_Seveso](https://it.wikipedia.org/wiki/Disastro_di_Seveso)
- Direttiva Seveso. s.a; 6 settembre 2016. Consultato il 12 settembre 2020 su <https://www.minambiente.it/pagina/la-direttiva-seveso-iii-decreto-legislativo-26-giugno-2015-ndeg105>
- Fimiani, Pasquale. 2012. "Libro dell'anno del diritto 2012. Beni pubblici e privati.Criteri di individuazione della demanialità di un bene". Consultato il 7 luglio 2020 su [http://www.treccani.it/enciclopedia/beni-pubblici-e-privati-criteri-di-individuazione-della-demanialita-di-un-bene\\_%28Il-Libro-dell%27anno-del-Diritto%29/](http://www.treccani.it/enciclopedia/beni-pubblici-e-privati-criteri-di-individuazione-della-demanialita-di-un-bene_%28Il-Libro-dell%27anno-del-Diritto%29/)
- Forum commissione Rodotà 2019. Salviamo il paesaggio 4 gennaio 2019 consultato il 7 luglio 2020 su <http://magverona.it/wp-content/uploads/2019/07/FORUM-ITALIANO-DEI-MOVIMENTI-Critiche-e-risposte.pdf>
- Gigliani, Fabio. 2017 "Regolamento beni comuni: il nuovo prototipo di Labsus". Consultato il 10 luglio 2020 su <https://www.labsus.org/2017/04/regolamento-beni-comuni-il-nuovo-prototipo-di-labsus/>
- Gigliani, Fabio 2017. Il punto di Labsus. "Sicurezza e amministrazione condivisa: i cittadini attivi non sono dipendenti!" Consultato il 10 luglio 2020 su <https://www.labsus.org/2017/12/sicurezza-e-amministrazione-condivisa-i-cittadini-attivi-non-sono-dipendenti/>
- I beni comuni e il disegno di legge preparato dalla Commissione Rodotà. s.a. 2019 Consultato il 6 luglio 2020 su <http://www.salviamoilpaesaggio.it/blog/2019/01/i-beni-comuni-e-il-disegno-di-legge-preparato-dalla-commissione-rodota/>
- Lazzaro, Antonio. 2013: "La tutela della salute nel sistema costituzionale italiano: Valutazioni critiche". Consultato il 11 luglio su [http://www.ifne.it/res/download/pdf/91\\_it.pdf](http://www.ifne.it/res/download/pdf/91_it.pdf)
- Legge Galasso. s.a.; s.d. Consultato il 20 luglio 2020 su [https://it.wikipedia.org/wiki/Legge\\_Galasso](https://it.wikipedia.org/wiki/Legge_Galasso)
- Li Volti, Michaela "Pubblico impiego e legge concretezza: un'occasione mancata?" Altalex, 2019. Consultato il 20-8-2020 su <https://www.altalex.com/documents/news/2019/07/08/pubblico-impiego-legge-concretezza>



- Lucidi, Genny. 2020. "Rapporto Labsus 2019. Dietro i numeri, storie di energie liberate". Consultato il 10 luglio 2020 su <https://www.labsus.org/2020/02/rapporto-labsus-2019-dietro-i-numeri-storie-di-energie-liberate/>
- Machiavelli, Niccolò. "Il Principe". consultato il 20 luglio 2020 su <https://victor-mochere.com/it/best-quotes-from-niccolo-machiavelli>
- Machiavelli, Niccolò (1513). "Il Principe" Capitolo VI par. 5 consultato il 20 luglio 2020 su <https://www.filosofico.net/mac03.htm>
- Manuale per l'amministrazione condivisa dei beni comuni. Lepida SpA - LABSUS, s.d. consultato il 21-9-2020 su <http://laboratorioaperto.comune.rimini.it/wp-content/uploads/2019/03/Manuale-Amministrazione-Condivisa-dei-Beni-Comuni-Agenda-Digitale-Lepida.pdf>
- Marella, Maria Rosaria. 2012 "Oltre il Pubblico e privato". consultato l'8 luglio 2020 su [http://www.tecalibri.info/M/MARELLA-MR\\_oltre.htm](http://www.tecalibri.info/M/MARELLA-MR_oltre.htm)
- Marcello, Minenna, 2019: "Così si valorizza il patrimonio immobiliare pubblico". Consultato il 12 dicembre 2019 su [https://www.ilsole24ore.com/art/valorizzare-patrimonio-immobiliare-pubblico-grazie-buona-ingegneria-finanziaria-ABKjKjXB?refresh\\_ce=1](https://www.ilsole24ore.com/art/valorizzare-patrimonio-immobiliare-pubblico-grazie-buona-ingegneria-finanziaria-ABKjKjXB?refresh_ce=1)
- Massarutto, Antonio. 2009. "Elinor Ostrom e la rivincita delle proprietà comuni". Consultato il 6 luglio 2020 su <https://www.lavoce.info/archives/25938/elinor-ostrom-e-la-rivincita-delle-proprietà-comuni/>
- Ostrom, Elinor. 2013. "Elinor Ostrom's Eight Commons Governance Design Principles". Consultato il 6 luglio 2020 su [https://wiki.p2pfoundation.net/Elinor\\_Ostrom's\\_Eight\\_Commons\\_Governance\\_Design\\_Principles](https://wiki.p2pfoundation.net/Elinor_Ostrom's_Eight_Commons_Governance_Design_Principles)
- Principio di sussidiarietà. s.a., s.d. Treccani on line. Diritto amministrativo. Consultato il 15 ottobre 2020 su <https://www.treccani.it/enciclopedia/principio-di-sussidiarietà-diritto-amministrativo/>
- Rovere, Enrico. s.d. consultato il 31 agosto 2020 su [https://www.diritto.it/system/docs/33259/original/atto\\_amministrativo.pdf](https://www.diritto.it/system/docs/33259/original/atto_amministrativo.pdf)
- Sanna, Graziano. 2006 "L'azione popolare come strumento di tutela dei "beni pubblici": alcune riflessioni tra "bene pubblico" ambiente nell'ordinamento giuridico italiano e res publicae nel sistema giuridico romano". Consultato il 10 luglio 2020 su [http://www.dirittoestoria.it/5/Tradizione-Romana/Sanna-Azione-popolare-tutela-beni-pubblici.htm#\\_ftn7](http://www.dirittoestoria.it/5/Tradizione-Romana/Sanna-Azione-popolare-tutela-beni-pubblici.htm#_ftn7)
- Setti, Raffaella. 2018 "Gentrificazione, ma che vuol dire?". Redazione consulenza linguistica. Accademia della Crusca online, consultato il 8 luglio 2020 su <https://accademiadellacrusca.it/it/consulenza/gentrificazione-ma-che-vuol-dire/1464>
- "Società civile" s.a, s.d. Treccani on line. Dizionario di Storia. Consultato il 12 dicembre 2019 su <http://www.treccani.it/enciclopedia/società-civile-%28Dizionario-di-Storia%29/>

Trusiani, Elio 2016. Paesaggio. Definizione. Consultato il 20 luglio 2020 su <https://www.teknoring.com/wikitecnica/urbanistica/paesaggio/>

Turismo ambientale, s.a., 2018 consultato il 12 agosto 2020 su [https://www.adnkronos.com/sostenibilita/tendenze/2018/03/16/cresce-turismo-ambientale EKt5nhIzn6Wd7sg6t0emaL.html?refresh\\_ce](https://www.adnkronos.com/sostenibilita/tendenze/2018/03/16/cresce-turismo-ambientale EKt5nhIzn6Wd7sg6t0emaL.html?refresh_ce)