



**Gregorio Arena**

# **I custodi della bellezza**

**Prendersi cura dei beni comuni.  
Un patto fra cittadini e istituzioni  
per far ripartire l'Italia**

**Gregorio Arena**

**I CUSTODI DELLA BELLEZZA**

*Prendersi cura dei beni comuni.  
Un patto fra cittadini e istituzioni per far ripartire l'Italia*

Roma, luglio 2020

## INDICE

### Introduzione

#### Cap. I – Un’idea forte per ripartire

1. Poveri beni pubblici
2. Un rimedio c’è
3. Il quadro giuridico
4. La cura nello spazio pubblico
5. La “società della cura”
6. Il valore aggiunto della cura
7. Costruire comunità, liberare energie
8. Un Patto per la ripartenza
9. La “democrazia diffusa”
10. L’amministrazione condivisa all’estero

#### Cap. II – L’amministrazione condivisa

1. Un’utopia realizzata
2. Un regolamento comunale per far vivere la Costituzione
3. Non ci sono più alibi
4. Principi costituzionali e sussidiarietà
  - 4.1. La sovranità in forme nuove
  - 4.2. Nuovi corpi intermedi
  - 4.3. Il “dovere” di restituire
  - 4.4. La Repubblica ha trovato degli alleati
  - 4.5. Il ruolo fondamentale delle autonomie locali

#### Cap. III – Il Diritto amministrativo della sussidiarietà

1. Il Regolamento per l’amministrazione condivisa
  - 1.1. I beni comuni
  - 1.2. I cittadini attivi
    - 1.2.1. I bambini
    - 1.2.2. Le imprese
  - 1.3. I principi generali
  - 1.4. Trasparenza e comunicazione
2. I protagonisti
3. Formazioni sociali, anche informali
4. L’Ufficio per l’amministrazione condivisa
  - 4.1. Un’interfaccia amichevole per i cittadini attivi
  - 4.2. Due modelli di Ufficio per l’amministrazione condivisa

[4.3. La logica dell'alleanza](#)

[4.4. Gli Uffici "ibridi"](#)

[5. Come la Repubblica "favorisce" i cittadini attivi](#)

[5.1. Non si danno soldi ai cittadini attivi](#)

[5.2. Agevolazioni e altri vantaggi](#)

[6. La legge n.10/2019 della Regione Lazio](#)

[Cap. IV - I patti di collaborazione](#)

[1. I patti per la cura dei beni comuni](#)

[2. I patti come fonti del diritto](#)

[3. I cespugli e la foresta](#)

[4. "Concordano tutto ciò che è necessario"](#)

[4.1. Garantire la fruizione collettiva dei beni comuni](#)

[4.2. Coordinamento e partecipazione](#)

[4.3. Monitoraggio e valutazione](#)

[4.4. L'attribuzione delle responsabilità](#)

[5. Patti ordinari](#)

[6. Patti complessi](#)

[7. La gestione condivisa di immobili](#)

[8. I patti come fattore di innovazione](#)

[9. Un welfare di comunità attraverso i patti?](#)

[Cap. V - Da beni pubblici a beni comuni](#)

[1. Come individuare i beni comuni](#)

[2. Il principe, il rospo e i beni comuni](#)

[3. Dall'interesse pubblico all'interesse generale](#)

[4. I beni pubblici "in servizio"](#)

[5. Tipologie di beni comuni](#)

[5.1. Verde urbano](#)

[5.2. Lo sport](#)

[5.3. Le scuole di comunità](#)

[5.4. L'Università](#)

[5.5. I beni culturali](#)

[5.6. I beni confiscati alle mafie](#)

[Per proseguire](#)

[Allegati](#)

[Bibliografia](#)

## INTRODUZIONE

I custodi siamo noi. E la bellezza, ovviamente, è l'Italia. Ne siamo i custodi perché noi non siamo i proprietari del mondo bensì, appunto, solo i custodi. Abbiamo ricevuto il pianeta e questo nostro meraviglioso Paese in eredità dalle generazioni che ci hanno preceduto e abbiamo il dovere di tramandarlo a chi verrà dopo di noi in condizioni uguali o migliori di quelle in cui l'abbiamo ricevuto.

Questo significa che dobbiamo essere "custodi attivi", che non dobbiamo limitarci a vigilare sulla conservazione dell'esistente ma dobbiamo invece impegnarci nella cura dei beni che ci sono stati affidati, tanto più in un Paese come l'Italia, unico al mondo per varietà di paesaggi, storie, culture, bellezze di ogni genere, tanto che noi italiani possiamo dire senza sembrare presuntuosi che l'Italia intera è patrimonio dell'umanità.

Questo libro, sulla base delle esperienze compiute dall'autore per anni con migliaia di cittadini e associazioni, spiega in maniera semplice come si fa ad essere "custodi attivi" prendendosi cura ciascuno del proprio "frammento" di Italia, in modo che alla fine l'Italia intera sia oggetto delle cure di noi cittadini, affiancando le istituzioni nello sforzo per la ripartenza del Paese.

Non è un'utopia, anzi, sta già succedendo da anni ma pochi se ne sono accorti. In tutto il Paese, da nord a sud, nelle grandi città come nei borghi, decine di migliaia di cittadini si stanno prendendo cura di parchi, scuole, piazze, beni culturali, teatri, sentieri, spiagge, boschi, aree abbandonate e tanti altri beni pubblici sia materiali, come quelli appena citati, sia immateriali, come la legalità, la memoria collettiva, i canti popolari o i dialetti.

Immaginate di volare sopra l'Italia di notte e di guardare fuori dal finestrino dell'aereo. Vedrete sotto di voi tanti puntini luminosi. Ebbene, immaginate che ciascuno di quei puntini luminosi sia un gruppo di cittadini che si sta prendendo cura di un bene pubblico nel proprio quartiere o nel proprio paese. Ognuno di loro sta facendo un lavoro utilissimo, migliorando la qualità della vita propria e quella di tutti gli abitanti del quartiere o del paese, ma il problema è che questi gruppi di cittadini non si conoscono fra di loro e dunque, non essendoci trasferimento di esperienze, sprecano una quantità enorme di energie ripetendo gli stessi errori.

Fra questi, in particolare, quello di non sapere che da una ventina d'anni l'ordinamento giuridico non soltanto riconosce ai cittadini il diritto di prendersi cura dei

beni pubblici, ma addirittura impone alle amministrazioni di sostenerli in questa loro meritoria azione di cura anziché, come spesso accade, ostacolarli con mille cavilli burocratici.

Uno degli scopi di questo libro consiste dunque nel cercare di “unire i puntini luminosi” per creare una grande rete su scala nazionale che consenta lo scambio di esperienze, informazioni e competenze fra tutti coloro che, per loro libera scelta, desiderano prendersi cura dei beni pubblici materiali e immateriali, stipulando un patto con le istituzioni per far ripartire l’Italia.

Naturalmente la rete è solo lo strumento. Il sogno è quello di un intero Paese che si prende cura di sé stesso e dei suoi beni pubblici, liberando le infinite energie nascoste nelle nostre comunità per vivere meglio tutti. D’altro canto, se non ci prendiamo cura noi del nostro Paese, chi altri dovrebbe farlo?

Se lo decidiamo, possiamo far ripartire il Paese investendo non soltanto sulla produzione e consumo di beni privati, come nel secondo dopoguerra, bensì soprattutto sulla cura e lo sviluppo dei nostri poveri e malmessi beni pubblici.

I cittadini che da anni si stanno prendendo cura di spazi e beni pubblici dimostrano che si può fare, così come lo dimostra il nostro lavoro sul campo negli ultimi quindici anni, volto a consentire a questi “custodi attivi” di operare dentro un quadro di regole semplici e chiare. Ma lo dimostra anche l’interesse dimostrato verso questa nostra esperienza da amministratori e studiosi stranieri, perché anche in altri Paesi i cittadini desiderano diventare “custodi della bellezza” e guardano all’Italia come modello.

Questo libro riprende e prosegue il discorso iniziato nel 2006 con [Cittadini attivi](#), scritto solo cinque anni dopo l’introduzione in Costituzione del principio di sussidiarietà orizzontale ([art. 118](#), ultimo comma), quando ancora non era prevedibile la crescita rapidissima delle attività di cura condivisa dei beni pubblici che ci sarebbe stata di lì a poco, grazie anche ad un’iniziativa di [Labsus](#) (*Laboratorio per la sussidiarietà*) che nel 2014 ha rivoluzionato i rapporti fra cittadini e amministrazioni.<sup>1</sup>

Sarebbe stato comunque necessario aggiornare le analisi contenute in *Cittadini attivi* per tener conto degli incredibili cambiamenti avvenuti nel frattempo in questo campo. Ma la pandemia, innescando una crisi economica e sociale la cui portata ancora non siamo in grado di misurare, ci ha fatto sentire la responsabilità e l’urgenza di mettere a disposizione conoscenze, esperienze e strumenti che riteniamo potrebbero essere utili per la ripartenza del Paese.

---

1) Gregorio Arena, *Cittadini attivi (Un altro modo di pensare all’Italia)*, Laterza, 2006 (2° ed. 2011).

Questo dunque è un libro scritto con un linguaggio il più possibile semplice e chiaro per rivolgersi ai tanti cittadini che non hanno particolari competenze né molto tempo ma vorrebbero ugualmente fare qualcosa di utile per se stessi e per il proprio Paese, senza però entrare a far parte di un'organizzazione che richieda l'assunzione di impegni e responsabilità duraturi nel tempo.

Per questo il primo capitolo contiene innanzitutto una sintetica descrizione del quadro complessivo al cui interno si colloca la proposta di una seconda ricostruzione fondata sulla cura condivisa dei beni pubblici, attraverso la costituzione della rete dei "custodi attivi". Se non si ha tempo per leggere tutto il libro, per capire il senso della proposta basta leggere soltanto questo primo capitolo.

I capitoli successivi trattano invece degli strumenti tecnici per diventare "custodi attivi", alleati delle amministrazioni nella cura dei beni pubblici. Sono strumenti di tipo giuridico perché i principali ostacoli ai "custodi attivi" sono di tipo burocratico. Per questo Labsus ha predisposto e promuove da anni gli strumenti di cui si parla nel secondo, terzo e quarto capitolo, già utilizzati con successo in oltre 200 città da decine di migliaia di cittadini. Sono strumenti semplici: un regolamento comunale-tipo e atti amministrativi chiamati "patti di collaborazione". Eppure, nella loro semplicità, stanno rivoluzionando il rapporto fra cittadini e amministrazioni a livello locale.

Infine, l'ultimo capitolo spiega la "magia" per cui quando un gruppo di cittadini si prende cura di un bene pubblico, materiale o immateriale, quel bene diventa un "bene comune", cioè un bene "nostro", di cui tutti possono prendersi cura.

Sparsi nel testo ci sono link che rimandano ad altri articoli o ad altri siti. Hanno una funzione di servizio al lettore, per consentire a chi lo desidera l'approfondimento di un determinato tema o la verifica di quanto detto nel testo.

Quando avrò finito di leggerlo troverò nell'ultima pagina del libro un link tramite il quale potrà non soltanto farmi avere il suo giudizio, che ovviamente mi interessa molto, ma soprattutto potrà raccontarmi esperienze simili a quelle di cui si parla nel libro e farmi avere suggerimenti, critiche e proposte di integrazione. Per parte mia mi impegno a leggere tutte le osservazioni che mi arriveranno ed a tenerne conto per quanto possibile nella stesura dell'edizione cartacea, che vorrei costruire nei prossimi mesi insieme con i lettori.

Ringrazio con molto affetto gli amici del Consiglio Direttivo di Labsus, con cui da anni condivido l'impegno per la promozione di una certa idea di Italia, che hanno

avuto la pazienza di leggere la bozza di questo libro facendomi osservazioni preziose: Pasquale Bonasora, Daniela Ciaffi, Fabio Giglioni, Cristina Leggio, Elisabetta Salvatorelli e Alberto Tabellini.

Ringrazio poi di cuore anche altri amici che hanno letto il libro in bozze e da cui ho avuto suggerimenti altrettanto preziosi: Marta Comand, Michela Comand, Donato Di Memmo, Vittorio Sammarco e Simone Savioli. Ho cercato di fare tesoro delle osservazioni di tutti ma naturalmente, come si usa dire in questi casi, la responsabilità per eventuali errori od omissioni è solo mia.

Saluto e ringrazio tutti i “labsusiani” e le “labsusiane”, come ci chiamiamo fra di noi scherzosamente, cioè tutti coloro che collaborano con Labsus, la maggior parte giovani, tutti volontari, allegri, motivati e competenti, a cominciare dai ragazzi e dalle ragazze della redazione che compiono ogni giorno il miracolo di tenere aggiornati il nostro bellissimo [sito](#) ed i nostri social, così come ringrazio i “labsusiani” sparsi per l’Italia che lavorano sul campo in tanti bei progetti dimostrando con i fatti che un altro modo di essere cittadini è possibile.

Saluto inoltre con gratitudine i nostri amici e le nostre amiche nelle associazioni, nelle amministrazioni e nelle fondazioni che in tutto il Paese ci sono vicini e ci aiutano da anni in tanti modi, tutti ugualmente per noi preziosi. Sono centinaia e quindi purtroppo non posso ringraziarli uno per uno, ma loro sanno che è come se li avessi qui ora davanti a me.

Infine, poiché un ringraziamento sarebbe troppo poco, una dedica.

Ad Anna, per moltissimi motivi, ma in particolare perché senza di lei questo libro non sarebbe mai stato scritto.

[Gregorio Arena](#)

Roma, luglio 2020



## **CAP. I – UN’IDEA FORTE PER RIPARTIRE**

### **1. Poveri beni pubblici**

In questi mesi si sta chiudendo un ciclo e se ne sta aprendo uno nuovo, in una situazione che ricorda molto quella del secondo dopoguerra. A differenza di allora, però, non sembra esserci la stessa voglia di ricominciare e, soprattutto, non c’è un’idea forte intorno a cui mobilitare le energie di cui pure l’Italia è ricca.

Nel dopoguerra invece l’obiettivo era chiaro. Si trattava di rimettere in piedi, letteralmente e metaforicamente, un Paese distrutto dalle devastazioni belliche, piegato da vent’anni di dittatura e umiliato da una guerra persa. In più c’era la voglia di riscatto sociale di moltitudini che nella Repubblica e nella democrazia vedevano finalmente l’occasione per uscire da secoli di sudditanza e di miseria.

Grazie a tutto questo negli anni Sessanta del secolo scorso fu possibile quello che venne chiamato, anche all’estero, il “miracolo economico” italiano. In quegli anni il reddito pro capite degli italiani triplicò e per la prima volta milioni di persone ebbero accesso a beni e servizi fino a quel momento appannaggio di pochi, dall’automobile alla casa, dalle ferie agli elettrodomestici, dall’istruzione all’assistenza sanitaria.

Furono anni di grande sviluppo, ma fu una crescita tutta fondata sulla produzione, possesso e consumo di beni privati, a danno del paesaggio, del territorio, degli spazi urbani, dell’ambiente, in una parola dei beni pubblici, materiali ma anche immateriali. Se consideriamo la coesione sociale come un bene pubblico immateriale, per esempio, non c’è dubbio che la coesione di molte comunità del Meridione fu incrinata dalle grandi migrazioni di quegli anni verso le fabbriche del nord.

Oggi comunque quel tipo di sviluppo è irripetibile perché non ci sono più le condizioni che lo resero possibile. Per decenni, dopo la Seconda Guerra Mondiale, il 20 per cento della popolazione mondiale (fra cui noi italiani) ha sfruttato l’80 per cento delle risorse del pianeta. Quell’assetto ha consentito a noi occidentali di vivere molto bene, molto meglio che nel passato, ma oggi non è più proponibile, non soltanto perché profondamente ingiusto, ma soprattutto perché materialmente non più sostenibile.

In Asia, in America Latina ma anche in Africa ci sono paesi che stanno crescendo a ritmi paragonabili a quelli dell’Europa degli anni Sessanta. In questi paesi vive il 40 per cento circa della popolazione mondiale. Se continuano a crescere con questi

ritmi, poiché le risorse del pianeta non sono infinite, qualcuno in qualche altra parte del mondo dovrà diminuire i propri consumi. Ed è molto probabile che tocchi a noi europei, piuttosto che non agli americani, il cui territorio è ricco di risorse naturali. E, fra gli europei, a noi italiani, che siamo fermi da almeno un ventennio.

Si ritorna a quello che si diceva all'inizio sul nuovo ciclo che si sta aprendo. L'Italia è in bilico, questi sono i mesi in cui saranno prese le decisioni che determineranno il nostro futuro per molto tempo, ma a differenza che nel dopoguerra non è chiaro qual è l'obiettivo intorno a cui mobilitare il Paese.

La crescita economica è un obiettivo, certamente, ma quale crescita? Quella fondata sul possesso e consumo di beni privati può contribuire soltanto in parte alla ripresa del Paese, anche per i motivi detti sopra. Ci vuole qualcos'altro, un'idea forte capace di mobilitare le tante energie di ogni genere che pure noi italiani abbiamo.

La seconda ricostruzione del Paese, questo può essere l'obiettivo intorno a cui chiamare a raccolta gli italiani (e sono tanti) che non si rassegnano al declino dell'Italia indotto sia dal populismo di ispirazione latino-americana, sia dal sovranismo gretto ed egoista di chi non è capace di guardare oltre il proprio uscio.

Una ricostruzione fondata però questa volta soprattutto sulla cura e lo sviluppo dei beni pubblici materiali e immateriali, perché l'usura, il trascorrere del tempo e la mancanza di manutenzione ha fatto sì che circa settant'anni dopo la prima ricostruzione i beni pubblici italiani siano in pessimo stato.

Lo si è visto purtroppo in occasione della crisi provocata dal Covid - 19, che ha reso evidente a tutti l'estrema povertà del bene pubblico sanità, impoverito da anni di tagli, dall'uso clientelare delle risorse e da scelte politiche mirate a privilegiare la sanità privata e le grandi strutture a scapito delle reti sanitarie territoriali. Con il risultato che di fronte all'emergenza prodotta dal Coronavirus il nostro sistema sanitario non era pronto e, come spesso accade in Italia, alle carenze organizzative si è dovuto supplire con l'abnegazione delle persone, in questo caso gli operatori sanitari, medici e infermieri.

Ma non è solo la sanità pubblica ad essere in cattivo stato. La verità è che tutti i nostri beni pubblici, sia materiali, sia immateriali, sono da tempo, in generale e salvo ovviamente le eccezioni, in condizioni di estrema povertà.

I ponti crollati, a Genova e in Lunigiana, sono il simbolo dello stato in cui versano la rete autostradale e quella stradale. La rete ferroviaria, che non sia quella dell'Alta velocità, è vecchia e lenta. Molti beni culturali sono negletti, gli edifici scolastici sono per metà pericolanti, gli acquedotti sono colabrodi che perdono acqua, le car-

ceri sono vecchie e sovraffollate, il paesaggio viene cementificato a ritmi spaventosi, in molte città non si sa dove smaltire i rifiuti, gran parte del territorio è ad alto rischio idrogeologico e ci sono zone del Paese dove l'inquinamento ha effetti letali sugli abitanti ..... questi ed altri ancora sono tutti beni pubblici, la cui pessima qualità rende peggiori e più difficili le nostre vite.

Sulle quali poi influisce in negativo anche la qualità di beni pubblici immateriali come la legalità, la cui qualità è sicuramente pessima, se in un terzo del paese chiunque gestisca un'attività economica deve includere le tangenti alla criminalità come voce "normale" del bilancio d'esercizio, oppure del bene pubblico "giustizia", la cui qualità è anch'essa pessima, se ogni anno circa 1000 persone innocenti patiscono un'ingiusta detenzione, per non parlare della durata dei processi civili o penali, talmente lunghi da scoraggiare i cittadini dal rivolgersi ai tribunali e gli imprenditori stranieri dall'investire nel nostro Paese.<sup>2</sup>

Naturalmente vale per la povertà pubblica ciò che vale per la ricchezza privata, perché anche la povertà dei beni pubblici, così come la ricchezza privata, non è distribuita in maniera uniforme, per cui ci sono zone del Paese in cui la qualità dei beni pubblici è peggiore che altrove, generando gravi ingiustizie sociali.

Immaginiamo due famiglie identiche quanto a composizione, potere d'acquisto, status sociale, etc. Una vive in una regione del nord, l'altra in una regione meridionale. Quale delle due è più "povera", secondo il significato che a questo termine attribuisce il premio Nobel Amartya Sen, cioè quale ha meno possibilità di scelta rispetto ai propri progetti di vita? Purtroppo, come tutti sappiamo, la famiglia i cui componenti hanno meno opportunità di realizzare il proprio "pieno sviluppo" (art. 3, 2° comma della Costituzione) è quella che vive al Sud. A parità di potere d'acquisto e di ogni altra condizione, la famiglia meridionale è più povera anche perché i beni pubblici di cui dispone sono di qualità peggiore di quelli di cui dispone la famiglia che vive al nord.

Ovviamente la povertà dei beni pubblici nel Meridione dipende da molte cause, alcune delle quali hanno radici antiche, come la presenza di centri di potere pubblici e privati caratterizzati da incompetenza e basso livello etico. Coloro che vi appartengono si "riconoscono" e si aiutano a vicenda nel depredare i beni pubblici per i loro interessi privati, mettendo in opera meccanismi potenti e pericolosi per escludere i politici, funzionari, professionisti, imprenditori e semplici cittadini che al Sud nonostante tutto si battono per difendere la legalità, un bene pubblico immateriale senza il quale non ci sono diritti, non c'è sviluppo, non c'è civiltà.

---

2) [Errorigiudiziari.com](http://Errorigiudiziari.com)

Ma l'esempio della famiglia meridionale dimostra che ai fini della qualità della vita è il contesto che fa la differenza, ancor più del reddito. E il contesto a sua volta è determinato da tre fattori fondamentali.

Innanzitutto i servizi pubblici, tutti, non soltanto i servizi sociali. Mobilità, sanità, istruzione, assistenza, ordine pubblico e tutti gli altri servizi alla cittadinanza sono cruciali per determinare un contesto in cui si hanno minori o maggiori opportunità di realizzare le proprie scelte. In cui, detto in altri termini, si è più o meno poveri.

In secondo luogo il contesto è determinato dal capitale sociale, inteso come l'insieme delle risorse di tipo relazionale durature che un individuo o un gruppo può utilizzare, insieme con altre risorse, per perseguire i propri fini. Il capitale sociale è essenziale non soltanto per lo sviluppo personale, ma anche per quello economico di una comunità perché è più facile che le imprese vadano nelle zone dove c'è molto capitale sociale.

Infine, il terzo elemento fondamentale nella determinazione del contesto è appunto la qualità maggiore o minore dei beni pubblici.

Per quanto riguarda la qualità dei servizi pubblici non c'è molto che i cittadini possano fare, se non eleggere bravi amministratori e vigilare sulla loro attività. Ma anche amministratori efficienti e onesti sono costretti a tagliare i servizi ai cittadini se le risorse calano, con le conseguenze per la qualità della vita che tutti possiamo constatare ogni giorno nelle nostre città.

Invece i cittadini possono fare molto per incrementare il capitale sociale e per migliorare la qualità dei beni pubblici. Ed è qui che si inserisce la proposta per una seconda ricostruzione fondata sulla cura e lo sviluppo dei beni pubblici materiali e immateriali.

## **2. Un rimedio c'è**

Come si è visto, la condizione complessiva dei nostri beni pubblici è deplorabile. E non avendo lo Stato e gli enti locali risorse da destinare alla loro cura essi degradano di anno in anno, spesso proprio a causa dei comportamenti incivili e predatori dei cittadini stessi. Ciò non significa però che dobbiamo rassegnarci ad accettare come inevitabile la povertà crescente dei nostri beni pubblici e, di conseguenza, lo scadimento della qualità della vita di tutti noi, perché un rimedio c'è, funziona e potrebbe svolgere per la nostra ripresa un ruolo fondamentale.

E' un rimedio basato su un altro modo di guardare le persone, considerandole come portatrici non soltanto di bisogni, ma anche di capacità, valorizzando nell'interesse

generale le competenze e le infinite risorse di intelligenza, creatività e capacità di lavoro di cui siamo dotati noi italiani.

Ma non soltanto le nostre. Nell'interesse generale è possibile, come si vedrà più avanti, mettere in campo anche le risorse di coloro che formalmente non sono cittadini, come i 5 milioni di stranieri che vivono e lavorano nel nostro Paese. E ancor di più quelle dell'oltre un [milione](#) di ragazzi e ragazze nati qui da genitori stranieri o arrivati qui da piccoli, che dovremmo far di tutto per [integrare](#) nella nostra società.

Il rimedio è basato sulla constatazione che da anni in tutta Italia centinaia di migliaia di persone si stanno prendendo cura dei beni pubblici presenti sul loro territorio, sia esso un quartiere cittadino o uno dei tanti bellissimi borghi che costellano il nostro Paese, con la stessa attenzione e la stessa passione con cui si prenderebbero cura delle proprie case o dei propri giardini.

Secondo le stime di Labsus, fondate su quindici anni di attività sull'intero territorio nazionale e su centinaia di incontri con migliaia di cittadini, associazioni e amministratori locali, sono oltre 800 mila i cittadini che si prendono cura dei beni pubblici affiancando le pubbliche amministrazioni e integrandone gli interventi. Possono sembrare pochi, se paragonati al totale della popolazione italiana, ma bisogna considerare che questi cittadini attivi sono spesso *leaders* nelle rispettive comunità, sono cioè persone in grado di influenzare le scelte ed i comportamenti di decine di loro concittadini. I cittadini potenzialmente attivi non sono dunque 800 mila, ma molti, molti di più.

E comunque, anche se fossero "soltanto" 800 mila, sarebbero uno straordinario segnale dal punto di vista politico, culturale, sociale, perché dimostrerebbero con i fatti che ci sono italiani disposti ad uscire dalla logica dell'indifferenza e della delega per assumersi la responsabilità della cura dei beni di tutti come se fossero i propri, in un Paese dove da sempre i beni di tutti sono beni di nessuno, alla mercé di chi vuole deprenderli e saccheggiarli.

### **3. Il quadro giuridico**

E' ovvio che della manutenzione straordinaria dei beni pubblici si devono occupare i soggetti pubblici, con il loro personale ed i loro mezzi, ma alla manutenzione ordinaria, quella che noi chiamiamo "cura condivisa dei beni pubblici" possono invece contribuire anche i cittadini. Quelli che lo vorranno, naturalmente, perché essere un "custode attivo" della bellezza è una libera scelta, non un obbligo!

Certo, il contributo pratico che potranno dare i cittadini dipenderà molto da situa-

zione a situazione. Ed è anche vero che i loro interventi di cura dei beni pubblici dovranno sempre essere in funzione integrativa, mai sostitutiva, dell'intervento pubblico. Ma i cittadini possono contribuire alla cura dei beni pubblici mettendo a disposizione risorse preziose e diverse da quelle delle amministrazioni quali il tempo, le competenze, le esperienze, la conoscenza del territorio, le reti di relazioni personali e le infinite altre risorse materiali ed immateriali nascoste nelle nostre comunità e che normalmente sono utilizzate soprattutto (se non unicamente) nell'ambito privato e familiare.

In più, c'è da considerare che le risorse che i cittadini possono utilizzare per la cura dei beni pubblici sono illimitate e anzi migliorano con il tempo e con l'uso, perché se è vero che "cittadini si diventa vivendo in una comunità", ancor più vero è che "cittadini attivi si diventa lavorando per la comunità", perché le attività di cura dei beni pubblici liberano energie nascoste e sono una grande palestra di cittadinanza e di partecipazione alla vita pubblica, come si vedrà meglio più avanti.

Ma affinché le attività di cura condivisa dei beni pubblici possano realmente incidere sulla povertà dei nostri beni pubblici, diventando parte del più generale sforzo per la ripartenza del Paese sono necessarie tre condizioni.

In primo luogo sono necessari strumenti di tipo tecnico per consentire ai cittadini di attivarsi all'interno di un quadro di regole giuridiche semplici e chiare, che abbiano una solida legittimazione costituzionale e che definiscano con precisione le responsabilità rispettive dei cittadini e delle amministrazioni nella cura dei beni pubblici, gli obiettivi, gli strumenti, i controlli, le coperture assicurative, etc.

Queste regole esistono e disciplinano ormai da anni con ottimi risultati i rapporti fra cittadini ed amministrazioni (soprattutto locali) per la cura dei beni pubblici. Sono contenute in primo luogo nell'art. 118, ultimo comma della Costituzione, che dispone che "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".

In secondo luogo sono contenute in un Regolamento comunale-tipo redatto da Labsus insieme con il Comune di Bologna e messo gratuitamente a disposizione di tutti i comuni italiani sul sito di Labsus il [22 febbraio 2014](#). Il [successo](#) del Regolamento è andato molto al di là delle nostre aspettative, tant'è che nel momento in cui scriviamo è stato adottato da 216 comuni, grandi e piccoli, al nord come al sud (l'elenco aggiornato quotidianamente è [qui](#)).

Il [Regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni comuni](#) sarà analizzato

approfonditamente più avanti, tuttavia qui si può anticipare che il “cuore” del Regolamento sono i Patti di collaborazione, atti amministrativi assimilabili agli accordi disciplinati dalla legge n.241/1990 sul procedimento amministrativo, con i quali i cittadini e le amministrazioni concordano tutto ciò che è necessario per la cura dei beni pubblici oggetto dei patti. Ad oggi sono state stipulate diverse migliaia di “patti ordinari” per la cura dei più svariati beni pubblici: parchi, giardini, piazze, strade, aree abbandonate, scuole, beni culturali e molti altri beni pubblici materiali e immateriali (vedi il sito di Labsus, dove sono raccolti centinaia di [patti](#)). Oltre a questa tipologia di patti, che rappresentano la stragrande maggioranza, ci sono poi anche “patti complessi”, molto più impegnativi, per la rigenerazione e gestione in maniera economicamente sostenibile di beni immobili abbandonati o sottoutilizzati.<sup>3</sup>

La seconda condizione affinché le attività di cura dei beni pubblici svolte dai cittadini possano diventare un elemento strutturale dello sforzo per la ripartenza è in qualche modo implicita nel titolo del *Regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni comuni* e consiste nel passaggio dei beni di cui si prendono cura i cittadini attivi da *beni pubblici* a *beni comuni*. E' un passaggio culturale, non formale, perché nel nostro ordinamento giuridico i beni sono di proprietà pubblica oppure privata (art. 42, Costituzione) e quindi non esiste giuridicamente un terzo genere di beni.

Eppure, ciò che noi vediamo da anni girando l'Italia è che quando un gruppo di cittadini stipula un patto di collaborazione e inizia a prendersi cura di un bene pubblico, sia esso un parco, una piazza, una scuola, etc., nella testa dei cittadini avviene un passaggio fondamentale che fa sì che quel bene da *pubblico* diventi *comune*. E questo cambia completamente la percezione che di quel bene hanno i cittadini attivi e di conseguenza anche il loro atteggiamento nei confronti del bene stesso.

Detto in estrema sintesi: in Italia i beni privati sono *miei* e ne faccio quel che voglio. I beni pubblici sono *loro* e quindi se ne devono occupare i politici e i burocrati. I beni comuni invece sono *nostri* e quindi ce ne prendiamo cura noi cittadini.

In Italia, a differenza di quanto accade nei paesi anglosassoni e in particolare negli Stati Uniti, ciò che è “pubblico” non è di tutti, quindi anche nostro, ma “loro”, per dire dello Stato, dei burocrati, di chi ha il potere, di quelli che [Fortebraccio](#) chiamava “Lor signori”, certamente non nostro, di noi semplici cittadini. E infatti l'espressione “*public interest*” negli Stati Uniti corrisponde a ciò che noi chiamiamo “interesse generale”, che non a caso è l'espressione usata dalla Costituzione per identificare le attività svolte dai cittadini attivi (art. 118, ultimo comma), invece di “interesse pubblico”, che è l'interesse il cui perseguimento è compito della burocrazia.

---

3) V. dopo Cap. IV.

Cosa provochi nella testa dei cittadini attivi il passaggio di un bene da pubblico a comune, quindi da *loro* a *nostro*, motivandoli a prendersene cura, lo si vedrà meglio più avanti.<sup>4</sup> Qui basti dire che, quando i cittadini attivi si prendono cura di un bene pubblico, intorno a quel bene si crea una comunità. Ed è questa comunità che, assumendosi la responsabilità della cura di un determinato bene pubblico, lo trasforma con la sua azione in bene comune.

D'ora in poi, pertanto, parlando dei beni pubblici di cui possono prendersi cura i cittadini nell'ambito del più generale processo di ricostruzione del Paese li chiameremo beni comuni, perché è questo che i beni pubblici diventano quando i cittadini si assumono la responsabilità della loro cura.

#### **4. La cura nello spazio pubblico**

Infine, la terza condizione affinché le attività di cura dei beni comuni svolte dai cittadini attivi possano diventare un elemento strutturale dello sforzo per la ripartenza consiste nel far uscire l'attività di cura, intesa in senso generale, dallo stretto ambito familiare per farla diventare un'attività collettiva e condivisa. Collettiva perché svolta insieme con altri, condivisa perché i cittadini attivi non si limitano a collaborare bensì con-dividono fra di loro e con l'amministrazione risorse e responsabilità per la cura dei beni comuni.

La cura di solito viene considerata come un'attività tipicamente familiare, da svolgersi prevalentemente nello spazio privato, i cui effetti benefici si esauriscono nell'ambito domestico. L'esperienza di Labsus invece dimostra che essa può essere svolta anche nello spazio pubblico, anzi, che può acquistare un valore politico diventando uno dei modi con cui cittadini sempre più lontani dalla politica e dalle istituzioni riempiono e fanno vivere lo spazio pubblico grazie ad attività di cura dei beni comuni.

Se poi si allarga la prospettiva ci si accorge che la cura condivisa dei beni comuni "concorre a mantenere in equilibrio (garantendone la sopravvivenza) il sistema più grande, complesso, globale e pertanto, nel governo della cura, saranno sostenute le economie che lavorano in questa direzione. Il lavoro di cura locale sul territorio, la sua manutenzione, è la preconditione per la sopravvivenza dell'intero sistema economico, sociale e politico costruito dalla civiltà umana; così come il quotidiano lavoro di cura sugli individui (quello non retribuito e invisibile ai parametri economici) mette in condizione di effettuare il lavoro retribuito (quello che concorre al PIL) e

---

4) Cap. V – Da beni pubblici a beni comuni.



possiede un valore altissimo e ineliminabile di precondizione al sistema economico. Sostenere la sopravvivenza ed efficacia del lavoro di cura significa fornire risorse in termini di soldi, tempo e servizi. Occorre reinserire tra i parametri economici correnti il valore che la gratuità del gesto di cura possiede all'interno della struttura economica della società, gratuità che è sciaguratamente scambiata per assenza di valore economico: la cura è l'anello mancante nella scala dei valori economici e politici della nostra organizzazione umana e questo non fa tornare mai i conti".<sup>5</sup>

## 5. La "società della cura"

Nella prospettiva della ripartenza del Paese è molto significativo questo parallelismo fra il lavoro di cura locale sul territorio (quello che noi chiamiamo cura condivisa dei beni comuni) e il quotidiano lavoro di cura sugli individui, così come lo è il parallelismo fra gli effetti non percepiti sia del lavoro di cura dei beni comuni, sia di quello di cura delle persone nella cerchia familiare.

Il primo, il parallelismo fra la cura dei beni comuni e quella delle persone, è confermato da ciò che vediamo da anni girando l'Italia. Gli abitanti dei quartieri cittadini, così come quelli dei borghi, non si limitano a "fare la manutenzione" dei beni comuni, bensì "se ne prendono cura", che è un'altra cosa. Manutenzione è un termine che fa venire in mente attività di tipo tecnico, come la manutenzione di una motocicletta, mentre cura è un termine che fa venire in mente sentimenti come empatia, premura, partecipazione, sollecitudine, delicatezza. Ma anche preoccupazione e inquietudine per le sorti della persona o dell'oggetto di cui si ha cura, perché alla base della cura c'è sempre un'assunzione di responsabilità. E infatti il contrario della cura è l'indifferenza.

Per questo ci sembra normale che ci si prenda cura di qualcuno la cui esistenza ha importanza per noi: un figlio, un genitore, un familiare, una persona amata di cui ci si prende cura. Allo stesso modo, grazie a quello straordinario esempio di solidarietà e dedizione che è il volontariato italiano, ci sembra "normale" che migliaia di volontari in tutto il Paese si prendano cura di persone in difficoltà, benché estranee alla propria cerchia familiare.

Nell'ambito pubblico, invece, non è affatto normale (almeno, non in Italia...) che ci si prenda cura dei beni di tutti con la stessa sollecitudine, premura e attenzione con cui ci si prende cura dei propri beni. Eppure da alcuni anni ciò accade, su una scala e con un ritmo di incremento tale da far pensare che in effetti sia possibile

---

5) Annalisa Marinelli, *La città della cura*, Ed. Liguori, 2015, 128 ss.

costruire intorno alle attività di cura condivisa dei beni comuni una vera e propria “società della cura”.

In effetti questa prospettiva, già piuttosto concreta prima della pandemia provocata dal Covid – 19, è stata ulteriormente rafforzata dalle esperienze di solidarietà realizzatesi in tutta Italia fra vicini nelle settimane in cui siamo stati costretti in casa per fermare la diffusione del contagio.

Una delle caratteristiche tipiche della vita in città, nel bene e nel male, è l’anonimato, tanto che spesso si sente commentare negativamente il fatto che fra vicini di casa non ci si conosca. Tanto più dunque è significativo il fatto che le difficoltà di ogni genere derivanti dall’obbligo di stare chiusi in casa per mesi abbiano dato vita in tutta Italia a belle iniziative di “solidarietà di vicinato”, sia autorganizzate, sia promosse e gestite da organizzazioni di volontariato, spesso con il sostegno delle amministrazioni locali. E così in poco tempo si è passati dall’indifferenza alla cura, dall’anonimato alla ri-conoscenza fra vicini.

La differenza principale fra queste esperienze di vicinato e le attività di cura in ambito familiare risiede ovviamente nella mancanza di legami di parentela o di affetto fra i protagonisti di queste iniziative.

Invece la differenza principale rispetto alle attività di cura svolte dai volontari nei confronti di persone in difficoltà sta nel fatto che la “solidarietà di vicinato” non è inquadrabile all’interno di quello che si potrebbe definire il “paradigma del Buon Samaritano”. Nella parabola evangelica, così come nelle infinite, preziose iniziative solidali messe in atto dai volontari nei confronti degli ultimi della nostra società il “flusso” della solidarietà è per così dire dall’alto verso il basso, da chi ha nei confronti di chi non ha. Nella parabola infatti il Samaritano si accosta e si piega verso il poveretto che, bastonato dai briganti, giace in un fosso lungo la strada e se ne prende cura.

Nelle iniziative che hanno dato vita alle esperienze di “solidarietà di vicinato” nelle difficili settimane della quarantena il “flusso” della solidarietà è stato invece in orizzontale, fra pari. Naturalmente il modo più semplice con cui ci siamo presi cura gli uni degli altri è consistito semplicemente nel restare a casa. Ma poi ci sono state tante iniziative di mutuo aiuto fra vicini, di ogni genere, con cui ci siamo prestati reciprocamente soccorso perché sapevamo di essere tutti ugualmente vulnerabili di fronte ad un nemico comune, il Covid-19.

In un certo senso, è come se la crisi provocata da questo virus ci avesse fatto riscoprire a livello di massa quel valore della cooperazione e dell’aiuto reciproco che

ai primi del Novecento portava operai, contadini ed artigiani ad associarsi in cooperative e società di mutuo soccorso per meglio difendersi nei confronti del sistema capitalistico.

Per quanto s'è detto sopra tutte le attività di cura delle persone hanno importanza sistemica, sono cioè di interesse generale. Sia quelle che si svolgono in ambito familiare, sia quelle svolte dai volontari che operano nell'ambito del Terzo Settore, sia quelle di cura condivisa dei beni comuni, sia infine quelle più recenti, espressione della "solidarietà di vicinato", che contribuiscono alla tenuta materiale e psicologica di una società duramente provata dalla crisi provocata dalla pandemia.

Tutte queste attività contribuiscono alla costruzione della "società della cura" e trovano la loro principale legittimazione costituzionale innanzitutto nell'art. 2 della Costituzione, che richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale. Ma poi essendo attività di interesse generale ricadono anche sotto la tutela del principio costituzionale di sussidiarietà (art. 118, ultimo comma) che prevede che i poteri pubblici devono "*favorire* le autonome iniziative dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale" ovvero, in questa prospettiva, per lo svolgimento di attività di cura, in tutti gli ambiti visti sopra.

E tutte queste attività, ma soprattutto quelle di cura dei beni comuni, possono avere un ruolo fondamentale nella ripresa del nostro Paese grazie all'alleanza fra istituzioni e cittadini attivi i cui profili saranno approfonditi nelle pagine seguenti.

## **6. Il valore aggiunto della cura**

Il secondo parallelismo, quello fra gli effetti non percepiti del lavoro di cura delle persone e quello di cura dei beni comuni è altrettanto interessante.

E' sicuramente vero che il lavoro di cura è stato mantenuto finora in "una sfera non-politica, domestica, privata", mentre si tratta finalmente di "comprendere che la valorizzazione politica ed economica della cura intesa come quell'insieme di attività che rimette al mondo il mondo, dai corpi fino all'ambiente circostante, è diventata una priorità non solo per la sopravvivenza della vita, ma anche dello standard economico al quale siamo abituati".<sup>6</sup>

Spesso anche il prezioso lavoro di cura di piazze, strade, giardini, scuole, beni culturali, etc. svolto dai cittadini attivi viene relegato nella sfera della mera supplenza nei confronti di amministrazioni locali inefficienti o prive di risorse, svuotandolo di

---

6) *Idem*, 58.

dignità e di valore, esattamente come accade per il lavoro di cura in ambito domestico.

Noi diciamo invece da sempre che la cura condivisa dei beni comuni va considerata come orgogliosa espressione di cittadinanza, di sovranità e di assunzione di responsabilità verso il Paese. E che essendo i beni comuni di cui si prendono cura i cittadini attivi al tempo stesso beni locali e globali, anche l'effetto dell'intervento dei cittadini non è mai circoscritto solo allo spazio pubblico locale (così come quello delle attività di cura delle persone non è mai circoscritto solo all'ambito domestico) ma si riverbera in misura maggiore o minore, anche senza che essi ne siano consapevoli, sulla città, la regione, la nazione, l'Europa, il pianeta.

C'è poi anche un altro effetto, che potremmo definire "creativo", prodotto dalla cura dei beni comuni, perché "la rivoluzione non si addice alla cura che invece percorre la strada della trasformazione. Una trasformazione attuata con quello che c'è, con la creatività, poco alla volta, dettaglio dopo dettaglio, correggendo il tiro con pragmatismo ma senza mai perdere di vista il senso del percorso. La città della cura non smette mai di costruirsi, di trasformarsi, la complessità e la pluralità dei bisogni aggiornando di continuo gli stimoli e le istanze. La cura quotidiana non è altro che manutenzione della vita: ripetendo quotidianamente gli stessi gesti, produce una crescita progressiva, accompagna la trasformazione. Similmente la cura della città opera attraverso la manutenzione ordinaria un continuo ridisegno e adattamento alle istanze plurali della vulnerabilità".<sup>7</sup>

In altri termini, i cittadini attivi non si limitano a "manutenere" l'esistente, ma con il loro stesso intervento trasformano, migliorano, sviluppano ciò che già c'è adattandolo sempre meglio alle loro esigenze. C'è un effetto trasformativo nella cura condivisa dei beni comuni che non sempre si percepisce, ma è fondamentale per la qualità della vita nelle città.

E' vero che spesso quelli realizzati dai cittadini attivi sono micro-interventi e che dunque in quanto tali non hanno quella capacità di cambiamento strutturale che solo gli interventi urbanistici promossi dai soggetti pubblici possono avere. Ma se ci fosse una regia pubblica consapevole del valore di questi interventi essi sarebbero nel complesso capaci di cambiare il volto delle città.

---

7) *Idem*, 130.

## 7. Costruire comunità, liberare energie

C'è poi l'aspetto per così dire "morale" di una ricostruzione condivisa fra cittadini e istituzioni e fondata sulla cura dei beni comuni.

I nostri padri e le nostre madri ricostruirono l'Italia anche dal punto di vista morale, restituendole il suo posto fra le nazioni dopo vent'anni di dittatura e una rovinosa sconfitta militare. Gli anni del dopoguerra furono durissimi, da tutti i punti di vista, ma lo spirito di sacrificio, la tenacia e la capacità di lavoro di quelle generazioni furono tali da ottenere che nel 1960 le XVII Olimpiadi si tenessero a Roma, dopo solo 15 anni dalla fine della guerra, riconoscendo così esplicitamente il ruolo che la nuova Italia si era conquistato nel mondo.

Oggi dobbiamo ricostruire un Paese che non si era ancora ripreso dopo la crisi finanziaria del 2008 ed è stato ulteriormente prostrato materialmente e psicologicamente dalla crisi provocata dal Covid-19, una crisi di portata epocale che, fra i tanti cambiamenti che ha provocato nel nostro modo di vivere, ha inciso e continuerà purtroppo ad incidere sul nostro modo di stare insieme, limitando la nostra socialità in aspetti che per noi italiani sono importantissimi. C'è dunque e ancor più ci sarà in futuro un gran bisogno di antidoti alla solitudine ed all'isolamento.

Sotto questo profilo la cura condivisa dei beni comuni è perfetta, come risposta. Innanzitutto, consente di stare insieme, generalmente all'aria aperta, rispettando al tempo stesso quel distanziamento fisico che purtroppo dovremo continuare a mantenere ancora per diverso tempo.

Inoltre, migliorando la qualità dei beni comuni la cura condivisa di tali beni migliora concretamente la qualità delle nostre vite ed al tempo stesso ci fa sentire utili, perché grazie agli interventi dei cittadini attivi tutti stanno meglio, anche chi non fa nulla. Ma i cittadini attivi sono per definizione solidali e quindi non si preoccupano se anche altri si avvantaggiano del loro lavoro.

C'è poi, su un altro piano, il valore aggiunto invisibile ma preziosissimo consistente nella produzione di capitale sociale e di beni relazionali e nella ricostruzione e nel rafforzamento dei legami di comunità. Prendersi cura dei beni comuni del proprio quartiere insieme con i vicini e gli amici aiuta le persone a sentirsi parte di una comunità, valorizzando le competenze nascoste. Aiuta le persone sole ad uscire dalla [solitudine](#), spesso facendone scoprire al resto della comunità competenze e abilità ignorate, così come aiuta gli stranieri ad integrarsi contribuendo alla cura dei beni comuni dei luoghi in cui vivono e lavorano.

Nel caso delle persone in difficoltà o in condizioni di disagio, partecipare alla cura

dei beni comuni insieme con gli altri abitanti del quartiere è un modo per restituire loro identità e dignità, mostrando con i fatti che anche queste persone, come tutti, sono portatrici non solo di bisogni ma anche di capacità.

Con il “pretesto” di prendersi cura dei beni comuni del proprio paese o del proprio quartiere gli abitanti di un borgo o di una città escono di casa, scendono in strada, si incontrano, discutono, si organizzano, lavorano insieme con gli altri cittadini e con l’amministrazione producendo senso di appartenenza, senso civico e coesione sociale, liberando le infinite energie positive nascoste nelle nostre comunità. Sono persone comuni, con competenze ed esperienze assolutamente normali, non necessariamente iscritte ad associazioni o ad enti del Terzo Settore, che molto semplicemente si attivano facendo cose concrete per migliorare la qualità della vita di tutti, a cominciare ovviamente da sé stessi.

Tant’è vero che da un lato si è accentuato nei mesi della quarantena il ruolo dei condomini come luogo di aggregazione, sia per un aiuto reciproco fra gli abitanti dello stesso palazzo, sia per prendersi cura di beni comuni del quartiere. Dall’altro, alcune aziende per l’edilizia residenziale pubblica stanno sperimentando in varie zone del Paese il modello dell’amministrazione condivisa nei rapporti con gli abitanti dei propri immobili, in una prospettiva non solo di manutenzione di tali immobili, ma più in generale (e più ambiziosamente) di [rigenerazione urbana](#).

I cittadini attivi prendendosi cura dei beni comuni “fanno comunità”, producono capitale sociale e danno fiducia, mostrando con i loro comportamenti che un diverso modo di essere cittadini è possibile. Questo è il vero valore aggiunto che la cura condivisa dei beni comuni potrebbe introdurre all’interno del più generale sforzo per la complessiva ricostruzione del Paese, non soltanto apportando a questo processo nuove e preziose “risorse civiche”, ma soprattutto rafforzando i legami di comunità e mantenendo in vita quel senso di responsabilità, di appartenenza e quella coesione sociale che ci hanno consentito di tener duro nelle difficili settimane in cui siamo stati costretti a stare a casa per evitare la diffusione del contagio.

## **8. Un Patto per la ripartenza**

Come s’è detto, questa seconda ricostruzione dovrà avere caratteristiche diverse da quella che seguì la Seconda Guerra Mondiale, in cui lo Stato e i privati si mossero autonomamente e in parallelo, lo Stato occupandosi dei beni pubblici, i privati dei propri beni. Anche perché questo difficile passaggio storico, se affrontato in un certo modo, può aiutarci a recuperare le tante occasioni perdute nei decenni

scorsi per modernizzare il nostro Paese, sia dal punto di vista infrastrutturale, sia dal punto di vista sociale.

Per questo motivo la ricostruzione che dovremo realizzare nei prossimi mesi ed anni dovrà essere una ricostruzione condivisa. Così come nel Secondo dopoguerra, lo Stato (inteso in senso lato per indicare tutti i soggetti pubblici) dovrà certamente farsi carico di rimediare alla povertà dei beni pubblici con le proprie risorse, ricostruendo infrastrutture cadenti, migliorando le reti di comunicazione sia fisiche sia virtuali, riaprendo siti e beni culturali, mettendo in sicurezza le scuole, il territorio, etc., mentre i privati (intesi in senso lato per indicare tutti i soggetti che operano sul mercato) cercheranno di rimediare ai danni provocati alle proprie attività dalla lunga chiusura e di ripartire.

Ecco perché oltre agli interventi pubblici e privati questa volta dovrà esserci anche un'attività di ricostruzione realizzata insieme dalle istituzioni e dai cittadini, sulla base del modello dell'[amministrazione condivisa](#) per la cura dei beni comuni, dando vita ad una ricostruzione tripolare e condivisa.

Nelle lunghe settimane chiusi in casa abbiamo dimostrato di saperci assumere la responsabilità della cura di un bene comune fondamentale, la [salute](#). E dunque se ci venisse proposto da qualcuno dotato di autorevolezza e credibilità saremmo probabilmente disposti ad assumerci la responsabilità della cura dei tanti beni pubblici in cattive condizioni sparsi sull'intero territorio nazionale. I [patti di collaborazione](#) pubblicati sul sito di Labsus dimostrano da un lato che i cittadini sono più che disponibili ad attivarsi per la cura dei beni comuni presenti sul proprio territorio, dall'altro che la loro fantasia e capacità di innovazione non hanno limiti sia nell'individuare i beni di cui occuparsi, sia nell'inventarsi soluzioni nuove per la loro cura.

Pertanto, sulla base di tutto ciò che si è detto finora si propone di dar vita ad un *Patto nazionale per la ripartenza fra cittadini e istituzioni*, fondato sulla cura dei beni comuni.

Del resto già prima della pandemia, in un'intervista al *Corriere della Sera*, Renzo Piano proponeva uno sforzo collettivo per intervenire sulle nostre infrastrutture rimediando a decenni di abbandono: "Ci vorrebbe una sorta di piano Marshall. Uno sforzo collettivo, tutti insieme, per riparare gli errori fatti. Ma già a parlare di piano Marshall subito mi pento perché quello fu uno sforzo enorme concentrato nel tempo. Il Grande Rammendo di cui abbiamo assolutamente bisogno richiede uno sforzo ancora più impegnativo: ci vorranno anni, per 'aggiustare' il più possibile il territorio. Ci vorrà lungimiranza. Pazienza. Continuità.... Per questo anche il 'nuovo

piano Marshall' non mi convince del tutto. Occorre trovare un nome per questo progetto. Che chiami tutti al senso di responsabilità. Penso a tanti cantieri piccoli. Se tu Stato mi dai un miliardo non faccio un cantiere da un miliardo ma mille da un milione. Anzi, diecimila da centomila euro. Sa cosa significherebbe?".<sup>8</sup>

Renzo Piano pensa a "tanti cantieri piccoli" finanziati dallo Stato, noi proponiamo tanti piccoli (ma anche grandi, dove possibili) interventi di cura del territorio e dei suoi beni comuni, materiali e immateriali, promossi e gestiti direttamente dai cittadini insieme con le amministrazioni, usando i patti come strumento per gestire la collaborazione. Nella proposta di Piano le risorse per realizzare i piccoli cantieri sarebbero risorse pubbliche, mentre nella nostra proposta le risorse ce le metterebbero autonomamente i cittadini sotto forma di tempo, competenze, esperienze, conoscenza del territorio, relazioni, etc. applicando il modello dell'amministrazione condivisa.

Ma le due proposte potrebbero benissimo essere complementari e integrarsi a vicenda, per cui nello stesso territorio potrebbero esserci i piccoli cantieri finanziati dallo Stato che propone Piano e i patti di collaborazione stipulati dai cittadini con le amministrazioni all'interno di un *Patto per la ripartenza fra cittadini e istituzioni*.

La proposta di Renzo Piano è perfettamente realizzabile, se solo qualche politico intelligente la facesse propria e ne ottenesse il finanziamento. In fondo, un miliardo di euro per un progetto così importante e qualificante non è una cifra enorme, nel complessivo bilancio dello Stato.

A sua volta il *Patto per la ripartenza fra cittadini e istituzioni* non è affatto un'idea utopistica, anzi, gli elementi necessari per la sua realizzazione ci sono quasi tutti.<sup>9</sup>

Ci sono i soggetti, cioè i cittadini attivi, sia gli 800 mila già operativi, sia quelli potenzialmente attivi, che la nostra esperienza ci conferma essere moltissimi, più di quanti si creda.

Ci sono gli strumenti tecnico-giuridici. C'è il già citato principio costituzionale di sussidiarietà (art. 118, ultimo comma, Costituzione) e, a cascata nella gerarchia delle fonti, il *Codice del Terzo Settore* (D. Lgs. 3 luglio 2017, n. 117) che ad esso dà attuazione (in particolare l'art. 55 disciplina in [maniera innovativa](#) i rapporti fra am-

---

8) *Corriere della Sera*, 29 novembre 2019, [Noi, i migliori in emergenza ma incapaci di manutenzione](#).

9) Fra l'altro, questi elementi c'erano già anche nel 2008, quando in un editoriale su Labsus lanciò la proposta di un Piano nazionale per quella che all'epoca chiamai "manutenzione civica" e che oggi invece, per i motivi detti sopra, chiamiamo "cura condivisa" dei beni comuni: Gregorio Arena, *La manutenzione civica dei beni comuni*, 2008, [www.labsus.org](http://www.labsus.org)



ministrazioni pubbliche ed enti del Terzo Settore). Vi sono gli oltre 200 [Regolamenti per l'amministrazione condivisa](#) e migliaia di patti di collaborazione.

Nel Lazio c'è poi la Legge regionale n. 10 del 26 giugno 2019, intitolata [Promozione dell'amministrazione condivisa dei beni comuni](#), che attua a livello regionale il principio di sussidiarietà inteso come fondamento dell'alleanza fra cittadini e istituzioni per la cura dei beni comuni.

Ci sono poi, come s'è già detto, le risorse, illimitate e rinnovabili, messe a disposizione per la cura dei beni comuni dai cittadini attivi: le loro energie, il loro tempo, le loro competenze, esperienze, idee, reti di relazioni, la conoscenza del territorio... tutte risorse preziose che i cittadini possono mettere in campo per contribuire alla ripartenza del Paese prendendosi cura dei beni comuni sparsi sull'intero territorio nazionale, liberando così fra l'altro le altrettanto preziose (e scarse) risorse pubbliche per quelle opere che solo i soggetti pubblici possono realizzare.

Manca invece l'organizzazione. Le migliaia di esperienze di cura dei beni comuni già operative in tutta Italia, comprese quelle non disciplinate dai patti di collaborazione, non formano affatto una rete. In chi si prende cura dei beni comuni del proprio territorio non c'è affatto la consapevolezza del ruolo potenzialmente strutturale, strategico che tali interventi potrebbero avere se inseriti nel più ampio sforzo per la ripartenza.

Quelli che nell'Introduzione abbiamo chiamato "i puntini luminosi", cioè i singoli gruppi di cittadini attivi sparsi per il Paese non si conoscono fra loro, non sanno che magari a pochi chilometri di distanza altri hanno già percorso la loro stessa strada, non c'è trasferimento di esperienze né di competenze. E quindi si sprecano energie, si commettono errori, si perde tempo.

Si tratta dunque da un lato di dare un'organizzazione a ciò che già esiste, valorizzando le iniziative autonome di cittadini attivi, singoli e associati, per la cura dei beni comuni, inserendole in un progetto di respiro nazionale mirato alla ripartenza, dall'altro di promuovere nuove iniziative in questo campo. Essenzialmente, si tratta di comunicare e coordinare.

Comunicare perché l'uso sapiente della [comunicazione pubblica](#) sarà fondamentale sia per rapportarsi con i cittadini già attivi nella cura dei beni comuni, sia per convincere tutti gli altri che, se lo desiderano, possono prendersi cura dei beni comuni presenti sul loro territorio, migliorando la qualità della vita di tutti e, innanzitutto, la propria.

E poi bisogna coordinare per far sì che le singole iniziative sparse sul territorio na-

zionale diventino veramente nodi di una rete al cui interno possano circolare persone, informazioni, idee e materiali, creando una preziosa banca dati di esperienze e competenze.

Ovviamente non è questa la sede per entrare nei dettagli organizzativi. Ma è presumibile che per lo svolgimento di queste attività di comunicazione e coordinamento, così come di tutte le altre che nel tempo si riveleranno necessarie per realizzare il *Patto per la ripartenza fra cittadini e istituzioni*, sarà probabilmente necessaria la creazione di un centro di coordinamento a livello centrale con la partecipazione sia di cittadini attivi associati informalmente, sia di associazioni. Fra queste, per esempio, potrebbero esservi il Touring Club, il CAI, il FAI, Legambiente, Slowfood e la Caritas che il 14 marzo 2019 hanno partecipato a Milano al convegno intitolato [L'Italia che si prende cura dell'Italia](#), sottoscrivendo al termine dei lavori un [Manifesto](#) in sei punti in cui si impegnavano a collaborare per promuovere le attività di cura condivisa dei nostri beni comuni.

## 9. La “democrazia diffusa”

Finora si è parlato della cura dei beni comuni sotto il profilo della ricostruzione materiale e morale del nostro Paese, mettendo in evidenza gli effetti positivi che un *Patto per la ripartenza fra cittadini e istituzioni* potrebbe avere sia per rimediare alla povertà di tanti dei nostri beni pubblici, sia per ricostruire e rafforzare i legami che tengono insieme le nostre comunità, liberando nell'interesse generale le infinite energie nascoste nella nostra società.

Ma c'è anche un altro campo in cui la mobilitazione di migliaia di cittadini per prendersi cura dell'Italia, intesa nella sua interezza come un unico, grande bene comune, potrebbe avere effetti straordinariamente positivi. Ed è il campo della partecipazione consapevole e responsabile alla vita della comunità ovvero, detto in altri termini, della democrazia.

L'impovertimento di vaste aree della popolazione e l'incertezza per il futuro sono stati in questi anni sfruttati da spregiudicati “imprenditori della paura” per alimentare il disprezzo per la democrazia rappresentativa, considerata non in grado di dare risposte ai bisogni ed alle paure dell'opinione pubblica. Ovunque nel mondo quella espressione della sovranità popolare che chiamiamo democrazia rappresentativa è in profonda crisi, sia di credibilità, sia (di conseguenza) di partecipazione. In Italia si è passati da percentuali altissime di partecipazione al voto nei primi decenni della Repubblica, ad anni recenti in cui le percentuali di votanti sono state

meno della metà degli aventi diritto al voto. Ma se i cittadini non votano viene meno la fonte stessa della legittimazione della democrazia rappresentativa.

Pertanto tutti (partiti politici, istituzioni, media...) dovrebbero impegnarsi per far sì che la democrazia rappresentativa e le sue regole recuperino credibilità presso gli elettori, perché la democrazia rappresentativa ha sicuramente tanti difetti, ma rispetto ad altre forme di governo della società ha almeno il pregio di sapersi autocorreggere. Nel frattempo, però, è essenziale trovare anche altri spazi e altre modalità di partecipazione alla vita pubblica, oltre a quelli tradizionali, se vogliamo mantenere e anzi se possibile aumentare il tasso di democrazia reale nel nostro Paese.

Sotto questo profilo un aiuto può venire dalle procedure della democrazia deliberativa e partecipativa, che sono state spesso utilizzate, fra l'altro, anche per rispondere alla domanda di partecipazione proveniente da popolazioni nei cui territori si volevano insediare opere pubbliche di forte impatto ambientale e sociale. E in effetti dove le procedure della democrazia deliberativa e partecipativa e dell'ascolto attivo sono state applicate correttamente i risultati sono stati molto positivi, sia dal punto di vista del contributo migliorativo che le idee e proposte della popolazione hanno dato ai progetti, sia in termini di partecipazione consapevole alle scelte pubbliche da parte della popolazione.<sup>10</sup>

Ma le procedure della democrazia deliberativa e partecipativa non possono essere utilizzate quotidianamente per supplire al distacco crescente fra cittadini e istituzioni. I cittadini "normali" hanno impegni di ogni genere, dal lavoro alla famiglia e non si può pretendere che partecipino con frequenza ad assemblee ed incontri per decidere su questioni che in realtà dovrebbero essere risolte da chi è stato eletto. Abusando degli strumenti della democrazia deliberativa e partecipativa si rischia da un lato di logorarli, allontanando i cittadini anche da queste forme di partecipazione alla vita pubblica, dall'altro di favorire i "professionisti della partecipazione", quelli che non si perdono un'assemblea pretendendo di parlare a nome di tutti.

Negli ultimi anni c'è stato poi chi, di fronte alla crisi della democrazia rappresentativa, ha proposto di superarla introducendo forme di democrazia cosiddetta "diretta" in quanto fondata sul coinvolgimento diretto dei cittadini nell'adozione di decisioni attraverso piattaforme telematiche. I risultati sono stati tali da far ritenere che, al massimo, questa metodologia di partecipazione cosiddetta "diretta" possa forse servire come forma di consultazione episodica su temi di rilevante interesse gene-

---

10) Gregorio Arena – Fulvio Cortese (a cura di) *Il federalismo come metodo di governo (Verso nuove forme della democrazia)*, Padova, Cedam, 2011.

rare, per avere un'idea degli orientamenti di certi settori della popolazione, ma non possa certo sostituire nel quotidiano funzionamento di un Paese come il nostro gli strumenti tradizionali della democrazia rappresentativa o quelli della democrazia deliberativa e partecipativa. Troppo alti i rischi di manipolazione, sia nella selezione dei partecipanti, sia al momento della formulazione dei quesiti, sia durante la consultazione.

Ma la partecipazione alla vita pubblica ha tante sfaccettature e, "nelle forme e nei limiti della Costituzione" (art. 1) la sovranità popolare può esprimersi in tanti modi. I nostri Padri e le nostre (poche, purtroppo) Madri Costituenti, coerentemente con la cultura dell'epoca, pensavano all'esercizio della sovranità popolare unicamente attraverso il voto e la partecipazione alla vita dei partiti politici nell'ambito della democrazia rappresentativa. Non potevano certo immaginare che un giorno i cittadini italiani avrebbero potuto partecipare ai processi decisionali pubblici grazie a forme di democrazia deliberativa e partecipativa oppure grazie alle metodologie dell'ascolto attivo.<sup>11</sup> Né potevano immaginare che un giorno questi stessi cittadini avrebbero stretto dei patti per collaborare con le amministrazioni pubbliche nella cura dei beni comuni, esercitando così la loro sovranità in forme e modi completamente nuovi, che potremmo chiamare "democrazia diffusa", così come è diffusa sul territorio la presenza dei cittadini attivi impegnati nella cura dei beni comuni.

I cittadini che insieme con le amministrazioni si prendono cura dei beni comuni sono sovrani, anche se non esercitano il diritto di voto e anche se non partecipano ad assemblee in cui si discute su come l'amministrazione debba risolvere un problema che riguarda la collettività. I cittadini attivi sono persone che non si sentono né si comportano come supplenti che rimediano ad inefficienze dell'amministrazione pubblica, bensì come custodi che si prendono cura di qualcosa che non appartiene loro, ma di cui si sentono ugualmente responsabili. Perciò lo fanno con entusiasmo, allegramente, approfittando dell'occasione per stare insieme con gli amici ed i vicini di casa, con quel gusto per la convivialità che è una delle caratteristiche migliori del nostro popolo.

La democrazia diffusa è dunque una forma nuova di partecipazione alla vita pubblica che, ponendosi all'estremo opposto rispetto alle oligarchie che anche in Italia dominano la vita pubblica, costituisce un arricchimento del tasso complessivo di democrazia del nostro Paese. Oligarchia, per definizione, è esercizio del potere da parte di pochi a vantaggio di pochi, la trasformazione dell'interesse pubblico in in-

---

11) Marianella Sclavi, *Arte di ascoltare e mondi possibili*, Bruno Mondadori, 2003.

teresse privato e lo sfruttamento delle risorse pubbliche per procurare vantaggi ai membri dell'oligarchia e ai loro amici.

La democrazia diffusa è il contrario esatto. Essa è impegno solidale e responsabile di molti a vantaggio di tutti, è la capacità di far coincidere gli interessi privati con l'interesse generale, è l'uso di risorse private per procurare vantaggi a tutti, prendendosi cura dei beni di tutti.

Lo strumento pratico con cui si realizza la democrazia diffusa sono i [patti](#) di collaborazione, grazie ai quali migliaia di persone hanno imparato ad organizzarsi, a gestire delle risorse, ad interloquire con l'amministrazione comunale e con altri soggetti, in una parola hanno imparato a fare politica, sia pure sotto l'apparenza molto concreta della cura e gestione di spazi e beni pubblici, contribuendo a riempire il vuoto fra società ed istituzioni, facendo circolare nuova linfa nei circuiti in parte sclerotizzati della democrazia.

I patti di collaborazione sono luoghi di incontro e di scambio fra cittadini e fra cittadini e istituzioni, [spazi di libertà](#) per un confronto di idee e proposte dirette a migliorare la vita di tutti, strumenti per la trasformazione delle energie civiche nascoste in energie di cambiamento, ma sono anche palestre di politica e di democrazia. In un'epoca in cui i partiti non svolgono più la loro funzione di vivaio di classe dirigente la democrazia diffusa rappresenta una delle occasioni in cui i cittadini possono imparare ad esercitare i propri diritti costituzionali insieme con altri, nell'interesse generale.

Tant'è vero che spesso i cittadini attivi dopo aver sperimentato questo nuovo modo di fare politica decidono di fare un passo ulteriore candidandosi nelle elezioni amministrative della propria città o del proprio paese, portando così nuove energie, competenze e idee nel circuito tradizionale della democrazia rappresentativa.

I cittadini attivi nel prendersi cura dei beni comuni liberano energie, ricostruiscono i legami che tengono insieme le nostre comunità, danno fiducia perché mostrano con i fatti che la collaborazione produce risultati e conviene. Soprattutto, comunicano una cosa semplice ma oggi quasi rivoluzionaria: non soltanto è possibile coniugare il proprio interesse personale con quello generale, ma anzi questo è l'unico vero modo per proteggerli entrambi.

In realtà quello dei cittadini attivi è un discorso che prende le mosse da lontano, dalla Resistenza. Gli italiani che oggi si prendono cura dei beni comuni hanno tante cose in comune con gli uomini e le donne che fecero la Resistenza, a cominciare dal fatto che sono persone autonome, responsabili e solidali, che non delegano ad

altri la soluzione dei problemi, piene di spirito di iniziativa, che non si preoccupano di essere in minoranza ma si battono per ciò in cui credono, pur sapendo che anche altri, indifferenti o addirittura ostili, si avvantaggeranno dei risultati del loro impegno.

I partigiani lottavano per il cambiamento usando la forza e le armi, i cittadini attivi cercano di cambiare le realtà in cui vivono non con il potere, che non hanno, ma con l'esempio. Di fatto, i cittadini attivi si battono per il cambiamento usando metodi di lotta non violenti. In questo (e non solo in questo, ovviamente) c'è una grande differenza con i partigiani. Ma il punto importante e che dà fiducia per il nostro futuro è la constatazione che nei momenti di crisi, oggi come alla fine della Seconda guerra mondiale, l'Italia è capace di mobilitare minoranze significative di cittadini motivati, competenti e solidali, che orientano la storia e indicano una strada possibile per uscire dalla crisi, liberando energie nascoste. Per questo, dalla Resistenza ai cittadini attivi, è un [discorso che prosegue](#).

## 10. L'amministrazione condivisa all'estero

Grazie alla presenza nella nostra Costituzione del principio di sussidiarietà ed al successo riscosso dal *Regolamento per l'amministrazione condivisa* e dai patti di collaborazione, l'Italia rappresenta in questo momento la frontiera più avanzata in materia di cura condivisa dei beni comuni, ciò che spiega perché negli anni passati siamo stati invitati a raccontare la nostra esperienza più volte in Francia e in Spagna, ma anche in Sud Africa e in Argentina.

In particolare, in Francia c'è un grande interesse sia da parte degli amministratori locali, sia da parte degli studiosi, tant'è che un nostro saggio sull'amministrazione condivisa è stato pubblicato nel 2018 in un volume intitolato [Vers una république des biens communs?](#). Prima della pandemia inoltre erano stati allacciati rapporti con alcune città francesi interessate a sperimentare i patti di collaborazione sul loro territorio.

In Spagna interesse è stato manifestato a Madrid ma soprattutto a [Barcellona](#), dove in seguito ad alcuni incontri con amministratori locali e dirigenti dell'amministrazione locale era stato avviato nel 2017 [l'iter per la redazione](#) e l'approvazione di un *Regolamento per l'amministrazione condivisa* simile a quello italiano.

Il fatto che l'esperienza dell'amministrazione condivisa dei beni comuni che stiamo sperimentando nel nostro Paese sia un *unicum* in Europa e susciti interesse anche

all'estero da un lato è ovviamente motivo di soddisfazione, dall'altro fa riflettere, perché sembra indicare che il desiderio di riappropriazione di spazi e beni pubblici da parte dei cittadini non è un fenomeno solo italiano, dovuto ad inefficienze delle nostre amministrazioni oppure alla nostra atavica abitudine ad arrangiarci in assenza dello Stato.

Se in Paesi con una solida tradizione amministrativa come la Francia e la Spagna ci chiamano per capire come applicare nelle loro realtà locali il Regolamento ed i patti di collaborazione, è perché da un lato hanno capito anche loro che c'è un limite oltre il quale anche l'amministrazione più efficiente non può andare, perché la complessità del mondo in cui viviamo è tale da rendere indispensabile la collaborazione fra istituzioni e cittadini.

Dall'altro, gli amministratori francesi e spagnoli sono interessati all'amministrazione condivisa perché sono pressati dai loro concittadini, che hanno deciso di volersi prendere cura loro stessi, insieme con le amministrazioni, dei beni comuni presenti sul loro territorio, esattamente per gli stessi motivi per cui vogliono farlo gli italiani: vivere meglio e stare insieme allegramente facendo qualcosa di utile.

## Cap. II - L'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA

### 1. Un'utopia realizzata

Tutto è cominciato nel 1997, con un saggio intitolato *Introduzione all'amministrazione condivisa*.<sup>12</sup> Era la prima volta che in Italia (ma anche all'estero) si sentiva parlare di "[amministrazione condivisa](#)", un'espressione scelta di proposito per distinguere questo nuovo modello di amministrazione da un lato dalle esperienze di partecipazione a livello locale degli anni Settanta e Ottanta del secolo scorso, dall'altro dalla partecipazione al procedimento amministrativo prevista dalla legge n. 241/1990 sul procedimento amministrativo.

L'amministrazione condivisa, si diceva in quel lavoro, era un nuovo modello di amministrazione "fondato sulla collaborazione fra amministrazione e cittadini" e "sull'ipotesi che allo stadio attuale di sviluppo della società italiana esistano i presupposti per impostare il rapporto fra amministrazione e cittadini in modo tale che questi ultimi escano dal ruolo passivo di amministrati per diventare co-amministratori, soggetti attivi che, integrando le risorse di cui sono portatori con quelle di cui è dotata l'amministrazione, si assumono una parte di responsabilità nel risolvere problemi di interesse generale".

Inoltre, si diceva in quel saggio, l'amministrazione condivisa "si fonda sull'assunto che sia non solo possibile ma anche necessario inquadrare all'interno di una nuova griglia teorica una serie di esperienze ed istituti giuridici presenti nel nostro sistema amministrativo ma tuttora privi di uno *status* teorico adeguato. In molti settori vi sono esperienze di gestione riconducibili, in tutto o in parte, al modello teorico qui definito 'amministrazione condivisa': ma essendo appunto fondate, implicitamente o esplicitamente, sulla collaborazione con i cittadini, la loro presenza in un sistema amministrativo ancora largamente caratterizzato dalla separatezza rispetto al resto della società viene percepita come un'anomalia e non come sintomo di un possibile diverso modo di operare dell'amministrazione". In sostanza, quello che per la teoria tradizionale era un'anomalia rispetto al paradigma bipolare dominante, da un altro punto di vista poteva invece essere considerato come il sintomo dell'emergere di un nuovo paradigma, quello appunto su cui si fondava

---

12) Gregorio Arena, *Introduzione all'amministrazione condivisa* in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n.117 – 118, 1997, 29 ss.



l'amministrazione condivisa.

Il saggio andava poi al cuore del funzionamento del nuovo modello di amministrazione, affermando che "si può impostare in modo nuovo il rapporto fra amministrazione e cittadini, realizzando una sintonia ancora maggiore tra l'amministrazione e alcune caratteristiche positive della società italiana. Fra queste vi è senza dubbio quella di essere una società piena di risorse, vivace, attiva, intraprendente, capace di affrontare ogni genere di ostacoli, ivi compresi quelli creati da una burocrazia che spesso sembra fare di tutto non per sostenere, ma per ostacolare il dispiegarsi di queste capacità".

Rispecchiare questo aspetto della nostra società, essere in sintonia con essa "significa che l'amministrazione deve saper diventare uno dei 'luoghi' in cui la varietà, le capacità, in una parola le risorse della società italiana possono manifestarsi, contribuendo alla soluzione dei problemi di interesse generale. Finora, queste risorse sono state ignorate: i soggetti destinatari degli interventi pubblici sono stati normalmente considerati come soggetti passivi dell'azione amministrativa, non certo persone portatrici di risorse proprie sotto forma di capacità, esperienze, competenze, idee, tempo, etc.; non si è pensato che grazie a queste risorse costoro possono diventare alleati dell'amministrazione nella soluzione di problemi sia individuali sia collettivi".

Il saggio sviluppava questo concetto affermando che "l'essenza del pluralismo consiste nel trarre il massimo vantaggio dalla varietà, considerandola un'opportunità e sapendo che non ci può essere una soluzione valida per tutti i problemi; questo vale anche per il modello dell'amministrazione condivisa, che è solo una delle soluzioni possibili, non certo l'unica".

Il modello dell'amministrazione condivisa in sostanza "fa emergere la possibilità di un nuovo rapporto dei cittadini con l'amministrazione in una società pluralista: siano cittadini singoli, associati, soggetti economici, essi possono diventare protagonisti nella soluzione di problemi di interesse generale ed al tempo stesso nella soddisfazione delle proprie esigenze, instaurando con l'amministrazione un rapporto paritario di co-amministrazione in cui ciascuno mette in comune le proprie risorse e capacità, in vista di un obiettivo comune".

Così, proseguiva il saggio, si "valorizzano le persone e si consente loro di uscire dal tradizionale rapporto di minorità e subordinazione nei confronti della pubblica amministrazione, per assumere invece uno *status* più in sintonia con quello che quei medesimi soggetti hanno nella sfera della politica (in quanto elettori) ed in quella del mercato (in quanto consumatori)".

Un altro punto importante sottolineato nel saggio era che “questo modo di essere dell’amministrazione in una società pluralista, formata da persone (singole e associate) che creano fra di loro e con l’amministrazione una rete di relazioni reciprocamente arricchenti, è fondato sull’autonomia delle persone. E ciò consente l’instaurarsi di un meccanismo che si autoalimenta, in quanto se l’amministrazione svolge in maniera efficace, insieme con i cittadini, la propria missione costituzionale (art. 3, 2° comma, Costituzione) essa facilita il pieno sviluppo dei cittadini stessi e quindi ne aumenta l’autonomia, che è al tempo stesso la condizione affinché possa funzionare il modello dell’amministrazione condivisa”.

Nel 1997 immaginare che potesse nascere un nuovo modello di amministrazione con i cittadini come protagonisti sembrava del tutto irrealistico. Per questo nel saggio si diceva che “Realizzare questo modello nel nostro sistema amministrativo non è, come a qualcuno potrebbe sembrare, un’utopia. Esistono già in molti settori esperienze di amministrazione condivisa che però non sono percepite come tali, ma piuttosto come esperimenti singoli, oppure come ripieghi o addirittura anomalie rispetto alle forme di intervento tradizionali dell’amministrazione. Eppure ovunque vi sono in Italia amministratori pubblici che hanno realizzato esperienze concrete di amministrazione condivisa, conseguendo risultati migliori di quelli che avrebbero potuto ottenere utilizzando strumenti di intervento tradizionali”.

E si aggiungeva che quello che conta è l’atteggiamento, perché “per fare amministrazione condivisa ci vuole intelligenza, intraprendenza, fantasia e un pò di disponibilità a rischiare, intesa come capacità di individuare e poi percorrere strade nuove per risolvere problemi di interesse generale. Conta non tanto quello che si fa, ma come si è, cioè l’atteggiamento dell’amministratore verso i problemi e verso la società”.

Il saggio si concludeva con queste parole: “E’ possibile che il modello dell’amministrazione condivisa sembri oggi utopistico; ma se si dovesse constatare che esso è in grado di dare risposta a problemi reali della nostra società meglio di altri strumenti più tradizionali, il fatto che oggi sembri utopistico non dovrebbe costituire una remora ad impegnarsi per la sua realizzazione. Non sarebbe infatti la prima (e probabilmente nemmeno l’ultima) volta che un’utopia si realizza”. Parole che esprimevano un auspicio, non una certezza. I cambiamenti nell’amministrazione erano in atto e quel saggio cercava di dar loro legittimità sul piano teorico, ma mancava completamente una legittimazione sul piano normativo. Questa si ebbe solo con la legge costituzionale n.3/2001, che modificando il Tit. V della Costituzione portò all’introduzione nell’art. 118 ultimo comma del principio di sus-

sidiarietà orizzontale, con questa formulazione: “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”, legittimando così al livello più alto dell’ordinamento il modello dell’amministrazione condivisa e riconoscendo l’esistenza, accanto al tradizionale paradigma bipolare, di un nuovo paradigma sussidiario, pluralista e paritario.

Tuttavia, nonostante la sua introduzione in Costituzione, il principio di sussidiarietà rimase a lungo inapplicato e quindi anche il modello dell’amministrazione condivisa continuò a rimanere una mera elaborazione teorica. Da allora però, come si vedrà nei capitoli seguenti, c’è stata un’evoluzione tale per cui questo modello ha trovato riconoscimento e applicazione non soltanto in centinaia di amministrazioni locali grazie al Regolamento ed ai patti di collaborazione, ma anche in una legge dello Stato (art. 55 del [Codice del Terzo Settore](#)), in una legge regionale ([Regione Lazio n.10/2019](#)) e, da ultimo, nella recentissima [sentenza](#) della Corte costituzionale n. 131 del 26 giugno 2020.

Ci sarà modo in altre sedi per commentare come merita questa importantissima pronuncia della Corte costituzionale, qui basti dire che essa riconosce il fondamento costituzionale del Terzo Settore nonché “la specifica attitudine (degli enti del Terzo Settore) a partecipare insieme ai soggetti pubblici alla realizzazione dell’interesse generale”. Tali Enti “in quanto rappresentativi della ‘società solidale’ spesso costituiscono sul territorio una rete capillare di vicinanza e solidarietà, sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale, e sono quindi in grado di mettere a disposizione dell’ente pubblico sia preziosi dati informativi (altrimenti conseguibili in tempi più lunghi e con costi organizzativi a proprio carico), sia un’importante capacità organizzativa e di intervento: ciò che produce spesso effetti positivi, sia in termini di risparmio di risorse che di aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della ‘società del bisogno’”.

Ne deriva che “Si instaura tra i soggetti pubblici e gli Enti del Terzo Settore, in forza dell’art. 55, *un canale di amministrazione condivisa*, alternativo a quello del profitto e del mercato: la ‘co-programmazione’, la ‘co-progettazione’ e il ‘partenariato’ (che può condurre anche a forme di ‘accreditamento’) si configurano come fasi di un *procedimento complesso espressione di un diverso rapporto tra il pubblico ed il privato sociale*, non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico.

Il modello configurato dall’art. 55 CTS, infatti, non si basa sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, ma sulla *convergenza di obiettivi e sull’aggregazione di risorse pubbliche e private* per la programmazione

e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico” (corsivo nostro).

La Corte costituzionale fa propria per la prima volta la teoria dell’amministrazione condivisa per spiegare le peculiarità del rapporto che in base all’art. 55 del Codice del Terzo Settore si instaura fra i soggetti pubblici e gli Enti del Terzo Settore. Si crea, spiega la Corte, un “canale di *amministrazione condivisa*, alternativo a quello del profitto e del mercato” nell’ambito del quale le attività che si svolgono (co-programmazione, co-progettazione e partenariato) “si configurano come fasi di un procedimento complesso” espressione di un rapporto tra i soggetti pubblici e gli enti del Terzo Settore che non è semplicemente un [rapporto sinallagmatico](#), fondato cioè “sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata”, bensì è quello che nella teoria dell’amministrazione condivisa chiamiamo un’“alleanza”, fondata “sulla *convergenza di obiettivi e sull’aggregazione di risorse pubbliche e private* per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico”.

La “convergenza di obiettivi” è la logica conseguenza di quanto affermato poco sopra dalla Corte riguardo “alla specifica attitudine (degli enti del Terzo Settore) a partecipare insieme ai soggetti pubblici alla realizzazione dell’interesse generale”. Ciascun soggetto pubblico persegue il “proprio” interesse pubblico, secondo quanto previsto dalla legge e così facendo tutti i soggetti pubblici insieme perseguono l’interesse generale (ma si potrebbe anche dire il “bene comune”) dell’intera collettività nazionale.

E’ in questo senso che gli obiettivi dei soggetti pubblici e quelli degli enti del Terzo Settore convergono, perché l’obiettivo principale che essi hanno in comune, quello strategico, è la realizzazione dell’interesse generale grazie alla “aggregazione di risorse pubbliche e private” per programmare e progettare insieme “servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico”. L’aggregazione di risorse pubbliche e private, grazie all’instaurarsi di rapporti di collaborazione fra soggetti pubblici e cittadini attivi (in questo caso gli enti del Terzo Settore) è esattamente il cuore della teoria dell’amministrazione condivisa, che in questo modo, 23 anni dopo la sua prima formulazione, riceve un riconoscimento ed una legittimazione ai livelli più alti possibili del nostro ordinamento giuridico.

## 2. Un regolamento comunale per far vivere la Costituzione

Come s'è accennato, dopo la sua introduzione in Costituzione nel 2001 il principio di sussidiarietà è rimasto per anni disapplicato, così come il modello dell'amministrazione condivisa su di esso fondato, probabilmente anche perché tale modello era ancora troppo innovativo rispetto a quello tradizionale ed alla sua cultura ispiratrice.

Per come il principio di sussidiarietà è formulato nella Costituzione esso vive soltanto se lo fanno vivere i cittadini, dunque quello che mancava per renderlo applicabile era uno strumento per l'agire quotidiano delle amministrazioni. La Costituzione dispone infatti che i soggetti pubblici "favoriscono" le autonome iniziative dei cittadini attivi. Ma se questi ultimi non si attivano i soggetti pubblici non hanno nulla da "favorire" e dunque il principio di sussidiarietà, che è un principio eminentemente [relazionale](#), non si realizza.

Sono i cittadini che, attivandosi autonomamente, fanno vivere la Costituzione, non tanto per supplire alle deficienze vere o presunte delle amministrazioni, in particolare di quelle locali, bensì per affrontare meglio, insieme, la complessità delle sfide che il nostro mondo pone a tutti, amministrazioni pubbliche e cittadini. Quando i cittadini si attivano le istituzioni intervengono ed entrambi, insieme, combattono contro l'avversario comune rappresentato dalla complessità del mondo in cui viviamo, dalla scarsità di risorse, dall'emergenza climatica, dalle pandemie, in una parola dall'entropia.

Ma per far vivere la Costituzione ci vogliono degli strumenti adeguati, non basta che ciò che fanno i cittadini attivi sia conforme alla Costituzione se poi l'ordinamento giuridico, fondato nel suo complesso su principi antitetici alla sussidiarietà, valuta negativamente le loro azioni, arrivando addirittura a sanzionarle. Quante volte ci siamo sentiti rispondere da assessori o dirigenti che i cittadini non potevano essere coinvolti nella cura dei beni comuni urbani perché mancavano disposizioni legislative o regolamentari che disciplinassero tali attività! A volte ciò veniva detto con rammarico, nella consapevolezza che questo vuoto normativo comportava un assurdo spreco di risorse, di competenze, tempo ed esperienze che avrebbero potuto essere preziose per la soluzione dei problemi della comunità. A volte invece si capiva che il vuoto normativo che impediva di coinvolgere i cittadini nella cura della città tutto sommato a certi politici o funzionari non dispiaceva, perché consentiva di perpetuare grazie al modello tradizionale di amministrazione situazioni di potere e predominio. Di qui l'esigenza di uno strumento normativo agile, semplice, facilmente modificabile e adattabile alla variegata realtà dei nostri enti

locali.

I cittadini attivi infatti normalmente si mobilitano per la cura dei beni comuni del territorio in cui vivono e quindi hanno come primo interlocutore il proprio comune, ente esponentiale della comunità di cui essi fanno parte. Perciò, tenendo conto di questa realtà, nel 2012 Labsus avviò in collaborazione con il [Comune di Bologna](#) un progetto per redigere un Regolamento comunale-tipo che “traducesse”, per così dire, il principio costituzionale di sussidiarietà in disposizioni di livello amministrativo.

Ci vollero due anni di intenso lavoro sia sul campo, in alcuni quartieri di Bologna, sia all'interno dell'amministrazione, confrontando man mano che il lavoro di redazione del testo procedeva le soluzioni normative individuate con i problemi concreti dei cittadini e dei funzionari. La bozza finale del Regolamento fu fatta circolare nel 2013 per essere validata dai dirigenti del Comune di Bologna, da alcuni docenti di Diritto amministrativo e di Diritto costituzionale di diverse Università italiane e fu anche oggetto di un convegno di studio presso l'Università di Trento. Infine, il 22 febbraio 2014, in un affollatissimo [incontro](#) presso il Comune di Bologna, fu presentato pubblicamente il Regolamento-tipo e subito dopo fu pubblicato sul sito di Labsus, da cui negli anni è stato scaricato da migliaia di cittadini, funzionari, dirigenti di associazioni.

Finora ne abbiamo parlato chiamandolo semplicemente *Regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni comuni*, ma ufficialmente si intitola *Regolamento sulla collaborazione fra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani* e fin dal titolo segnala alcune scelte importanti riguardante l'interpretazione dell'art. 118, ultimo comma.

Innanzitutto, il riferimento alla “collaborazione fra cittadini e amministrazione” dice che questo regolamento interpreta il principio di sussidiarietà alla luce della teoria dell'amministrazione condivisa, secondo la quale tale principio costituisce la legittimazione costituzionale dell'alleanza fra cittadini e amministrazioni nell'interesse generale. Il Regolamento disciplina appunto tale alleanza, sotto forma di collaborazione per la cura dei beni comuni.

Il riferimento alla cura dei beni comuni rappresenta l'altra scelta importante per quanto riguarda l'interpretazione dell'art. 118, ultimo comma nella parte in cui dispone che i poteri pubblici devono favorire “le autonome iniziative dei cittadini per lo svolgimento di attività di interesse generale”.

I cittadini attivi sono ovunque e si occupano di tutto, per cui è molto difficile indica-

re in sintesi in cosa consistano le “attività di interesse generale” che essi svolgono, anche per l’estrema astrattezza del concetto di “interesse generale”. Ma l’esperienza sul campo di questi anni ha confermato l’intuizione che fin dall’inizio ci ha spinto a tradurre “interesse generale” con “cura dei beni comuni”, affermando che le “attività di interesse generale” sono in realtà attività volte alla produzione, cura e sviluppo dei beni comuni. E dunque, sebbene *interesse generale* e *bene comune* non siano esattamente la stessa cosa, tuttavia si può anche dire che la cura dei beni comuni, al plurale, concorre al perseguimento del bene comune, al singolare.

In conclusione, il titolo del *Regolamento sulla collaborazione fra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani* dice che questa è una normativa che, applicando il principio di sussidiarietà orizzontale, realizza quotidianamente la teoria dell’amministrazione condivisa, applicandola alla cura dei beni comuni.

### **3. Non ci sono più alibi**

Dal 22 febbraio 2014, da quando cioè il Regolamento è stato presentato a Bologna e messo gratuitamente a disposizione di tutti i comuni italiani sul sito di [Labsus](#) e su quello del Comune di Bologna, non c’è più l’alibi per coloro che preferiscono mantenere i cittadini nel ruolo di amministrati, utenti, assistiti e così via, anziché farli diventare, insieme con le amministrazioni, protagonisti nella soluzione dei problemi della comunità.

Ormai in Italia, unico Paese in Europa ad essersi dotata di questa normativa, nessun amministratore locale può più dire che i cittadini non possono essere coinvolti nella cura della città perché mancano le regole per gestire il rapporto di collaborazione con loro. Le regole ci sono e non soltanto stanno funzionando in tutto il Paese, al nord come al sud, nelle grandi città come nei borghi, ma come s’è detto stanno suscitando un grande interesse anche all’estero.

Una delle caratteristiche essenziali del principio di sussidiarietà è che esso può essere attuato direttamente da tutti i livelli istituzionali, anche quelli locali, senza necessità della previa intermediazione legislativa. Tuttavia, dal punto di vista strettamente tecnico-giuridico la scelta fatta nel 2014 di dare attuazione ad un principio costituzionale direttamente con un regolamento comunale, in assenza di leggi in materia, potrebbe sembrare azzardata. Invece, come ha dimostrato l’esperienza di questi anni, è stata una scelta vincente, per vari motivi.

In primo luogo, al contrario di quella legislativa la procedura per l’approvazione di

un regolamento comunale è semplice e rapida. E così come è semplice approvarlo, altrettanto semplice è modificarlo se nel corso del tempo se ne avverte la necessità.

Inoltre nel redigere il Regolamento per l'amministrazione condivisa volevamo che il risultato del nostro lavoro potesse essere utilizzato da tutti i comuni italiani e quindi abbiamo sempre considerato il Regolamento-tipo redatto con il Comune di Bologna come una sorta di regolamento *open source*, che migliora nel tempo grazie al contributo dei suoi utilizzatori. E infatti dal 2014 ad oggi gli oltre 200 comuni, grandi e piccoli, che hanno approvato il Regolamento hanno tutti, in misura maggiore o minore, introdotto modifiche al testo base che hanno contribuito a migliorarlo, semplificandolo e integrandolo sulla base delle esperienze derivanti dalla sua applicazione in altre realtà ma anche sulla base delle osservazioni formulate dai cittadini, singoli e associati, durante il processo di adozione. E' fondamentale, infatti, che la procedura che porta all'approvazione in Consiglio comunale sia accompagnata e sostenuta dal massimo coinvolgimento possibile della comunità locale mediante incontri sul tema dei beni comuni, dell'amministrazione condivisa e del Regolamento, in modo da rendere tutti i cittadini consapevoli del passaggio in corso.<sup>13</sup>

In tutti i comuni in cui il Regolamento è stato adottato il Consiglio comunale lo ha approvato all'unanimità o, nel peggiore dei casi, con l'astensione di qualche esponente delle minoranze. Questo è un punto importante, per vari motivi.

Innanzitutto l'approvazione anche da parte delle opposizioni di un Regolamento che innova in maniera così radicale i rapporti fra cittadini e amministrazione dimostra che ci sono temi di interesse generale, come appunto la cura dei beni comuni da parte dei cittadini stessi, intorno ai quali noi Italiani, sempre pronti a contrapporci in fazioni, riusciamo invece a trovare un accordo. E non un accordo a parole, ma un accordo che produce effetti concreti.

Un altro motivo per cui è importante l'approvazione all'unanimità del Regolamento sta nel fatto che la sua applicazione all'interno di amministrazioni abituate a trattare con amministrati, non con cittadini attivi, non è burocraticamente indolore.

Approvare il Regolamento è una scelta politica che un numero crescente di amministratori locali sta facendo ovunque, perché i vantaggi per chi amministra sono evidenti da tutti i punti di vista. Ed è una scelta che oltretutto incontra il favore dei cittadini perché, come si è detto all'inizio, per quanto strano possa sembrare

---

13) Per l'elenco costantemente aggiornato delle città che hanno adottato il Regolamento, sia in ordine cronologico, sia in ordine alfabetico, nonché dei testi approvati, v. [qui](#).



ai professionisti della lamentela e dello sfascio, l'Italia è piena di persone che non vedono l'ora di rimboccarsi le maniche e prendersi cura, insieme con i vicini e con l'amministrazione comunale, di piazze, strade, fontane, giardini, scuole, teatri, edifici abbandonati ... in altri termini, dei beni comuni, materiali e immateriali.

I problemi, semmai, vengono dopo, quando il Regolamento sull'amministrazione condivisa deve essere applicato, perché lì ci si scontra con le incrostazioni di potere, le chiusure mentali, la diffidenza e anche la pura e semplice pigrizia di dipendenti pubblici che non ne vogliono sapere di riconoscere i propri concittadini come soggetti attivi, preferendo di gran lunga mantenerli nella (per loro) comoda posizione passiva di utenti, assistiti ed amministrati.

Ma se il Regolamento è stato approvato dal Consiglio comunale all'unanimità chi in quel momento è in Giunta può farsi forte del sostegno di tutte le forze politiche per superare questo tipo di resistenze. E a quel punto coloro che negli uffici pensano di usare la collaudata tecnica burocratica della resistenza passiva in attesa di un cambio di maggioranza sanno che anche le forze politiche che in quel momento sono in minoranza, una volta diventate maggioranza vorranno applicare il Regolamento che hanno votato.

Lo dimostra l'esperienza di questi ultimi anni, in cui si sono verificati diversi casi di città in cui il Regolamento è stato approvato da una maggioranza di un certo tipo ma continua ad essere applicato con successo anche dopo un cambio radicale, dalle forze politiche che all'epoca dell'approvazione erano all'opposizione. Anche perché dove il Regolamento è stato applicato correttamente, stipulando dei bei patti di collaborazione per la cura dei beni comuni della città, i cittadini non sono disposti a farsi sottrarre uno strumento che funziona così bene nel migliorare concretamente la qualità della vita di tutti.

#### **4. Principi costituzionali e sussidiarietà**

Costituzione-Regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni comuni-Patti di collaborazione. Questa è la sequenza, questi sono i passaggi ineludibili in questo momento per la realizzazione del principio costituzionale di sussidiarietà dal punto di vista del Diritto amministrativo, in una scala che va dal massimo di generalità al massimo di specificità, dal massimo di astrattezza al massimo di concretezza.<sup>14</sup>

Ma il principio costituzionale di sussidiarietà non è isolato, bensì è inserito all'in-

---

14) V. inoltre quanto si dirà al Cap. III sulla legge n.10/2019 della Regione Lazio in materia di amministrazione condivisa dei beni comuni.

terno di un “arcipelago”, per così dire, di altri principi costituzionali di fondamentale importanza per l’assetto democratico e pluralista della Repubblica, che interagiscono continuamente, rafforzandosi a vicenda. Il *Regolamento per l’amministrazione condivisa dei beni comuni* va dunque considerato come uno strumento per l’attuazione non soltanto del principio di sussidiarietà, ma anche di tutti gli altri grandi principi costituzionali che con esso interagiscono e che ora si vedranno.

#### **4.1. La sovranità in forme nuove**

Il primo, fondamentale collegamento dell’art. 118, ultimo comma è con l’art. 1, 2° comma: “La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione”. Nei decenni repubblicani la sovranità si è espressa soprattutto attraverso gli strumenti della democrazia rappresentativa, cioè il voto e la partecipazione alla vita dei partiti politici. Ma, come s’è detto, la democrazia rappresentativa oggi è in profonda crisi ed è quindi essenziale trovare anche altri spazi e altre modalità di partecipazione alla vita pubblica, oltre a quelli tradizionali.

Ecco perché ci sembra importante riconoscere che, dal momento che la sovranità popolare si esercita “nelle forme e nei limiti della Costituzione”, fra queste forme di esercizio della sovranità oggi vi possa essere anche quella che sopra abbiamo chiamato “democrazia diffusa” e che si manifesta nel momento in cui i cittadini si impegnano autonomamente in attività finalizzate al perseguimento dell’interesse generale ovvero, come già detto, in attività di cura e sviluppo dei beni comuni.

I cittadini che, applicando il principio di sussidiarietà, si prendono cura dei beni comuni non lo fanno principalmente per rimediare alle inefficienze delle pubbliche amministrazioni o alla carenza di risorse pubbliche, anche se spesso la spinta iniziale ad attivarsi deriva da questo tipo di situazioni. In realtà i cittadini attivi sono persone responsabili e solidali per le quali prendersi cura dei beni di tutti come se fossero i propri, riappropriandosi di spazi e beni pubblici, è un’espressione orgogliosa di cittadinanza e di esercizio della propria sovranità in forme nuove.

#### **4.2. Nuovi corpi intermedi**

Il secondo, ovvio, collegamento è con l’[art. 2](#) della Costituzione, perché è vero che l’art. 118, ultimo comma si riferisce sia ai cittadini singoli, sia ai cittadini associati, ma è anche vero che normalmente i cittadini attivi si prendono cura dei beni comuni insieme con altri abitanti del quartiere o del paese in cui vivono, dunque danno

vita a formazioni sociali più o meno strutturate, corpi intermedi di tipo nuovo.

Come si è già detto, si può essere cittadini attivi anche senza appartenere ad organizzazioni strutturate, assumere impegni duraturi nel tempo né acquisire competenze specialistiche come quelle che sono richieste ai volontari in settori come la protezione civile, la sanità, l'assistenza alle persone svantaggiate, e così via. Anzi, proprio questi spesso sono gli elementi che rendono così attraente la cura dei beni comuni agli occhi di tanti cittadini che per vari motivi non possono o non vogliono iscriversi ad un'associazione.

Cittadini attivi possono dunque essere gli abitanti di un paese che, sulla base di un patto di collaborazione, si organizzano per far rinascere [un'area verde abbandonata](#), così come possono esserlo i genitori degli alunni di una scuola che stipulano un patto per la cura del [cortile della scuola](#) dove studiano i propri figli. È una forma di volontariato "liquido" che si sta diffondendo sempre di più, forse anche perché più in sintonia con i ritmi di vita e le esigenze di una società frammentata, mobile, precaria come quella in cui viviamo.

Il collegamento con l'art. 2 della Costituzione sembrerebbe invece non riguardare la parte di tale disposizione che richiede l'adempimento dei "doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale", perché la Costituzione all'art. 118, ultimo comma parla di "autonoma iniziativa dei cittadini per lo svolgimento di attività di interesse generale", cioè di attività ispirate dalla solidarietà e dal senso di appartenenza ad una comunità.

L'iniziativa dei cittadini è autonoma, cioè non obbligata, perché i cittadini che si attivano nell'interesse generale non stanno adempiendo ad un dovere, né rivendicando un diritto, né esercitando un potere o una funzione pubblica. Essi stanno esercitando una nuova forma di libertà, responsabile e solidale, che non ricade fra i diritti fondamentali (come la libertà di opinione o di riunione), ma nemmeno fra i diritti sociali, perché chi la esercita non chiede alle istituzioni servizi o prestazioni, bensì soltanto sostegno e aiuto per potersi prendere cura dei beni di tutti.

L'apparente contraddizione fra l'art. 2 e l'art. 118, ultimo comma si può spiegare alla luce del diverso momento storico in cui le disposizioni in questione sono entrate in vigore e di conseguenza anche dei due diversi paradigmi cui si ispirano tali disposizioni. L'art. 2 si ispira, sia pure indirettamente, al paradigma tradizionale, secondo il quale i soggetti pubblici sono gli unici legittimati al perseguimento dell'interesse pubblico. L'art. 118, ultimo comma (che fa parte del Tit. V, modificato con Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) si fonda sul nuovo paradigma sussidiario, pluralista e paritario, che riconosce e legittima i cittadini come portatori di capacità e

potenziali protagonisti, insieme con le istituzioni, nel perseguimento dell'interesse generale.

Nella prospettiva del paradigma tradizionale si ritiene che, essendo i privati interessati unicamente al perseguimento dei loro interessi personali, è necessario imporre loro la solidarietà come dovere, anzi, come "dovere inderogabile".

Nella prospettiva invece del paradigma sussidiario non c'è bisogno di imporre la solidarietà come dovere, perché decenni di esperienze concrete, espressione dello splendido mondo del volontariato italiano, dimostrano che i cittadini sono perfettamente in grado di attivarsi autonomamente in modo solidale.

### **4.3. Il "dovere" di restituire**

Il tema del dovere ritorna anche nell'art. 4 della Costituzione, che sancisce che "ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società". Il termine "dovere" non è usato qui in senso tecnico, anche perché non si vede come e da chi potrebbero essere irrogate sanzioni a coloro che non rispettano tale "dovere".

Tuttavia questa disposizione costituzionale, per quanto poco conosciuta e poco citata, ha invece un notevole valore sul piano etico perché serve a ricordarci che ognuno di noi è quello che è grazie a tutto ciò che ha ricevuto dalla famiglia, dalla scuola e dal contesto sociale, culturale e istituzionale in cui, come dice l'art. 2 della Costituzione, si è "svolta la sua personalità". Ognuno di noi, pertanto, ha il dovere, come dicono gli americani, di "*give back*", cioè di "restituire" alla società una parte almeno di quanto ha ricevuto svolgendo appunto "un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società". E fra queste rientrano certamente le attività di cura condivisa dei beni comuni.

### **4.4. La Repubblica ha trovato degli alleati**

L'art. 118, ultimo comma dispone che "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". A sua volta l'art. 114, 1° comma, dispone che: "La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato".

Pur essendo elencati in ordine inverso, i soggetti pubblici elencati nell'art. 118, ultimo comma sono gli stessi che nell'art. 114, 1° comma costituiscono *la Repubblica*, per cui si può sintetizzare l'art. 118, ultimo comma dicendo che "*La Repubblica favorisce l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà*".

Questa rilettura dell'art.118, ultimo comma acquista un particolare significato nel confronto fra questa disposizione e l'art. 3, 2° comma, che recita: "È compito della *Repubblica* rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese".

Dal confronto fra queste due disposizioni emergono chiaramente due diverse visioni del rapporto fra istituzioni e cittadini, fondate su due paradigmi molto diversi fra loro. Il primo, detto paradigma bipolare, è quello su cui si fonda il modello tradizionale di amministrazione risalente alle origini delle pubbliche amministrazioni in Europa, nel periodo successivo alla Rivoluzione Francese del 1789. Il secondo, detto "paradigma sussidiario", è quello su cui si fonda il modello della "amministrazione condivisa" teorizzato nel 1997 e legittimato dall'ordinamento nel 2001 grazie all'introduzione in Costituzione del principio di sussidiarietà, in seguito alla modifica del Tit. V della Costituzione.

La visione tradizionale del rapporto fra istituzioni e cittadini è perfettamente incarnata nell'art. 3, 2° comma, con cui la Costituzione affida alla Repubblica la "missione" di rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona e l'effettiva partecipazione alla vita del Paese. È un progetto di società di grande civiltà e umanità di cui dobbiamo esser grati ai nostri Padri e Madri Costituenti, fondato da un lato sull'idea che nessuno deve essere lasciato solo, quindi sulla solidarietà, dall'altro sull'idea che una comunità in cui a tutte e tutti è data la possibilità di realizzare i propri progetti di vita, sogni e talenti è una comunità in cui tutti vivono meglio.

L'Assemblea costituente (né poteva essere diversamente) ragionava ovviamente sull'amministrazione all'interno del "paradigma bipolare" tradizionale e dunque riteneva fosse compito della Repubblica "rimuovere gli ostacoli", dando vita fra l'altro a quello che è stato chiamato lo Stato sociale.

L'art. 118, ultimo comma, che si fonda sul nuovo "paradigma sussidiario", paritario e pluralista, ragiona invece in termini di attivazione delle "capacitazioni" di cui sono portatori i cittadini, prescrivendo che la Repubblica deve "favorire le autonome ini-

ziative dei cittadini per lo svolgimento di attività di interesse generale”, in altri termini quelle che abbiamo chiamato le attività di cura dei beni comuni.

Ora, tali attività di cura hanno una doppia valenza di interesse generale. In primo luogo perché esse migliorano la qualità dei beni comuni di cui tutti possono godere e dunque sono utili all'intera collettività. In secondo luogo perché le persone che vi partecipano, mettendo a frutto e valorizzando in tali attività le proprie capacità e competenze, realizzano sè stesse raggiungendo quel pieno sviluppo che la Costituzione affida alla Repubblica come sua missione. E, come s'è detto sopra, è nell'interesse di tutti che ciascun membro della collettività nazionale possa realizzare pienamente sè stesso.

In un certo senso è come se la Repubblica avesse trovato degli alleati nel perseguimento della sua missione costituzionale, volta alla realizzazione del pieno sviluppo di ciascuno (art. 3, 2° comma). Ma rispetto allo schema tradizionale c'è una profonda differenza dovuta al fatto che le persone che partecipano agli interventi di cura dei beni comuni sviluppano le proprie “capacitazioni” e dunque realizzano sè stesse *mentre* partecipano, grazie al *fatto stesso* che partecipano, mettendo a frutto sulla base di una libera scelta nella cura dei beni comuni, cioè dei beni di tutti, le proprie capacità e quindi crescendo come esseri umani. Non c'è un prima e un dopo, come nella previsione costituzionale per cui grazie alla rimozione degli ostacoli (per esempio con gli interventi del welfare tradizionale di tipo “risarcitorio”) le persone possono poi realizzare sè stesse, c'è semmai un *durante*.

Inoltre benché l'art. 118, ultimo comma, faccia riferimento ai “cittadini”, il collegamento con l'art. 3, 2° comma, consente di ampliare il campo di applicazione del principio di sussidiarietà anche agli stranieri regolarmente soggiornanti nel nostro Paese.

Se infatti le attività di cura dei beni comuni hanno la doppia valenza di interesse generale messa in luce più sopra (di miglioramento della qualità della vita di tutti e di piena realizzazione di ciascuno), non c'è motivo per escludere da tali attività persone che già contribuiscono con il loro lavoro allo sviluppo del Paese, i cui figli sono spesso nati qui e la cui integrazione nel nostro tessuto sociale e nella nostra cultura è anch'essa un obiettivo di interesse generale.

Anche perché la cittadinanza attiva è qualcosa di molto concreto, pratico, non si è cittadini attivi perché una legge riconosce tale qualifica o perché un ufficio ha messo un timbro su un documento, ma perché si partecipa, insieme con altri cittadini e con l'amministrazione, alla cura dei beni comuni del proprio territorio. Se dunque cittadini stranieri, da soli o insieme con cittadini italiani, si prendono cura dei beni

comuni del luogo dove essi vivono e lavorano, perché mai escluderli dall'applicazione del principio di sussidiarietà? Se lo fanno, vuol dire che si sentono a pieno titolo cittadini italiani. Di fatto, anche se non di diritto.

#### **4.5. Il ruolo fondamentale delle autonomie locali**

Infine, l'ultimo collegamento (ma ultimo solo per ragioni di sintesi, è certo che se ne potrebbero trovare molti altri, in particolare con le disposizioni in materia di diritti fondamentali, quali l'art. 16, l'art. 18 e l'art. 21) è fra l'art. 118, ultimo comma e l'art. 5: "La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali".

E' comprensibile che il rapporto fondato sul principio di sussidiarietà si instauri soprattutto fra gli abitanti di una città o di un paese ed i soggetti pubblici che rappresentano la comunità cui essi appartengono. I beni comuni di cui i cittadini attivi si prendono cura (soprattutto se materiali) sono evidentemente beni situati nel territorio dove essi vivono, altrimenti non potrebbero avere accesso ad essi, né probabilmente sarebbero interessati a mantenerli in buono stato per poter continuare ad usarli.

E infatti non è un caso se lo strumento principale con cui si sta dando attuazione al principio di sussidiarietà è un regolamento comunale. Perché se è vero che la Costituzione prevede che tutti i poteri pubblici favoriscano le attività di cura dei beni comuni svolte dai cittadini, è anche vero però che fra tutte le articolazioni istituzionali di cui si compone la Repubblica quella più vicina ai cittadini attivi (anche in virtù dell'applicazione del principio di sussidiarietà nella sua accezione verticale) sono i comuni.<sup>15</sup>

Va notato però che negli ultimi anni anche le regioni hanno cominciato a intervenire in materia con leggi che, come la legge della Regione Lazio n. 10/2019, prevedono che sia la regione, sia i suoi enti strumentali possano stipulare patti di collaborazione per la cura e lo sviluppo di beni di proprietà della regione.<sup>16</sup> Il primo patto di questo tipo è stato stipulato recentemente a Roma fra il Parco Regionale dell'Appia Antica e un'associazione di cittadini, per la cura del [Parco degli Acquedotti](#).

Un altro sviluppo potenzialmente molto interessante anche per i suoi risvolti sociali riguarda ALER, l'Azienda Lombarda per l'Edilizia Residenziale, che si è dotata di un proprio "[Regolamento](#) per la partecipazione dei cittadini attivi alla cura, alla gestio-

---

15) V. Cap. III, par. 5 sulle modalità con cui i comuni sostengono l'impegno dei cittadini per la cura dei beni comuni.

16) V. Cap. III, par. 6 per un commento a questa legge.

ne condivisa e alla rigenerazione dei beni comuni” per coinvolgere i suoi inquilini in una serie di [attività di interesse generale](#) mirate a migliorare la qualità della vita di coloro che risiedono negli immobili gestiti dall’ente.



## **CAP. III - IL DIRITTO AMMINISTRATIVO DELLA SUSSIDIARIETÀ**

### **1. Il Regolamento per l'amministrazione condivisa**

Il testo del [prototipo di Regolamento](#) che Labsus propone ai comuni sul proprio sito tiene conto delle modifiche introdotte nel corso degli anni dalle centinaia di comuni che hanno adottato o stanno adottando il Regolamento, che hanno in vari punti migliorato (semplificandolo ma anche dove necessario integrandolo), l'impianto originario del testo redatto da Labsus insieme con il comune di Bologna.<sup>17</sup> Inoltre esso ha fatto tesoro delle osservazioni, delle critiche e dei suggerimenti che sono stati formulati nel corso delle centinaia di [incontri pubblici e privati](#) cui Labsus ha partecipato in tutta Italia (ma anche in Francia, Spagna, Argentina e Sudafrica) dal febbraio 2014 ad oggi.

L'art. 1 individua innanzitutto le finalità, l'oggetto e l'ambito di applicazione del Regolamento, legittimandolo attraverso il richiamo alle disposizioni costituzionali cui esso dà attuazione, cioè gli articoli 118, ultimo comma; <sup>18</sup> 114, 2° comma; <sup>19</sup> 117, 6° comma della Costituzione.<sup>20</sup>

L'art. 2, come di regola accade nei testi normativi, contiene le definizioni dei termini che sono usati negli articoli successivi: beni comuni, cittadini attivi, patti di collaborazione e così via per un totale di dieci termini, volti a conciliare il massimo della sintesi con il massimo della chiarezza circa il contenuto, onde evitare equivoci nell'interpretazione delle disposizioni del Regolamento.<sup>21</sup>

---

17) Allegato A

18) *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 (art. 118, ultimo comma).*

19) *I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione (art. 114, 2° comma).*

20) *La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni (art. 117, 6° comma).*

21) *Articolo 2 - Definizioni*

1. Ai fini delle presenti disposizioni si intendono per:

a) 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 comma 4 della Costituzione,

In primo luogo viene definito l'oggetto dell'intervento di cura dei cittadini attivi. Trattandosi di un regolamento comunale e tenendo conto che nel territorio di un comune ci sono normalmente anche zone agricole, all'art. 2, 1° comma, lett. a) si afferma che i beni di cui si possono prendere cura i cittadini attivi possono essere sia beni comuni urbani, sia rurali, così da ricomprendere nell'ambito di applicazione dei patti di collaborazione non soltanto piazze, strade e parchi ma anche le zone agricole.

E poi si procede con la definizione, molto ampia, di questi beni comuni, una definizione che tiene conto dell'elaborazione teorica e dell'esperienza pluriennale di Labsus nell'applicazione del modello dell'amministrazione condivisa.

---

per garantirne e migliorarne la fruizione individuale e collettiva;

b) comune o amministrazione: il Comune nelle sue diverse articolazioni istituzionali e organizzative;

c) cittadini attivi: tutti i soggetti, compresi i bambini, 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;

d) amministrazione condivisa: il modello organizzativo che, attuando il principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale, consente a cittadini ed amministrazione di svolgere su un piano paritario attività di interesse generale;

d) proposta di collaborazione: 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;

e) patto di collaborazione: l'atto attraverso il quale il Comune e i cittadini attivi definiscono l'ambito degli interventi di cura, rigenerazione o gestione condivisa di beni comuni;

f) cura in forma condivisa: intervento dei cittadini per la conservazione, manutenzione e abbellimento dei beni comuni che produce capitale sociale, facilita l'integrazione, genera salute e rafforza i legami di comunità;

g) rigenerazione: interventi dei cittadini volti al recupero dei beni comuni, con caratteri di inclusività, integrazione e sostenibilità anche economica;

h) gestione condivisa: interventi dei cittadini finalizzati alla fruizione collettiva dei beni comuni, con caratteri di continuità, inclusività, integrazione e sostenibilità anche economica;

i) spazi pubblici: aree verdi, piazze, strade, marciapiedi e altri spazi pubblici o aperti al pubblico, di proprietà pubblica o assoggettati ad uso pubblici

## 1.1. I beni comuni

Possono infatti essere beni comuni sia i beni materiali (parchi, aree verdi, spazi pubblici, piazze, scuole, beni culturali, spiagge, campi, boschi, fiumi, laghi, etc.), sia i beni immateriali (legalità, salute, sicurezza, memoria collettiva, dialetti, tradizioni locali, musiche, canti, etc.).

Inoltre i cittadini attivi possono prendersi cura, nell'interesse generale, sia dei beni pubblici, sia di quelli privati. In entrambi i casi deve esserci il consenso del proprietario, sia esso un soggetto pubblico o un soggetto privato, perché se il proprietario non è d'accordo non è possibile stipulare il patto di collaborazione per la cura di quel bene.

Finora i patti di collaborazione riguardanti la cura di beni privati sono stati molto pochi. Ma rimane comunque sempre aperta la possibilità di stipularne altri, sull'esempio di quanto accaduto a Capannori, dove il comune ha stipulato con la società proprietaria di una villa dotata di un grande parco un [patto per aprire il parco](#) al pubblico.

Tuttavia, per quanto ampie, le definizioni viste finora sono statiche, cioè identificano i beni in base alla loro natura (urbani o rurali; materiali o immateriali) o alla loro qualificazione giuridica (pubblici o privati). L'art. 2, 1° comma, lett. a) però prosegue definendo i beni comuni anche in maniera dinamica, in base alla loro funzione, affermando cioè che i beni elencati nella disposizione *possono* diventare *beni comuni*, a condizione che "i cittadini e l'amministrazione riconoscano" che *quei beni* sono "funzionali al benessere della comunità e dei suoi membri, all'esercizio dei diritti fondamentali della persona ed all'interesse delle generazioni future".<sup>22</sup>

I cittadini e l'amministrazione, insieme (non a caso si chiama amministrazione condivisa) devono "riconoscere", stipulando un patto di collaborazione per la cura di un determinato bene pubblico materiale o immateriale, che quel bene è "funzionale" (cioè può svolgere una funzione utile) sia "al benessere della comunità" intesa nel suo insieme, sia al benessere dei singoli membri di tale comunità. Detto in altri termini, che quel bene, se preso in cura dai cittadini, può produrre effetti positivi sulla qualità della vita di tutti, come collettività e come singoli individui.

Stipulando un patto di collaborazione per la cura condivisa di quel bene pubblico, materiale o immateriale, i cittadini e l'amministrazione "riconoscono" altresì che quel bene, se preso in cura dai cittadini, è "funzionale all'esercizio dei diritti fon-

---

22) Per un approfondimento delle modalità con cui i beni pubblici possono diventare beni comuni v. dopo Cap. V - *Da beni pubblici a beni comuni*.

damentali della persona ed all'interesse delle generazioni future". Questa disposizione riprende la formulazione della proposta presentata nel febbraio 2008 dalla Commissione Rodotà al Ministro della Giustizia, che definiva i beni comuni come "quei beni a consumo non rivale, ma esauribile, come i fiumi, i laghi, l'aria, i lidi, i parchi naturali, le foreste, i beni ambientali, la fauna selvatica, i beni culturali, etc., i quali, a prescindere dalla loro appartenenza pubblica o privata, esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali e al libero sviluppo delle persone e dei quali, perciò, la legge deve garantire in ogni caso la fruizione collettiva, diretta e da parte di tutti, anche in favore delle generazioni future".<sup>23</sup>

Nell'esperienza di Labsus, riguardante ormai migliaia di patti di collaborazione, la funzionalità dei beni comuni all'esercizio dei diritti fondamentali e al libero sviluppo della persona è confermata, ma in un modo diverso ed ulteriore rispetto a quello che intendeva la Commissione Rodotà nella sua proposta. Come si è detto sopra (Cap. II, par. 4.4.), le persone che partecipano agli interventi di cura dei beni comuni sviluppano le proprie "capacitazioni" e dunque realizzano se stesse *mentre* partecipano, grazie al *fatto stesso* che partecipano, mettendo a frutto nella cura dei beni comuni le proprie capacità e quindi crescendo come esseri umani.

La cura dei beni comuni è dunque funzionale all'esercizio dei diritti fondamentali non solo perché grazie a questi beni le persone possono esercitare i propri diritti e realizzare pienamente se stesse (art. 3, 2° comma, Costituzione), ma anche perché per poter realizzare le attività stesse di cura dei beni comuni i cittadini attivi devono godere della libertà personale (art. 13) e devono poter esercitare le libertà riconosciute dalla Costituzione: libertà di circolazione (art. 16), libertà di riunione (art. 17), libertà di associazione (art. 18) e libertà di opinione (art. 21).

L'amministrazione condivisa dei beni comuni è un nuovo modello organizzativo dell'amministrazione pubblica la cui realizzazione, al contrario di quanto accade con il modello tradizionale di amministrazione (che è perfettamente compatibile anche con regimi autoritari), è possibile solo dove sono riconosciute e tutelate la libertà ed i diritti fondamentali della persona. E' infatti difficile immaginare che in un regime totalitario le autorità consentano ai cittadini di riunirsi per discutere di come organizzarsi per prendersi cura dei beni pubblici. Troppo alto (per le autorità) il rischio che dalla discussione su come prendersi cura di un giardino pubblico si passi a discutere di altri temi...

---

23) [Commissione Rodotà](#) per la modifica delle norme del Codice Civile in materia di beni pubblici.

Infine, l'art. 2, 1° comma, lett. a) dispone che, una volta che i cittadini e l'amministrazione hanno riconosciuto che determinati beni pubblici hanno le funzionalità viste sopra, essi si "attivano di conseguenza nei loro confronti ai sensi dell'articolo 118 comma 4 della Costituzione, per garantirne e migliorarne la fruizione individuale e collettiva".

Questa disposizione, nella sua apparente semplicità, è importante per almeno due motivi. In primo luogo perché fa sì che il riconoscimento delle utilità funzionali di determinati beni pubblici non sia fine a sè stesso, ma produca "di conseguenza" un attivarsi dei cittadini e dell'amministrazione nei loro confronti diretto a "garantirne e migliorarne la fruizione individuale e collettiva", proprio in quanto sono "*funzionali* al benessere della comunità e dei suoi membri, all'esercizio dei diritti fondamentali della persona ed all'interesse delle generazioni future".

Ma l'"attivarsi" dei cittadini e dell'amministrazione non è un "attivarsi" generico, bensì è "ai sensi dell'articolo 118 comma 4 della Costituzione", cioè attua il principio di sussidiarietà, dando vita al modello dell'amministrazione condivisa dei beni comuni. E infatti proseguendo nelle definizioni l'art. 2, 1° comma, alla lettera d) definisce l'amministrazione condivisa come "il modello organizzativo che, attuando il principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale, consente a cittadini ed amministrazione di svolgere su un piano paritario attività di interesse generale".

## **1.2. I cittadini attivi**

L'art. 2, 1° comma, lett. c) dispone poi che cittadini attivi sono "tutti i soggetti, compresi i bambini, 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". Secondo questa disposizione, chiunque può essere un cittadino attivo, anche un turista o un pendolare ("indipendentemente dai requisiti riguardanti la residenza") o uno straniero ("indipendentemente dai requisiti riguardanti la cittadinanza") purché "si attivi per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni urbani" del territorio in cui si trova, in via permanente o temporanea.

Possono essere cittadini attivi [singoli individui](#) oppure gruppi di persone, riunite in formazioni sociali strutturate (come può essere l'[Agesci](#)) oppure informali (come

può essere un [comitato](#) formato dagli abitanti di una strada).<sup>24</sup>

Ovviamente i cittadini attivi sono tali per loro libera scelta (la Costituzione fa esplicito riferimento all'“autonomo svolgimento di attività di interesse generale”, art. 118, ultimo comma), quindi sono a tutti gli effetti “volontari”. Ma si tratta di una nuova forma di volontariato, che differisce da quello tradizionale non soltanto perché ha come oggetto di cura i beni e non le persone (anche se, come s'è visto, dalla qualità dei beni comuni dipende poi la qualità della vita di tutti), ma anche perché sono diverse le motivazioni.

I volontari tradizionali traggono dal proprio impegno solidale unicamente gratificazioni di tipo morale, i volontari cittadini attivi traggono invece dal proprio impegno per la cura dei beni comuni sia gratificazioni di tipo materiale, derivanti dal vivere in un ambiente urbano migliorato dai loro interventi, sia morali, derivanti dal sentirsi utili alla propria comunità e dal piacere di impegnarsi nell'interesse generale insieme con persone accomunate dagli stessi valori e obiettivi. Ma sia i volontari sia i cittadini attivi sono “disinteressati”: i volontari lo sono in quanto vanno oltre i legami di sangue per prendersi cura di estranei, i cittadini attivi invece sono “disinteressati” in quanto vanno oltre il diritto di proprietà per prendersi cura di beni che sono di tutti.

### **1.2.1. I bambini**

Possono essere cittadini attivi anche i bambini, non perché saranno i cittadini di domani, ma perché sono *già* cittadini e in quanto tali sono pienamente legittimati a partecipare alla co-progettazione e poi alla realizzazione di patti di collaborazione. Essendo i bambini cittadini a tutti gli effetti si capisce allora perché l'art. 3, nel fissare i principi generali del Regolamento (per cui v. dopo par. 1.3.) alla lett. f), intitolata “Partecipazione dei bambini” disponga che “nei patti di collaborazione si deve tenere conto anche del punto di vista dei bambini, favorendone la partecipazione, sia in ambito scolastico sia extrascolastico, alla cura dei beni comuni”.

Il tema dei bambini-cittadini attivi ritorna anche più avanti nel Regolamento, all'art. 14, riguardante la formazione, perché esso dispone non soltanto che “Il Comune promuove nelle scuole di ogni ordine e grado l'educazione alla cittadinanza attiva attraverso la sottoscrizione di patti di collaborazione fra genitori, alunni e istituzione scolastica per la cura della scuola come bene comune materiale e immateriale”

---

24) Per un approfondimento sulle formazioni sociali v. dopo, par. 3.

(2° comma), ma anche che “Il Comune collabora con gli operatori scolastici e con l’Ufficio per l’amministrazione condivisa affinché nel progettare i patti di collaborazione si tenga conto del punto di vista dei bambini” (3° comma).

Questo terzo comma dell’art. 14 dà attuazione al principio della partecipazione dei bambini ai patti di collaborazione visto sopra (art. 3, lett. f), mentre il secondo comma dell’art. 14 introduce un punto molto importante, non solo per quanto riguarda i bambini, ma in generale. Esso dispone infatti che il Comune promuova “nelle scuole *l’educazione alla cittadinanza attiva attraverso la sottoscrizione di patti di collaborazione* fra genitori, alunni e istituzione scolastica per la cura della scuola come bene comune materiale e immateriale”.

Riprenderemo nel Cap. V il tema della scuola come bene comune materiale e immateriale. Qui vogliamo sottolineare come in questa disposizione emerga la valenza “pedagogica”, per così dire, della partecipazione ai patti di collaborazione che, oltre ad essere considerati come strumento per migliorare la qualità del bene comune scuola, sono considerati anche come lo strumento *attraverso il quale* si realizza l’educazione alla cittadinanza attiva degli alunni, il canale più efficace per quella educazione civica di cui tanto spesso si lamenta il mancato insegnamento nelle nostre scuole.

L’esperienza di Labsus conferma pienamente questo assunto. Non solo nella scuola, ma in generale, quando un gruppo di cittadini si prende cura di un bene comune, qualunque esso sia, fra i tanti effetti positivi prodotti dalla loro attività, visibili e invisibili, c’è anche un effetto educativo nei confronti di tutti gli altri cittadini. Tanto più efficace perché il messaggio educativo passa non tanto attraverso le parole, quanto attraverso i comportamenti. Ed è noto che la comunicazione più efficace è appunto quella che passa attraverso “un comportamento consapevole di essere comunicazione”.

### **1.2.2. Le imprese**

L’art. 2, 1° comma, lett. c) dispone inoltre che anche “un soggetto di natura imprenditoriale” può essere un cittadino attivo, perché ciò che conta non è la natura del soggetto bensì l’attività che esso svolge, in questo caso la cura dei beni comuni, insieme con altri cittadini e con l’amministrazione.

Esaminando nel sito di Labsus le centinaia di [patti](#) di collaborazione stipulati negli anni scorsi si può constatare l’estrema varietà dei soggetti che sottoscrivono i patti: cittadini singoli, associazioni, enti del Terzo Settore, comitati informali di quar-

tiere, commercianti, professionisti, parrocchie, scout, migranti e così via.

Sebbene non accada frequentemente, tuttavia fra i cittadini firmatari di un patto di collaborazione vi può essere anche un'impresa, per esempio un'impresa edile locale che mette a disposizione gratuitamente i propri mezzi e il proprio personale per sistemare un'area abbandonata e farne un'area verde a disposizione del quartiere. Non si tratta di Responsabilità Sociale di Impresa, né di sponsorizzazione, bensì di cittadinanza attiva di impresa. In questo caso l'impresa si comporta come un qualunque altro cittadino che vive in quella città o in quel borgo, mettendo gratuitamente a disposizione della comunità risorse proprie nell'interesse generale, esattamente come fanno gli altri cittadini attivi, che mettono a disposizione tempo, energie, competenze professionali, conoscenza del territorio, relazioni, etc..

Si potrebbe obiettare che in questo modo l'impresa trae dalla collaborazione all'attività di cura dei beni comuni un vantaggio in termini di riconoscimento sociale e di appartenenza alla comunità, tutti aspetti oggi molto importanti per qualsiasi impresa ma ancor più per una delle tante piccole o medie imprese presenti nel nostro Paese, da cui possono derivare benefici sul piano economico.

Ma in fondo anche gli abitanti di un quartiere che si attivano per la sistemazione di uno spazio pubblico o di un giardino pubblico lo fanno per vivere meglio essi stessi, sono quindi, in questa prospettiva, anch'essi degli egoisti. In realtà sono soprattutto molto solidali, perché se è vero che si attivano per vivere meglio loro stessi, sanno però benissimo che anche altri, che non fanno nulla, si avvantaggeranno delle loro fatiche. E lo stesso si può dire dell'impresa che sottoscrive, insieme con altri cittadini e con l'amministrazione, un patto di collaborazione per la cura dei beni comuni del proprio territorio, mettendo a disposizione risorse proprie nell'interesse dell'intera comunità.

### **1.3. I principi generali**

L'art. 3 riporta invece gli undici principi generali cui si deve ispirare la collaborazione fra cittadini e amministrazione. Possono sembrare astratte enunciazioni di principio, sono invece la griglia teorica al cui interno poi i patti concretamente disciplinano il rapporto paritario di condivisione, fra cittadini e amministrazione, di risorse e responsabilità nell'interesse generale.

Se il Regolamento non fosse fondato su un paradigma così agli antipodi di quello tradizionale, se non cambiasse così radicalmente il rapporto fra cittadini e amministrazione probabilmente non ci sarebbe stato bisogno di enunciare i principi



ispiratori di questo testo normativo perché essi sarebbero stati, implicitamente, quelli stessi cui si è ispirata per oltre 150 anni la nostra amministrazione pubblica nel rapporto con gli amministrati. Ma il passaggio dal paradigma bipolare a quello sussidiario segna un salto teorico e pratico tale per cui anche i principi (o almeno una parte di essi) devono adeguarsi.

I nuovi principi per realizzare attraverso i patti di collaborazione l'amministrazione condivisa, ripresi testualmente dall'art. 3 del [prototipo](#) di Regolamento proposto da Labsus, sono questi:

"a) *fiducia reciproca*: ferme restando le prerogative pubbliche in materia di vigilanza, programmazione e verifica, l'amministrazione e i cittadini attivi improntano i loro rapporti alla fiducia reciproca e orientano le proprie attività al perseguimento esclusivo di finalità di interesse generale;

b) *pubblicità e trasparenza*: l'amministrazione garantisce la massima conoscibilità delle opportunità di collaborazione, delle proposte pervenute, delle forme di sostegno assegnate, delle decisioni assunte, dei risultati ottenuti e delle valutazioni effettuate. Riconosce nella trasparenza lo strumento principale per assicurare l'imparzialità nei rapporti con i cittadini attivi e la verificabilità delle azioni svolte e dei risultati ottenuti;

c) *responsabilità*: l'amministrazione valorizza la responsabilità, propria e dei cittadini, quale elemento centrale nella relazione con i cittadini, nonché quale presupposto necessario affinché la collaborazione risulti effettivamente orientata alla produzione di risultati utili e misurabili;

d) *inclusività e apertura*: gli interventi di cura, gestione condivisa e rigenerazione dei beni comuni devono essere organizzati in modo da consentire che, in qualsiasi momento, altri cittadini interessati possano dare il proprio contributo aggregandosi alle attività;

e) *pari opportunità e contrasto delle discriminazioni*: la collaborazione tra amministrazione e cittadini attivi promuove le pari opportunità per genere, origine, età, cittadinanza, condizione sociale, credo religioso, orientamento sessuale e disabilità;

f) *partecipazione dei bambini*: nei patti di collaborazione si deve tenere conto anche del punto di vista dei bambini, favorendone la partecipazione, sia in ambito scolastico sia extrascolastico, alla cura dei beni comuni;

g) *sostenibilità*: l'amministrazione, nell'esercizio della discrezionalità nelle decisioni che assume, verifica che la collaborazione con i cittadini non ingeneri oneri su-

periori ai benefici né costi superiori alle risorse disponibili e non determini conseguenze negative sugli equilibri ambientali e sull'utilizzo dei beni comuni da parte delle generazioni future;

h) *proporzionalità*: 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;

i) *adeguatezza e differenziazione*: le forme di collaborazione tra cittadini e amministrazione sono adeguate alle esigenze di cura, rigenerazione e gestione condivisa dei beni comuni e vengono differenziate a seconda del tipo o della natura del bene comune e delle persone al cui benessere esso è funzionale;

j) *informalità*: l'amministrazione richiede che la relazione con i cittadini avvenga nel rispetto di specifiche formalità solo quando ciò è previsto dalla legge. Nei restanti casi assicura flessibilità e semplicità nella relazione, purché sia possibile garantire il rispetto dell'etica pubblica, così come declinata dal codice di comportamento dei dipendenti pubblici e dei principi di imparzialità, buon andamento, trasparenza e certezza;

k) *autonomia civica*: l'amministrazione riconosce il valore costituzionale dell'autonomia iniziativa dei cittadini e predispone tutte le misure necessarie a garantirne l'esercizio effettivo da parte di tutti i cittadini;

l) *prossimità e territorialità*: l'amministrazione riconosce nelle comunità locali i soggetti da privilegiare per la definizione di patti di collaborazione per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni urbani".

Come si può constatare, essendo questi i principi che regolano un rapporto fra cittadini attivi e amministrazione finalizzato alla collaborazione per la cura dei beni comuni essi sono molto diversi dai principi informativi dell'amministrazione tradizionale, che adotta provvedimenti ed eroga servizi nei confronti di amministrati e utenti, cioè di figure in posizione di subalternità e passività.

#### **1.4. Trasparenza e comunicazione**

Fra questi principi, tutti ugualmente rilevanti, è da mettere qui in evidenza in particolare il ruolo riconosciuto al principio della trasparenza, intesa come "lo strumento principale per assicurare l'imparzialità nei rapporti con i cittadini attivi e la verificabilità delle azioni svolte e dei risultati ottenuti" (*lett. b*).

La trasparenza assume nell'Amministrazione condivisa un ruolo molto diverso da

quello che le viene attribuito nel modello tradizionale di amministrazione, in cui è concepita come strumento mediante il quale coloro che stanno nella “Piazza” possono vedere cosa combinano gli abitanti del “Palazzo”, per usare la metafora coniata dal Guicciardini e poi ripresa da Pasolini, ovvero detto in altro modo i governati possono controllare l’esercizio del potere da parte dei governanti, anche grazie all’esercizio dell’[accesso civico](#).

Nei patti di collaborazione invece la trasparenza è in orizzontale, serve a tutti i cittadini per verificare da un lato “l’imparzialità nei rapporti dell’amministrazione con i cittadini attivi”, cioè nella stipula e nella gestione dei patti di collaborazione, dall’altro per assicurare la “verificabilità delle azioni svolte e dei risultati ottenuti” da parte dei cittadini attivi. E’ una trasparenza concepita come strumento per un controllo diffuso da parte dell’intera comunità sugli interventi svolti dai cittadini attivi su beni che, essendo pubblici, sono di tutti ed a cui tutti sono quindi giustamente interessati, anche dal punto di vista dei risultati in termini di miglioramento della qualità dei beni comuni.<sup>25</sup>

Nel caso dei patti di collaborazione non è ipotizzabile l’esercizio del diritto di accesso ai documenti riguardanti la co-progettazione e poi la realizzazione del patto per il semplice motivo che nei patti la trasparenza è completa, tutte le informazioni riguardanti il patto e il suo svolgimento sono messe a disposizione di chiunque voglia accedervi. Nell’amministrazione condivisa, al contrario di quanto accade nell’amministrazione tradizionale, fra amministrazione e cittadini non vi sono nè vi possono essere segreti di sorta.

Inoltre, la trasparenza dei patti di collaborazione è anche garanzia della loro apertura a nuove collaborazioni, in attuazione del principio di *inclusività e apertura*, che prevede che in qualsiasi momento altri cittadini interessati possano dare il proprio contributo aggregandosi alle attività di cura dei beni comuni regolate da un patto.

Il Regolamento sviluppa ulteriormente il principio della trasparenza nell’art. 5, lett. g), che dispone che i patti di collaborazione debbano prevedere “le misure di *pubblicità* del patto e le modalità di *documentazione* delle azioni realizzate, del monitoraggio e della valutazione, della *rendicontazione delle risorse* utilizzate e della *misurazione dei risultati* prodotti dal patto”, nonché soprattutto nell’art. 16, significativamente intitolato [Comunicazione di interesse generale](#) e non *Comunicazione pubblica*, perché l’obiettivo della comunicazione dell’amministrazione condivisa è un interesse generale, la promozione dei valori della società della cura e, in parti-

---

25) Per un altro esempio di questo ruolo della trasparenza come strumento per un controllo diffuso v. dopo, al par. 4.4. sugli *Uffici ibridi per l’amministrazione condivisa*.

colare, della cura condivisa dei beni comuni.

In questa prospettiva: "1. Il Comune, al fine di favorire il progressivo radicamento dell'amministrazione condivisa, utilizza tutti i canali di comunicazione a sua disposizione per informare sulle opportunità di partecipazione alla cura, alla rigenerazione ed alla gestione condivisa dei beni comuni, prevedendo anche la realizzazione di un'area dedicata nel portale del Comune.

2. L'attività di comunicazione mira in particolare a:

- a) consentire ai cittadini di acquisire maggiori informazioni sull'amministrazione condivisa, anche arricchendole grazie alle diverse esperienze realizzate;
- b) favorire il consolidamento di reti di relazioni fra gruppi di cittadini, per promuovere lo scambio di esperienze e di strumenti;
- c) mappare i soggetti e le esperienze di cura, gestione condivisa e rigenerazione dei beni comuni, facilitando ai cittadini interessati l'individuazione delle situazioni per cui attivarsi".

Ovviamente anche i cittadini attivi possono svolgere per gli stessi o altri scopi attività di comunicazione di interesse generale usando tutti gli strumenti a loro disposizione, dalle bacheche di quartiere, alle web radio, ai social network. Anzi, l'esperienza insegna che la comunicazione svolta dai cittadini nei confronti degli altri cittadini è particolarmente efficace e convincente.

## **2. I protagonisti**

Nei primi tre articoli il Regolamento disciplina le finalità, l'oggetto, le definizioni, i principi ispiratori.... mancano i protagonisti, i cittadini attivi, di cui peraltro ci siamo già occupati commentando l'art. 2, 1° comma, lett. c) che li definisce.

L'art. 4, intitolato "Cittadini attivi", chiarisce che gli interventi di cura dei beni comuni sono "concreta manifestazione di partecipazione e strumento per il pieno sviluppo della persona umana e la costruzione di legami di comunità" e in quanto tali sono "aperti a tutti i soggetti, singoli o associati, senza necessità di ulteriore titolo di legittimazione" (1° comma).

In questa disposizione è evidente il richiamo all'art. 3, 2° comma della Costituzione. Ed è proprio nella definizione degli interventi di cura dei beni comuni come "strumento per il pieno sviluppo della persona umana" che si coglie appieno da un lato la radicale novità dell'amministrazione condivisa rispetto alla concezione dell'ammi-

nistrazione pubblica presente in Costituzione, dall'altro la sua totale sintonia con i principi fondanti della nostra Costituzione che, come s'è visto sopra, il Regolamento riprende, integra e rafforza.

I Costituenti, che avevano patito in prima persona gli effetti del totalitarismo fascista, volevano garantire a tutti l'effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese sapendo che se non c'è vera partecipazione non può esserci democrazia. Il Regolamento condivide questa preoccupazione affermando che si può partecipare alla vita della comunità, sia essa quella locale o quella nazionale, anche prendendosi cura dei beni comuni, realizzando quella che abbiamo chiamato "democrazia diffusa".

Anche per questo motivo l'art. 4, 1° comma chiarisce che gli interventi di cura dei beni comuni sono "aperti a tutti, senza necessità di ulteriore titolo di legittimazione". Qui "aperti a tutti" vuol dire tutti, senza eccezioni, quindi, come s'è già detto sopra, anche gli stranieri che risiedono regolarmente nel nostro Paese e che si prendono cura dei beni comuni presenti sul nostro territorio.

Mentre "senza necessità di ulteriore titolo di legittimazione" vuol dire che l'amministrazione non può sottrarsi alla stipula di un patto di collaborazione pretendendo che i cittadini che lo propongono giustifichino il proprio interesse a prendersi cura di un determinato bene comune presentando titoli di legittimazione ulteriori rispetto al fatto stesso di volersi assumere, impegnando risorse proprie, la responsabilità della cura di quel bene. Il titolo di legittimazione dei cittadini attivi sta nella disponibilità ad assumersi, insieme con il proprietario pubblico del bene, la responsabilità della cura di un bene che, proprio grazie a tale assunzione di responsabilità condivisa, diventa un bene comune.<sup>26</sup>

"Aperto a tutti" vuol dire però "aperto a tutti quelli che vogliono prendersi cura dei beni comuni" su base del tutto volontaria e spontanea. Molte volte nei nostri incontri in giro per l'Italia ci siamo sentiti obiettare da qualcuno: "Io pago le tasse, rispetto le leggi, sono un buon cittadino, perché mai dovrei dipingere le pareti delle aule della scuola di mio figlio oppure tagliare l'erba del giardino pubblico sotto casa?". In questi casi immancabilmente la nostra risposta era: "Lei ha perfettamente ragione, non c'è nessun obbligo, se effettivamente lei è un buon cittadino ha diritto a ricevere servizi pubblici efficienti senza sentirsi in alcun modo obbligato a dare il proprio contributo in altra forma che non sia il pagamento delle imposte". In sostanza, essere un "custode attivo" è una scelta libera, assolutamente. E non soltanto perché lo dice la Costituzione, ma perché non potrebbe essere altrimenti.

---

26) Sul passaggio da bene pubblico a bene comune v. dopo. Cap. V.

### 3. Formazioni sociali, anche informali

Infine, il comma 2 dell'art. 4, riprendendo l'art. 118 ultimo comma della Costituzione, chiarisce un altro punto importante. La Costituzione prevede che i cittadini possano attivarsi nell'interesse generale come "singoli" o come "associati". Ma cosa si deve intendere per "associati"? Anche questo aspetto è stato oggetto di discussioni al momento della redazione del Regolamento-tipo originario a Bologna perché qualunque formula si fosse adottata per definire i "cittadini associati" si correva il rischio di essere parziali, escludendo alcune forme associative per includerne altre.

Alla fine si decise di ricorrere alla formula dell'art. 2 della Costituzione, disponendo che i cittadini possono prendersi cura dei beni comuni "anche attraverso le *formazioni sociali*, anche informali, in cui esplicano la propria personalità".

E' il principio di informalità che consente una previsione come quella dell'art. 4, 3° comma: "Nel caso in cui i cittadini si attivino attraverso formazioni sociali, *le persone che sottoscrivono i patti di collaborazione di cui all'articolo 5 del presente regolamento rappresentano, nei rapporti con il Comune, la formazione sociale che assume l'impegno di svolgere interventi di cura, rigenerazione e gestione condivisa dei beni comuni*". Essendo ammesse a stipulare i patti anche formazioni sociali informali il problema della loro rappresentanza non può essere risolto altro che con un mix di informalità, fiducia reciproca e senso di responsabilità da parte di tutti i partecipanti al patto.

Qualsiasi formazione sociale può presentare al comune una proposta di collaborazione ai sensi del Regolamento. Non c'è bisogno che si tratti di un'associazione, che abbia uno statuto, un bilancio, una sede, etc.. Può essere anche un comitato che riunisce gli abitanti di una strada o di un condominio, nella massima informalità, come prevede appunto l'art. 3, 1° comma, *lett. j*).

Ma può essere anche una formazione sociale virtuale, per esempio un gruppo di cittadini attivi formatosi sui social che attraverso i social si organizza per la cura di un bene comune, stipulando un patto di collaborazione con il comune e usando poi la sua pagina sui social per gestire il patto sul campo.

Sotto questo profilo i social possono essere uno strumento prezioso per aggregare le persone, scambiare esperienze e informazioni, monitorare le attività sul campo, tenere i contatti con potenziali cittadini attivi e così via. Altrettanto preziose, dal punto di vista dell'aggregazione e dello scambio di informazioni per la cura dei beni comuni, potrebbero essere delle app dedicate.

#### 4. L'Ufficio per l'amministrazione condivisa

In qualunque organizzazione, pubblica o privata, piccola o grande, centrale o locale, sono sempre presenti alcuni elementi strutturali, nel senso che se ne manca anche uno soltanto, l'ente non può svolgere i propri compiti. Sono le funzioni, l'organizzazione, le procedure, il personale, i mezzi e la comunicazione.

Per quanto riguarda le funzioni, nel Regolamento il riferimento è l'art. 6 (Disposizioni generali), che al primo comma dispone che "La collaborazione con i cittadini attivi è prevista quale funzione istituzionale dell'amministrazione ai sensi dell'art. 118 ultimo comma della Costituzione".<sup>27</sup>

Questa affermazione è importante, perché se la collaborazione con i cittadini è riconosciuta quale "funzione istituzionale", equiparandola alle altre funzioni svolte dall'amministrazione comunale, ne deriva fra le altre conseguenze che la valutazione dell'operato dei dirigenti da parte dei vertici politici e amministrativi dovrà tenere conto anche delle modalità di gestione di tale collaborazione e dei risultati raggiunti utilizzando il modello dell'amministrazione condivisa. Considerato il radicale cambiamento, anche culturale, che l'applicazione di tale modello richiede a chi opera nella pubblica amministrazione e dunque le resistenze che possono derivarne, la previsione di tale valutazione costituisce un buon incentivo ad accettare un cambiamento che, è bene ricordarlo, trova la sua legittimazione nella Costituzione.

Per quanto riguarda l'organizzazione, invece, bisogna tener conto che quando i cittadini si attivano non svolgono funzioni amministrative, ma risolvono problemi. Detto in altri termini, non si sostituiscono alle amministrazioni per svolgere funzioni attribuite ad esse dalle leggi, bensì individuano un problema che riguarda la comunità di cui fanno parte e, insieme con altri cittadini e con l'amministrazione, lo risolvono.

Da tutto ciò derivano due conseguenze. In primo luogo, che i cittadini attivi possono intervenire in qualunque campo e fare qualsiasi cosa sia utile alla comunità, salvo esercitare poteri pubblici. Non possono pertanto autorizzare, ordinare, proibire, concedere, sanzionare, né svolgere in generale attività che comportino l'uso del potere pubblico.

In secondo luogo, potendo intervenire a tutto campo, quando i cittadini attivi si rapportano con l'amministrazione comunale non "rispettano", per così dire, le sfere

---

<sup>27</sup>) Gli artt. 5 (Patti di collaborazione), 7 (Patti di collaborazione ordinari) ed 8 (Patti di collaborazione complessi) saranno commentati nel Cap. IV, dedicato appunto ai patti.

di competenza degli uffici. Se un gruppo di abitanti di un quartiere del centro storico propone al comune di stipulare un patto di collaborazione per prendersi cura di una piazzetta al cui interno c'è uno spazio verde, in questo loro intervento possono essere coinvolti diversi uffici, da quello che si occupa del centro storico al verde pubblico, dalla manutenzione degli arredi all'illuminazione, dalla Sovrintendenza alla polizia municipale.

Ciò accade perché normalmente nell'amministrazione pubblica ogni ufficio è responsabile per la tutela di uno specifico interesse pubblico. E' vero che spesso si ha un'eccessiva frammentazione delle competenze con problemi di coordinamento fra i vari uffici, ma si tratta di una distorsione di un modello organizzativo che in teoria dovrebbe garantire maggiore efficienza e professionalità.

Da un lato, dunque, ci sono uffici ciascuno dei quali è competente per il perseguimento di uno specifico interesse pubblico e solo di quello. Dall'altro ci sono cittadini che, intervenendo per curare i beni comuni del territorio in cui vivono, realizzano l'interesse generale.

Si crea una tensione nel rapporto fra i responsabili di uffici che per legge sono settoriali e cittadini che per loro natura possono (e vogliono) intervenire a tutto campo. Ma il problema è solo organizzativo, non funzionale, perché ovviamente anche l'amministrazione, nel suo insieme, persegue l'interesse generale.

E infatti la soluzione a questo problema è organizzativa ed è prevista dal secondo comma dell'art. 6 del Regolamento, che disciplina i profili organizzativi della collaborazione fra cittadini e amministrazione, disponendo che, "al fine di semplificare la relazione con i cittadini", sia creato un apposito *Ufficio per l'amministrazione condivisa* per gestire il "procedimento di realizzazione dell'amministrazione condivisa" con il compito di:

"a) attivare e supportare gli altri uffici comunali nella relazione con i cittadini, nell'individuazione di strumenti di sponsorizzazione e di raccolta fondi, nella definizione dei contenuti dei singoli patti di collaborazione, nella promozione e rendicontazione sociale dei risultati dei patti;

b) raccogliere le proposte di collaborazione avanzate dai cittadini attivi, verificarne e valutarne il contenuto, individuare il dirigente o funzionario responsabile del confronto con il soggetto proponente e della elaborazione condivisa con i cittadini del patto di collaborazione, coordinare i diversi uffici in caso di competenze sovrapposte e comunicare al soggetto proponente il nome del dirigente o funzionario responsabile del procedimento di amministrazione condivisa;



c) monitorare le fasi del processo di formazione ed esecuzione condivisa dei patti di collaborazione;

d) raccogliere i dati necessari per l'elaborazione degli indicatori di processo e di impatto".

#### **4.1. Un'interfaccia amichevole per i cittadini attivi**

Al di là dei compiti attribuiti a questo Ufficio, che possono ovviamente variare, quello che rimane fermo è l'obiettivo fondamentale, "semplificare la relazione con i cittadini". In sostanza, questo ufficio deve evitare che la complessità della struttura amministrativa, inevitabile in un Paese avanzato come il nostro, venga fatta gravare sui cittadini attivi. Se non ci fosse un ufficio apposito i cittadini non saprebbero a chi rivolgersi per presentare le proprie proposte di collaborazione oppure si troverebbero "rimbalzati" da un ufficio all'altro, ognuno dei quali, per i motivi detti sopra, legittimamente potrebbe sostenere la propria mancanza di competenza.

Con il bel risultato che alla fine di un simile, defaticante tour burocratico, i potenziali cittadini attivi rinuncerebbero all'intento di collaborare con l'amministrazione, ritornando alle proprie case frustrati e arrabbiati. E molto probabilmente la loro frustrazione si sfogherebbe sui *social*, con effetti deleteri per l'amministrazione comunale, considerato che i cittadini attivi sono anche elettori. Una doppia sconfitta, per i cittadini ma anche per il comune, che dimostrerebbe in tal modo di non aver capito che i cittadini sono i suoi alleati migliori.

Certamente però i cittadini non sono supplenti, da utilizzare come manodopera gratuita per rimediare alla mancanza di risorse pubbliche. E nemmeno amministrati, che chiedono l'emanazione di un provvedimento che porti loro un vantaggio personale (un'autorizzazione, un sussidio...). E non sono neppure utenti che chiedono l'erogazione di un servizio, perché i cittadini attivi non chiedono, danno.

Portano risorse preziose in termini di tempo, esperienze, idee, competenze, relazioni.

Le portano all'amministrazione per collaborare nell'interesse generale, ma queste risorse non sono dell'amministrazione né per l'amministrazione, sono della comunità e per la comunità. I cittadini attivi si impegnano per vivere meglio, per sé stessi e per gli altri membri della comunità, non per "fare un favore" all'amministrazione, quindi non devono essere scoraggiati dall'impatto con la complessità della burocrazia comunale.

L'amministrazione, come dispone la Costituzione, deve "favorirli", facilitando la loro

preziosa assunzione di responsabilità nell'interesse generale. E il modo migliore per favorirli dal punto di vista organizzativo consiste nel creare fra i cittadini attivi e gli uffici del comune un'interfaccia amichevole, facile e semplice da attivare, come le icone che ormai costituiscono l'interfaccia con i nostri computer o smartphone. L'interfaccia amichevole dei cittadini con l'amministrazione comunale è appunto *l'Ufficio per l'amministrazione condivisa*, un ufficio specializzato nei rapporti con i cittadini attivi, una sorta di "Sportello unico per i cittadini attivi", con un suo spazio ben visibile sul sito internet del comune e uno o più addetti formati in modo specifico per svolgere tale funzione di raccordo.

#### **4.2. Due modelli di Ufficio per l'amministrazione condivisa**

Il ruolo degli addetti agli Uffici per l'amministrazione condivisa è cruciale, perché da loro dipende in gran parte il successo della collaborazione fra cittadini e amministrazione comunale per la cura dei beni comuni.

Esistono infatti due modelli di *l'Ufficio per l'amministrazione condivisa*. Il più semplice,

che ricorda per certi aspetti gli Uffici per le Relazioni con il Pubblico (URP) prevede che l'Ufficio si limiti ad accogliere la proposta di patto di collaborazione per poi smistarla all'area di competenza che, insieme con i cittadini proponenti, co-progetterà il patto di collaborazione. Questa soluzione pone due problemi.

In primo luogo, presuppone che sia possibile individuare un'unica area di competenza per il patto che viene proposto. Ma, per i motivi detti sopra, quasi mai questo è possibile. E' molto più probabile che il patto proposto dai cittadini comporti l'attivazione di più settori dell'amministrazione, con i conseguenti problemi di rapporti fra uffici di settori diversi, di livelli gerarchici diversi, etc.. Tutti problemi che ovviamente non facilitano la collaborazione con i cittadini attivi, che invece avrebbero bisogno di un unico interlocutore, autorevole e competente.

In secondo luogo, questa soluzione presuppone che in tutti i settori amministrativi a cui possono pervenire dall'*Ufficio per l'amministrazione condivisa* le proposte di patti siano presenti le competenze e le doti umane necessarie per collaborare efficacemente con i cittadini attivi. Per co-progettare i patti di collaborazione occorrono infatti competenze specialistiche in materia di progettazione partecipata, facilitazione, ascolto attivo. E inoltre occorrono notevoli doti umane di empatia e capacità di relazione, doti che non tutti, nell'amministrazione comunale, sono te-

nuti ad avere, perché i rispettivi settori di intervento non le richiedono, così come non richiedono competenze specialistiche in materia di progettazione partecipata. E' dunque preferibile il secondo modello di *l'Ufficio per l'amministrazione condivisa*, che prevede che sia questo Ufficio ad assumersi la responsabilità della co-progettazione e poi della gestione dei patti di collaborazione, tenendo i rapporti sia con i settori amministrativi coinvolti nella realizzazione del patto, sia con i cittadini attivi durante tutto il processo di attuazione, per poi verificarne alla fine i risultati.

Si è visto infatti che i comuni che, con una certa continuità, sottoscrivono patti di collaborazione sono proprio quelli dove una unità organizzativa dedicata è chiaramente individuata (Bologna, Trento, Ravenna, Palmi, Genova, Pistoia, Cortona, Milano, per indicarne solo alcuni) e dove meglio sono definite ed efficaci le modalità con le quali ciascun servizio operativo collabora in modo integrato con questa struttura. Difficoltà maggiori nella costruzione dei patti si riscontrano, invece, dove l'Ufficio non è stato costituito oppure dove sono state compiute scelte che lasciano esclusivamente al settore ed all'area di competenza la responsabilità per la co-progettazione e l'attuazione dei patti di collaborazione.

E' in questo secondo modello di *Ufficio per l'amministrazione condivisa* che il ruolo degli addetti all'Ufficio diventa cruciale, molto più di quanto non lo sia nel caso del modello più semplice. Sono loro infatti che rappresentano l'amministrazione nel rapporto con i cittadini attivi, una categoria molto particolare, composta da persone attente, competenti ed esigenti.... persone che spesso sono dei *leaders* nelle rispettive comunità di appartenenza, capaci di influire sulle opinioni ed i comportamenti di decine, a volte centinaia, di altri loro concittadini.

Dovendosi rapportare con questo tipo di persone gli addetti all'*Ufficio per l'amministrazione condivisa* devono avere caratteristiche umane e professionali particolari, diverse da quelle degli altri operatori della pubblica amministrazione. E infatti nei comuni dove il modello dell'amministrazione condivisa è da più tempo radicato si è formata una nuova figura professionale, quella del responsabile dell'*Ufficio per l'amministrazione condivisa*, nonché responsabile del procedimento amministrativo che si conclude con la stipula di un patto di collaborazione.

Deve essere una persona di esperienza e con un'ottima conoscenza del funzionamento dell'amministrazione e delle sue dinamiche interne, fornita di spiccate doti di empatia e capacità di relazione. Spesso il responsabile dell'Ufficio è anche specificamente formato in materia di progettazione partecipata, facilitazione, ascolto attivo e, in generale, dotato di tutte le competenze necessarie per relazionarsi efficacemente da un lato con i cittadini attivi, dall'altro con i colleghi dei settori ope-

rativi, quelli che poi concretamente devono intervenire nella realizzazione dei patti. Considerate le dinamiche interne alle amministrazioni questo secondo aspetto è particolarmente delicato, perché se non è gestito bene gli addetti agli *Uffici per l'amministrazione condivisa* si ritrovano nella scomoda posizione di "parafulmini" delle ire dei cittadini firmatari dei patti, insoddisfatti per i ritardi o le resistenze degli uffici operativi coinvolti nella realizzazione dei patti stessi.

Per ottenere che questi ultimi uffici collaborino convintamente all'attuazione dei patti di collaborazione è necessario ovviamente che il responsabile dell'*Ufficio per l'amministrazione condivisa* abbia buoni rapporti con gli omologhi responsabili di uffici nei settori operativi dell'amministrazione. Ma, oltre a questo, è indispensabile che il responsabile di questo Ufficio sia investito formalmente di poteri e rango tali da consentirgli di superare le resistenze interne nei confronti dei patti di collaborazione e della loro attuazione. Sotto questo profilo, la collocazione di tale Ufficio all'interno dell'organigramma comunale è un segnale dell'importanza che alla sua funzione attribuiscono i vertici politici ed amministrativi, ma anche una condizione per la sua efficacia.

L'ideale, anche sulla base dell'esperienza, è rappresentato dalla collocazione di tale Ufficio in una posizione molto vicina al Direttore Generale ed al Sindaco, non alle dipendenze di un assessore perché il ruolo dell'*Ufficio per l'amministrazione condivisa* è trasversale a tutte le funzioni ed a tutti gli uffici. Deve pertanto essere in una posizione, anche dal punto di vista organizzativo, che gli consenta di muoversi a tutto campo, senza che il suo intervento sia percepito come un'indebita intromissione di un settore nelle attività di un altro settore.

Naturalmente nelle grandi città, oltre ad un *Ufficio* centrale con funzioni soprattutto di coordinamento, sarà necessario avere *Uffici per l'amministrazione condivisa* decentrati, tanti quanti sono i municipi (intesi come articolazioni decentrate dell'amministrazione comunale), in modo da facilitare il più possibile il contatto con i cittadini e con le problematiche del territorio.

Questi aspetti, che possono sembrare anche troppo pratici, sono invece importanti perché questo Ufficio, come s'è detto, dovrebbe essere l'interfaccia amichevole fra i cittadini attivi e la complessità della burocrazia comunale. Ma se non ha poteri sufficienti a ottenere le risposte che i cittadini attivi si aspettano dall'amministrazione in cambio della propria disponibilità a prendersi cura dei beni comuni, il responsabile di questo Ufficio rischia di essere schiacciato fra la rabbia di cittadini delusi e le resistenze di una burocrazia diffidente.

Insomma, il responsabile dell'*Ufficio per l'amministrazione condivisa* deve essere in grado, una volta sottoscritto un patto di collaborazione, di ottenerne il rispetto non solo e non tanto da parte dei cittadini (che si suppone abbiano tutto l'interesse a rispettare gli impegni presi, visto che sono loro che hanno preso l'iniziativa), quanto da parte degli altri uffici del comune.

Per ottenere questo risultato, come s'è detto, è indispensabile una forte legittimazione da parte sia del vertice politico (sindaco e giunta), sia del vertice amministrativo (direttore generale). A tutti i dipendenti comunali, ma in particolar modo a quelli che operano nei settori più a contatto con i cittadini attivi, deve essere spiegato molto chiaramente che l'attuazione dei patti di collaborazione è una priorità assoluta per gli eletti al vertice del comune, che anche su questo impegnano la propria credibilità al momento della rielezione.

E poi deve essere spiegata anche un'altra cosa. E cioè che nei comuni dove l'amministrazione condivisa è radicata da anni la collaborazione con i cittadini non rappresenta affatto un onere aggiuntivo per le strutture amministrative, anzi, al contrario, rappresenta una risorsa in più oltre a quelle tradizionali. Vi sono comuni dove i patti di collaborazione ormai sono strumenti di uso comune, al pari se non di più di quelli tradizionali, perché consentono di risolvere problemi e affrontare criticità non risolvibili secondo il paradigma tradizionale.

### **4.3. La logica dell'alleanza**

Se il comune, come spesso accade, è troppo piccolo oppure non ha personale sufficiente per potersi permettere un ufficio specializzato, si può in vari modi applicare la logica dell'alleanza, tipica dell'amministrazione condivisa. Innanzitutto, per esempio, si può immaginare un *Ufficio per l'amministrazione condivisa* gestito in collaborazione fra comuni contigui, in modo che sia l'Ufficio, sia il suo responsabile, siano il punto di riferimento dei cittadini attivi di più comuni dello stesso territorio.

Uno sviluppo di questo modello organizzativo potrebbero essere, in alcune realtà locali, le "Reti per l'Amministrazione Condivisa", formate da comuni i cui territori comprendono beni comuni per i quali i confini amministrativi non hanno significato. Sono comuni che sorgono intorno allo stesso lago, oppure lungo lo stesso fiume, oppure in una valle ben delimitata, e così via. In questi casi si potrebbe creare un ufficio itinerante per l'amministrazione condivisa, con base presso il comune più grande, che periodicamente si installa negli uffici degli altri comuni della Rete e apre il suo sportello ai cittadini attivi degli altri comuni. E' vero che gran parte della

procedura che porta alla sottoscrizione di un patto di collaborazione può avvenire online, attraverso il sito del comune. Ma è fondamentale garantire in ogni momento la possibilità di un incontro fra i cittadini proponenti e il funzionario preposto all'*Ufficio per l'amministrazione condivisa*.

Da questa soluzione che sembra meramente organizzativa può derivare un interessante sviluppo sociale e culturale che dimostrerebbe quello che da tempo andiamo dicendo, cioè che i beni comuni non soltanto non hanno colore politico, ma nemmeno conoscono confini, amministrativi o di altro genere.

Supponiamo (ma è un [caso reale](#)) che vi sia un lago intorno al quale vi sono tre comuni, che tutti e tre adottino in contemporanea il Regolamento e decidano di dotarsi di un *Ufficio per l'amministrazione condivisa* itinerante e gestito insieme da tutti e tre. A quel punto potrebbero introdurre nel testo dei rispettivi regolamenti una disposizione che permetta ai cittadini di ciascun comune della Rete di stipulare patti di collaborazione "incrociati", per così dire, per prendersi cioè cura delle parti del bene comune intorno a cui è nata la Rete (il lago, il fiume, etc.) anche se ricadenti nel territorio degli altri due comuni.

In sostanza, in questo caso vi sarebbero tre comuni con tre Regolamenti identici, un unico *Ufficio per l'amministrazione condivisa*, un unico grande oggetto di cura, il "bene comune" presente nel territorio di tutti e tre i comuni ed un'unica grande comunità di cittadini attivi che si prendono cura del bene comune lago, fiume, valle, etc., travalicando i confini delle rispettive amministrazioni e superando rivalità e campanilismi in nome dell'interesse da tutti condiviso a mantenere in buone condizioni il lago, il fiume, etc.

#### **4.4. Gli Uffici "ibridi"**

La logica dell'alleanza si può applicare anche in un altro modo, cioè oltre che ai rapporti fra amministrazioni anche ai rapporti con le organizzazioni della società civile. Se infatti uno degli obiettivi del Regolamento consiste nel liberare le energie presenti nelle nostre comunità locali, allora perché non utilizzare queste energie anche per far funzionare l'*Ufficio per l'amministrazione condivisa*, che ha un ruolo così importante nell'applicazione del Regolamento? In sostanza, perché non immaginare che tale [Ufficio](#) sia anch'esso "condiviso" grazie alla presenza al suo interno di esponenti della società civile organizzata? In tal modo si favorirebbe l'incontro tra le competenze dei dipendenti e quelle presenti all'interno della comunità moltiplicando e "ibridando" conoscenze, esperienze e metodologie nelle attività di

cura dei beni comuni.

La presenza di organizzazioni del Terzo Settore in Italia è capillare, ovunque vi sono organizzazioni i cui dirigenti potrebbero coadiuvare il funzionario responsabile dell'*Ufficio per l'amministrazione condivisa* nello svolgimento dell'istruttoria che necessariamente precede la stipula dei patti di collaborazione, nell'acquisizione di informazioni e in generale nelle attività che si svolgono sul territorio. In questo modo fin dalla presentazione delle proposte di patti di collaborazione si avrebbe quella "condivisione di responsabilità" di cui il patto è poi l'espressione formale.

Ovviamente le funzioni e le responsabilità di queste persone andrebbero disciplinate con attenzione, anche per evitare l'assunzione di ruoli impropri o asimmetrie informative fra associazioni. Ma basterebbe per esempio prevedere una turnazione periodica nella presenza di tali esponenti della società civile all'interno dell'Ufficio, insieme con il massimo di trasparenza di tutte le attività, per ridurre tali rischi.

## **5. Come la Repubblica "favorisce" i cittadini attivi**

Le attività nell'amministrazione condivisa sono svolte sia dai cittadini attivi sia dall'amministrazione. La sussidiarietà è infatti un principio eminentemente [relazionale](#) e l'amministrazione condivisa, che di tale principio è la traduzione sul piano amministrativo, è anch'essa per definizione un modello fondato sulla collaborazione fra due soggetti, entrambi indispensabili affinché l'amministrazione condivisa possa esistere e quindi, di conseguenza, entrambi indispensabili affinché la sussidiarietà sia concretamente realizzata.

Sono infatti i cittadini e le amministrazioni (in particolare i comuni), i soggetti che fanno vivere quel principio e che dunque fanno vivere la Costituzione. Essi sono, a tutti gli effetti, soggetti "costituenti", soggetti della Costituzione vivente. Ma, fra i due, quelli veramente indispensabili sono i cittadini.

Se infatti i cittadini non realizzano quelle "autonome iniziative per lo svolgimento di attività di interesse generale" di cui parla l'art. 118, ultimo comma, l'amministrazione pubblica non ha nulla da "favorire", secondo quanto prescrive la Costituzione. Detto in altri termini, la sussidiarietà è un principio costituzionale che per vivere ha bisogno di noi cittadini.

Se noi ci attiviamo, l'amministrazione pubblica può "favorire" le nostre attività di interesse generale e quindi la sussidiarietà vive e produce i suoi effetti. Ma se non ci attiviamo l'amministrazione da sola non può far vivere la sussidiarietà. Può e deve svolgere i propri compiti sulla base del paradigma tradizionale, emanando

provvedimenti ed erogando servizi, ma questa è un'altra cosa rispetto all'amministrazione condivisa.

Ne deriva che le amministrazioni dovrebbero avere un atteggiamento propositivo, non attendista nei confronti delle iniziative dei cittadini, stimolando l'emersione delle energie nascoste nelle rispettive comunità, svolgendo così quel ruolo di "facilitatore" e "moltiplicatore" delle risorse di cui sono portatori i cittadini che la Costituzione riconosce loro quando dispone che "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" (art. 118, ultimo comma).

Concretamente, avere un atteggiamento propositivo vuol dire per esempio per un comune co-progettare le proprie politiche insieme con i cittadini attivi, intersecando partecipazione e sussidiarietà, democrazia partecipativa e patti di collaborazione, facilitando così da parte dei cittadini l'assunzione di responsabilità nell'interesse generale.

Ma vuol dire anche formare il proprio personale, a tutti i livelli, affinché sappia affiancare alle professionalità tradizionali le nuove competenze necessarie per amministrare *insieme con i* (e non soltanto *per conto dei*) cittadini. Vuol dire organizzare nel modo migliore l'*Ufficio per l'amministrazione condivisa* e le altre articolazioni organizzative per facilitare il rapporto con i cittadini attivi, ma anche approvare normative che facilitino l'applicazione del principio di sussidiarietà, com'è appunto il caso del Regolamento per l'amministrazione condivisa.

Avere un ruolo di "facilitatore" nei confronti dei cittadini attivi vuol dire anche che il comune semplifica le procedure "che i cittadini devono sostenere per l'ottenimento dei permessi, comunque denominati, strumentali alla realizzazione dei patti di collaborazione" (art. 12, 1° comma del Regolamento), per esempio riducendo i tempi dell'istruttoria, semplificando la documentazione necessaria alla stipula del patto o individuando "modalità semplificate per lo scambio di informazioni fra i cittadini attivi e l'amministrazione" (art. 12, 2° comma).

Semplificare i rapporti fra cittadini e amministrazione dovrebbe essere uno degli obiettivi prioritari di chi governa, sempre, perché le pubbliche amministrazioni dovrebbero essere, nel rispetto delle leggi, un sostegno ai cittadini ed ai soggetti economici, che danno lavoro e producono reddito. Invece spesso il timore di assumersi responsabilità produce quelle interpretazioni formalistiche della normativa che tutelano dirigenti e funzionari, ma ostacolano cittadini e imprenditori.



Si è chiamato questo atteggiamento “burocrazia difensiva”. Ma è un’espressione assurda, figlia di una degenerazione nel rapporto fra amministrazione pubblica e cittadini, perché la burocrazia non deve difendersi, deve *servire*, non nel senso di *essere al servizio* di qualcuno, ma nel senso di *essere utile* a tutti, come recita l’art. 98 della Costituzione: “I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione”.

La semplificazione amministrativa è poi addirittura “dovuta” nei confronti dei cittadini attivi, che come s’è già detto all’amministrazione non chiedono nulla, se non di essere sostenuti nel prendersi cura dei beni comuni, migliorando la vita di tutti. Complicare le loro vite con inutili adempimenti e controlli, oltre ad essere offensivo ed ingiusto nei loro confronti, è da parte dell’amministrazione comunale anche stupido, secondo la *Terza Legge della stupidità* di Carlo Maria Cipolla: “Una persona stupida è una persona che causa un danno a un’altra persona o gruppo di persone senza nel contempo realizzare alcun vantaggio per sé o addirittura subendo una perdita”.<sup>28</sup>

Infine, avere un ruolo di “facilitatore” vuol dire anche che il comune può “assumere direttamente, nei limiti delle risorse disponibili, oneri per la realizzazione di azioni e interventi nell’ambito di patti di collaborazione ordinari e complessi” (art. 10, 1° comma del Regolamento) oppure può “stipulare apposite polizze assicurative per la copertura dei rischi derivanti dalle attività previste dai patti di collaborazione, a favore sia di cittadini associati, sia di cittadini singoli purché inseriti in un apposito registro” (2° comma), impegnandosi anche “a favorire la copertura assicurativa dei cittadini attivi attraverso la stipulazione di convenzioni quadro con operatori del settore assicurativo che prevedano la possibilità di attivare le coperture su richiesta, a condizioni agevolate e con modalità flessibili e personalizzate” (3° comma).

## 5.1. Non si danno soldi ai cittadini attivi

Insomma, ci sono tanti modi con cui le amministrazioni comunali possono “favorire” le autonome iniziative dei cittadini, a seconda della sensibilità politica e della capacità di innovazione delle singole amministrazioni comunali e alcuni fra questi sono disciplinati dagli artt. 10 – 15 del Regolamento, che vedremo nelle prossime pagine.

Ma un modo è escluso categoricamente dall’art. 10, 4° comma del Regolamento, quando dispone che: “Nell’ambito dei patti di collaborazione, l’Amministrazione

---

28) Carlo M. Cipolla, *Le leggi fondamentali della stupidità umana*, Bologna, Il Mulino, 1976.

non può in alcun modo destinare contributi in denaro a favore dei cittadini attivi". Questo punto è fondamentale per evitare che sia stravolto lo spirito con cui i cittadini si attivano per prendersi cura dei beni comuni. I cittadini attivi sono persone che, pur mobilitandosi in prima istanza per soddisfare il bisogno "egoistico" di vivere meglio in paesi o città più pulite, più in ordine, più belle, lo fanno però assumendosi autonomamente delle responsabilità e mettendo a disposizione della comunità risorse proprie di ogni genere per migliorare la qualità della vita di tutti, anche di coloro che, del tutto legittimamente, non vogliono o non possono prendersi cura dei beni comuni. In più, come si è detto, i cittadini attivi producono un valore aggiunto invisibile e prezioso, che nessun altro può produrre in questo modo, in quanto prendendosi cura dei beni comuni insieme con altri cittadini essi rafforzano i legami di comunità, producono coesione sociale, senso di appartenenza e aumentano il capitale sociale complessivo del Paese.

I cittadini attivi sono persone autonome, responsabili e solidali, il cui impegno per la cura dei beni comuni è motivato dal desiderio di vivere meglio, sentirsi utili, stare insieme allegramente, riappropriarsi di spazi e beni pubblici, partecipare alla vita pubblica, uscire dalla solitudine ... ma certamente non dal desiderio di guadagno. Anzi, spesso ci rimettono del proprio, sia in termini di tempo, costo degli spostamenti, etc., sia in termini economici, per esempio per l'acquisto dei materiali e degli strumenti di lavoro, se il comune non li aiuta.

Che lo spirito della collaborazione fra cittadini e amministrazioni sia questo lo conferma l'art. 4, 4° comma, che dispone che "Le attività di cura, rigenerazione e gestione condivisa dei beni comuni svolte dai cittadini attivi *non comportano in alcun modo la costituzione di un rapporto di lavoro con il Comune, né danno vita ad un rapporto di committenza da parte del Comune ai soggetti realizzatori*". Questa disposizione è ovviamente volta soprattutto ad evitare che qualcuno possa pensare di usare la partecipazione ai patti di collaborazione per pretendere di essere assunto dal Comune. Ma è anche al tempo stesso una conferma che le motivazioni che spingono i cittadini attivi a mobilitarsi nell'interesse della loro comunità non sono di tipo economico, perché ciò è escluso in radice sia dall'art. 10, 4° comma, sia da questo art. 4, 4° comma.<sup>29</sup>

---

29) Tutto ciò presuppone, ovviamente, cittadini senza preoccupazioni economiche, in grado di mobilitarsi in maniera disinteressata per la cura dei beni comuni. Ci sono però molte persone che, anche a causa della crisi provocata dal Covid - 19, sono purtroppo in condizioni molto difficili dal punto di vista economico e sociale. Per venire incontro a queste persone e coinvolgerle in attività, come quelle di cura dei beni comuni, che servirebbero anche a farle sentire parte di una comunità, abbiamo ipotizzato un modo innovativo di usare i patti di collaborazione rispetto

Tuttavia, proprio perché è consapevole del valore anche economico del tempo, delle competenze, della conoscenza del territorio, delle relazioni, etc. che i cittadini attivi apportano nella cura dei beni comuni, il Regolamento pur vietando l'erogazione diretta di contributi in denaro ai cittadini attivi, consente invece che "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 possa prevedere l'attribuzione di vantaggi economici a favore dei cittadini attivi, quali, a mero titolo esemplificativo:

- a) l'uso a titolo gratuito di immobili di proprietà comunale;
- b) l'attribuzione all'amministrazione delle spese relative alle utenze;
- c) l'attribuzione all'amministrazione delle spese relative alle manutenzioni;
- d) la disponibilità a titolo gratuito di beni strumentali e materiali di consumo necessari alla realizzazione delle attività previste" (art. 10, 5° comma).

La logica sottostante queste disposizioni è quella già messa in luce più sopra, ovvero la consapevolezza che, poiché le risorse di ogni genere introdotte nel sistema dai cittadini attivi hanno un valore non soltanto sociale, ma anche economico, è come se essi contribuissero alle casse comunali due volte: da un lato, direttamente attraverso il pagamento delle imposte comunali; dall'altro, indirettamente, attraverso le attività di cura dei beni comuni.

Sono come già detto attività integrative, non sostitutive, di quelle che deve svolgere l'ente pubblico. Ma hanno comunque un valore economico, se non altro perché consentono all'amministrazione comunale di utilizzare in altro modo e su altri fronti le risorse pubbliche così risparmiate. Sotto questo profilo potrebbe essere interessante, laddove ce ne siano le condizioni, utilizzare il bilancio sociale anche come strumento per valutare e valorizzare le attività di cura dei beni comuni svolte dai cittadini attivi.

E' comunque corretto riconoscere il valore anche economico degli interventi di cura dei beni comuni effettuati dai cittadini nell'ambito dei patti di collaborazione e cercare di bilanciarlo con vantaggi economici indiretti, quali per esempio l'uso a titolo gratuito di immobili di proprietà comunale. A condizione naturalmente che tali immobili siano utilizzati per fini di interesse generale, non unicamente per farci

---

alle esperienze fatte finora, per cui v. cap. IV.

la sede dell'associazione o del comitato.<sup>30</sup>

## 5.2. Agevolazioni e altri vantaggi

Sempre la stessa logica giustifica le altre forme di sostegno ai cittadini attivi previste dall'art. 11, utilizzando come strumenti canonici i tributi locali. Il primo comma di tale articolo dispone che il Comune possa "disporre esenzioni di specifici tributi per attività poste in essere nell'ambito dei patti di collaborazione", mentre il quinto comma prevede che il Comune possa "disporre 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". In questo caso anziché attribuire vantaggi economici indiretti ai cittadini attivi, come nel caso dell'art. 10, 5° comma, il Regolamento prevede un vantaggio diretto derivante da esenzioni o agevolazioni in materia di tributi locali.

L'applicazione della disposizione di cui all'art. 10, 5° comma, non richiede una previa valutazione del valore economico delle attività svolte dai cittadini attivi e quindi non pone problemi applicativi, al contrario delle disposizioni di cui all'art. 11, 1° e 5° comma, che pongono notevoli problemi per la loro attuazione.

E' molto difficile infatti valutare con esattezza il valore economico degli interventi dei cittadini attivi per la cura dei beni comuni e di conseguenza è altrettanto difficile calcolare l'entità delle "esenzioni ed agevolazioni" da riconoscere ai cittadini ed alle formazioni sociali di cui all'art. 11, 1° e 5° comma. Inoltre, anche ammesso che si riesca a calcolare con una certa precisione l'entità di tali esenzioni ed agevolazioni, il loro riconoscimento rischia di violare il principio di imparzialità, creando tensioni fra i cittadini e lasciando spazi molto ampi alla discrezionalità dell'amministrazione.

Al momento, dunque, le disposizioni di cui all'art. 11, 1° e 5° comma, sono da considerarsi un riconoscimento purtroppo solo teorico del valore anche economico delle attività di cura dei beni comuni svolte dai cittadini attivi. Ma quando gli strumenti di analisi e misurazione economica di tali attività saranno più precisi sarà interessante provare ad applicarli e verificarne gli effetti.

Infine, sempre l'art. 11 prevede che "Le attività svolte nell'ambito dei patti di collaborazione che richiedono l'occupazione di suolo pubblico sono escluse dall'applicazione"

---

30) Nella stessa direzione va l'art. 10 - *Attribuzione di vantaggi economici e altre forme di sostegno* del "Regolamento sull'amministrazione condivisa dei beni comuni", Regione Lazio, 20 febbraio 2020.

cazione del canone del Regolamento C.O.S.A.P. (Canone Occupazione Spazi e Aree Pubbliche), in quanto attività assimilabili a quelle svolte dal Comune per attività di pubblico interesse” (2° comma). Alla stessa stregua “Non costituiscono esercizio di attività commerciale, agli effetti delle esenzioni ed agevolazioni previste dal Regolamento C.O.S.A.P. e per l’applicazione del relativo canone, le raccolte pubbliche di fondi svolte per la realizzazione 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° comma).

In questo caso la logica è evidente: le attività svolte dai cittadini attivi per la cura dei beni comuni non sono attività commerciali, non perseguono fini di lucro e anzi mirano al perseguimento dell’interesse generale, pertanto sarebbe non soltanto assurdo, ma anche contrario al dettato costituzionale (i poteri pubblici devono “favorire” i cittadini attivi) sottoporle al pagamento dell’imposta per l’occupazione di suolo pubblico, come se fossero un bar o un ristorante che occupa uno spazio pubblico ricavandone un vantaggio economico.

## **6. La legge n.10/2019 della Regione Lazio**

Si è detto sopra che in questo momento storico per la realizzazione del principio costituzionale di sussidiarietà bisogna partire dalla Costituzione, passare attraverso i regolamenti comunali per l’amministrazione condivisa dei beni comuni, per poi tradurre il principio in interventi concreti di cura dei beni comuni grazie ai patti di collaborazione.

Vi è però una regione che è recentemente intervenuta a colmare il vuoto legislativo a livello regionale con una normativa che presenta diversi aspetti innovativi, la legge n. 10, 26 giugno 2019 della Regione Lazio, intitolata molto significativamente “Promozione dell’amministrazione condivisa dei beni comuni”.<sup>31</sup>

Il primo comma dell’art. 3 dispone che “Le politiche regionali sono improntate alla collaborazione civica tra cittadini e amministrazione per lo svolgimento di attività d’interesse generale secondo i principi di sussidiarietà e di semplificazione amministrativa”. La collaborazione fra cittadini e amministrazione diventa così il principio

---

31) Allegato B

generale cui devono ispirarsi tutte le politiche della regione Lazio, un'affermazione che in termini così netti non si era mai vista in una norma di legge.

In particolare, poi, la legge prevede che nell'attuazione dell'art. 118, ultimo comma la Regione possa svolgere un duplice ruolo.

In primo luogo, in qualità di soggetto che stipula patti di collaborazione con i cittadini attivi del Lazio per la cura dei beni comuni di proprietà della Regione.<sup>32</sup> La legge del Lazio innova anche sotto questo profilo, perché non è soltanto la Regione l'interlocutrice dei cittadini attivi nella stipulazione dei patti, in quanto l'art. 3, 3° comma della legge dispone che anche "gli enti strumentali e le società controllate" dalla Regione debbano promuovere e realizzare "azioni di amministrazione condivisa per la cura, la rigenerazione, la valorizzazione e la gestione dei beni comuni mediante la stipulazione dei patti di collaborazione". Questo significa che nel Lazio si possono sottoscrivere patti di collaborazione anche con soggetti strumentalmente connessi alle funzioni di competenza della Regione ma dotati di propria autonomia, persino qualora abbiano veste societaria.

I beni regionali potenzialmente oggetto dei patti sono indicati all'art. 5 del Regola-

---

32) Art. 1, 2° comma. Ai fini di cui al comma 1, la presente legge:

- a) disciplina l'amministrazione condivisa dei beni comuni e sostiene l'impegno dei cittadini nella loro cura;
- b) prevede percorsi formativi idonei a diffondere la cultura della collaborazione civica per la tutela dei beni comuni e a favorire la qualificazione professionale degli operatori della pubblica amministrazione;
- c) istituisce, nell'ambito della piattaforma digitale regionale dati, una sezione denominata "Amministrazione condivisa dei beni comuni";
- d) individua principi per l'adozione del regolamento regionale avente ad oggetto la disciplina delle forme di collaborazione tra l'amministrazione regionale e i cittadini, finalizzate alla cura, alla rigenerazione e alla gestione condivisa dei beni comuni nonché per la definizione da parte della Giunta regionale di linee guida per l'adozione da parte degli enti locali dei rispettivi regolamenti;
- e) istituisce un elenco regionale telematico dei regolamenti degli enti locali sull'amministrazione condivisa;
- f) prevede disposizioni per l'attribuzione di vantaggi economici o altre forme di sostegno nell'ambito del patto di collaborazione;
- g) prevede contributi a favore dei cittadini attivi e degli enti locali, le loro articolazioni territoriali, società controllate ed enti strumentali, che hanno favorito iniziative di cura dei beni comuni promosse e realizzate, anche attraverso l'adozione di un regolamento sull'amministrazione condivisa;
- h) accompagna e promuove attività di partecipazione dei cittadini nella cura, nella rigenerazione e nella gestione condivisa dei beni comuni anche attraverso attività di micromecenatismo e *crowdfunding*.

mento.<sup>33</sup> Si tratta di quei “beni immobili, con particolare riguardo a quelli indisponibili e a quelli in stato di parziale o totale disuso o deperimento che, per ubicazione, caratteristiche strutturali e destinazione funzionale, si prestano ad interventi di cura, gestione condivisa e rigenerazione da realizzarsi mediante patti di collaborazione”. Rientrano fra questi beni anche quelli di [proprietà degli enti strumentali](#) e delle società controllate dalla Regione (2° comma), nonché “gli immobili confiscati alla criminalità organizzata ed acquisiti al patrimonio indisponibile della Regione” (3° comma). Naturalmente anche i cittadini “possono proporre alla Regione, che ne verificherà la coerenza rispetto alle proprie finalità, ulteriori immobili da inserire nell’elenco di cui al comma 1” (4° comma).

Oltre a poter stipulare direttamente patti di collaborazione per la cura dei propri beni (ed è la prima regione a poterlo fare), la Regione Lazio contribuisce all’attuazione del principio di sussidiarietà anche in qualità di soggetto che sostiene i comuni che intendono applicare il modello dell’amministrazione condivisa, adottando il Regolamento per la cura dei beni comuni. Uno degli strumenti che la Regione può utilizzare per svolgere tale ruolo consiste nel mettere a disposizione dei comuni del Lazio delle “linee guida” per la redazione e l’approvazione dei regolamenti per l’amministrazione condivisa, ispirate ai principi contenuti nell’art. 6 della legge.

Un altro modo con cui la Regione può svolgere il proprio ruolo per così dire di “tutor” nei confronti dei comuni, soprattutto di quelli più piccoli, consiste nell’organizzare attività di formazione rivolte sia a funzionari regionali e locali, sia ai cittadini ed alle scuole, secondo quanto previsto dall’art. 4 della legge. Ma sono previsti anche strumenti di sostegno di carattere economico, come la possibilità per le amministrazioni che sottoscrivono i patti di accedere a fondi regionali o ad altri vantaggi economici (art. 8) e contributi a favore sia degli enti locali, sia anche, direttamente, a favore dei municipi e dei singoli cittadini, a patto che abbiano favorito iniziative di cura dei beni comuni (art. 9).

Infine, la legge prevede l’istituzione di un elenco regionale telematico dei regolamenti approvati dagli enti locali e la creazione di una piattaforma digitale facilmente accessibile per la conoscenza e lo scambio delle esperienze in ambito regionale (art. 7).

---

33) Art. 5 - *Elenco dei beni immobili*, “Regolamento sull’amministrazione condivisa dei beni comuni”, Regione Lazio, 20 febbraio 2020, Bollettino Ufficiale della Regione Lazio n. 15.

## CAP. IV – I PATTI DI COLLABORAZIONE

### 1. I patti per la cura dei beni comuni

Il percorso per arrivare concretamente a prendersi cura dei beni comuni si articola in tre passaggi, dall'art. 118 ultimo comma della Costituzione al Regolamento e infine ai [patti di collaborazione](#). Ognuno di questi snodi è indispensabile e l'uno rinvia necessariamente all'altro, in una circolarità di relazioni che a sua volta è una delle caratteristiche principali della sussidiarietà.

Senza il Regolamento infatti il principio di sussidiarietà avrebbe continuato ad essere inapplicato, come era successo dal 2001 al 2014, ma a sua volta il Regolamento è legittimato dall'essere fondato sulla Costituzione.

Senza i patti il Regolamento sarebbe inefficace, ma i patti senza il Regolamento sarebbero per così dire "vulnerabili", perché mancherebbe loro quel quadro di principi e di regole fornito dal Regolamento che li protegge e li rende più efficaci. Il processo politico e istituzionale che in un comune porta all'adozione del Regolamento è fondamentale per creare nell'opinione pubblica e nell'amministrazione la consapevolezza del passaggio che si sta per fare dal modello di amministrazione tradizionale all'amministrazione condivisa, fondata sulla collaborazione e la fiducia reciproca fra cittadini e amministrazione comunale. Gli incontri pubblici con la cittadinanza, le audizioni nelle commissioni consiliari, gli incontri con la giunta, gli assessori ed i dirigenti che in genere precedono l'approvazione in consiglio comunale del Regolamento sono altrettante tappe di un percorso di crescita collettiva che, una volta approvato in consiglio il Regolamento, ne consentirà un'applicazione più efficace e consapevole.

I patti sono il cuore del Regolamento, lo strumento giuridico che trasforma le capacità nascoste degli abitanti di una città o di un borgo in interventi di cura dei beni comuni che migliorano la vita di tutti, compresi coloro che (del tutto legittimamente) preferiscono non attivarsi. Anche se concretamente può accadere che i cittadini si mobilitino e stipolino patti di collaborazione per intervenire in situazioni trascurate dall'amministrazione, il loro obiettivo come si è già detto più volte non è tanto o solo quello di supplire a deficienze delle amministrazioni quanto quello di sprigionare energie nuove per affrontare meglio la complessità delle sfide che il mondo attuale pone a tutti, amministrazioni pubbliche e cittadini.



I rapporti che si instaurano fra cittadini e amministrazioni sulla base dei patti sono rapporti fra soggetti autonomi, distinti, ciascuno dei quali mantiene la propria identità, il proprio ruolo e si assume le proprie responsabilità, dando vita non ad una nuova struttura, bensì ad una funzione di interesse generale svolta in modo nuovo, utilizzando il modello dell'amministrazione condivisa anziché quello tradizionale. Cittadini attivi e amministrazione rimangono distinti ed autonomi, ma il risultato del loro interagire rappresenta un diverso modo di perseguire l'interesse generale, cioè un diverso modo di amministrare.

## **2. I patti come fonti del diritto**

L'art. 118, ultimo comma, della Costituzione prevede che i poteri pubblici "favoriscano le autonome iniziative dei cittadini per lo svolgimento di attività di interesse generale", ma non dice come individuare tali attività, né come "favorire" i cittadini attivi. I patti di collaborazione rispondono ad entrambe le questioni.

In primo luogo, essi costituiscono il momento di individuazione dell'interesse generale nel caso concreto, il "luogo" virtuale in cui cittadini e amministrazione insieme definiscono cosa è nell'interesse generale della comunità e come perseguirlo, con quali strumenti, mezzi, procedure, etc..

Normalmente, infatti, quando l'amministrazione pubblica agisce all'interno del modello tradizionale fondato sul paradigma bipolare, è l'amministrazione stessa che, interpretando la normativa, individua nell'ambito del procedimento amministrativo l'interesse pubblico nel caso concreto. Quando invece agisce all'interno del modello dell'amministrazione condivisa, fondato sul nuovo paradigma sussidiario, l'individuazione dell'interesse generale nel caso concreto è condivisa con i cittadini che sottoscrivono il patto di collaborazione.

Tale individuazione avviene all'interno del patto seguendo le regole del procedimento amministrativo, disciplinato dalla [legge n. 241/1990](#) e successive modificazioni. Vi è dunque la fase dell'iniziativa, consistente nella proposta di stipulare un patto di collaborazione presentata dai cittadini all'amministrazione, a cui seguono la fase istruttoria e quella decisoria, che nei patti coincidono con le attività di co-progettazione svolte congiuntamente dai cittadini firmatari del patto e dall'amministrazione, durante le quali appunto viene individuato l'interesse generale nel caso concreto, che si concludono poi con la fase dell'implementazione del patto.

In secondo luogo, essendo i patti "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” (art. 5 del Regolamento), essi consentono di “tradurre”, per così dire, il generico verbo “favoriscono” usato dalla Costituzione nelle precise indicazioni contenute nei patti riguardanti soggetti, obiettivi, strumenti, procedure, controlli, etc..

Quello dei patti è un piano diverso, più operativo, rispetto alle modalità ed agli strumenti che si sono visti nel capitolo precedente con cui le amministrazioni possono “favorire” i cittadini attivi sul piano per così dire “strutturale”, cioè sul piano dell’organizzazione, delle procedure, della formazione del personale, dei vantaggi economici e in generale creando le condizioni affinché i cittadini possano prendersi cura dei beni comuni nel modo migliore e con i migliori risultati.<sup>34</sup> Ma ovviamente i due piani, quello strutturale e quello operativo, sono intrecciati e l’uno rimanda all’altro.

Sia nell’individuazione condivisa dell’interesse generale nel caso concreto, sia nella definizione anch’essa condivisa delle regole che disciplinano il rapporto di collaborazione fra cittadini e amministrazione per la cura dei beni comuni, i patti producono diritto, dunque sono fonti del diritto pubblico.

Quando i cittadini attivi sottoscrivono un patto di collaborazione essi non stanno esercitando un potere, né stanno ottemperando ad un dovere, bensì stanno esercitando una nuova forma di libertà, responsabile e solidale, riconosciuta loro dall’art. 118, ultimo comma. Stanno applicando il principio di sussidiarietà e stanno facendo vivere la Costituzione, insieme con l’amministrazione.

Nel sistema del Diritto privato è normale che la produzione del diritto derivi direttamente dall’esercizio dell’autonomia dei privati. L’introduzione nel nostro ordinamento del principio di sussidiarietà e la sua “traduzione” mediante i patti di collaborazione in concrete iniziative per la realizzazione dell’interesse generale consente a questa nuova forma di libertà, riconosciuta ai cittadini dalla Costituzione, di produrre anch’essa diritto nell’ambito del sistema del Diritto pubblico. Non soltanto, dunque, il legislatore, i giuristi o gli operatori del diritto (giudici, amministratori, funzionari pubblici), ma anche i cittadini mediante i patti possono produrre, insieme con l’amministrazione, diritto. Nel modello dell’amministrazione condivisa cittadini e amministrazione, sulla base del principio di sussidiarietà e del *Regolamento per l’amministrazione condivisa*, co-producono le regole che disciplinano la loro collaborazione per la cura dei beni comuni. Ma, a differenza delle migliaia di norme che nel nostro Paese soffocano la vita di cittadini e imprese, queste sono regole che liberano energie, non le soffocano.

---

34) Vedi Cap. III, par. 5.

Il carattere per così dire “liberante” delle regole prodotte dai patti di collaborazione deriva in primo luogo dalla fonte primaria da cui i patti traggono la loro legittimazione, cioè dalla Costituzione, il cui art. 118 ultimo comma riconosce e legittima i cittadini come alleati delle istituzioni nel perseguimento dell’interesse generale. Ma se i cittadini sono alleati, le loro energie e risorse devono essere valorizzate, non soffocate! E infatti non a caso la Costituzione dispone che i poteri pubblici devono “*favorire* le autonome iniziative dei cittadini” nel perseguimento dell’interesse generale e dunque, concretamente, nella cura dei beni comuni.

La capacità delle regole prodotte dai patti di liberare le infinite energie nascoste nelle nostre comunità deriva in secondo luogo dal Regolamento, che è stato scritto avendo come riferimento costituzionale il principio di sussidiarietà, come riferimento teorico la teoria dell’amministrazione condivisa e come riferimento ideale la fiducia nei cittadini. Tant’è vero che il primo dei principi ispiratori del Regolamento recita che: “ferme restando le prerogative pubbliche in materia di vigilanza, programmazione e verifica, l’amministrazione e i cittadini attivi improntano i loro rapporti alla *fiducia reciproca* e orientano le proprie attività al perseguimento esclusivo di finalità di interesse generale” (art. 3, 1° comma, *lett. a*).

Infine, le regole prodotte dai patti di collaborazione non soffocano, anzi facilitano le azioni dei cittadini attivi, perché essendo co-prodotte dall’amministrazione e dai cittadini, le energie che essi liberano sono quelle dei cittadini stessi che stipulano i patti e che hanno tutto l’interesse a non farsi ingabbiare da inutili “lacci e laccioli” burocratici.

### **3. I cespugli e la foresta**

Una delle risorse principali che il comune condivide con i cittadini attivi nella stipula dei patti di collaborazione è la legittimazione che agli amministratori locali deriva dal voto dei loro concittadini. Gli eletti rappresentano tutta la comunità e quindi al momento della stipula di un patto di collaborazione sono in grado di valutare la proposta di cura dei beni comuni proveniente dai cittadini attivi alla luce delle esigenze dell’intera comunità ovvero, detto in altri termini, alla luce dell’interesse generale della comunità in questione.

Come recita un detto popolare, alcuni vedono solo i cespugli, altri vedono la foresta. I cittadini che propongono di prendersi cura di un determinato bene comune presente nel loro territorio (un giardino, una scuola, uno spazio pubblico...) possono in perfetta buona fede essere convinti che il loro intervento sia nell’interesse generale, ma non è affatto detto che sia così, perché loro vedono solo il cespuglio, cioè

solo il loro territorio.

Questo è uno dei motivi per cui è fondamentale che nella co-progettazione e poi nell'attuazione dei patti di collaborazione vi sia sempre anche il comune, perché solo il comune, nella sua doppia componente politica e burocratica, vede la foresta, ha cioè la visione generale delle esigenze della comunità nel suo insieme. L'amministrazione condivisa, come si è detto, è uno dei modi nuovi con cui oggi si può partecipare alla vita pubblica ovvero, detto con altri termini, è espressione di sovranità popolare e di democrazia. Ma essa non pretende in alcun modo di sostituirsi alla democrazia rappresentativa, anzi come in questo caso la rafforza, riconoscendo che la legittimazione derivante dal voto consente al comune, inteso come ente esponenziale della comunità, di avere quella visione generale delle esigenze della comunità stessa che nessun altro può avere.

#### **4. “Concordano tutto ciò che è necessario”**

I patti sono disciplinati dettagliatamente dall'art. 5 del prototipo di Regolamento proposto da Labsus che li definisce come “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”.

La formulazione adottata dal Regolamento (tutto ciò che è necessario per la cura condivisa dei beni comuni) lascia com'è giusto molto spazio all'autonomia delle parti, le sole in grado di sapere cosa è necessario nelle circostanze date per realizzare nel modo migliore la cura condivisa dei beni comuni. Sotto questo profilo, questa formulazione non rispecchia la cultura giuridica dominante in Italia, in cui il legislatore (sia nazionale, sia regionale) tende invece a disciplinare minuziosamente e in ogni dettaglio le attività delle amministrazioni e dei cittadini, come se temesse da un lato l'esercizio della discrezionalità dell'amministrazione, dall'altro quello dell'autonomia dei cittadini.

Dire che i patti sono lo strumento con cui cittadini e amministrazione concordano “tutto ciò che è necessario” per la cura condivisa dei beni comuni significa avere fiducia in entrambi e rispettare la capacità di giudizio ed il senso di responsabilità sia dei cittadini, che dovranno poi raggiungere gli obiettivi fissati dal patto da loro stessi sottoscritto, sia dell'amministrazione, che comunque al momento delle elezioni dovrà rispondere agli elettori dei risultati ottenuti durante il mandato, compresi quelli raggiunti applicando il modello dell'amministrazione condivisa.

Ma, proprio perché l'impostazione di questa disposizione è così innovativa rispetto

a quelle cui sono abituate le nostre pubbliche amministrazioni, sia anche perché si tratta di applicare una normativa del tutto nuova, che disciplina fattispecie per le quali non esistono precedenti che possano aiutare l'amministrazione (per le amministrazioni i precedenti sono come la stella polare per i naviganti...), il terzo comma dell'art. 5 contiene un elenco (assolutamente non tassativo, solo esemplificativo!) di ciò che il Regolamento ritiene sia opportuno i patti contengano, così da facilitarne la redazione.

#### **4.1. Garantire la fruizione collettiva dei beni comuni**

Innanzitutto, il patto deve definire: "a) gli *obiettivi* che la collaborazione persegue e le *azioni* di cura, gestione condivisa e rigenerazione"; "b) la *durata* della collaborazione, le cause di sospensione o di conclusione anticipata della stessa"; "c) le *modalità di azione, il ruolo ed i reciproci impegni*, anche economici, dei soggetti coinvolti, i *requisiti* ed i *limiti* di intervento".

Il patto è un accordo che fissa le regole della collaborazione fra due o più parti, dunque, come viene fatto nei primi articoli di questo [patto](#) che riguarda la cura di un'area verde in una città, è essenziale individuare per prima cosa gli obiettivi di tale collaborazione, poi le azioni da svolgere e le relative modalità di svolgimento, i ruoli, gli impegni reciproci, le responsabilità, la durata del patto, etc..

Un altro aspetto disciplinato dall'art. 5 riguarda "d) gli strumenti volti a garantire la *fruizione collettiva* dei beni comuni oggetto del patto". Questa previsione trova la sua ragion d'essere nella disposizione di cui all'art.9, 2° comma (*Azioni e interventi di cura, rigenerazione e gestione condivisa di immobili e spazi pubblici*): "I cittadini attivi non possono in alcun modo realizzare attività o interventi che contrastino con la *fruizione collettiva* dei beni oggetto dei patti di collaborazione di cui al comma 1, pena l'annullamento del patto di collaborazione da parte del Comune".

Tale disposizione mira ad affrontare una preoccupazione emersa durante il lavoro per la redazione del Regolamento, il timore cioè che i cittadini attivi "privatizzino", per così dire, gli spazi ed i beni pubblici di cui si prendono cura sulla base dei patti di collaborazione. L'art. 9, 2° comma è chiarissimo su questo punto e prevede addirittura l'annullamento del patto da parte del Comune nel caso in cui i cittadini attivi pongano in atto interventi che contrastino con la fruizione collettiva dei beni di cui si prendono cura.

La preoccupazione che ha dato vita a queste disposizioni riguardava soprattutto i giardini pubblici e in generale le aree verdi, il cui libero accesso si temeva potesse

essere limitato dalle associazioni o dai comitati che di tali spazi si prendevano cura. In realtà poi l'esperienza pratica di migliaia di patti di collaborazione stipulati in tutta Italia, circa metà dei quali riguardanti proprio il verde pubblico, non ha mai dato adito a situazioni come quelle ipotizzate dall'art. 9, 2° comma. Ma queste disposizioni rimangono pienamente in vigore, se non altro come monito e deterrente nei confronti di eventuali tentativi volti a limitare la fruizione collettiva dei beni comuni oggetto dei patti di collaborazione.

#### **4.2. Coordinamento e partecipazione**

L'art. 5, 3° comma prosegue poi con l'elenco di ciò che è opportuno che i patti contengano, fra cui "e) l'eventuale definizione, per lo specifico patto, di *strumenti di governo e coordinamento* (comunque denominati: cabina di regia, comitato di indirizzo, etc.) e *partecipazione* (forme di coordinamento delle formazioni sociali attive sul territorio interessato, consultazioni, assemblee o altri processi strutturati di partecipazione ai processi decisionali)".

Gli strumenti di governo e di coordinamento previsti da questa disposizione possono essere necessari per gestire patti cui partecipano una pluralità di soggetti o che prevedono interventi di una certa complessità. Gli strumenti di partecipazione possono invece essere utili sempre, sia per coinvolgere tutti i cittadini presenti in un determinato territorio nelle attività di co-progettazione e poi di realizzazione dei patti, sia per coinvolgerli in "processi strutturati di partecipazione ai processi decisionali".

Questa seconda ipotesi è particolarmente interessante, perché consente di far interagire fra loro amministrazione condivisa e democrazia partecipativa e deliberativa. L'amministrazione condivisa, come s'è detto, costituisce certamente una forma di partecipazione alla vita pubblica, ma non di partecipazione nel senso tradizionale, intesa cioè come partecipazione ai processi decisionali pubblici, bensì intesa come partecipazione alla concreta soluzione di problemi riguardanti la collettività. Tuttavia, l'individuazione delle soluzioni migliori dal punto di vista della cura dei beni comuni oggetto dei patti può richiedere, sia nella fase di co-progettazione dei patti, sia anche successivamente, l'utilizzo degli strumenti della democrazia partecipativa e deliberativa e delle metodologie proprie dell'ascolto attivo, rendendo così i cittadini protagonisti sia della progettazione, sia dell'attuazione dell'intervento di cura oggetto del patto di collaborazione.

L'art. 7 del Regolamento prevede un esempio di questo tipo di partecipazione nel

caso di patti complessi: “Al fine di dare maggiore pubblicità alle proposte di collaborazione di cui al comma 3 e per conoscere istanze e bisogni della comunità di riferimento, l’Ufficio o il dirigente delegato competente può ricorrere alle procedure della democrazia partecipativa, convocando entro 15 giorni dalla pubblicazione dell’avviso un’assemblea dei beni comuni” (6° comma). Mentre il 7° comma prevede che “Laddove per i medesimi spazi o beni comuni siano presentate più proposte per patti di collaborazione complessi l’Ufficio può avviare un confronto tra i diversi proponenti per facilitare la formulazione di una proposta condivisa”.

### 4.3. Monitoraggio e valutazione

Ovviamente fra ciò che è opportuno che i patti contengano l’art. 5, 3° comma prevede anche “f) le modalità di *monitoraggio e valutazione* del *processo* di attuazione del patto e dei suoi *risultati*”, perché gli interventi di cura dei beni comuni svolti dai cittadini attivi devono anch’essi, come qualsiasi altra attività, essere sottoposti a verifica, con una valutazione sia del processo di attuazione del patto sia dei suoi risultati. Non basta essere volontari, cittadini attivi animati dalle migliori buone intenzioni, per garantire che gli interventi siano effettuati a regola d’arte e siano realmente nell’interesse generale.

Una valutazione del processo di attuazione dei patti e dei loro risultati è dunque indispensabile e doverosa. E deve essere il più possibile partecipata e condivisa, per esempio usando un’app specificamente pensata per monitorare i patti sia mentre vengono realizzati, sia alla fine.

La valutazione dei patti può essere facilitata da quanto previsto dall’art. 5, lett. g) che, anche in applicazione del principio della trasparenza, dispone che i patti prevedano “le misure di *pubblicità* del patto e le modalità di *documentazione* delle azioni realizzate, del *monitoraggio* e della *valutazione*, della *rendicontazione delle risorse* utilizzate e della *misurazione dei risultati* prodotti dal patto”.

Ovviamente nei patti, come in tutte le relazioni fra due o più parti, possono insorgere delle difficoltà. Ecco perché la lettera h) dell’art. 5 dispone che il patto debba prevedere, oltre alla vigilanza sull’andamento della collaborazione, anche “la gestione delle *controversie* che possano insorgere durante la collaborazione stessa e le *sanzioni* per l’inosservanza delle clausole del patto da parte di entrambi i contraenti”, mentre la lettera i) dispone che nel patto siano previste “le *cause* e le modalità di *esclusione* di singoli cittadini per inosservanza del presente regolamento o delle clausole del patto e gli *assetti* conseguenti alla conclusione della collaborazione”.

Entrambe le disposizioni rinviano, per la loro attuazione, all'art. 20 (*Tentativo di conciliazione*) che prevede che "1. Qualora insorgano controversie tra le parti del patto di collaborazione o tra queste ed eventuali terzi può essere esperito un tentativo di conciliazione avanti ad un Comitato composto da tre membri, di cui uno designato dai cittadini attivi, uno dall'amministrazione ed uno di comune accordo oppure, in caso di controversie riguardanti terzi soggetti, da parte di questi ultimi. 2. Il Comitato di conciliazione, entro trenta giorni dall'istanza, sottopone alle parti una proposta di conciliazione, di carattere non vincolante".

Finora sono stati stipulati migliaia di patti di collaborazione ma, per quanto ci risulta, non è mai stato necessario applicare queste disposizioni. Evidentemente, per quanto possa sembrare strano in un Paese come il nostro, le tensioni eventualmente insorte fra i cittadini attivi e le amministrazioni nell'attuazione dei patti sono state affrontate e risolte nello spirito dei principi affermati dal Regolamento e, in particolare, del primo principio, quello della fiducia reciproca.

#### **4.4. L'attribuzione delle responsabilità**

Infine, l'art. 5 affronta la questione delle responsabilità, una delle più delicate nel rapporto fra cittadini e amministrazioni, perché dirigenti e funzionari temono di assumersi responsabilità derivanti da interventi dei cittadini attivi che producano danni a persone o cose. La lettera l) dispone pertanto che i patti debbano prevedere anche "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".

L'art. 18 affronta il problema dal lato della prevenzione, cercando cioè di evitare che durante le attività di cura dei beni comuni accadano incidenti che possano provocare danni alle persone o alle cose. Pertanto il primo comma dell'art. 18 dispone che "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", mentre il secondo comma prevede che "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 ed a mettere in atto tutte le misure necessarie a ridurre i rischi per la salute e la sicurezza". Il comune forma i cittadini, ma questi ultimi si impegnano



ad agire con almeno la stessa prudenza e diligenza che userebbero se si stessero prendendo cura di un proprio bene.

Questa impostazione del rapporto fra comune e cittadini per quanto riguarda la sicurezza, fondata da un lato sulla formazione, dall'altro su un'autonoma assunzione di responsabilità per la propria salute e sicurezza da parte dei cittadini è finalizzata ad evitare che tale rapporto possa comportare direttamente a carico del comune una responsabilità per la sicurezza dei cittadini attivi, da cui deriverebbero tutta una serie di adempimenti molto impegnativi per l'amministrazione. In sostanza, il Regolamento è attento ad evitare che dai patti si possa in alcun modo derivare un inserimento nella struttura organizzativa del comune dei cittadini che hanno stipulato i patti, perché fra le altre conseguenze ciò comporterebbe l'applicazione a tali cittadini della complessa normativa in materia di sicurezza sul lavoro, con oneri organizzativi, formativi e gestionali tali da rendere quasi impossibile la stipula dei patti.

L'art. 19 va al cuore del problema delle responsabilità. Il primo comma è strettamente collegato con la lett. l) dell'art. 5, perché prevede che il patto di collaborazione "indichi e disciplini in modo puntuale le responsabilità connesse con i compiti di cura, rigenerazione e gestione condivisa dei beni comuni previste dal patto".

Il secondo comma invece non rinvia ai patti, ma fissa il principio per cui "I cittadini che si attivano per la cura, rigenerazione e gestione condivisa di beni comuni rispondono personalmente degli eventuali danni cagionati, per colpa o dolo, a persone o cose nell'esercizio della propria attività". E' la stessa logica applicata nell'art. 18, 2° comma, che considera i cittadini persone autonome, responsabili, in grado di autogestirsi durante le attività di cura dei beni comuni, esattamente come farebbero se curassero un'area verde o un edificio di loro proprietà.

## **5. Patti ordinari**

Il prototipo di Regolamento proposto da Labsus contiene agli artt. 7 ed 8 una distinzione fra patti ordinari e patti complessi che non era presente nel regolamento-tipo originario redatto a Bologna e che costituisce uno degli esempi dell'evoluzione migliorativa del testo di cui si diceva più sopra.

Nel corso di questi primi anni di applicazione del *Regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni comuni* si è visto infatti che nella stragrande maggioranza dei casi i cittadini risultano impegnati in interventi di cura dei beni comuni abbastanza semplici, che non richiedono grandi mezzi né particolari attrezzature o competen-

ze.

Sono interventi di manutenzione ordinaria volti a rendere più vivibile e più bello uno [spazio pubblico](#), un [giardino](#), una [scuola](#) e così via. Per regolare questo tipo di attività sono sufficienti patti di collaborazione ordinari come quelli previsti dall'art. 7, il cui 1° comma prevede che "I cittadini che intendono realizzare interventi di cura di modesta entità, anche ripetuti nel tempo sui medesimi spazi e beni comuni" possono stipulare patti ordinari sulla base di modelli prefissati messi a disposizione dal Comune.

Inoltre, sempre nell'ottica di facilitare la stipula dei patti sia ai cittadini, sia ai funzionari preposti, il 3° comma dell'art. 7 riporta a mero titolo esemplificativo un elenco degli interventi che possono essere oggetto dei patti di collaborazione ordinari: "pulizia, imbiancatura, piccola manutenzione ordinaria, giardinaggio, allestimenti, decorazioni, attività di animazione territoriale, aggregazione sociale, comunicazione, attività culturali e formative".

In sostanza, i cittadini che intendono presentare al comune una proposta di patto di collaborazione scaricano il modello dal sito del comune, lo riempiono indicando le attività che intendono svolgere e lo presentano all'*Ufficio per l'amministrazione condivisa*. A quel punto "L'Ufficio identifica entro 15 giorni il Dirigente responsabile che, verificati il rispetto del presente regolamento e la fattibilità tecnica, sottoscrive il patto di collaborazione e lo pubblica sul portale del Comune" (4° comma). In questa fase, peraltro, alcuni comuni prevedono un [avviso pubblico](#) consistente nella pubblicazione sul sito del comune della proposta di patto di collaborazione. La trasparenza garantita da questo passaggio consente, come s'è detto, sia un controllo diffuso sulle iniziative di cura dei beni comuni, sia la possibilità per chi lo desidera di aggregarsi ai cittadini proponenti per partecipare alla co-progettazione e poi alla realizzazione del patto.

L'art. 7 prevede poi che "Qualora non sussistano le condizioni per procedere alla stipula del patto di collaborazione il Dirigente responsabile lo comunica ai proponenti entro 15 giorni dalla sua designazione come soggetto responsabile, illustrandone le motivazioni o chiedendo informazioni aggiuntive" (5° comma).

## **6. Patti complessi**

L'art. 8 del prototipo di Regolamento disciplina invece con molto maggior dettaglio la procedura che porta alla sottoscrizione di patti complessi, che "riguardano spazi e beni comuni che hanno caratteristiche di valore storico, culturale o che, in ag-

giunta o in alternativa, hanno dimensioni e valore economico significativo, su cui i cittadini propongono di realizzare interventi di cura o rigenerazione che comportano attività complesse o innovative volte al recupero, alla trasformazione ed alla gestione continuata nel tempo per lo svolgimento di attività di interesse generale” (1° comma).

Sono qualificati patti complessi quei patti di collaborazione che hanno come oggetto la rigenerazione e il riuso di cose edificate, le quali richiedono maggiori cautele nell’uso dal momento che possono coinvolgere una pluralità di interessi pubblici, quali i vincoli culturali e paesaggistici, la sicurezza e l’agibilità degli ambienti, la custodia ecc., la cui tutela passa solitamente per il rilascio di autorizzazioni ulteriori.

Il 2° comma dell’art. 8 prevede che “Il Comune può autonomamente individuare e proporre in apposito elenco ai cittadini i beni comuni che possono essere oggetto di patti di collaborazione complessi”, mentre il 3° comma dispone che i cittadini a loro volta “possono proporre all’amministrazione i beni comuni da inserire nell’elenco, trasmettendo la proposta all’Ufficio che la sottoporrà alla Giunta ai fini della valutazione rispetto alle finalità perseguite con i patti di collaborazione complessi”. Incrociando le proposte del comune con quelle dei cittadini presenti sul territorio si dovrebbe riuscire ad avere un censimento attendibile dei tanti beni pubblici e privati abbandonati o sottoutilizzati nelle nostre città, così da poterne avviare il recupero a fini di interesse generale grazie ai patti di collaborazione complessi.

Come s’è detto, la procedura per la presentazione e la stipula dei patti complessi è ovviamente più dettagliata di quella prevista per i patti ordinari e contempla fra le altre cose forme di pubblicità e di partecipazione ulteriori, a garanzia dell’interesse generale.

La prima parte del procedimento è simile a quella per i patti ordinari. Pertanto “I cittadini che intendono stipulare patti di collaborazione complessi presentano la propria proposta di collaborazione, anche per via telematica, all’Ufficio che pubblica sul portale del Comune l’avviso per la presentazione di eventuali ulteriori proposte di collaborazione da parte della cittadinanza e individua il Dirigente delegato alla sottoscrizione del patto di collaborazione, che svolge entro 30 giorni dalla presentazione della proposta l’attività istruttoria. Le ulteriori proposte di collaborazione devono essere presentate nel termine di 20 giorni dall’avvenuta pubblicazione dell’avviso e sospendono i termini della procedura di istruttoria. Scaduti i 20 giorni riprende la decorrenza del procedimento principale” (4° comma).

Qualora “non sussistano le condizioni per stipulare un patto di collaborazione complesso, l’Ufficio lo comunica ai proponenti illustrandone le motivazioni e chiedendo

eventualmente informazioni integrative” (5° comma).

Fin qui non ci sono grandi differenze con i patti ordinari. Ma le differenze emergono al 6° comma, che dispone che “Al fine di dare maggiore pubblicità alle proposte di collaborazione di cui al comma 3 e per conoscere istanze e bisogni della comunità di riferimento, l’Ufficio o il dirigente delegato competente può ricorrere alle procedure della democrazia partecipativa, convocando entro 15 giorni dalla pubblicazione dell’avviso un’assemblea dei beni comuni”.

Inoltre “Laddove per i medesimi spazi o beni comuni siano presentate più proposte per patti di collaborazione complessi l’Ufficio può avviare un confronto tra i diversi proponenti per facilitare la formulazione di una proposta condivisa” (7° comma). Questo punto è importante: se ci sono più proposte di patti complessi per la cura e la gestione di un medesimo spazio o bene comune (ma vale anche per i patti ordinari) non spetta all’amministrazione scegliere quale proposta realizzare, bensì, coerentemente con i principi dell’amministrazione condivisa, si “avvia un confronto tra i diversi proponenti per facilitare la formulazione di una proposta condivisa” da tutti, arrivando se possibile ad una sintesi fra le varie proposte. Non sceglie l’amministrazione, per due motivi.

In primo luogo, perché nel modello dell’amministrazione condivisa cittadini e amministrazione sono sullo stesso piano e dunque la scelta non può essere imposta da nessuno, ma deve essere anch’essa condivisa, come tutto ciò che riguarda i patti di collaborazione.

In secondo luogo perché, come s’è detto, nel modello dell’amministrazione condivisa i cittadini crescono e realizzano la propria personalità ed i propri talenti *mentre* si prendono cura dei beni comuni insieme con l’amministrazione, mettendo a frutto sulla base di una libera scelta le proprie capacità e quindi crescendo come esseri umani.<sup>35</sup> Coerentemente con questa impostazione, se ci sono più proposte di patti per la cura di un determinato bene comune i cittadini che li propongono ne discutono insieme e con l’aiuto dell’*Ufficio per l’amministrazione condivisa* (che in questo caso può svolgere una funzione di facilitazione), trovano una soluzione che possa andare bene a tutti e, soprattutto, che sia nell’interesse dell’intera comunità. Tanto per essere chiari, tutto questo si chiama *politica*, nel senso migliore del termine.

Espletate, se necessario, anche queste forme di partecipazione “Il Dirigente competente, verificati il rispetto del presente Regolamento e la fattibilità tecnica, predi-

---

35) Cap. II, par. 4.4.

sponde, entro 10 giorni dalla conclusione dell'attività di valutazione, gli atti necessari alla presentazione di una delibera da approvare da parte della Giunta Comunale, che delibera entro ulteriori 30 giorni" (8° comma). Se la Giunta approva "Il patto di collaborazione complesso viene sottoscritto dal Dirigente competente a seguito dell'approvazione da parte della Giunta, alla quale è rimessa la valutazione circa la sussistenza dell'interesse generale alla realizzazione del patto di collaborazione complesso" (9° comma).

Rispetto ai patti ordinari qui la principale differenza sta nel passaggio in Giunta per l'approvazione della proposta di patto complesso. In altri termini, l'analisi di fattibilità tecnica, la co-progettazione e poi la firma del patto complesso sono responsabilità del Dirigente competente, mentre spetta alla Giunta l'adozione di una delibera che da un lato offre una copertura di natura politico-amministrativa al lavoro svolto dal Dirigente, ma dall'altro rende anche la parte politica consapevole dell'importanza del patto complesso che sta per essere stipulato.

## **7. La gestione condivisa di immobili**

L'art. 8, riguardante i patti complessi in generale, è poi integrato e completato in più parti dal successivo art. 9 del Regolamento, riguardante le "Azioni e interventi di cura, rigenerazione e gestione condivisa di immobili e spazi pubblici", che si svolgono mediante patti complessi che hanno come oggetto la rigenerazione e il riuso di immobili il cui uso richiede maggiori cautele, rispetto ad altri beni, in quanto possono coinvolgere una pluralità di interessi pubblici, quali i vincoli culturali e paesaggistici, la sicurezza e l'agibilità degli ambienti, la custodia etc. la cui tutela passa solitamente per il rilascio di autorizzazioni ulteriori.

Nella stragrande maggioranza dei casi si tratta di rigenerazione di beni comunali caduti in disuso o sottoutilizzati, che in passato svolgevano funzioni diverse: ex scuole, ex chiese, ex oratori, ex forti, ex manifatture tabacchi, ex macelli e così via. L'Italia è piena di immobili pubblici e privati abbandonati che, con il loro degrado, infestano e degradano intere aree urbane, principalmente (ma non solo) nelle periferie.<sup>36</sup>

E' possibile recuperarli mediante patti di collaborazione complessi e aperti, che attraverso la partecipazione alla co-progettazione di una pluralità di soggetti pub-

---

36) Passalacqua, M., Pozzo B. (a cura di), *Diritto e rigenerazione dei brownfields*, Torino, Giapichelli, 2020.

blici e privati trasformano questi immobili abbandonati in "[beni di comunità](#)" nel senso letterale del termine.

La rigenerazione di questi beni consiste infatti quasi sempre in attività di promozione culturale o di [integrazione sociale](#), mettendo a disposizione della comunità un bene fino a quel momento inutilizzato cui grazie al patto di collaborazione tutti possono accedere per promuovere i propri progetti, incontrarsi, assistere a spettacoli, conferenze, etc.. In alcuni casi, ove sia possibile una gestione economicamente sostenibile di tali beni e dunque si producano delle microeconomie, i patti complessi regolano anche la dimensione economica, disponendo che gli introiti determinati dalla gestione, coperte alcune spese, devono essere reinvestiti per i soli fini ammessi nel patto.

E' vero che in alcuni casi può apparire che i patti complessi ricalchino una sorta di rapporto concessorio e siano dunque assimilabili a formule già conosciute, ma in realtà i patti di collaborazione, soprattutto quelli complessi, non sono assimilabili a nessun altro strumento noto. Ciò che li differenzia, infatti, come si vedrà fra poco parlando dei patti come fattore di innovazione, è da un lato la loro funzione rigenerativa dell'uso dei beni oggetto dei patti e, dall'altro, la loro funzione rigenerativa di comunità. La rigenerazione condivisa degli spazi, se fatta seriamente, produce a sua volta una rigenerazione dei legami sociali. Non c'è autorizzazione, affidamento, concessione o adozione che possa produrre simili effetti, trasformando immobili abbandonati e degradati in "beni di comunità" o, meglio, in "[beni della comunità](#)".

Entrando poi nel dettaglio della procedura da seguire per stipulare un patto complesso, l'art. 9 prevede che "Le proposte di collaborazione riguardanti patti complessi devono pervenire all'amministrazione corredate dalla documentazione atta a descrivere in maniera esatta e puntuale l'intervento che si intende realizzare" (3° comma).

I cittadini attivi possono assumere "in via diretta la manutenzione, il restauro e la riqualificazione di beni immobili" (4° comma), ma la "sottoscrizione di patti di collaborazione complessi non esclude la necessità di prevedere che i soggetti firmatari garantiscano organizzazione e capacità tecnico-finanziaria idonee per il rispetto delle normative vigenti. L'assolvimento di tali obblighi può essere soddisfatto anche dal coinvolgimento nell'accordo di soggetti che presentino le garanzie richieste a supporto dei cittadini attivi" (5° comma).

Inoltre, essendo l'Italia un unico grande "museo diffuso", spesso gli immobili abbandonati oggetto delle proposte di "cura, rigenerazione e gestione condivisa" mediante patti complessi sono beni sottoposti a tutela ai sensi del Decreto Legi-

slativo 22 gennaio 2004 n. 42. Pertanto le proposte di patti che li riguardano “sono preventivamente sottoposti alla Soprintendenza competente in relazione alla tipologia dell’intervento, al fine di ottenere le autorizzazioni, i nullaosta o gli atti di assenso comunque denominati previsti dalla normativa vigente, così da garantire che gli interventi siano compatibili con il carattere artistico o storico, l’aspetto e il decoro del bene. Le procedure relative alle predette autorizzazioni sono a carico del Comune” (6° comma).

In tutti i casi, qualunque sia il tipo di bene “I patti di collaborazione aventi ad oggetto la gestione condivisa o la rigenerazione di immobili prevedono l’uso dell’immobile a titolo gratuito e con permanente vincolo di destinazione, puntualmente disciplinato nei patti stessi” (art. 9, 7° comma).

L’art. 9 disciplina poi i patti complessi riguardanti due particolari tipologie di beni. Innanzitutto gli “immobili in stato di totale o parziale disuso di proprietà di terzi, con il consenso di questi ultimi ovvero ai sensi dell’articolo 838 Codice Civile” (9° comma). Ciò significa che anche immobili in stato di totale o parziale disuso di proprietà di soggetti privati, sia persone fisiche, sia società, possono essere oggetto di interventi di “cura, rigenerazione e gestione condivisa” da parte dei cittadini, sulla base di patti di collaborazione complessi stipulati con l’amministrazione e con i proprietari, fra i quali possono esserci anche enti ecclesiastici. Fra i beni abbandonati vi sono infatti spesso anche ex-conventi, ex-seminari, chiese sconsacrate e simili beni di proprietà della Santa Sede o delle Curie diocesane.

Molto interessante anche il riferimento alla possibilità che, se non c’è il consenso del proprietario, l’amministrazione possa procedere addirittura all’espropriazione del bene applicando l’[art. 838](#) del Codice Civile.

La seconda tipologia di beni immobili che, secondo l’art. 9, possono essere oggetto di patti di collaborazione complessi sono “gli immobili confiscati alla criminalità organizzata” assegnati al comune (10° comma) su cui v. dopo, Cap. V.

Il Regolamento non specifica la durata delle diverse fattispecie di patti, ordinari e complessi, perché la durata è tipicamente una delle condizioni che vengono pattuite fra i cittadini attivi e l’amministrazione al momento della co-progettazione di un patto. In via indicativa, tuttavia, l’art. 9, 8° comma dispone che “La durata dei patti di collaborazione complessi non supera normalmente i nove anni. Periodi più lunghi possono eccezionalmente essere pattuiti in considerazione del particolare impegno richiesto per opere di recupero edilizio del bene immobile”.

## 8. I patti come fattore di innovazione

Finora, descrivendo il modello dell'amministrazione condivisa abbiamo parlato genericamente di cittadini e di amministrazioni, spiegando che grazie al principio di sussidiarietà essi possono stabilire rapporti fondati sulla fiducia reciproca, nonché su quel principio di "autonomia relazionale" grazie al quale tutti i soggetti che partecipano ai patti di collaborazione sono da considerare come portatori di risorse, ognuno secondo le proprie capacità e possibilità.

Ma i soggetti che stipulano i patti solo per comodità di esposizione possono essere descritti usando termini generici ed onnicomprensivi come "cittadini" e "amministrazioni". Ognuno di questi termini rinvia invece a realtà molto articolate e differenziate da ogni punto di vista, dalle esperienze di vita alle competenze, dagli obiettivi ai modelli organizzativi, dai mezzi disponibili alle dimensioni, e così via.

Grazie ai patti entrano dunque in relazione realtà estremamente ricche e varie quanto a capacità, esperienze, punti di vista, etc.. E ciascuna di queste realtà, sia sul versante delle amministrazioni sia su quello dei cittadini, può interagire nella co-progettazione e poi nell'attuazione dei patti con gli elementi che compongono l'altra realtà in modi del tutto imprevedibili, con risultati finali impossibili da determinare a priori.

Spesso l'innovazione non consiste tanto nella scoperta di qualcosa che nessuno aveva mai visto prima, quanto nella "combinazione inedita di fattori noti". Per esempio, quando è nato il *windsurf* la vela esisteva già, così come la tavola per fare *surf* sulle onde, ma solo dalla combinazione inedita di questi due "fattori noti" è nato qualcosa che prima non c'era, dando vita fra le altre cose ad una nuova disciplina sportiva. Anche la valigia e le ruote erano "fattori noti" da tempo, ma solo dalla loro combinazione è scaturita l'innovazione che ha dato vita al trolley, facilitando la vita di tanti viaggiatori.

Altri esempi ancora si potrebbero fare, in tutti i settori. Ma il punto fondamentale è che i patti rappresentano uno stimolo straordinario all'innovazione in campo sociale, politico e amministrativo perché consentono l'interazione in modi imprevedibili e quindi con risultati innovativi dei "fattori noti" rappresentati dalle risorse di cui dispongono le amministrazioni e di quelle di cui sono portatori i cittadini attivi. Oltretutto questi ultimi non sono, come le amministrazioni, vincolati dalle leggi nel fine e nei mezzi e quindi possono mobilitarsi per perseguire l'interesse generale in modi e con strumenti ogni volta potenzialmente diversi.

Quello che accade quando si co-progettano i patti non è dunque una semplice



somma aritmetica, semmai è più simile all'azione del pittore che sulla tavolozza mescola i colori fra di loro, con risultati ogni volta diversi. E dunque anche le tonalità, per così dire, della collaborazione fra cittadini e amministrazioni saranno ogni volta diverse a seconda delle situazioni locali, delle risorse disponibili, delle modalità di interazione, e così via. Basta leggere i [patti](#) presenti nel sito di Labsus per rendersi conto della ricchezza che scaturisce dallo straordinario pluralismo culturale, sociale e territoriale che costituisce una delle principali caratteristiche del nostro Paese.

## **9. Un welfare di comunità attraverso i patti?**

L'elaborazione riguardante i patti di collaborazione si è negli anni scorsi sviluppata in un contesto molto diverso dall'attuale, così pesantemente condizionato dagli effetti provocati dalla pandemia da Covid-19.

Fra questi effetti, in particolare, vi è la grave e diffusa situazione di povertà di milioni di nostri concittadini che la crisi economica provocata dalla pandemia ha privato del lavoro e precipitato nell'incertezza sul proprio futuro. Dobbiamo dunque ripensare i patti di collaborazione per far sì che, oltre ad essere strumenti per prendersi cura dei beni comuni, possano in determinate circostanze essere anche occasioni per aiutare le persone in difficoltà dal punto di vista economico... e non solo.

E' opportuno ricordare sempre che "dietro i beni ci sono le persone" che di quei beni usufruiscono e che i beni, pubblici, privati o comuni che siano, non sono importanti in sé, ma per ciò che consentono alle persone di essere e di fare. Per questo il *Patto fra cittadini e istituzioni per far ripartire l'Italia* fondato sulla cura condivisa dei beni comuni avrebbe una grande valenza sociale e politica, in quanto migliorando la qualità dei beni comuni migliorerebbe la qualità della vita di milioni di persone e darebbe loro la possibilità di realizzare sé stesse ed i propri talenti.

Anche i patti di collaborazione non sono importanti in sé, ma in quanto sono uno strumento efficiente e facile da usare per prendersi cura dei beni comuni. Ci si potrebbe domandare, allora, se i patti non possano essere utilizzati anche per aiutare le persone in condizioni di disagio, sia economico, sia di altro genere.

Per il momento si tratta solo di un'ipotesi, tutta da verificare sul campo. Ma si tratterebbe in sostanza di far sì che, per alcune persone in condizioni di disagio, i patti per la cura dei beni comuni possano diventare un'opportunità non solo per integrare il loro reddito, ma ancor più per sentirsi parte di una comunità che ne sa valorizzare le competenze e le capacità, facendoli sentire parte attiva di un processo

di crescita della comunità stessa e di miglioramento della qualità della vita di tutti. Possono infatti esservi situazioni nelle quali l'impegno dei cittadini attivi, da soli, non è sufficiente per varie ragioni a garantire la cura dei beni comuni oggetto dei patti di collaborazione. In questi e in altri casi l'art. 12, 3° comma del Regolamento dispone che "il patto può prevedere l'affiancamento di dipendenti comunali ai cittadini attivi". Perché allora non prevedere in questi casi, oltre o in alternativa all'affiancamento da parte dei dipendenti comunali, la possibilità di un affiancamento ai cittadini attivi sottoscrittori del patto anche di persone in condizioni di disagio, economico ma non solo?

Tale forma di affiancamento potrebbe realizzarsi fin dall'inizio delle attività del patto oppure in un momento successivo, a seconda delle esigenze. E ovviamente in entrambi i casi l'affiancamento dovrebbe essere concordato con i cittadini che hanno sottoscritto il patto sia per quanto riguarda le modalità di tale affiancamento, sia per quanto riguarda la scelta delle persone, che con le loro competenze e capacità devono rappresentare realmente un aiuto, non un peso, per i cittadini attivi che realizzano il patto, così come lo sarebbero i dipendenti comunali nel caso previsto dall'art. 12, 3° comma del Regolamento.

La selezione di quelli che potremmo chiamare "ausiliari dei cittadini attivi" dovrebbe avvenire di concerto fra i cittadini sottoscrittori del patto e l'amministrazione comunale secondo criteri prefissati, chiari e oggettivi, garantendo il rispetto di uno dei principi fondamentali dell'amministrazione condivisa, quello della massima trasparenza di tutte le scelte e di tutte le azioni, così da evitare favoritismi e clientelismi.<sup>37</sup>

Gli "ausiliari", ove previsti dal patto, avendo una funzione di affiancamento sarebbero naturalmente in un numero tale per cui i cittadini attivi sarebbero sempre la maggioranza, in modo da mantenere intatta la caratteristica dei patti di collaborazione come espressione di orgogliosa riappropriazione di spazi e beni pubblici, di sovranità e di partecipazione alla vita pubblica, secondo quanto s'è detto finora.

Ma, se dovesse realizzarsi questa ipotesi, sarebbe importante che anche i cosiddetti "ausiliari" firmassero il patto di collaborazione alla cui realizzazione essi contribuiscono, insieme con i cittadini attivi e con l'amministrazione comunale, così da metterli il più possibile sullo stesso piano dei cittadini attivi, riconoscendo loro esplicitamente lo *status* di cittadini che, sia pure con ruoli e responsabilità distinte, liberano energie nascoste e creano coesione sociale, integrazione, senso di appar-

---

37) Sul principio di trasparenza nel Regolamento v. sopra, Cap. III, par.1.4.

tenenza ... in una parola "fanno comunità".

Questo punto è importante perché, ove si realizzasse questa ipotesi di welfare di comunità attraverso i patti di collaborazione, essa non deve nel modo più assoluto nemmeno sembrare una riedizione dei "lavori socialmente utili", che non a caso rientrano nel quadro normativo degli ammortizzatori sociali. A tale scopo è indispensabile che l'affiancamento dei cosiddetti "ausiliari" ai cittadini attivi sia oggetto da parte dell'amministrazione di un apposito accordo (al limite anche di tipo contrattuale accessorio al patto di collaborazione), che definisca tutti gli aspetti del rapporto che si instaura fra cittadini attivi, amministrazione locale e "ausiliari".

Le risorse per retribuire le persone in difficoltà economiche che partecipano in qualità di cittadini attivi ai patti possono provenire da varie fonti, fra cui anche attività di *community fundraising* nei territori in cui si svolgono le attività dei patti, impostate e gestite da professionisti del settore.

Un'ulteriore fonte di finanziamento del welfare di comunità fondato sui patti potrebbe essere rappresentata da quello che potremmo chiamare "azionariato di quartiere", fondato sulla constatazione che la percentuale di cittadini che può stipulare con il comune un patto di collaborazione per la cura di un bene comune del territorio è comunque una percentuale ridotta, perché non tutti hanno le forze, le competenze, il tempo o semplicemente la voglia di prendersi cura materialmente di un parco, una piazza, una scuola, etc.

Se vogliamo moltiplicare gli effetti positivi della cura condivisa dei beni comuni dal punto di vista della produzione di capitale sociale dobbiamo trovare il modo per far sì che anche i cittadini che non contribuiscono direttamente con il proprio lavoro alla cura dei beni comuni si sentano ugualmente coinvolti e partecipi in tale attività. In sostanza è necessario che intorno al bene comune oggetto di un patto di collaborazione si crei una comunità più ampia di quella che materialmente se ne prende cura, affinché anche tutti gli altri abitanti si sentano responsabili per la cura dei beni comuni presenti sul loro territorio.

Per ottenere questo risultato si potrebbe dare ai cittadini che vogliono sostenere le attività di cura dei beni comuni, ma che non possono o non vogliono impegnarsi in prima persona in tali attività, la possibilità di acquistare delle "azioni" di vario taglio presso punti vendita presenti nel quartiere (tabaccherie, bar, librerie, negozi di prossimità in generale). Ogni "azione" servirebbe a finanziare uno specifico patto di collaborazione e colui che compra quella "azione" diventerebbe quindi contribuente di quel patto, sia per il sostegno alle persone in condizioni di disagio, sia eventualmente per l'acquisto di materiali, strumenti, etc. per la realizzazione del patto,

oltre a quelli messi a disposizione dal comune.

Per evitare che l'“azionariato di quartiere” sia possibile soltanto nei quartieri benestanti le “azioni” dovrebbero essere di taglio piccolo (dai 5 Euro in su), in modo da consentire di partecipare a chiunque voglia sostenere un patto per la cura di un bene comune del quartiere. Perché è certamente importante la raccolta di fondi per sostenere i cittadini attivi, ma alla fine ciò che conta veramente è il gesto, anche simbolico, per creare intorno al bene comune oggetto di un patto di collaborazione una comunità più ampia di quella che materialmente se ne prende cura, in modo che tutti si sentano responsabili per quel bene.

Naturalmente la gestione del meccanismo che riguarda la vendita delle “azioni” e poi la loro gestione per sostenere i patti dovrebbe essere affidata, con la partecipazione dei sottoscrittori dei patti (cittadini e amministrazioni), ad un “soggetto terzo” molto competente sul piano tecnico, in grado di garantire oltre che il massimo di professionalità anche (come sempre quando si tratta dei patti di collaborazione) il massimo di trasparenza complessiva della gestione delle “azioni di quartiere”.

Infine, l'acquisto di queste “azioni” da parte dei cittadini che non possono essere materialmente attivi nella cura dei beni comuni non va visto solamente come espressione di solidarietà. I cittadini che acquistano le “azioni di cittadinanza” lo fanno anche per vivere meglio, quindi il loro va considerato come un investimento sui luoghi dove vivono. La differenza rispetto ai cittadini attivi sta nel fatto che costoro non investono risorse come il tempo, le energie, le competenze professionali, le relazioni, etc., bensì denaro.

Se tale meccanismo funzionasse e l'interesse verso questa forma di investimento diventasse significativo potrebbe forse incentivare la messa in circolazione per fini di interesse generale di quel risparmio privato che in teoria dovrebbe costituire uno dei punti di forza per la ricostruzione del Paese, ma che in pratica è congelato e inutilizzato.

## **CAP. V – DA BENI PUBBLICI A BENI COMUNI**

### **1. Come individuare i beni comuni**

Nei capitoli precedenti si sono analizzati gli strumenti tecnici che consentono ai cittadini di diventare “custodi attivi” dei beni comuni, prendendosene cura per migliorarne la qualità e si è anche visto che chiunque può svolgere queste attività di cura dei beni comuni, da solo o insieme con altri. Ma come si individuano i beni di cui i “custodi attivi” si prendono cura? Quali sono insomma i beni comuni?

Nel primo capitolo avevamo accennato al fatto che quasi tutti i beni pubblici possono diventare beni comuni grazie al fatto che, quando i cittadini attivi si prendono cura di un bene pubblico, intorno a quel bene si crea una comunità, un po’ come la perla che si forma intorno al granello di sabbia. Ed è nel corso di questo processo che un bene pubblico (cioè *loro*), si trasforma in un “bene di comunità” (cioè *no-stro*).

Il processo che porta alla creazione di una comunità intorno ad un bene pubblico inizia nel momento in cui un gruppo di abitanti di un quartiere o di un borgo propongono all’amministrazione comunale di stipulare un patto per la cura di un bene pubblico, materiale o immateriale. Questo processo di creazione di comunità ovviamente si sviluppa anche laddove non vi sia la stipula di un patto e un gruppo di cittadini spontaneamente cominci ad occuparsi di un bene pubblico, senza però che ciò produca la trasformazione del bene pubblico in bene comune.

Ciò avviene solo nei casi in cui si applica il Regolamento per l’amministrazione condivisa dei beni comuni, cioè solo dove si stipulano dei patti, perché questi creano un legame giuridico, duraturo e strutturato fra i cittadini attivi, i beni comuni oggetto del loro intervento e l’amministrazione proprietaria di quei beni, che non si crea laddove il Regolamento non è vigente.

Tale legame è fondamentale da due punti di vista. In primo luogo per la cura del bene stesso, perché i beni comuni sono al tempo stesso locali e globali e dunque soltanto la comunità nel cui territorio quel bene si trova può concretamente prendersene cura. Innanzitutto per vivere meglio essa stessa ma anche, nella prospettiva per cui noi non siamo proprietari bensì solo custodi del mondo, per consentire a tutti gli altri esseri umani presenti e futuri di godere eventualmente di quel bene.

In secondo luogo, il legame fra una determinata comunità e un determinato bene è

essenziale perché è la comunità che, dando vita ad un'attività di cura condivisa di quel bene, identifica quel bene pubblico come un bene comune. In questo senso, dunque, si può dire che è l'attività di cura da parte della comunità che trasforma il bene pubblico in bene comune. L'effetto trasformativo della cura di cui abbiamo parlato nel primo capitolo rivela qui un profilo inedito.

Il legame che si crea ogni volta che i cittadini sottoscrivono un patto di collaborazione e poi si attivano per la cura di un determinato bene pubblico presente sul loro territorio è un legame non soltanto materiale, come nel caso di attività spontanee di cura, ma anche giuridico, fra quei cittadini e quel bene pubblico.

Il legame materiale si fonda sul fatto che essi utilizzano per curare quel bene risorse proprie, private, spesso difficili da quantificare ma comunque preziose come il tempo, le competenze, gli strumenti di lavoro, le relazioni e altre risorse ancora. Mentre il legame giuridico fra loro e il bene nasce in quanto essi si assumono una responsabilità per la cura di quel bene sia nei confronti dell'amministrazione, sia degli altri cittadini.

Il bene di cui essi si prendono cura continua ad essere pubblico, quindi continua ad essere di responsabilità dell'amministrazione che ne è la proprietaria, ma dal momento in cui i cittadini sottoscrivono il patto di collaborazione anch'essi diventano responsabili di quel bene, pur non essendone i proprietari.

La "piattaforma", per così dire, su cui poggia il rapporto di collaborazione fra cittadini e amministrazione è la condivisione della responsabilità per il bene pubblico oggetto del patto fra il proprietario (la pubblica amministrazione) ed i custodi (i cittadini). Finché dura tale rapporto e quindi finché i cittadini sottoscrittori del patto continuano a prendersi cura del bene pubblico in questione, tale bene è a tutti gli effetti un bene pubblico che però è anche sostanzialmente un bene comune. Nel momento in cui si interrompe il rapporto di collaborazione e i "custodi attivi" non si prendono più cura del bene quest'ultimo cessa di essere un bene comune ma continua ovviamente ad essere un bene pubblico.

Nasce così una terza categoria di beni. Ci sono beni pubblici di cui è responsabile unicamente l'amministrazione, beni privati di cui sono responsabili unicamente i privati proprietari e infine beni pubblici di cui sono responsabili insieme amministrazione e cittadini sulla base di un patto di collaborazione per la cura del bene. Questi ultimi beni sono beni comuni perché comune (pubblica e privata) è la responsabilità della loro cura.

Naturalmente per l'amministrazione la responsabilità nei confronti dei beni pub-

blici è un obbligo di legge cui non può sottrarsi, mentre per i cittadini l'assunzione di responsabilità nei confronti di un bene pubblico deriva da una scelta autonoma, come dispone la Costituzione all'art. 118, ultimo comma, espressione di una nuova forma di libertà, responsabile e solidale.

Il meccanismo di assunzione di responsabilità che nasce dalla stipula di un patto di collaborazione funziona con qualsiasi bene pubblico, materiale e immateriale, con l'eccezione naturalmente di quei beni pubblici che sono strumentali all'esercizio del potere pubblico: caserme, tribunali e simili è escluso che possano essere oggetto di patti di collaborazione. Salvo questa eccezione, però, l'elenco dei beni che potenzialmente possono diventare beni comuni è praticamente infinito in quanto comprende tutti i beni, pubblici e anche privati.

Per questo ultimo tipo di beni la questione è più complessa perché ovviamente la stipula di un patto di collaborazione per la cura di un bene privato fra l'amministrazione e un gruppo di cittadini attivi può avvenire solo con il consenso del privato proprietario del bene, che deve anch'esso sottoscrivere il patto, decidendo autonomamente di mettere il proprio bene a disposizione di una comunità che se ne assume la responsabilità nell'interesse generale.

La proprietà del bene rimane ovviamente privata, ma la sua cura è responsabilità della comunità e il suo uso è collettivo, come può accadere per esempio nel caso di una [villa con un grande parco](#) aperto agli abitanti del quartiere che se ne prendono cura e vi svolgono attività di interesse generale. In tal modo l'integrità fisica del bene (parco, edificio...) che il proprietario privato non è più in grado di garantire per motivi economici o di altro genere è garantita dalla comunità che se ne assume la responsabilità in cambio però di un uso collettivo di tutto o parte del bene.

Fra i beni privati che possono diventare, con il consenso del proprietario, oggetto di patti di collaborazione, vi sono anche i beni ecclesiastici. Sono sempre più numerosi, a causa anche del calo delle vocazioni, gli ex conventi, ex seminari, le chiese sconsacrate e gli altri beni di proprietà della Santa Sede o delle Curie locali abbandonati o sottoutilizzati, per i quali è difficile trovare un'utilizzazione che ne consenta una gestione economicamente sostenibile. Sono dunque in corso [riflessioni](#) sulla possibilità di applicare i patti di collaborazione anche ai beni ecclesiastici, considerati come potenziali beni comuni di cui una comunità di cittadini può prendersi cura per scopi di interesse generale.

## 2. Il principe, il rospo e i beni comuni

Per quanto riguarda i beni pubblici, che per definizione dovrebbero avere uno scopo di pubblico interesse, se ci si pone dal punto di vista dei cittadini che intendono prendersene cura si possono distinguere in due grandi categorie, quelli abbandonati o sottoutilizzati e quelli per così dire in piena "attività di servizio nell'interesse pubblico".

L'Italia è piena di immobili, terreni, infrastrutture di ogni genere [abbandonate o sottoutilizzate](#). Si tratta di milioni di beni e spesso, nel caso degli immobili, di edifici anche pregevoli dal punto di vista architettonico, con grandi spazi vuoti, costosissimi da restaurare e di cui nessuno sa realmente cosa fare.

Ma come fa una comunità ad identificare uno di questi beni pubblici abbandonati come bene comune? Qual è il percorso seguito, quale potere viene esercitato?

Il modo migliore per capirlo è far ricorso ad una favola, quella del principe che a causa di un maleficio diventa un rospo, ma poi una principessa lo bacia e lui ridiventa un principe.

Immaginiamo una scuola elementare di uno dei nostri meravigliosi borghi alcuni anni fa. Era piena di bambini, di allegria e di vita, un bene pubblico pienamente al servizio della sua comunità. Quella scuola, seguendo lo schema della favola, era veramente un principe.

Ma arriva il maleficio sotto forma di calo demografico, in quel territorio nascono meno bambini, tenere aperta quella scuola costa troppo, viene chiusa, vandalizzata e lentamente degrada. La scuola si è trasformata in un rospo.

Passa qualche anno e gli abitanti di quel borgo decidono che è un peccato che la loro ex scuola elementare sia ridotta in quelle condizioni. Si crea un comitato per la rinascita della ex scuola, si trova qualche finanziamento, si stipula un patto di collaborazione complesso con il comune proprietario del bene e tutta la comunità, istituzioni comprese, si attiva per restaurare l'edificio della ex scuola elementare per farci qualcosa di utile per tutti, se possibile con attività che rendano la gestione economicamente sostenibile. Nello schema della favola, la principessa ha baciato il rospo e lo ha trasformato di nuovo in principe!

Quella scuola era un bene pubblico abbandonato. Diventa un bene comune nel momento in cui la comunità lo "riconosce", per così dire, come bene comune, dandogli una nuova identità come bene di tutti, non più come bene di proprietà del comune o dello Stato. E questa nuova identità non è un fatto meramente nomi-



nalistico, non è una classificazione in un registro, bensì deriva da un'azione, da un intervento molto concreto e reale che, oltretutto, deve durare nel tempo, affinché il bene rimanga un bene comune.

Naturalmente non è affatto scontato che le comunità di cui parliamo abbiano le competenze necessarie per recuperare beni pubblici abbandonati e poi, soprattutto, li sappiano gestire in maniera economicamente sostenibile mediante un patto di collaborazione complesso, producendo sviluppo e posti di lavoro, pur rispettandone pienamente la loro destinazione di interesse generale.

Per questo motivo Labsus ha fondato insieme con l'[Università di Trento](#) ed [EURICSE](#) la Scuola Italiana dei Beni Comuni ([SIBEC](#)) per formare due nuove figure professionali. Da un lato, funzionari comunali capaci di interagire con i cittadini attivi facilitandone le autonome iniziative per la cura dei beni comuni. Dall'altro, facilitatori della gestione condivisa ed economicamente sostenibile dei beni pubblici riconosciuti da una comunità come beni comuni, secondo quanto s'è detto sopra.

### **3. Dall'interesse pubblico all'interesse generale**

Ma c'è un altro aspetto importante riguardante l'intervento della comunità sul bene pubblico abbandonato. La ex scuola elementare diventata bene comune grazie all'intervento della comunità non è più la stessa di quando era un bene pubblico. Diventando un bene comune cambia identità ma soprattutto cambia il suo modo di essere utile alla comunità.

Prima aveva una funzione di interesse pubblico, adesso ha una funzione ancora più ampia, di "interesse generale", secondo quanto dispone l'art. 118 ultimo comma della Costituzione. E non è la legge a decidere quale debba essere e come debba estrinsecarsi tale funzione, bensì è il patto di collaborazione complesso stipulato fra i cittadini che si prendono cura di quel bene e il comune.

In sostanza, la comunità che si forma intorno alla cura di un certo bene comune assume una serie di responsabilità verso gli altri cittadini, verso il comune e infine verso il bene medesimo. E, come tante altre responsabilità, anche queste durano nel tempo e comportano che l'impegno di cura sia costante e duraturo in modo da garantire che il bene comune rimanga tale nel corso del tempo.

Adesso forse è più chiaro in che senso diciamo che intorno ad ogni bene comune c'è una comunità. E' l'azione di cura della comunità sulla base di un patto di collaborazione che trasforma il bene pubblico abbandonato in bene comune. Anche per questo, come s'è già detto, non usiamo mai per descrivere quello che fanno i

cittadini attivi il termine “manutenzione” ma sempre il termine “cura”, perché ci si prende cura di qualcosa di fragile, come può essere un cucciolo, un bimbo o, appunto, un bene pubblico abbandonato.

Se osservate il meccanico che ripara la vostra automobile, dite che sta facendo la manutenzione dell'automobile. Se invece osservate una mamma che cambia il pannolino al proprio bambino, certamente non dite che sta facendo la manutenzione del bambino! Dite invece che si sta prendendo cura di suo figlio.

Fra la manutenzione di un parco pubblico fatta dai giardinieri comunali e la cura di quello stesso parco da parte dei cittadini attivi c'è la stessa differenza qualitativa. I gesti compiuti dai giardinieri e dai cittadini nel parco spesso sono gli stessi, ma cambiano totalmente la qualità del rapporto, le motivazioni e gli effetti prodotti dai due tipi di intervento. In particolare, soltanto le attività di cura dei cittadini attivi producono beni relazionali, capitale sociale, senso di appartenenza e coesione sociale.

#### **4. I beni pubblici “in servizio”**

Dunque, assumendosi la responsabilità della cura di un bene pubblico abbandonato una comunità lo identifica, molto concretamente, come bene comune. Ma si può applicare lo stesso schema anche ai beni pubblici per così dire in piena “attività di servizio nell'interesse pubblico”?

Certamente sì, come dimostrano le migliaia di [patti di collaborazione](#) stipulati finora per la cura di parchi, giardini, scuole, piazze, strade, beni culturali, monumenti, etc. in tutta Italia. In questi casi è ancora più importante il meccanismo di assunzione condivisa di responsabilità verso il bene messo in luce più sopra, perché il bene pubblico oggetto del patto di collaborazione non è affatto stato abbandonato dal suo proprietario pubblico, che anzi è tenuto a provvedere alla sua manutenzione per consentire ai cittadini di utilizzarlo, sia esso un giardino pubblico, una piazza o una scuola. I beni oggetto dei patti di collaborazione “godono” quindi, per così dire, di attenzioni maggiori degli altri beni pubblici, perché la manutenzione svolta dal soggetto pubblico è integrata dalle attività di cura del bene svolte dai cittadini attivi, che trasformano quel bene pubblico in bene comune.

## 5. Tipologie di beni comuni

Per quanto s'è detto finora quasi qualsiasi bene pubblico, materiale o immateriale, può diventare un bene comune, purché un gruppo di cittadini se ne assuma, insieme con il proprietario pubblico o privato, la responsabilità della cura nell'interesse generale e in quello delle future generazioni.

Quelli che saranno analizzati nelle pagine seguenti sono dunque soltanto alcuni dei possibili beni comuni curati dai cittadini, quelli che più frequentemente sono oggetto dei patti di collaborazione (per trovarne altri, riguardanti anche altri beni comuni, basta visitare le [pagine](#) dedicate ai patti nel sito di Labsus).

La maggior parte dei patti stipulati finora ha infatti come oggetto beni comuni materiali, ma ci sono anche alcuni [patti](#) riguardanti beni [immateriali](#). Bisogna però considerare che oltre al bene comune materiale esplicitamente oggetto del patto di collaborazione tutti i patti "producono" anche dei "meta beni comuni immateriali", per così dire, rappresentati da beni relazionali quali la creazione di integrazione sociale, senso di appartenenza, fiducia fra cittadini e fra cittadini e istituzioni e altri simili a questi.

### 5.1. Il verde urbano

Esaminando i patti di collaborazione pubblicati sul sito di Labsus si nota che quasi la metà riguardano il verde, sia urbano, sia extraurbano, come parchi naturali, sentieri, spiagge, [boschi](#).

Per quanto riguarda il verde urbano, nelle sue varie accezioni, può diventare un bene comune se un gruppo di cittadini stipula con il comune un patto per la cura di uno spazio verde, assumendosi la responsabilità della sua cura sia nei confronti dell'amministrazione, sia nei confronti di tutti gli altri cittadini.

Vale anche in questo caso la regola generale per cui l'assunzione di responsabilità da parte dei cittadini "trasforma" il bene pubblico verde urbano in un bene comune. Ma si tratta di un bene comune molto particolare, perché a differenza degli altri beni pubblici che possono essere oggetto di cura da parte dei cittadini (spazi pubblici, scuole, beni culturali, etc.) il verde urbano è composto da esseri viventi, cioè dalle piante.

Di fatto, anche nelle città dove non è ancora in vigore il *Regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni comuni*, centinaia di associazioni e migliaia di cittadini da anni si prendono cura di parchi e giardini pubblici sulla base di affidamenti, "ado-

zioni”, accordi bilaterali o semplici iniziative di fatto, a dimostrazione sia dell’importanza che i cittadini annettono al verde urbano per la qualità della vita, sia dello stato di povertà in cui versa questo particolare bene pubblico in molte città.

Nel caso delle attività di cura condivisa del verde è ancora più evidente e marcata la differenza fra la “manutenzione” (che deve essere svolta dall’amministrazione) e la “cura”, che i cittadini svolgono per loro libera scelta integrando le attività manutentive del soggetto pubblico.

Inoltre in queste attività di cura del verde è fondamentale la componente di socializzazione all’aria aperta, anzi, in molti casi è una delle motivazioni principali, tant’è che la fine del lavoro dei cittadini attivi in un parco pubblico viene quasi sempre festeggiata in allegria, con cibo e bevande.

La produzione di beni relazionali, di senso di appartenenza ad una comunità e di coesione sociale che, come abbiamo detto più volte, è il vero valore aggiunto dei patti di collaborazione, nelle attività di cura del verde pubblico è particolarmente evidente ed essendo all’aria aperta è anche perfettamente compatibile con il rispetto del distanziamento fisico imposto dall’esigenza di impedire la diffusione del Covid-19, come dimostrano i [patti](#) stipulati dal Comune di Cesena per la cogestione di aree verdi, parchi e giardini pubblici per favorire la cura di quegli spazi in sicurezza, garantendo al tempo stesso la socialità.

Quasi tutte le tipologie di verde urbano presenti in una città possono essere oggetto di patti di collaborazione e quindi diventare beni di comunità, ovviamente dando ai patti contenuti diversi a seconda del tipo di verde oggetto di cura da parte dei cittadini.

Dunque possono diventare beni di comunità i [parchi urbani](#), aree verdi più o meno estese, presenti nelle aree urbane o ai loro margini, che svolgono un’importante funzione ricreativa, igienica, ambientale e culturale; gli [spazi verdi](#) di quartiere, piccole aree verdi presenti in diversi punti del tessuto urbano, utilizzate prevalentemente dagli abitanti della zona, che utilizzano queste aree con funzione ricreativa, di svago e di incontro; le [aiuole](#); il verde stradale, che permette l’arredo di vie, viali, piazze e parcheggi; i viali alberati; le aiuole spartitraffico.

Anche il verde sanitario, che è strettamente legato a strutture ospedaliere o a case di cura, può essere oggetto di patti di collaborazione con il consenso del gestore della struttura, così come, sia pure con tutte le cautele derivanti dal loro valore storico e culturale, anche i parchi storici, aree verdi di impianto risalente nel tempo, culturalmente connesse con lo sviluppo delle città, talvolta testimoni di importanti

vicende storiche.

Infine, anche il verde scolastico può essere oggetto di patti di collaborazione fra la scuola, gli studenti ed i loro genitori, ma anche con gli abitanti del quartiere, tanto più se tale verde è inteso come spazio aperto a tutto il quartiere.

Oltre a queste tipologie di verde urbano possono poi essere oggetto di patti di collaborazione anche le aree abbandonate, a volte purtroppo usate come discariche, che gli abitanti recuperano trasformandole in zone verdi che arricchiscono il quartiere. Nei comuni che ancora non hanno adottato il Regolamento di Labsus accade spesso che gli abitanti occupino queste aree illegalmente e, con grande lavoro, fatica e dispendio di tempo, le trasformino in veri e propri giardini urbani, punti di ritrovo per gli abitanti di zone della città che spesso non hanno luoghi dove incontrarsi, a volte incastonati fra le mura di palazzoni che su di esse incombono, simboli concreti della speculazione edilizia che, se solo avesse potuto, avrebbe edificato anche su quelle aree.

Queste aree verdi recuperate attraverso un'occupazione rappresentano una tipologia di verde urbano-bene comune formalmente illegale. Ma non c'è dubbio che, su un altro piano, esse siano a tutti gli effetti dei "[beni di comunità](#)", in quanto per il loro recupero si è mobilitata una comunità di abitanti che si è assunta autonomamente e senza alcun aiuto dalle istituzioni (anzi, spesso *nonostante* le istituzioni) la responsabilità della loro cura, consentendo la fruizione di queste aree recuperate all'intera comunità. Quindi, appena possibile, in questi casi l'illegalità originaria derivante dall'occupazione andrebbe sanata grazie ad un patto di collaborazione, naturalmente in seguito all'adozione da parte del Comune del *Regolamento sull'amministrazione condivisa dei beni comuni*.

Vi è poi un'altra tipologia di verde urbano che, in questi ultimi anni, ha conosciuto una notevolissima espansione in tutta Italia. Sono gli [orti urbani](#), gestiti da singoli cittadini sulla base di un atto di affidamento del bene da parte dell'amministrazione o di un'associazione che gestisce l'area. Non sono in senso stretto "beni di comunità" perché ciascun assegnatario gestisce il proprio orto sulla base di un rapporto bilaterale con l'amministrazione o con l'associazione. Nonostante ciò anche gli orti urbani sono spesso occasione di socializzazione grazie agli incontri e lo scambio di prodotti e di esperienze fra gli assegnatari.

## 5.2. Lo sport

Anche lo sport può essere considerato un bene comune immateriale, dipende da cosa si intende per sport. Secondo la [Carta Europea dello Sport](#) approvata dal Consiglio d'Europa nel 1992, lo sport è "qualsiasi forma di attività fisica che, attraverso una partecipazione organizzata o non organizzata, abbia per obiettivo l'espressione o il miglioramento della condizione fisica e psichica, lo sviluppo delle relazioni sociali o l'ottenimento di risultati in competizioni di tutti i livelli". In sostanza, quando in Europa si parla di sport si intendono tutte le attività fisiche, non solo quelle competitive, regolamentate e strutturate.

Se si intende lo sport in questo modo, allora si può parafrasare l'art. 32 della Costituzione per dire che "lo sport per tutti è un diritto fondamentale dell'individuo", ma anche un [bene comune](#) immateriale, di cui cittadini e amministrazioni possono prendersi cura per produrre non soltanto benessere fisico, ma anche capitale sociale e beni relazionali.

In realtà più che lo sport, inteso astrattamente come bene comune immateriale, possono essere oggetto di patti di collaborazione i luoghi e gli strumenti dello sport per tutti, a cominciare da quegli [spazi urbani](#) nei quali i cittadini svolgono attività motoria.

In generale, questo significa che, oltre a prevedere strutture sportive adeguate, nella pianificazione urbana bisognerebbe sempre tener conto del bene comune sport, in modo da ottenere contesti urbani che garantiscano a tutti i cittadini le condizioni per fare sport, nel senso detto sopra. In particolare, però, in questa fase storica, questo significa anche che gli spazi pubblici possono diventare oggetto di patti di collaborazione con i quali le amministrazioni comunali, come in [questo patto](#), concedono a palestre, associazioni e società sportive con sede nel comune "la possibilità di utilizzare aree pubbliche all'aperto in forma gratuita e sulla base di un calendario condiviso per poter esercitare attività sportiva permettendo il rispetto del distanziamento fisico necessario per contrastare il rischio epidemiologico".

## 5.3. Le scuole di comunità

La scuola è un bene comune, non ci sono dubbi. Ma lo è in un modo molto particolare, che rende la scuola (e l'Università) un *unicum* dal punto di vista della teoria dei beni comuni, perché la scuola è contemporaneamente tre cose diverse e complementari.

La scuola è in primo luogo un'istituzione, espressione di autonomia funzionale. E' un organo complesso preposto al servizio scolastico, fornito di personalità giuridica di diritto pubblico, rappresentanza legale, autonomia didattica, autonomia organizzativa, autonomia di ricerca, sperimentazione e sviluppo, autonomia finanziaria e autonomia negoziale.

In secondo luogo la scuola è un bene comune materiale, il luogo fisico (edifici e spazi) all'interno del quale si svolgono le attività formative.

Infine (ma in realtà è questo l'aspetto più importante, quello che dà un senso ai primi due profili) la scuola è un bene comune immateriale, perché ovunque si svolgano delle attività formative e ci sia trasmissione di conoscenze da una persona ad un'altra si può dire che c'è *scuola*, intesa come *istruzione*.

L'istruzione è un bene comune ma non come lo sono l'acqua, l'aria, la biosfera, etc., che sono indispensabili alla vita. Piuttosto, è un bene comune come lo sono l'informazione o la legalità, che sono beni comuni immateriali indispensabili per una vita civile, degna di un essere umano. Dovrebbe infatti valere per l'istruzione quello che la Costituzione dispone per la salute: "La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività" (art. 32), perché anche l'istruzione è un diritto dell'individuo ed è interesse della collettività.

Tutte le 40 mila scuole italiane sono al tempo stesso istituzioni dotate di autonomia funzionale (ciò che consentirebbe loro di rapportarsi con i cittadini utilizzando i patti di collaborazione) e beni comuni materiali e immateriali.

Ovviamente i cittadini non si assumono alcuna responsabilità per la scuola intesa come istituzione. Sono invece numerose, in tutta Italia, le esperienze di scuole in cui i genitori, insieme con la dirigenza scolastica e, a volte, con altri soggetti presenti sul territorio, si assumono la responsabilità della cura della scuola intesa come bene comune materiale e immateriale.

Nel primo caso, i genitori si prendono cura dell'edificio e degli spazi di pertinenza della scuola (giardino, cortile, etc.). Ridipingono le pareti delle aule, riparano piccoli guasti, in generale fanno interventi che, se svolti da dipendenti del comune o dello Stato, si definirebbero di "manutenzione ordinaria". Ma gli interventi svolti dai genitori sulla scuola producono effetti che mettono molto bene in evidenza la differenza fra "manutenzione" e "cura" di cui s'è detto sopra.

Insegnanti di scuole diverse, in parti diverse del Paese, ci hanno infatti detto di aver notato che le pareti delle aule delle scuole primarie ridipinte all'inizio dell'anno scolastico dai genitori rimangono pulite più a lungo di quelle delle altre aule. Evidente-

mente il comportamento dei genitori è molto efficace nel comunicare agli studenti che la scuola di cui quei genitori si sono presi cura non è soltanto un bene pubblico (cioè, per la cultura italiana, di nessuno), bensì un bene comune, cioè nostro. In sostanza, il lavoro di cura della scuola svolto dai genitori ha una valenza pedagogica, educativa nei confronti degli studenti, che si sentono anch'essi in qualche modo responsabilizzati ed evitano di danneggiare la loro scuola, percepita come bene comune. Ancora una volta emerge il vero valore aggiunto della cura condivisa dei beni comuni, cioè la produzione di senso di appartenenza e, come in questo caso, di consapevolezza.

Vi è poi il secondo profilo, cioè la cura della scuola intesa come bene comune immateriale. Sono ormai numerose in tutta Italia le esperienze di scuole aperte e condivise, in cui le associazioni dei genitori, sulla base di accordi con la dirigenza della scuola, promuovono in orario extra-scolastico un'infinità di attività formative aperte a tutti gli abitanti.

Un esempio ormai piuttosto noto è la Scuola "Di Donato" di Roma, nel quartiere Esquilino. In questa scuola primaria da 17 anni l'[Associazione genitori](#) organizza tutti i pomeriggi, dalle ore 16.00 alle ore 22.00 decine di diverse attività gestite dai genitori e aperte al quartiere, che è uno dei più "complessi" di Roma dal punto di vista delle problematiche sociali ed etniche.

Si può dire allora che la Scuola "Di Donato" dalle ore 8.00 alle ore 16.00 è un bene pubblico, dalle ore 16.00 alle ore 22.00 è un bene comune. O meglio, rimane un bene pubblico, al cui interno però in quelle ore alcuni cittadini attivi si prendono cura di quel bene comune immateriale che è l'offerta formativa. E' come se il bene comune immateriale di cui si prendono cura i cittadini si "accendesse" soltanto in certe ore, per poi "spegnersi" in altre, in attesa di "accendersi" di nuovo il giorno dopo.

La situazione è ulteriormente complicata dal fatto che il bene pubblico al cui interno i cittadini si prendono cura del bene comune immateriale "offerta formativa" rimane ovviamente soggetto alla disciplina giuridica dei beni pubblici, così come coloro che vi lavorano continuano ad essere dipendenti pubblici. Ma se si riesce, come è riuscita l'Associazione Genitori della Scuola "Di Donato" insieme con la dirigenza scolastica, a trovare delle soluzioni funzionali ed organizzative adeguate alla complessità della situazione, questo tipo di esperienza produce effetti straordinariamente positivi per l'intera comunità.

In particolare, il coinvolgimento nella cura dell'offerta formativa dei genitori e in generale delle associazioni presenti nei quartieri in cui si trovano le scuole potrebbe



rappresentare una soluzione al problema del distanziamento fisico posto dal Covid-19, consentendo di alternare nel corso della giornata, sia negli spazi scolastici, sia fuori da essi, attività didattiche tradizionali ad attività formative svolte su base volontaria, con le opportune garanzie, da genitori e associazioni sulla base di patti di collaborazione complessi.

Per poter utilizzare anche nelle scuole i patti di collaborazione è preferibile, anche se non è indispensabile, che ciascun istituto scolastico adotti il *Regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni comuni*. Ciò è reso possibile dal fatto che mentre i comuni sono dotati di autonomia territoriale, le scuole sono dotate di autonomia funzionale, come le Università e le Camere di commercio. Sono quindi perfettamente in grado di adottare un regolamento (ovviamente semplificato rispetto a quello adottato dai comuni) che disciplini i rapporti fra la scuola come istituzione e i cittadini (genitori, studenti, abitanti dei quartieri...) per la cura della scuola come bene comune materiale e immateriale. Lo stesso prototipo di Regolamento proposto da Labsus, del resto, prevede all'art. 14, 2° comma che "Il Comune promuove nelle scuole di ogni ordine e grado l'educazione alla cittadinanza attiva attraverso la sottoscrizione di patti di collaborazione fra genitori, alunni e istituzione scolastica per la cura della scuola come bene comune materiale e immateriale". Mentre il terzo comma, come s'è visto, dispone che "Il Comune collabora con gli operatori scolastici e con l'Ufficio per l'amministrazione condivisa affinché nel progettare i patti di collaborazione si tenga conto del punto di vista dei bambini".<sup>38</sup>

Ma anche laddove l'istituto scolastico non abbia adottato un proprio *Regolamento per l'amministrazione condivisa* è possibile stipulare ugualmente un [patto](#) fra comune, istituto scolastico ed un'associazione affinché la scuola diventi il luogo di elaborazione e trasmissione della cultura locale. Oppure un [patto](#) fra comune e istituto scolastico per arricchire e migliorare l'edificio scolastico, l'area che lo circonda e le sue pertinenze.

Vi sono naturalmente alcune differenze fra le scuole ed i Comuni di cui bisogna tener conto nella redazione dei Regolamenti per le scuole e nella stipula dei relativi patti di collaborazione. In particolare, la differenza principale è che mentre nei patti stipulati con i comuni tutti i soggetti sono stabili nel tempo (sia i cittadini, sia i dirigenti ed i funzionari che stipulano i patti normalmente rimangono nella stessa città per sempre o comunque a lungo), nei patti che hanno come oggetto la scuola sono stabili nel tempo la dirigenza, gli insegnanti e gli altri dipendenti, mentre per definizione gli studenti ed i genitori con il tempo cambiano. Questo elemento può

---

38) Per cui v. sopra, Cap. III.

forse causare qualche problema nella gestione di patti che durano più a lungo di un ciclo scolastico. Ma da un altro punto di vista è una bella dimostrazione di come la solidarietà che i cittadini attivi normalmente dimostrano verso gli altri cittadini, prendendosi cura di beni di cui tutti possono godere, in questo caso travalichi le generazioni, in quanto gli studenti ed i genitori che si attivano per la cura della scuola lo fanno sia per gli studenti presenti in quel momento, sia per quelli che verranno.

#### **5.4. L'Università**

Tutto ciò che si è detto finora della scuola si può dire anche dell'Università. Anch'essa è un'istituzione, espressione di autonomia funzionale. Anch'essa è un bene comune materiale per la sua parte "fisica", cioè gli edifici e gli spazi (cortili, giardini, etc.). Ed è certamente anche un bene comune immateriale, ma lo è in maniera diversa da come lo è la scuola, perché nell'Università l'attività di insegnamento non è l'unica attività svolta, in quanto l'insegnamento è il risultato della ricerca.

Ricerca e didattica sono infatti i due elementi essenziali che danno vita a quella "peculiare creazione dello spirito europeo" che è l'Università.<sup>39</sup> Se c'è solo la ricerca, è un istituto di ricerca. Se c'è solo l'insegnamento è una scuola, magari di ottimo livello, ma è pur sempre solo una scuola.

Così come è l'acqua salmastra a rendere le lagune così pescose, allo stesso modo è il mix fra ricerca e didattica, ogni volta diverso nella sua composizione e nei suoi risultati, che rende le Università luoghi unici e preziosi, comunità di vita e di pensiero, spazi di libertà dove studenti e professori idealmente possono confrontarsi per crescere insieme. Se è vero che i beni comuni sono quei beni che "se arricchiti arricchiscono tutti, se impoveriti impoveriscono tutti", allora è certamente vero che il mix di ricerca e didattica nelle nostre università è un bene comune immateriale dalla cui eccellenza dipende il livello di civiltà, competitività e progresso dell'intero Paese.

Non è possibile né opportuno che soggetti estranei all'Università possano prendersi cura di quella parte dell'Università che costituisce un bene comune immateriale, cioè la ricerca e la didattica. E' invece possibile e anche relativamente facile creare le condizioni che consentano a studenti, docenti e membri del personale amministrativo e tecnico di prendersi cura di quella parte dell'Università che costi-

---

39) José Ortega y Gasset, *Misión de la Universidad*, Madrid, 1930, in italiano *La missione dell'Università*, Guida Editori, 1991.

tuisce un bene comune materiale, cioè gli edifici e gli spazi esterni.

Anche le Università, così come le scuole, sono dotate di autonomia funzionale e dunque possono adottare un *Regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni comuni*, opportunamente adattato e modificato rispetto al testo base utilizzato nei comuni, in modo da poter stipulare patti di collaborazione con gli studenti (singoli e associati), i docenti e chiunque altro voglia contribuire alla cura del bene comune Università, per la sua parte materiale.

Naturalmente anche nelle Università, come nelle scuole, il vero valore aggiunto delle attività di cura, soprattutto per gli studenti, sta nella crescita del senso di appartenenza che deriva dal sentirsi parte di una comunità capace di prendersi cura di sé stessa. Questo sarà tanto più importante nel momento in cui le Università potranno finalmente dopo mesi di chiusura dovuta alla pandemia riaprire in sicurezza, perché ci sarà bisogno di creare nuove occasioni di socializzazione e di incontro fra gli studenti, dopo mesi di assenza e di didattica a distanza.

L'Università, per chi ci lavora e chi ci studia, non è soltanto un luogo dove si fa ricerca e didattica ma è anche un luogo dove ci si incontra, si discute, si confrontano in assoluta libertà idee e punti di vista. Da secoli le Università sono tutto questo e altro ancora, ridurle com'è accaduto in questo periodo a meri centri per la diffusione di nozioni a distanza non soltanto è umiliante, ma è anche pericoloso per il loro futuro.

## **5.5. I beni culturali**

I beni culturali sono beni comuni molto particolari. Sono beni materiali (i resti di un'antica città, un affresco) e immateriali (i dialetti, la musica) che a loro volta si intrecciano con la memoria collettiva, un bene comune immateriale di cui spesso rappresentano l'"ancoraggio" materiale. Non solo, ma si intrecciano anche con altri aspetti importanti della vita economica e sociale del nostro Paese.

In particolare, per quanto riguarda il turismo, grazie al fatto che l'Italia è un "museo diffuso", la cura condivisa dei beni culturali può avere un ruolo importante nella ripartenza, contribuendo a produrre occasioni di lavoro anche in zone del Paese lontane dalle usuali direttrici del turismo. Tanto più ciò sarebbe utile in questa fase, in cui il turismo internazionale che tradizionalmente riempiva (anche troppo!) le città d'arte è destinato a diminuire drasticamente e dunque bisogna incentivare il turismo interno, alla scoperta dell'Italia meno conosciuta ma ugualmente bellissima.

L'Italia è piena di palazzi, chiese, siti archeologici, musei e altri beni culturali inaccessibili perché non ci sono le risorse per assumere personale al fine di consentirne la fruizione da parte dei potenziali visitatori. Grazie ai patti di collaborazione ed al coinvolgimento dei cittadini attivi e delle loro associazioni sarebbe invece possibile aprire al pubblico centinaia, forse migliaia di beni culturali, attirando così i turisti in luoghi bellissimi dove pochi oggi vanno. E questi nuovi flussi di visitatori a loro volta produrrebbero un indotto, più o meno significativo ma comunque superiore al nulla attuale, producendo occasioni di lavoro e di sviluppo economico nel territorio circostante.

Lo dimostra concretamente l'esperienza ormai pluriennale del progetto [Aperti per Voi](#), lanciato nel 2005 dal Touring Club per favorire l'apertura di luoghi d'arte e di cultura (musei, aree archeologiche, palazzi storici, chiese) attraverso la collaborazione dei suoi soci volontari, che in modo sistematico e continuato assicurano l'accoglienza e l'attività informativa di orientamento ai visitatori, oltre al supporto e al presidio dei luoghi. Il progetto nel corso degli anni ha consentito ad oltre due milioni di visitatori di accedere a luoghi d'arte e di cultura solitamente chiusi al pubblico, creando un indotto economico significativo nei dintorni.

I cittadini attivi che stipulano un patto di collaborazione con l'amministrazione comunale o con altre amministrazioni per l'apertura di un [palazzo](#) o per la [cura di un bene culturale](#) non sono ovviamente retribuiti. Ma la loro attività di "custodi attivi" dei beni culturali produce effetti vantaggiosi per tutta la comunità, anche di tipo economico, senza togliere lavoro a nessuno, dal momento che purtroppo non ci sono le risorse pubbliche per assumere il personale necessario a tenere aperte le migliaia di siti e di beni culturali presenti sul nostro territorio.

I patti di collaborazione fra i cittadini attivi (normalmente organizzati in associazioni) e le amministrazioni proprietarie dei beni culturali che si intendono rendere accessibili con il loro aiuto possono essere modulati a seconda della complessità delle attività svolte dai cittadini attivi. Nei casi più semplici basteranno dei patti ordinari, mentre nei casi in cui la gestione richieda attività di gestione più impegnative si potranno utilizzare i patti complessi, affiancati da strumenti come le imprese sociali e di comunità.

## **5.6. I beni confiscati alle mafie**

I beni confiscati alle mafie sono beni comuni nel senso più pieno del termine, perché sono beni privati, frutto di attività criminose, confiscati dallo Stato e poi resti-

tuiti alla società civile che, attraverso le sue articolazioni (associazioni, cooperative, etc.) li gestisce nell'interesse generale. Sono "nostri", in quanto sono beni di proprietà pubblica gestiti però da cittadini associati nell'interesse generale.

Vi sono tre tipologie di beni confiscati: beni mobili (auto, barche...), beni immobili e beni aziendali (aziende, negozi, quote e partecipazioni societarie). Per tutte e tre le tipologie vale il principio generale secondo il quale i beni confiscati devono essere restituiti alla collettività attraverso forme di gestione che siano nell'interesse generale, ma la "categoria sulla quale maggiormente incidono le misure di prevenzione è sicuramente quella dei beni immobili. Secondo l'art. 48 del Codice Antimafia, tali beni possono essere mantenuti al patrimonio dello Stato per 'finalità di giustizia, ordine pubblico e protezione civile' e dunque messi a disposizione di altre amministrazioni statali (un esempio classico è quello delle caserme dei Carabinieri). In alternativa, i beni immobili vengono trasferiti in via prioritaria ai Comuni. Gli enti territoriali, a loro volta, possono amministrare direttamente il bene o assegnarlo in concessione, a titolo gratuito e nel rispetto dei principi di trasparenza, adeguata pubblicità e parità di trattamento a una serie di soggetti sociali indicati dalla legge: associazioni, cooperative, gruppi, comunità.

Questi soggetti sono chiamati a realizzare progetti che abbiano finalità sociali: nascono così case famiglia, centri di aggregazione socio-culturale, centri di accoglienza, case rifugio e tutto quel variegato universo di esperienze legate al mondo del Terzo Settore. Ma nascono così anche tantissime esperienze di economia in grado di garantire che questi beni creino reddito e produttività, secondo un modello di economia sociale che mira a promuovere la dignità del lavoro e dei lavoratori".<sup>40</sup>

Prima di arrivare alla confisca definitiva ci sono diversi passaggi, il primo dei quali è il sequestro del bene, che da quel momento non può più essere utilizzato dal proprietario ma, pur essendo affidato alle cure dell'amministratore giudiziario, non è ancora passato nel patrimonio dello Stato. Al sequestro seguono le fasi della confisca di primo e poi di secondo grado, che servono a verificare che il bene oggetto di sequestro sia effettivamente frutto di un arricchimento ottenuto con mezzi illeciti. Se ciò è confermato, la procedura si conclude con la confisca definitiva.

E' una procedura lunga e complessa, durante la quale i beni oggetto del sequestro spesso degradano, perdendo valore e rendendo più difficile il loro riutilizzo sociale quando finalmente arriva la confisca definitiva. Per cercare di rimediare a questo problema Labsus ha stipulato un [Protocollo d'intesa](#) con l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) per studiare la possibilità di applicare il Regolamento ed i patti

---

40) [Progetto Confiscati Bene 2.0.](#)

di collaborazione anche ai beni sequestrati, in modo tale da rendere tali beni immediatamente fruibili dalle comunità di riferimento fin dal momento del sequestro e poi, successivamente, dopo la confisca definitiva.<sup>41</sup>

Nella fase che segue il sequestro l'art. 40, 3° comma, lett. c) bis d.lgs. n. 159/2011 (*Codice delle leggi antimafia*) consente all'amministratore giudiziario di locare o concedere in comodato il bene sequestrato, quindi costui potrebbe stipulare un patto di collaborazione (per definizione temporaneo) con un'associazione di cittadini per la gestione del bene mentre si sviluppa la procedura che dovrebbe portare alla confisca definitiva. Ciò eviterebbe il degrado del bene nelle more della procedura senza pregiudicare, una volta terminata tale procedura, la possibilità per l'amministrazione comunale di affidare la gestione del bene confiscato a soggetti diversi da quelli che hanno sottoscritto il patto.

Inoltre, l'Agenzia Nazionale dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC) ai sensi dell'art. 48, 3° comma, lett. c) bis d.lgs. n. 159/2011 può destinare i beni confiscati ai comuni, i quali, a loro volta, entro un anno o gestiscono autonomamente i beni o li affidano tramite convenzioni ai soggetti citati sopra nel rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità e parità di trattamento sotto forma di concessione a titolo gratuito.

I patti di collaborazione possono garantire il rispetto di tali principi diventando uno strumento aggiuntivo per l'assegnazione dei beni, stimolando i cittadini stessi a proporre al comune l'utilizzo del bene confiscato per fini di interesse generale utilizzando i patti. In questa fase, per esempio, si potrebbero usare i patti per garantire il riutilizzo di immobili confiscati per le scuole, sulla base di patti stipulati con il comune da associazioni di genitori e del Terzo Settore.

Altri esempi in questo senso sono il [patto di collaborazione](#) sottoscritto a Brindisi da un gruppo informale del quartiere, in collaborazione con le cooperative e gli operatori attivi nel Centro di Aggregazione Giovanile, che permetterà a cittadini e organizzazioni di gestire come beni comuni terreni confiscati alla mafia nel quartiere Paradiso. E anche il [patto di collaborazione](#) sottoscritto a Bologna con il comune

---

41) Il Protocollo è stato firmato il 16 aprile 2018 e, in quella occasione, l'allora Presidente dell'ANAC Raffaele Cantone dichiarò che: *“i beni confiscati sono beni comuni per eccellenza: dimostrano la vittoria della legalità contro una ricchezza accumulata illecitamente e, una volta che sono messi a disposizione della collettività, rappresentano la possibilità di dare un'alternativa concreta a una gestione tutta privatistica. [...] Portare al loro interno iniziative mirate, per diffondere nella società civile la cultura della legalità e dell'anticorruzione, assume dunque un significato doppiamente rilevante”*.

dall'associazione Libera Nomi e Numeri contro le Mafie, coordinamento Bologna, per effettuare attività di riqualificazione dell'area verde antistante l'immobile denominato villa Celestina, bene confiscato alle organizzazioni mafiose.

## PER PROSEGUIRE

Arrivati a questo punto, forse possono essere utili alcune indicazioni sia per chi, dopo aver letto il libro, volesse continuare ad approfondire la materia, sia per chi invece volesse diventare un “custode attivo” dei beni comuni del proprio territorio per partecipare alla seconda ricostruzione del Paese.

Per quanto riguarda gli approfondimenti, oltre ai link presenti nel testo ed alla bibliografia finale, c'è ovviamente il [sito](#) di Labsus, aggiornato quotidianamente e ricchissimo di materiali su tutto ciò di cui si parla nel libro. Per avere la sicurezza di essere sempre aggiornati la cosa più semplice consiste nell'iscriversi a [NeParla-Labsus](#), la nostra newsletter che ogni quindici giorni vi porterà una sintesi (gratuita) degli articoli principali usciti sul sito nelle due settimane precedenti.

Infine, troverete informazioni e analisi a più voci sull'attuazione del Regolamento e dei patti nei Rapporti che Labsus pubblica annualmente a partire dal 2015: [Rapporto 2015](#); [Rapporto 2016](#); [Rapporto 2017](#); [Rapporto 2019](#). Mentre per approfondire le parole dell'amministrazione condivisa potete fare riferimento al [Glossario 2018](#).

Per quanto riguarda invece le indicazioni di tipo operativo, se volete attivarvi per far approvare il *Regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni comuni* anche nella vostra città o paese o se avete bisogno di formazione sui temi trattati nel libro potete scrivere a questo account ([contatti@labsus.net](mailto:contatti@labsus.net)) e verrete messi in contatto con chi potrà aiutarvi.

Allo stesso account potete scrivere se volete partecipare alle nostre attività, per esempio organizzando un gruppo di “custodi attivi” nel vostro territorio. L'unico requisito consiste nell'iscriversi a Labsus pagando [qui](#) la quota annuale di € 20,00.

Infine, cliccando [qui](#) si apre un modulo con cui potrà comunicare direttamente all'autore il suo giudizio sul libro, raccontare esperienze di cura dei beni comuni come quelle di cui parla il libro, suggerire integrazioni al testo e, in generale, interagire con l'autore, che si impegna a leggere tutte le osservazioni che gli arriveranno e a tenerne conto, per quanto possibile, nelle edizioni successive.



## ALLEGATI

A) [Prototipo di Regolamento](#) proposto da Labsus

B) Regione Lazio, [Legge 26 giugno 2019](#), n. 10

C) [Regolamento della Regione Lazio](#) 19 febbraio 2020, n.7, attuativo della legge regionale n. 10/2019

D) [Sentenza della Corte Costituzionale n. 131](#) del 26 giugno 2020

## BIBLIOGRAFIA

Per chi desideri approfondire i temi trattati nel libro si consiglia di visitare il sito [www.labsus.org](http://www.labsus.org), dove si troveranno articoli, notizie, saggi, centinaia di esempi di patti di collaborazione e altri materiali di ogni genere, aggiornati quotidianamente dalla redazione.

Inoltre per essere informati sugli sviluppi in materia di amministrazione condivisa dei beni comuni si consiglia l'iscrizione alla newsletter di Labsus che viene inviata gratuitamente ogni quindici giorni. Il form per l'iscrizione si trova nella [home page](#) di Labsus.

Qui di seguito si indicano alcuni testi, di carattere prevalentemente giuridico, per ulteriori approfondimenti.

Albanese A., *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Dir pubbl.*, 2002, 51 ss.

Arena G., *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1997, 117-118, 29 ss.

Arena G., *Cittadini attivi (Un altro modo di pensare all'Italia)*, Roma-Bari, Laterza, 2006 (2°ed. 2011).

Arena G., *Ripartire dai cittadini*, in C. Magnani (a cura di), *Beni pubblici e servizi sociali in tempi di sussidiarietà*, Torino, Giappichelli, 2007, 77 ss.

Arena G., *La manutenzione civica dei beni comuni*, 2008, [www.labsus.org](http://www.labsus.org)

Arena G., Cotturri G., *Il valore aggiunto (Come la sussidiarietà può salvare l'Italia)*, Carocci, Roma, 2010.

Arena G., Cortese F., *Per governare insieme. Il federalismo come metodo. Verso nuove forme della democrazia*, Padova, Cedam, 2011.

Arena G., *Un nuovo diritto per l'amministrazione condivisa dei beni comuni*, in Tommaso dalla Massara – Marta Beghini (a cura di), *La città come bene comune*, Napoli, ESI, 2019, p. 1- 13.

Arena G., *Sussidiarietà orizzontale e Terzo Settore*, in *Impresa sociale*, 23 giugno 2020.

Auby J.B., *Droit de la ville*, Paris, LexisNexis, 2013.

Auby J.B., *Per lo studio del diritto delle città*, in G. Della Cananea, C. Franchini (a cura di), *Il diritto che cambia*, Liber Amicorum Mario Pilade Chiti, Napoli, Editoriale scientifica, 2016, 205 ss.

Balaguer Callejón F., *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione spagnola e negli Statuti di autonomia nella prospettiva europea*, in G.C. De Martin (a cura di), *Sussidiarietà e democrazia. Esperienze a confronto e prospettive*, Padova, Cedam, 2008, 47 ss.

Bartolini A. – Pioggia A. (a cura di), *Cittadinanze amministrative*, Firenze University Press, 2016.

Benvenuti F., *Mito e realtà nell'ordinamento amministrativo italiano*, in F. Benvenuti, G. Miglio (a cura di), *L'unificazione amministrativa ed i suoi protagonisti*, Neri Pozzi, 1969, 65 ss.

Benvenuti F., *Il nuovo cittadino*, Venezia, Marsilio, 1994.

Benvenuti F., *L'ordinamento repubblicano*, Padova, Cedam, 1996.

Berti G., *La parabola della persona stato (e dei suoi organi)*, in *Quad. fior.*, 1982/83, 11/12, II, 1001 ss.

Berti G., *Considerazioni sul principio di sussidiarietà*, in *Jus*, 1994, 405.

Berti G., *Il dedalo amministrativo e il diritto*, in *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, Modena, Mucchi, 1996, I, 283 ss.

Bobbio N., *Sulla funzione promozionale del diritto*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1969, 1313 ss.

Bobbio N., *Stato, governo, società*, Torino, Einaudi, 1985.

Breccia U. et al (a cura di), *I beni comuni*, Pisa University Press, 2015.

Cammelli M., *Governo delle città: profili istituzionali*, in Dematteis G. (a cura di), *Le grandi città italiane*, Venezia, Marsilio, 2011, p. 335 ss.

Carlone E., *Città intelligenti e agenda urbana: le città del futuro, il futuro delle città*, in *Munus*, 2, 2016, p. 235 ss.

Cassese S., *L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea*, in *Foro it.*, 995, V, 373 ss.

Cassese S., *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, 601 ss.

Cavallo Perin, *Beyond the Municipality: the City, its Rights and its Rites*, in *It. Jour. Pub. Law*, 2013, 2, 307 ss.

Cavallo Perin R., *L'ordinamento giuridico della città*, in *Munus*, 2019, in corso di pubblicazione.

Cerulli Irelli V., *Sussidiarietà (dir. amm.)*, in *Enc. giur.*, 2003.

Chirulli P., Iaione C. (a cura di), *La co-città*, Napoli, Jovene, 2018.

Chirulli P., *Autonomia pubblica e diritto privato nell'amministrazione. Dalla specialità alla rilevanza della funzione*, Padova, Cedam, 2005.

Ciaffi D., Giordano F.M. (a cura di), *Storia, percorsi e politiche della sussidiarietà. Le nuove prospettive in Italia e in Europa*, Bologna, il Mulino, 2020.

Cipolla C. M., *Le leggi fondamentali della stupidità umana*, Bologna, Il Mulino, 1976.

Civitarese Matteucci S., *Territorio e politiche locali*, in M. Cammelli (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, il Mulino, 2009, 537 ss.

Consorti P., Gori L., Rossi E., *Diritto del Terzo Settore*, Bologna, il Mulino, 2018.

Cortese F., *Le infrastrutture per le città*, in *Munus*, 2014, 69 ss.

Cortese F., *Dentro il nuovo diritto delle città*, in *Munus*, 2016, V ss.

Cudia C., *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2012.

D'Alessandro D., *Sussidiarietà, solidarietà e azione amministrativa*, Milano, Giuffré, 2004.

De Carli P., *Sussidiarietà e governo economico*, Milano, Giuffré, 2002.

Della Scala M.G., *Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali*, in *Dir. amm.*, 2018, 787 ss.

Di Lascio F., *La regolazione amministrativa degli spazi urbani*, in *Munus*, 2016, p. 315 ss.

Di Lascio F., Giglioni F. (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, il Mulino, 2017.

Donati D., *La sussidiarietà orizzontale da principio a modello: dinamiche, limiti e ruolo della concorrenza*, in D. Donati, A. Paci (a cura di), *Sussidiarietà e concorrenza*, Bologna, il Mulino, 2010, 199 ss.

Donati D., *Il paradigma sussidiario. Interpretazioni, estensione, garanzie*, Bologna, il Mulino, 2013.

Duret P., *Sussidiarietà orizzontale: radici e suggestioni di un principio*, in *Jus*, 2000, 95 ss.

Duret P., *Sussidiarietà e autoamministrazione dei privati*, Padova, 2004.

Duret P., *Taking "commons" seriously: spigolature su ambiente come bene comune e legitimatio ad causam*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2013, 1, 1 ss.

EURICSE, *La cooperazione di comunità*, Trento, 2016.

Ferrara R., *La programmazione negoziata fra pubblico e privato*, in *Diritto amm.*, 1999, 429 ss.

Ferroni M.V., *Principio di sussidiarietà e negoziazione urbanistica*, Torino, Giappichelli, 2008.

Fidone G., *Proprietà pubblica e beni comuni*, Pisa, ETS, 2017.

Fontanari E., Piperata G. (a cura di), *Agenda RE-CYCLE*, Bologna, il Mulino, 2017.

Frego Luppi S.A., *Servizi sociali e diritti della persona*, Milano, Giuffrè, 2004.

Frego Luppi S.A., *Il principio di consensualità nell'agire amministrativo alla luce della legislazione e della giurisprudenza più recenti*, in *Dir. amm.*, 2008, 691 ss.

Frosini T.E., *Profili costituzionali della sussidiarietà in senso orizzontale*, in *Riv. Giur. Mezz.*, 2000, 15 ss.

Giglioni F., *La legittimazione processuale attiva per la tutela dell'ambiente alla luce del principio di sussidiarietà orizzontale*, in *Dir. proc. amm.*, 2015, 413 ss.

Giglioni F., *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, in *Munus*, 2016, 271 ss.

Giglioni F., *Order without Law in the Experience of Italian Cities*, in *It. Jour. Pub. Law*, 2017, 291 ss.

Giglioni F., *Le città come ordinamento giuridico*, in *Ist. fed.*, 2018, 29 ss.

Giuffrè F., *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2002.

Giuffrè F., *Libertà e solidarietà nella prospettiva del nuovo modello "federale" di welfare*, in B. Pezzini, C. Sacchetto (a cura di), *Il dovere di solidarietà*, Milano, Giuffrè, 2005, 79 ss.

Hardin G., *The Tragedy of the Commons*, *Science*, 13 December 1968, Vol. 162, 1243 ss.

Labriola G. (a cura di), *La città come spazio politico. Tessuto urbano e corpo politico: crisi di una metafora*, Napoli, ES, 2016.

Labriola G., *Città e diritto. Brevi note su un tema complesso*, in *Ist. fed.*, 2018, 5 ss.

LIBERA, *Dal bene confiscato al bene comune. Chiesa italiana e storie riuscite di nuovo umanesimo*, Roma, 2015.

Luther J., *Il principio di sussidiarietà: un "principio speranza" per il diritto costituzionale comune europeo?*, in *Foro it.*, 1996, 191 ss.

Manacorda D., *L'Italia agli italiani (Istruzioni e ostruzioni per il patrimonio culturale)*, Bari, EdiPuglia, 2014.

Marinelli A., *La città della cura*, Ed. Liguori, 2015.

Marzuoli C., *Principio di legalità e attività di diritto privato della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1982.

Marzuoli C., *Sussidiarietà e libertà*, in *Riv. dir. priv.*, 2005, 71 ss.

Massa Pinto I., *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Napoli, 2003.

Massera A., *Lo Stato che contratta e che si accorda*, Pisa, Plus, 2011.

Merusi F., *Il diritto 'sussidiario' dei domini collettivi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2003, 77 ss.

Miccichè C., *Beni comuni: risorse per lo sviluppo sostenibile*, Napoli, ESI, 2018.

Mori P., Sforzi J. (a cura di), *Imprese di comunità. Innovazione istituzionale, partecipazione e sviluppo locale*, il Mulino, 2018.

Nieto A., *Critica della ragion giuridica*, Milano, FrancoAngeli, 2012.

Palermo P., *Dal verde pubblico al verde comune*, Roma, Aracne, 2017.

Pastori G., *Sussidiarietà e diritto alla salute*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 85 ss.

Passalacqua, M., Pozzo B. (a cura di), *Diritto e rigenerazione dei brownfields*, Torino, Giappichelli, 2020.

Pinelli C., *L'ordinamento europeo ed italiano*, in C. Magnani (a cura di), *Beni pubblici e servizi sociali in tempi di sussidiarietà*, Torino, Giappichelli, 2007, 43 ss.

Rescigno G.U., *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 5 ss.

Ridola P., *Il principio di sussidiarietà e la forma di Stato di democrazia pluralistica*, in A. Cervati, S. Panunzio, P. Ridola (a cura di), *Studi sulla riforma costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2001, 194 ss.

Romano M.C., *Autonomia comunale e situazioni giuridiche soggettive. I regolamenti conformativi*, Napoli, Jovene, 2012.

Sclavi M., *Arte di ascoltare e mondi possibili*, Milano, Bruno Mondadori, 2003.

Sen A., *La libertà individuale come impegno sociale*, in I. Berlin, A. Sen, V. Mathieu, Tosato E., *Sul principio di sussidiarietà dell'intervento statale*, in *Nuova Antologia*, 1959, 451 ss.



[Corebook Multimedia & Editoria](#)

[redazione@corebook.net](mailto:redazione@corebook.net)

Via F.lli Cairoli, 24 - 06124 Perugia

**ISBN 978-88-99085-35-3**