

Linee guida per l'adozione, da parte degli enti locali, dei regolamenti per la promozione dell'amministrazione condivisa dei beni comuni

1. Definizione di amministrazione condivisa

L'amministrazione condivisa è, di fatto, il modello organizzativo che attua il principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale, sancito dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione, a norma del quale gli enti del governo territoriale «favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale». La Regione Lazio, cogliendo l'importanza di questa disposizione, ma anche le opportunità che dalla stessa possono derivare, ha approvato la legge 26 giugno 2019, n. 10, che ha come obiettivo e merito quello di introdurre norme rivolte alla "Promozione dell'amministrazione condivisa".

La legge regionale si pone a un livello intermedio tra il principio costituzionale e la disciplina di dettaglio dell'amministrazione condivisa che è possibile trovare negli specifici regolamenti adottabili a livello comunale. Essa ha l'obiettivo di definire le politiche regionali, improntandole alla collaborazione civica tra cittadini e amministrazione per lo svolgimento di attività di interesse generale secondo i principi di sussidiarietà e di semplificazione amministrativa. L'approvazione dei regolamenti comunali ha il vantaggio di iscrivere le relazioni di collaborazione dentro una cornice più solida in termini di riferimenti normativi.

Proprio in attuazione della l.r. 10/2019 e, in particolare, dell'articolo 6, comma 1, sono redatte le presenti linee guida, che hanno come obiettivo quello di introdurre gli elementi base dell'amministrazione condivisa e favorire il processo di adozione, sul territorio regionale, degli specifici regolamenti da parte di Comuni e altri enti territoriali. La Regione provvederà a istituire, sul proprio sito internet, un elenco regionale telematico dei regolamenti degli enti locali al fine di monitorarne e promuoverne l'adozione e ai sensi dell'articolo 7, comma 1, della citata l.r..

Per amministrazione condivisa si intende un nuovo modo di approcciarsi all'amministrazione delle nostre comunità, che abbia come suo fulcro l'obiettivo di favorire la collaborazione tra cittadini e funzionari pubblici, ovvero tra amministrati e amministratori. Questo nuovo approccio si fonda sul presupposto che i singoli cittadini possano utilmente mettere a disposizione della comunità le proprie energie, risorse, conoscenze in uno spirito di leale collaborazione con l'amministrazione, nell'interesse generale.

Si può concludere, sinteticamente, che l'amministrazione condivisa è quel modello organizzativo che consente ai cittadini e all'amministrazione di condividere risorse e responsabilità nell'interesse generale.

2. **Cittadini attivi**

Ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera e), della l.r. 10/2019, si intendono per *“cittadini attivi: tutti i soggetti, compresi i bambini, singoli, associati o comunque riuniti in formazioni sociali o di natura imprenditoriale che, indipendentemente dai requisiti formali riguardanti la residenza o la cittadinanza, si attivano, anche per periodi di tempo limitati, per la cura, la gestione o la rigenerazione dei beni comuni in forma condivisa, anche con capacità organizzativa e di mobilitazione di risorse umane, tecniche e finanziarie”*.

E' cittadinanza attiva quella porzione più o meno ampia di popolazione che si attiva autonomamente per l'amministrazione condivisa.

Si possono considerare cittadini attivi tutti i soggetti che, indipendentemente dalla residenza o cittadinanza, decidendo in completa autonomia, ma con l'assenso dell'amministrazione, assumono temporaneamente responsabilità di cura, di gestione o di rigenerazione di spazi o beni condivisi. In ogni caso, l'amministrazione favorisce il protagonismo delle comunità locali, in quanto interlocutori privilegiati nella definizione delle attività di interesse generale.

Cittadini attivi, inoltre, potranno essere tanto individui singoli quanto enti collettivi e, in quest'ultimo caso, avere natura imprenditoriale, associativa, o addirittura essere formazioni sociali informali, come ad esempio i comitati di quartiere.

Ciò che più rileva è che l'azione intrapresa dovrà essere svolta in vista dell'interesse generale ovvero per il benessere di tutti. In altri termini, i cittadini attivi possono legittimamente porre in essere attività senza scopo di lucro con finalità civiche, solidali e di utilità sociale, onde garantire un maggior livello di vivibilità e migliori relazioni di vicinato nel proprio nucleo urbano o nel proprio quartiere, anche favorendo occasioni di incontri con gli altri abitanti e dando avvio a un processo virtuoso di socializzazione tra individui che condividono gli stessi spazi.

È dunque possibile e auspicabile che si inneschi un meccanismo incrementale e che un numero sempre maggiore di cittadini possano interessarsi ad azioni di amministrazione condivisa. Anche in questo caso l'amministrazione dovrebbe incoraggiare la volontà di contribuire ad attività già in corso, oppure indirizzare in maniera idonea queste ulteriori risorse aprendo un dialogo su

nuovi progetti, sia che essi costituiscano il frutto dell'iniziativa dei cittadini oppure che siano formulati, in termini di proposte, dall'amministrazione stessa.

3. *Principi per l'adozione dei regolamenti*

Ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della l.r. 10/2019, gli enti locali adottano i propri regolamenti per la promozione dell'amministrazione condivisa dei beni comuni nel rispetto dei seguenti principi:

- a) collaborazione tra amministrazione e cittadini attivi diretta allo svolgimento di attività orientate al perseguimento esclusivo di finalità di interesse generale e alla durata nel tempo;
- b) garanzia, da parte dell'amministrazione, dell'autonomia civica e della massima conoscibilità delle opportunità di collaborazione, delle proposte pervenute, delle forme di sostegno assegnate, delle decisioni assunte, dei risultati ottenuti e delle valutazioni effettuate;
- c) valorizzazione della responsabilità dell'amministrazione e dei cittadini, quale presupposto necessario per il conseguimento di risultati utili e misurabili;
- d) inclusività e apertura alla partecipazione dei cittadini interessati a svolgere interventi di amministrazione condivisa, consentendo di presentare proposte ovvero di contribuire ad attività già in corso e comunque di fruire dei beni comuni, senza discriminazione di genere, origine, età, cittadinanza, condizione sociale, credo religioso, orientamento sessuale e disabilità;
- e) promozione delle pari opportunità per genere, origine, età, cittadinanza, condizione sociale, credo religioso, orientamento sessuale e disabilità, e contrasto delle discriminazioni nel rapporto di collaborazione tra amministrazione e cittadini attivi, tenendo conto, ove possibile, del punto di vista dei bambini;
- f) sostenibilità delle decisioni assunte nell'ambito del rapporto di collaborazione, che non ingenerino oneri superiori ai benefici né costi superiori alle risorse disponibili e che devono essere sempre confrontati e valutati rispetto alle ricadute ambientali, sociali, culturali, e all'utilizzo dei beni comuni da parte delle generazioni future;
- g) proporzionalità tra le effettive esigenze di tutela degli interessi pubblici coinvolti e gli adempimenti richiesti, adeguatezza delle forme di collaborazione alle esigenze di tutela e differenziazione rispetto alla natura del bene comune;
- h) informalità della relazione tra amministrazione e cittadini, improntando i procedimenti alla massima semplificazione amministrativa e allo snellimento delle procedure con il rispetto di specifiche formalità solo quando espressamente previste dalla legge, anche attraverso

- l'individuazione di un referente unico dell'amministrazione e comunque nel rispetto dei principi di efficienza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione;
- i) riconoscimento delle comunità locali quali soggetti da privilegiare per la definizione di patti di collaborazione per la cura, la rigenerazione, la valorizzazione e la gestione condivisa dei beni comuni urbani;
 - l) creazione di modelli di gestione dei beni comuni autonomi e organizzati sui principi di cooperazione, inclusione, co-progettazione, collaborazione e condivisione, con l'obiettivo del benessere, della fruibilità, della sostenibilità e della capacità di generare relazioni per la comunità, anche tenendo conto delle sperimentazioni già in atto nella gestione diretta dei beni comuni, in particolare di quelle con funzioni sociali e culturali, comprese quelle che operano in gestione cooperativa per il recupero di immobili;
 - m) creazione di un elenco di beni immobili censiti annualmente, in particolare di quelli indisponibili e di quelli in disuso, sul quale è possibile presentare proposte per le finalità dell'amministrazione condivisa;
 - n) elaborazione e diffusione di rapporti periodici sulla gestione dei beni comuni, ai quali contribuiscono le comunità di cittadini attivi, nonché realizzazione di scambi di esperienze con altre amministrazioni, anche estere, che abbiano adottato regolamenti analoghi.

4. *Patti di collaborazione*

Ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera f), della l.r. 10/2019, si intende per "*patto di collaborazione: l'atto attraverso il quale la Regione, gli enti strumentali, le società da essa controllate nonché gli enti locali, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, definiscono con i cittadini attivi gli interventi di cura, di rigenerazione, di valorizzazione e di gestione condivisa di beni comuni*".

I patti di collaborazione costituiscono lo strumento concreto attraverso il quale le proposte, conformi ai principi dell'amministrazione condivisa, vengono tradotte in azioni concrete. Attraverso di essi, amministrazione e cittadini definiscono consensualmente gli obiettivi, le attività e le modalità di realizzazione degli interventi di amministrazione condivisa. I patti di collaborazione rispondono dunque ad una logica non impositiva, tipica invece degli atti autoritativi, e prediligono processi negoziali nei quali entrambe le parti concorrono al raggiungimento di un accordo su posizioni condivise.

I contenuti essenziali del patto di collaborazione consistono nella definizione: degli obiettivi che ci si prefigge di raggiungere; dell'individuazione puntuale del bene o dei beni comuni oggetto del patto; della durata; delle modalità di svolgimento dell'azione nel rispetto della fruizione collettiva dei beni che sono oggetto del patto; dei ruoli delle parti coinvolte incluso, ove necessario, l'affiancamento del personale amministrativo; degli impegni reciproci, eventualmente anche economici; dei requisiti e dei limiti dell'intervento; delle modalità di monitoraggio e del processo da seguire nella valutazione dei risultati; delle misure di pubblicità; delle cause e modalità di esclusione di singoli cittadini a fini sanzionatori; delle conseguenze di eventuali danni occorsi a persone o cose e la necessità e caratteristiche di eventuali forme associative; delle modalità per adeguare in corso d'opera gli interventi concordati. Possono essere inserite, inoltre, disposizioni riguardanti strumenti di governo, coordinamento e partecipazione specifici per il singolo patto.

Grazie alla loro flessibilità, nei patti di collaborazione possano trovare compiutamente una propria disciplina anche le attività e iniziative finora svolte nelle forme dell'autogestione, ovvero di gestione autonoma di attività di interesse generale, senza scopo di lucro, opportunamente svolte, nel rispetto dei requisiti di trasparenza e con finalità sociali, dalla cittadinanza e dalle altre realtà eventualmente attive nell'ambito dei beni comuni.

I patti di collaborazione seguono prevalentemente un modello standard, il cui grado di complessità, comunque, cresce all'aumentare del grado di complessità insito nel tipo di azione che si intende realizzare, a seconda che si tratti di mera cura di un bene comune, della sua gestione e della sua rigenerazione. Ogni patto potrà quindi contenere clausole specifiche che si collocano all'interno di una struttura che, solo nei suoi aspetti essenziali, avrà degli elementi costanti.

Per queste ragioni, si tende a distinguere fra due grandi categorie di patti di collaborazione, quelli ordinari e quelli complessi. Ai primi corrispondono quegli interventi che, per la loro entità modesta e per il loro carattere potenzialmente ripetitivo, possono essere oggetto di una proposta di collaborazione formulata secondo modelli standard messi a disposizione sul sito internet del Comune.

I patti di collaborazione complessi sono invece quelli che riguardano spazi o beni comuni che abbiano particolari caratteristiche (elevato valore storico, culturale o economico) e sui quali i cittadini attivi vogliano realizzare interventi che comportano attività complesse o innovative. In tal caso, una volta inoltrata la proposta, sarà garantita idonea istruttoria anche attraverso la pubblicazione di un apposito avviso sul portale dell'ente locale, che inviti alla presentazione di

eventuali ulteriori proposte sullo stesso bene o spazio – per garantire la massima trasparenza, conoscibilità e inclusività degli interventi.

5 “I beni comuni” su cui intervenire

Ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera d) della l.r. 10/2019, sono definiti “beni comuni: i beni, materiali e immateriali, funzionali al benessere individuale e collettivo e agli interessi delle generazioni future e per i quali le amministrazioni e i cittadini si attivano, ai sensi dell'articolo 118, quarto comma, della Costituzione, per garantirne la fruizione collettiva e condividere la responsabilità della cura, della rigenerazione e della gestione in forma condivisa degli stessi”.

Da un punto di vista operativo, possono essere considerati beni comuni, a titolo esemplificativo, le aree verdi (aiuole, giardini, parchi), le piazze, le strade e le loro pertinenze (marciapiedi, panchine, bacheche), spazi pubblici o aperti al pubblico. É bene notare che la loro proprietà non debba essere esclusivamente pubblica ma potrebbe anche essere privata. A tal proposito, può essere distinto il caso di beni privati ad uso pubblico, la cui funzionalizzazione favorisce un coinvolgimento più immediato degli interessi delle comunità, e beni privati a uso esclusivo. Per entrambe le ipotesi l'attivazione di forme di collaborazione per il riuso e la rigenerazione dei beni non può prescindere dal consenso dei titolari del diritto di proprietà. Si invitano, tuttavia, le amministrazioni a utilizzare gli strumenti di incentivo per mobilitare beni privati abbandonati, anche attraverso forme di agevolazioni fiscali che possono far parte dei patti di collaborazione.

Per quanto concerne i beni pubblici, l'amministrazione, compiendo censimenti su base annuale, sarà chiamata a redigere elenchi di beni immobili, in particolare indisponibili e in disuso, per i quali si auspica e incoraggia l'intervento di cura dei cittadini attivi attraverso la presentazione di proposte di collaborazione. Tra questi immobili potranno essere inclusi anche quelli confiscati alla criminalità organizzata, affinché siano destinati al recupero e al riutilizzo a fini sociali nel rispetto della normativa statale vigente.

E' auspicabile che i cittadini siano coinvolti in processi partecipativi volti a individuare e proporre eventuali ulteriori immobili da inserire nei suddetti elenchi.

6. Procedure e organizzazione

Sulla base di quanto detto emerge come l'interazione tra amministrazione e cittadini debba avvenire all'insegna della pubblicità, trasparenza e della fiducia reciproca. Rimane sempre nella

responsabilità dell'amministrazione la garanzia della massima conoscibilità delle opportunità di collaborazione, delle proposte ricevute, delle forme di sostegno assegnate ai singoli progetti, dei risultati ottenuti e delle valutazioni effettuate. Rimangono, dunque, immutati i compiti e i poteri dell'amministrazione concernenti la vigilanza, la programmazione e la verifica dei risultati sui patti di collaborazione stipulati.

Altro aspetto molto importante per l'amministrazione è quello di ponderare attentamente la sostenibilità delle proposte. Sotto questo profilo, le considerazioni da svolgere, nell'ambito di valutazioni discrezionali, concernono non soltanto l'equilibrio tra costi e risorse disponibili ma un bilanciamento di più ampio orizzonte concernente gli oneri e i benefici, tenendo in debito riguardo le ricadute ambientali, sociali, culturali e la preservazione delle possibilità di utilizzo dei beni comuni anche da parte delle future generazioni. In altri termini, quando si valutano i progetti di amministrazione condivisa una particolare attenzione deve essere prestata alla valorizzazione sociale delle iniziative.

Da un punto di vista organizzativo, si auspica la costituzione di una struttura di coordinamento che potrebbe, a titolo esemplificativo, assumere le sembianze di un ufficio unico ad hoc, cui fare pervenire le proposte di collaborazione in maniera semplificata, anche in formato digitale, indipendentemente dall'ambito dell'intervento o, persino, dal quartiere/municipio coinvolto. A questo ufficio dovrebbe spettare il compito di svolgere un primo esame delle proposte, per valutare la loro effettiva riconducibilità al Regolamento.

Sempre questo ufficio dovrebbe potersi avvalere, a sua volta, del supporto di comitati consultivi composti dai referenti delle articolazioni amministrative maggiormente interessate dai patti di collaborazione, per compiere un'analisi più approfondita circa la fattibilità della proposta. In alternativa svolgerà compiti di re-indirizzamento delle proposte agli uffici competenti per materia e territorio, i quali compiranno le valutazioni del caso, sempre in stretto contatto con l'ufficio unico che, in tal caso, svolgerà attività di supporto e affiancamento. Nelle realtà urbane più complesse, può essere un elemento di successo sperimentare uffici di quartiere a composizione mista, funzionari e rappresentanza civiche, per la progettazione e valutazione partecipata delle iniziative di cittadinanza attiva.

In questo modo sarà possibile conciliare la semplicità dell'interazione con i cittadini con la complessità del riparto di funzioni e competenze in seno alla struttura burocratica dell'ente amministrativo.

7. Le forme di sostegno

Il patto di collaborazione può prevedere l'attribuzione di vantaggi economici o altre forme di sostegno, per valorizzare le esperienze di particolare interesse pubblico e che operano in specifici contesti territoriali e di disagio sociale. In proposito, occorre ricordare che nella legge 10/2019 è stata altresì prevista la possibile attribuzione di contributi economici da parte della Regione per la realizzazione di interventi di amministrazione condivisa, tanto agli enti locali che adottano il regolamento e che stipulano patti di collaborazione che direttamente ai cittadini attivi.

Gli enti locali possono concedere, a mero titolo esemplificativo, nel rispetto della normativa vigente e tenuto conto anche di quanto disposto dall'articolo 71 del d.lgs. 117/2017:

- a) l'uso a titolo gratuito di immobili di proprietà degli enti locali per manifestazioni temporanee o per lo svolgimento delle attività dei soggetti interessati;
- b) agevolazioni in materia di canoni, in particolare mediante la compensazione tra gli oneri dovuti all'amministrazione per l'uso di beni immobili e il valore economico ragionevolmente attribuito ai servizi offerti a titolo gratuito dai cittadini attivi;
- c) l'onere a carico dell'amministrazione di spese relative a utenze, alla manutenzione di beni immobili ovvero alle coperture assicurative;
- d) la disponibilità a titolo gratuito di beni strumentali e materiali di consumo nonché la fornitura di specifici servizi, rientranti nelle proprie funzioni caratteristiche ed espressamente individuati nel patto di collaborazione, necessari alla realizzazione delle attività previste dallo stesso;
- e) esenzioni e agevolazioni in materia di tributi propri, nel rispetto della normativa regionale e statale.

L'ente locale può agevolare le iniziative dei cittadini volte a reperire fondi per le azioni di cura, gestione condivisa o rigenerazione dei beni comuni a condizione che sia garantita la massima trasparenza sulla destinazione delle risorse raccolte e sul loro puntuale utilizzo. A tal fine il patto di collaborazione può prevedere la realizzazione di iniziative di raccolta fondi o di attività economiche, a carattere temporaneo, comunque accessorie nell'ambito del programma di azioni e interventi previsti dal patto, finalizzate all'autofinanziamento.

8. Sicurezza e responsabilità

All'interno del patto di collaborazione dovrebbero essere inserite clausole specifiche riguardanti il riparto delle responsabilità. In particolare, dovrebbe essere prestata particolare attenzione nell'indicare in maniera sufficientemente chiara e dettagliata quali siano i compiti che scaturiscono dal patto e quali le responsabilità che ne derivano. É bene sottolineare che i cittadini attivi sono personalmente responsabili degli eventuali danni prodotti, per colpa o per dolo, a cose o persone nell'espletamento di compiti legati all'esecuzione del patto, ragione per cui spesso si chiede loro la stipula di polizze assicurative. A questo riguardo, sarebbe opportuno che le amministrazioni comunali favorissero la stipula di coperture assicurative a condizioni agevolate o, preferibilmente, ne sopportassero totalmente i costi, come previsto anche dall'art. 18, d.lgs. 117/2017.

9. Monitoraggio e valutazione

Ai sensi dell'articolo 10 della l.r. 10/2019, il Consiglio regionale esercita il monitoraggio sull'attuazione della legge medesima e ne valuta gli effetti. A tal fine, la Giunta regionale presenta, entro il 30 giugno 2021 e successivamente con cadenza biennale, una relazione alle commissioni consiliari competenti e al Comitato per il monitoraggio dell'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche regionali.

Allo scopo di acquisire le necessarie informazioni, i regolamenti degli enti locali prevedono l'invio alla Regione, entro il 30 maggio di ogni anno, di un rapporto periodico concernente, in particolare:

- all'adozione e sottoscrizione dei patti di collaborazione, fornendo dati precisi su: diffusione territoriale, beni interessati, interventi e attività realizzati, risultati;
- lo stato di informatizzazione dei dati sull'amministrazione condivisa;
- le tipologie dei vantaggi economici e delle altre tipologie di sostegno eventualmente attribuite nei patti di collaborazione, indicando i soggetti destinatari per ciascuna categoria di agevolazione;
- le eventuali criticità incontrate, comprese quelle evidenziate dai soggetti interessati e le misure adottate per farvi fronte.