

**Gregorio Arena**

## **L'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA DEI BENI COMUNI**

**Alicante, 28 maggio 2016**

*Testo provvisorio, non destinato alla pubblicazione*

### **1. Il principio costituzionale di sussidiarietà e l'amministrazione condivisa**

La legge costituzionale n. 3/2001 ha introdotto nell'art. 118, ultimo comma del nuovo Tit. V il principio di sussidiarietà orizzontale, secondo questa formula: "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".

La sussidiarietà orizzontale è un principio estremamente ricco di potenzialità sia sul piano teorico sia pratico, ma questa sua ricchezza rischierebbe di andare sprecata se non ci fossero gli strumenti capaci di "tradurre" le potenzialità del principio in effetti pratici sul quotidiano funzionamento delle nostre amministrazioni, in particolare di quelle locali.

Gli strumenti, però, ci sono. Il primo è un modello organizzativo coerente con il principio di sussidiarietà e capace di valorizzarne tutte le potenzialità. Il secondo è un regolamento comunale-tipo che decine di comuni italiani hanno adottato o stanno adottando.

Il modello organizzativo adatto a valorizzare la sussidiarietà è stato teorizzato per la prima volta in un saggio del 1997 intitolato *Introduzione all'amministrazione condivisa*.<sup>1</sup>

In quel saggio, fondato sull'osservazione dei cambiamenti in atto nel nostro sistema amministrativo negli anni Novanta del secolo scorso, ipotizzavo che stesse gradualmente emergendo sotto i nostri occhi un nuovo modello di amministrazione "fondato sulla collaborazione fra amministrazione e cittadini, che potrebbe consentire una soluzione dei problemi di interesse generale migliore dei modelli attualmente operanti, basati sulla separazione più o meno netta fra amministrazione e amministrati".

---

<sup>1</sup> <http://www.labsus.org/2015/02/amministrazione-condivisa-18-anni-dopo-utopia-realizzata/>

L'amministrazione condivisa era basata "in primo luogo 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".

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.; né 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".

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

Nel saggio del 1997 scrivevo che l'amministrazione condivisa è fondata sulla possibilità che i “cittadini, singoli, associati e soggetti economici, possano 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 in cui ciascuno mette in comune le proprie risorse e capacità, in vista di un obiettivo comune”. Grazie all'art. 118, ultimo comma, quella che allora era solo un'ipotesi teorica oggi può diventare realtà quotidiana, con effetti relevantissimi sulla qualità della vita nel nostro Paese.

Purtroppo però non basta, come fa l'art. 118 ultimo comma, riconoscere che quando i cittadini si attivano non sono più utenti o amministrati, secondo le categorie del Diritto amministrativo tradizionale, bensì soggetti responsabili e solidali che in piena autonomia collaborano con l'amministrazione nel perseguimento dell'interesse generale o, detto in altro modo, nella cura dei beni comuni.

Riconoscere in Costituzione il passaggio dei cittadini da amministrati ad alleati dell'amministrazione infatti non basta, se poi invece le leggi ed i regolamenti continuano a considerarli come amministrati. La Costituzione è la bussola per orientarsi, ma per governare la barca ci vuole il timone, ci vogliono cioè leggi e regolamenti che applichino i principi costituzionali, altrimenti essi restano lettera morta, come è successo appunto alla sussidiarietà negli ultimi quindici anni.

Per questo, da quando nel 2001 il principio di sussidiarietà è entrato nella nostra Costituzione, esso è rimasto di fatto inattuato perché, pur volendo i cittadini applicarlo per prendersi cura dei beni comuni del proprio territorio, per esempio gestendo beni abbandonati, gli amministratori locali non glielo hanno consentito temendo, in assenza di normative applicative di tale principio, di assumersi responsabilità e di incorrere in sanzioni.

Ma il principio di sussidiarietà per come è formulato nell'art. 118 ultimo comma vive soltanto se lo fanno vivere i cittadini. La Costituzione dispone infatti che i soggetti pubblici “favoriscono” le autonome iniziative dei cittadini attivi. Se però questi ultimi non si attivano i soggetti pubblici non hanno nulla da “favorire” e dunque il principio di sussidiarietà, che è un principio essenzialmente relazionale, non si realizza.

Sono i cittadini che, attivandosi autonomamente, fanno vivere la Costituzione e a quel punto le istituzioni intervengono ed entrambi, insieme, combattono contro il nemico comune rappresentato dalla complessità del mondo in cui viviamo, dalla scarsità di risorse, dall'aumento delle richieste, in

una parola dall'entropia sociale e quindi anche amministrativa.

Ma per realizzare la sussidiarietà ci vogliono degli strumenti adeguati, perché in questi anni si è visto che non è sufficiente dire che ciò che fanno i cittadini attivi è conforme a Costituzione se poi l'ordinamento valuta negativamente le loro azioni, arrivando addirittura a sanzionarle. E dunque ecco l'esigenza di uno strumento normativo semplice, facilmente modificabile e adattabile alla variegata realtà dei nostri enti locali, come può essere appunto un regolamento comunale.

Una delle caratteristiche essenziali del principio di sussidiarietà è infatti che esso può essere attuato direttamente da tutti i livelli istituzionali, anche quelli locali, senza la necessità della previa intermediazione legislativa.

Ecco perché Labsus, il Laboratorio per la sussidiarietà ([www.labsus.org](http://www.labsus.org)) ha appunto “fatto leva” sulla possibilità di attuare direttamente il principio di sussidiarietà senza la necessità della previa intermediazione legislativa, redigendo insieme con l'amministrazione del Comune di Bologna nel biennio 2012 – 2014 un regolamento approvato dal Consiglio comunale di Bologna il 15 maggio 2014, che “sviluppa” per così dire l'ultimo comma dell'art. 118 della Costituzione in 36 articoli.

Dal punto di vista strettamente tecnico la scelta di dare attuazione con un regolamento comunale ad un principio costituzionale potrebbe sembrare azzardata. Ma l'esperienza di questi ultimi due anni dimostra invece che è stata una scelta vincente, per vari motivi.

Innanzitutto, al contrario di quella legislativa la procedura per l'approvazione di un regolamento comunale è semplice e rapida. Inoltre in questo modo ciascuno degli 8.003 comuni italiani può, se vuole, adattare il Regolamento-tipo di Labsus alla propria realtà e questa grande varietà di situazioni in soli due anni ha già portato a miglioramenti del testo originario. Infine, a differenza delle leggi, i regolamenti comunali sono facilmente modificabili alla luce dell'esperienza, tant'è che i regolamenti sull'amministrazione condivisa approvati finora prevedono tutti un periodo sperimentale di applicazione al termine del quale si farà una verifica dei risultati.<sup>2</sup>

#### **4. I punti cardine del Regolamento**

Per un rapido esame di alcuni dei principi fondamentali del Regolamento prendiamo come testo di riferimento la bozza del Regolamento per Roma, alla cui stesura Labsus ha partecipato nel 2015 e che stava per essere approvato quando la Giunta comunale si è dimessa.

---

<sup>2</sup> I testi del Regolamento per l'amministrazione condivisa prodotti dai vari comuni possono essere scaricati dal sito [www.labsus.org](http://www.labsus.org), così come materiali di ogni genere riguardanti l'attuazione del principio di sussidiarietà.

L'art. 1 individua innanzitutto le finalità, l'oggetto e l'ambito di applicazione del Regolamento stesso, legittimandolo attraverso il richiamo alle disposizioni costituzionali cui esso dà attuazione. Poi rende esplicito il fatto che "La collaborazione tra cittadini e amministrazione, che si estrinseca attraverso l'adozione di atti amministrativi di natura non autoritativa, realizza l'amministrazione condivisa". Gli atti amministrativi in questione sono i patti di collaborazione, che all'art. 5, comma 1, sono definiti come "lo strumento con cui il comune e i cittadini attivi concordano tutto ciò che è necessario ai fini della realizzazione degli interventi di cura, rigenerazione e gestione dei beni comuni in forma condivisa".

In sostanza l'art. 1 non soltanto fa capire fin da subito che il Regolamento è un primo capitolo di quello che si potrebbe definire il "Diritto dell'amministrazione condivisa", ma dà anche una definizione (poi ripresa e approfondita all'art. 2) di questo nuovo modello di amministrazione fondato sul principio di sussidiarietà.

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, e così via per un totale di undici termini. Non è questa la sede per approfondire l'esame di tale disposizione, ma è bene sottolineare che ognuna di queste definizioni è il frutto di lunghe e approfondite discussioni per conciliare il massimo della sintesi con il massimo della chiarezza circa il contenuto, onde evitare poi equivoci nell'interpretare il resto delle disposizioni del Regolamento.

Da notare che, come si accennava, alla lettera c) di questo articolo si riprende il tema dell'amministrazione condivisa, definita come "il modello organizzativo che, attuando il principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale, consente a cittadini ed amministrazione di condividere su un piano paritario risorse e responsabilità nell'interesse generale".

Gli undici principi generali cui secondo l'art. 3 si deve ispirare la collaborazione fra cittadini e amministrazione sono il risultato di lunghe discussioni. Possono sembrare astratte enunciazioni di principio, mentre invece sono la griglia teorica al cui interno poi i patti di collaborazione concretamente disciplinano il rapporto di condivisione, su un piano paritario, 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 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.

## **5. Cittadini attivi nell'interesse generale**

In questi primi articoli il Regolamento disciplina le finalità, l'oggetto, le definizioni e i principi ispiratori. Rimangono da individuare e disciplinare i protagonisti, i cittadini, perché sono loro che fanno vivere il principio di sussidiarietà attivandosi nell'interesse generale. E quindi l'art. 4, intitolato "Cittadini attivi", per prima cosa chiarisce che non servono "ulteriori titoli di legittimazione" per partecipare agli interventi di cura in forma condivisa dei beni comuni urbani (art. 4, comma 1), perché tali interventi sono "concreta manifestazione della partecipazione alla vita della comunità e strumento per il pieno sviluppo della persona umana" e in quanto tali sono "aperti a tutti".

E' evidente in questa disposizione il riferimento all'art. 3, comma 2 della Costituzione. I Costituenti, che avevano vissuto in prima persona l'esperienza del totalitarismo fascista, volevano garantire a tutti i lavoratori 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 attraverso la cura dei beni comuni si partecipa concretamente alla vita della comunità, sia essa quella locale o quella nazionale.

E' proprio nella definizione degli interventi di cura dei beni comuni come "strumento per il pieno sviluppo della persona umana" che si coglie appieno la radicale novità dell'amministrazione condivisa rispetto alla Costituzione, che dal Regolamento viene però integrata, completata e rafforzata nei suoi principi fondanti, fra cui quello dell'uguaglianza sostanziale.

La Costituzione affida infatti alla Repubblica una missione, quella di "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana..." (art. 3, comma 2). E' un progetto di società 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 tutti e tutte è data la possibilità di realizzare i propri progetti di vita, sogni e talenti è una comunità in cui tutti vivono meglio.

Tuttavia (né poteva essere diversamente) l'Assemblea costituente ragionava sull'amministrazione all'interno del paradigma bipolare tradizionale e dunque riteneva fosse compito della Repubblica "rimuovere gli ostacoli", dando vita a quello che è stato chiamato lo Stato sociale. Il Regolamento, che si fonda sul paradigma sussidiario, paritario e pluralista, ragiona invece in termini di attivazione delle capacità di cui sono portatori i cittadini.

Dire che gli interventi di cura dei beni comuni sono “strumento per il pieno sviluppo della persona umana” vuol dire infatti che le persone che partecipano a tali interventi 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.

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 risarcitorio) le persone possono poi realizzare se stesse, c'è semmai un *durante*.

Ma c'è anche il riconoscimento che la cura dei beni comuni ha una doppia valenza di interesse generale. In primo luogo ovviamente perché tale attività migliora la qualità dei beni comuni di cui tutti possono godere e dunque è utile all'intera collettività. In secondo luogo perché le persone che vi partecipano realizzano se 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 comunità nazionale possa realizzare pienamente se stesso.

Anche per questo motivo l'art. 4, comma 1 del Regolamento chiarisce che gli interventi di cura dei beni comuni sono “aperti a tutti, senza necessità di ulteriori titoli di legittimazione”. Tutti qui vuol dire tutti, senza eccezioni, quindi anche gli stranieri che risiedono regolarmente nel nostro Paese. Perché la cittadinanza attiva è qualcosa di molto concreto e pratico, non si è cittadini attivi perché una legge riconosce tale qualifica ma perché si partecipa, insieme con altri cittadini e con l'amministrazione, alla cura dei beni comuni del proprio territorio.

Se dunque cittadini stranieri, magari insieme con cittadini italiani, si prendono cura dei beni comuni del luogo dove essi vivono e lavorano, perché mai escluderli dall'applicazione del Regolamento sull'amministrazione condivisa? Se lo fanno, vuol dire che si sentono di fatto a pieno titolo cittadini italiani, che si stanno cioè integrando nelle nostre comunità.

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 lunghe discussioni al momento della redazione del Regolamento per Bologna perché qualunque formula si fosse adottata si correva il rischio di essere parziali. Alla fine si è deciso 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”.

Qualsiasi formazione sociale può dunque 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, una

sede, etc.. Può essere anche un comitato che riunisce gli abitanti di una strada o di un condominio, nella massima informalità. Del resto, secondo l'art. 3, lettera i) del Regolamento, anche l'informalità è uno dei principi fondanti dell' amministrazione condivisa.

## **6. I patti di collaborazione**

Un'altra scelta è stata cruciale, quella di prevedere che “La collaborazione tra cittadini e amministrazione si estrinseca nell'adozione di atti amministrativi di natura non autoritativa” (art. 1, comma 3 del Regolamento-tipo) detti “patti di collaborazione”. Sono disciplinati dettagliatamente dall'art. 5 e sono “lo strumento con cui Comune e cittadini attivi concordano tutto ciò che è necessario ai fini della realizzazione degli interventi di cura e rigenerazione dei beni comuni”.

I patti di collaborazione sono lo snodo tecnico-giuridico su cui si fonda l'alleanza fra cittadini e amministrazione che dà vita all'amministrazione condivisa, lo strumento giuridico che trasforma le capacità nascoste degli abitanti di una città in interventi di cura dei beni comuni che migliorano la vita loro e di tutti gli altri abitanti. Non (o non soltanto) per supplire con l'intervento dei cittadini a carenze delle amministrazioni bensì per affrontare meglio, insieme, la complessità delle sfide che il mondo attuale pone a tutti, amministrazioni pubbliche e cittadini.

Il primo comma dell'art. 5 del Regolamento definisce la natura e il ruolo del patto di collaborazione, definito “lo strumento con cui il Comune ed i cittadini attivi concordano tutto ciò che è necessario ai fini della realizzazione degli interventi di cura, rigenerazione e gestione dei beni comuni in forma condivisa”. Il patto è uno strumento per liberare energie, valorizzare capacità, rimettere in moto situazioni bloccate. E i suoi contenuti possono essere i più vari, perché la formula dell'art. 5 è molto ampia: comune e cittadini “concordano tutto ciò che è necessario ai fini della realizzazione degli interventi di cura”.

“Concordano” è un verbo che fa capire cosa vuol dire concretamente l'art. 1, comma 3 del Regolamento quando afferma che la collaborazione tra cittadini e amministrazione “si estrinseca attraverso l'adozione di atti amministrativi di natura non autoritativa” dando vita all'amministrazione condivisa. Vuol dire, in sostanza, che i patti di collaborazione (non a caso chiamati appunto “patti”) sono atti disciplinati dal Diritto privato come i contratti, non di Diritto amministrativo come gli accordi di cui all'art. 11 della legge n. 241/1990, che sono invece manifestazione del potere discrezionale della pubblica amministrazione.

Dal punto di vista formale la scelta di equiparare i patti di collaborazione ai contratti di Diritto privato si fonda sull'art. 1, comma 1 bis, della legge n. 241/1990 (modificata ed integrata dalla

legge n. 80/2005) che dispone che “La pubblica amministrazione, nell’adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di Diritto privato salvo che la legge disponga diversamente”.

Dal punto di vista sostanziale invece la scelta di definire i patti di collaborazione “atti amministrativi di natura non autoritativa” è la logica conseguenza della parità di rapporti che intercorre fra cittadini e amministrazione nell’ambito del modello dell’amministrazione condivisa, fondato sulla sussidiarietà. Cittadini e amministrazione sono alleati nella lotta contro la complessità dei problemi, la scarsità dei mezzi, l’aumento delle esigenze e in questa lotta condividono responsabilità e risorse. Sono sullo stesso piano e i rapporti fra di loro devono pertanto essere disciplinati con strumenti giuridici che rispecchino questa nuova modalità di rapporto fra istituzioni e cittadini, a sua volta fondata sul nuovo paradigma della sussidiarietà.

Ma, concretamente, cosa concordano cittadini e amministrazione quando stipulano un patto di collaborazione? Tutto ciò che è necessario per realizzare in forma condivisa la cura, la rigenerazione e la gestione dei beni comuni. E’ una formulazione che lascia com’è giusto molto spazio all’autonomia contrattuale 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.

E’ una formulazione rispettosa della capacità di giudizio e del senso di responsabilità sia dei cittadini, che dovranno poi raggiungere gli obiettivi fissati dal patto da loro sottoscritto, sia dell’amministrazione, che comunque al momento delle elezioni deve rispondere agli elettori dei risultati ottenuti durante il mandato, compresi quelli raggiunti applicando il modello dell’amministrazione condivisa.

Trattandosi tuttavia di una normativa del tutto nuova, che disciplina fattispecie per le quali non esistono precedenti che possano aiutare l’amministrazione nella sua applicazione, il secondo e il terzo comma dell’art. 5 prevedono l’uno degli schemi tipo di patti e l’altro un elenco di ciò che il Regolamento ritiene sia opportuno i patti contengano, così da “accompagnare” la redazione dei patti. In sostanza il percorso per arrivare concretamente a prendersi cura dei beni comuni si articola in tre passaggi ineludibili, dall’art. 118 ultimo comma della Costituzione al Regolamento e infine ai patti di collaborazione, in una scala che va dal massimo di generalità al massimo di specificità, dal massimo di astrattezza al massimo di concretezza. 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 è 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 sono per così dire “vulnerabili” e quindi di difficile attuazione perché manca loro quella infrastruttura di principi e regole contenuta nel Regolamento che li protegge e li rende operativi. Per questo motivo, anche se teoricamente possibile, è preferibile non stipulare patti di collaborazione nei comuni dove non è ancora stato adottato il Regolamento, perché l’esperienza dimostra che poi la loro attuazione incontra difficoltà riguardanti per esempio il riparto delle responsabilità, le assicurazioni, le verifiche, etc.

Ma, dal punto di vista teorico, i patti di collaborazione sono molto di più di un semplice strumento per valorizzare le risorse civiche, le capacità nascoste dei cittadini per la cura dei beni comuni.

Essi sono il momento di individuazione dell’interesse generale nel caso concreto, il “luogo” in cui cittadini e amministrazione insieme definiscono cosa è nell’interesse generale della comunità e come perseguirlo, con quali strumenti, mezzi, procedure, etc.. Detto in altri termini, i patti di collaborazione producono diritto.

Sopra si è sottolineato che l’art. 118, ultimo comma attribuisce ai cittadini attivi non un potere bensì una nuova forma di libertà, responsabile e solidale che essi esercitano su due piani distinti ma complementari.

Innanzitutto, essi esercitano questa nuova libertà quando fanno vivere la Costituzione applicando, grazie al Regolamento per l’amministrazione condivisa, il principio di sussidiarietà. E poi la esercitano nuovamente quando i cittadini sottoscrivono insieme con l’amministrazione un patto di collaborazione per la cura, la rigenerazione o la gestione di un bene comune.

Essi diventano in tal modo, insieme con l’amministrazione, un “centro di produzione del diritto” e quel patto di collaborazione diventa fonte del diritto pubblico, individuando l’interesse generale della comunità nel caso concreto di cura, rigenerazione o gestione di un bene comune.

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

Quali sono i beni comuni? Sono quei beni che “se arricchiti arricchiscono tutti, se impoveriti impoveriscono tutti”. Per esempio la scuola, intesa come bene comune materiale (l’edificio) e immateriale (l’offerta formativa), è certamente un bene che se arricchito arricchisce tutti, se impoverito impoverisce tutti. Per la stessa ragione anche la legalità e la memoria collettiva sono beni comuni immateriali.

Ma questa definizione ha il limite di considerare i beni comuni in maniera astratta, come se essi fossero delle entità a se stanti che producono, non si sa bene come, effetti positivi o negativi sulla

vita delle persone.

La diffusione in tutta Italia del Regolamento promosso da Labsus sulla collaborazione fra cittadini e amministrazioni per la cura dei beni comuni ha introdotto un elemento nuovo che a sua volta influisce sulla definizione dei beni comuni. Esso ha infatti consentito di inquadrare giuridicamente le attività di cura dei beni comuni finora compiute spontaneamente dai cittadini attivi, regolando con precisione ruoli e responsabilità rispettive dei cittadini e delle amministrazioni e dando durata nel tempo alle attività di cura, sviluppo e rigenerazione dei beni comuni.

Il Regolamento, in altri termini, ha creato un legame duraturo e strutturato fra la comunità composta dai cittadini attivi ed i beni comuni materiali e immateriali oggetto del loro intervento. Così facendo, ha reso evidente qualcosa che fino ad ora era rimasto in qualche modo sullo sfondo, cioè il legame fondamentale che si crea fra una determinata comunità insediata in un territorio ed un determinato bene comune.

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 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 o privato) come un bene comune, cioè un bene che produce sulla vita delle persone gli effetti individuati nella definizione riportata sopra. Detto in altro modo, dietro ogni bene comune c'è una comunità.

Abbiamo detto che la comunità identifica, anche implicitamente, un certo bene pubblico o privato come bene comune nel momento in cui comincia a prendersene cura. Ma, sebbene questa affermazione sia valida per entrambi i tipi di beni, per quanto riguarda i beni privati la questione è particolarmente complessa perché va a toccare un cardine del nostro sistema sociale ed economico, la proprietà privata dei beni.

Tralasciamo dunque per il momento il ruolo che una comunità può avere nel definire un bene privato come bene comune e facciamo riferimento soprattutto ai beni pubblici, che per definizione dovrebbero avere uno scopo di pubblico interesse. Questi ultimi, se ci si pone dal punto di vista dei cittadini attivi che intendono prendersene cura, si possono distinguere in due categorie, quelli abbandonati o sottoutilizzati e quelli per così dire in piena "attività di servizio nell'interesse pubblico".

## 8. Da bene pubblico a bene comune

Quelli cui si pensa di solito quando si parla di cura condivisa dei beni comuni sono i beni pubblici abbandonati, di cui l'Italia (ma non solo) è piena. Non esistono studi veramente attendibili sui beni pubblici abbandonati o sottoutilizzati, ma tutte le stime indicano che si tratta di un fenomeno di proporzioni enormi, con migliaia di beni immobili non più utilizzati dalle amministrazioni pubbliche centrali e locali per i fini per cui erano stati costruiti e dunque ora abbandonati o sottoutilizzati.

Spesso si tratta di edifici anche pregevoli dal punto di vista architettonico, con enormi spazi vuoti, costosissimi da restaurare e di cui nessuno sa realmente cosa fare. E intanto, secondo la nota teoria delle finestre rotte, producono degrado e abbandono.

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?

Immaginiamo una scuola elementare in un paese di montagna alcuni anni fa. Era piena di bambini, di allegria e di vita, un bene pubblico pienamente al servizio della sua comunità. Con il passare del tempo però in quella comunità nascono sempre meno bambini, tenere aperta quella piccola scuola di montagna costa troppo, viene chiusa e lentamente degrada.

Passa qualche anno e la comunità che vive in quel paese decide che è un peccato che la loro ex scuola elementare sia ridotta in quelle condizioni. Si crea un'associazione, si trova qualche finanziamento e tutta la comunità si attiva per rimettere in ordine l'edificio della ex scuola elementare per farci qualcosa di utile per tutti, con attività che rendono la gestione economicamente sostenibile.

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 pubblico, cioè del comune o dello Stato. E questa nuova identità non è un fatto meramente nominalistico, 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 dei beni pubblici abbandonati e poi, soprattutto, li sappiano gestire in maniera economicamente sostenibile, 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 ([www.sibec.eu](http://www.sibec.eu)) 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 abbandonati riconosciuti da una comunità come beni comuni, secondo quanto s'è detto sopra.

## **9. 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 al servizio alla comunità. 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", per riprendere la disposizione dell'art. 118 ultimo comma della Costituzione. E non è la legge a decidere quale debba essere e come debba estrinsecarsi tale funzione, bensì sono i cittadini stessi che di quel bene si stanno prendendo cura.

Adesso forse è più chiaro in che senso diciamo che dietro ogni bene comune c'è una comunità. E' l'azione di cura della comunità che trasforma il bene pubblico abbandonato in bene comune. Anche per questo 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.

In sostanza, la comunità si assume una responsabilità verso un certo bene ma prima di tutto verso se stessa. E, come tutte le responsabilità, anche questa dura nel tempo e comporta che l'impegno di cura sia costante e duraturo in modo da garantire che il bene comune rimanga tale nel corso del tempo.

C'è un'ultima, grande questione. A che titolo, con quale legittimazione, una comunità può, prendendosene cura, "riconoscere" un bene pubblico abbandonato come bene comune? Un bene pubblico è tale in virtù di una norma di legge, ma un bene comune, in virtù di quale potere una comunità di cittadini può decidere che esso è tale?

Una possibile risposta sta nell'art. 118 ultimo comma, che legittima i cittadini ad attivarsi nell'interesse generale, perché prendersi cura di un bene pubblico abbandonato è sicuramente un'attività di interesse generale. Un'altra possibile risposta sta nell'art. 3, 2° comma, che affida alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli che impediscono non soltanto il pieno sviluppo

della persona umana, ma anche l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori alla vita politica, economica e sociale del Paese. E prendersi cura di un bene pubblico nell'interesse generale è sicuramente una forma di partecipazione alla vita del Paese.

## **10. Ricostruire i legami di comunità**

Spesso negli anni passati gli amministratori locali si sono opposti al coinvolgimento dei cittadini nella cura dei beni comuni urbani perché mancando disposizioni legislative o regolamentari temevano l'assunzione di responsabilità derivanti dall'attuazione del principio costituzionale di sussidiarietà.

Grazie al Regolamento sull'amministrazione condivisa quel vuoto normativo non c'è più e neppure l'alibi per tutti coloro che preferiscono che i cittadini non siano responsabili e attivi ma continuino ad essere semplici amministrati. Soprattutto, non c'è più l'ostacolo che, impedendo ai cittadini di assumersi la responsabilità della cura dei beni comuni urbani, impediva di liberare nell'interesse generale le infinite energie presenti nelle nostre comunità locali.

Perché alla fine il Regolamento è soltanto uno strumento per raggiungere un obiettivo molto più grande e ambizioso, quello di ricostruire i legami che tengono insieme la società e fare in modo che un popolo si senta davvero comunità.

Naturalmente ci sono molti modi per far ciò, ma noi ne stiamo proponendo uno che evidentemente risponde ad un bisogno profondo dei nostri concittadini in questa fase storica, perché ovunque andiamo la risposta è un'entusiastica conferma del fatto che esistono in Italia energie che attendono soltanto di trovare modo di esprimersi compiutamente.

Noi proponiamo infatti di dar vita in tutte le città italiane, grandi e piccole, a comunità create condividendo attività di cura dei beni comuni, materiali e immateriali, presenti sul territorio, sulla base del principio di sussidiarietà.

Si tratterebbe di ricostruire il Paese come nel dopoguerra, ma non investendo sulla produzione e sul consumo di beni privati, come negli anni del boom economico, bensì soprattutto sulla cura e lo sviluppo dei beni comuni materiali e immateriali. Questa ricostruzione è già in atto, migliaia di cittadini attivi si stanno già prendendo cura dei beni comuni presenti sul proprio territorio, ma senza la consapevolezza che le loro singole, spesso piccole ed isolate iniziative potrebbero far parte di un più ampio movimento di ricostruzione materiale e morale.

Ricostruzione materiale, in quanto le attività di cura dei beni comuni svolte dai cittadini attivi contribuiscono in maniera significativa al miglioramento della qualità della vita di tutti i membri della comunità.

Ma anche ricostruzione morale, perché in un Paese governato da oligarchie spesso incompetenti e corrotte, il fatto che semplici cittadini si prendano cura dei beni di tutti con la stessa attenzione che riservano ai propri dimostra come nella società civile ci siano ancora senso di responsabilità e di appartenenza, solidarietà e capacità di iniziativa.

Non è un caso se *comune* (da cui *comunità*) viene dal latino *cum + munus*, che vuol dire *svolgere un compito insieme*. Perché la comunità si costruisce appunto svolgendo insieme un compito condiviso, si “fa comunità” lavorando insieme per un obiettivo che ci si è dati autonomamente.

Per questo, quando dei cittadini si prendono cura degli spazi del proprio quartiere, quello che si vede sono delle persone che fanno la manutenzione di una piazza, un giardino, una scuola, etc. Ma in realtà quelle persone stanno facendo qualcosa di molto più importante, cioè stanno rafforzando i legami che tengono insieme la loro comunità e producendo capitale sociale. Il loro stesso comportamento comunica che è possibile avere fiducia nel prossimo.

Le risorse per curare e sviluppare i beni comuni ci sono, ma continuano ad essere ignorate perché per farle emergere è necessario considerare le persone come portatrici non soltanto di bisogni, ma anche di capacità.

Se accettiamo questa “antropologia positiva” e promuoviamo la costruzione di comunità aggregate attorno ad attività di cura dei beni comuni possiamo affrontare la crisi valorizzando nell’interesse generale le infinite risorse di intelligenza, creatività e capacità di lavoro di cui sono dotati gli italiani, liberando energie che sono lì, pronte per entrare in gioco.

## **11. Difendere la democrazia e il benessere**

Creare comunità grazie alla cura condivisa dei beni comuni è il miglior modo per essere cittadini ed è indispensabile sia per difendere la democrazia, sia il nostro benessere materiale.

La crisi infatti, impoverendo vaste aree della popolazione e creando incertezza per il futuro, alimenta il disprezzo per le istituzioni e le regole della democrazia rappresentativa, considerata non più in grado di dare risposte ai bisogni ed alle paure della società. Ai guasti provocati al tessuto democratico dalla crisi si aggiungono ora anche gli attacchi alla nostra stessa convivenza civile ed ai nostri valori da parte di criminali ideologizzati, che cercano di insinuare fra di noi la paura, il sospetto e la diffidenza reciproca. Tanto più, dunque, oggi è cruciale rivitalizzare il senso di

appartenenza alla comunità attraverso esperienze concrete di partecipazione alla vita pubblica, come la cura condivisa dei beni comuni.

Al tempo stesso ciò consente di contrastare l'impovertimento dovuto alla diminuzione della disponibilità di beni privati, mantenendo una buona qualità della vita e garantendo il rispetto dei diritti di cittadinanza dei nostri concittadini in peggiori condizioni sociali ed economiche. Se la crisi fa diminuire la ricchezza privata bisogna investire sulla produzione, cura e rigenerazione dei beni comuni, anche per produrre quel capitale sociale che costituisce un fattore essenziale di sviluppo, anche economico.

## **12. Un cambiamento culturale profondo**

Il Regolamento per l'amministrazione condivisa di Labsus è una piccola cosa, rispetto ai problemi dell'Italia. Ma a volte sono le piccole cose che fanno la differenza, se sono in sintonia con i grandi cambiamenti nel modo di pensare di tante persone. E il Regolamento, ce ne siamo resi conto girando il Paese in questi anni, evidentemente è in sintonia con un cambiamento culturale profondo, che al momento riguarda una minoranza di cittadini, ma che potrebbe in tempi relativamente brevi diventare un fenomeno molto più ampio, liberando le infinite preziosissime energie nascoste nelle nostre comunità.

Insomma, molti italiani sembrano aver capito che "Il tempo della delega è finito" e hanno quindi deciso, in maniera del tutto autonoma, di assumersi la responsabilità della cura dei beni comuni materiali e immateriali dei luoghi in cui vivono.

Perché l'altro aspetto fondamentale di questo grande cambiamento culturale sta appunto nell'attivarsi autonomo di persone che non si sentono né si comportano come supplenti che rimediano ad inefficienze dell'amministrazione pubblica, bensì come cittadini che si riappropriano di ciò che è loro. Perciò lo fanno con entusiasmo, allegramente, approfittando dell'occasione per stare insieme con gli amici ed i vicini di casa, con quel gusto tutto italiano (ma anche spagnolo!) per la convivialità che è una delle caratteristiche migliori dei popoli mediterranei. E tutto questo non soltanto dà un contributo fondamentale alla rinascita del Paese, ma è bellissimo in sé.