

ALBERTO AMBROGIO GALLI*

Nove anni dopo, a Bologna un nuovo quadro regolamentare dell'Amministrazione condivisa**

ABSTRACT (EN): The article deals with the theme of shared Administration and horizontal subsidiarity, with particular reference to the Municipality of Bologna, which has adopted a new regulation to encourage collaboration between civic subjects and local institution for the care and regeneration of urban common goods. Precisely on the new municipal regulation, the article retraces the normative, jurisprudential and local level context that made the bolognese experience possible and then enters into the substance of the analysis of the new regulation, highlighting its purposes, values, subjects, processes and accessory profiles.

ABSTRACT (IT): L'articolo tratta il tema dell'Amministrazione condivisa e della sussidiarietà orizzontale, con particolare riferimento al Comune di Bologna, che ha adottato un nuovo regolamento per favorire la collaborazione tra soggetti civici e istituzione locale per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. Proprio sul nuovo regolamento comunale l'articolo ripercorre il contesto normativo, giurisprudenziale e del livello locale che ha reso possibile l'esperienza bolognese per poi entrare nel merito dell'analisi del nuovo regolamento, evidenziandone le finalità, i valori, i soggetti, i processi e i profili accessori.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Gli interventi sullo Statuto comunale. – 3. Il nuovo “Regolamento sulle forme di collaborazione tra soggetti civici e amministrazione per lo svolgimento di attività di interesse generale e per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani”. – 3.1. Finalità, valori e soggetti. – 3.2. Il procedimento della collaborazione. – 3.3. Profili accessori. – 3.3.1. Responsabilità (Capo VIII) e Pubblicità, Trasparenza e Rendicontazione (Capo IX). – 3.3.2. Le forme di sostegno (Capo V). – 3.3.3. Gli immobili (Capo VI). – 4. Conclusioni.

1. Introduzione

Quando si parla di Amministrazione condivisa è bene ricordare che non si fa riferimento solo ad un nuovo modello organizzativo-burocratico della Pubblica Amministrazione, bensì ad un cambiamento del paradigma stesso che ne sta alla base. Un mutamento che definisce un modello organizzativo innovativo e alternativo all'impostazione tradizionale e gerarchica novecentesca che sottrae i cittadini dalla loro posizione di soggetti passivi, destinatari dell'intervento statale, e li pone sotto una nuova prospettiva di soggetti attivi che – al pari della P. A. – perseguono l'interesse generale della collettività. Gli istituti che rappresentano il cuore di questa trasformazione sono anzitutto quelli della co-programmazione, co-progettazione e dell'accreditamento disciplinati dagli articoli 55 e 56 del nuovo Codice del Terzo Settore i quali facilitano e valorizzano le relazioni collaborative tra Enti pubblici e Terzo settore¹.

* Dottorando di ricerca nel Dottorato Intersectoriale per l'Innovazione – Università degli Studi di Milano.

** Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Decreto legislativo n. 117/2017.

Questa trasformazione si è resa possibile a partire dal riconoscimento, costituzionale², legislativo³ e giurisprudenziale⁴, nonché all'intuizione ed elaborazione concettuale pionieristica e costante a cui si assiste in dottrina⁵, di nuovi principi che mutano definizioni, indirizzi, modalità di funzionamento e comportamenti della P. A. e che grazie all'intervento della Corte costituzionale sono stati affermati chiaramente con la Sentenza n. 131/2020. Sono i principi di sussidiarietà, di cooperazione, di collaborazione e di solidarietà.

La pronuncia della Corte, va ricordato, si collocava in un contesto dove le esperienze di co-progettazione iniziavano a moltiplicarsi con un effetto dirompente sulle pratiche amministrative in seguito all'entrata in vigore del d.lgs. 117/2017, tanto da iniziare ad alimentare talune perplessità e incertezze di fondo, in particolare su due ordini di questioni. Anzitutto, circa la compatibilità dell'art. 55 del nuovo Codice Terzo Settore con il "diritto eurounitario" in tema

² Art. 118 Cost., ultimo comma come novellato dalla l. cost. n. 3/2001: "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".

³ Si veda: la Legge 6 giugno 2016, n. 106 concernente "Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale", di quest'ultima il decreto attuativo 3 luglio 2017, n. 117; il d.l. 3 agosto 2018, n. 105 recante "Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117".

⁴ Con la Sentenza n. 131 del 2020, la Corte costituzionale ha riconosciuto il fondamento costituzionale del Terzo settore.

⁵ Senza pretese di esaustività: A. MITROTTI, *Introduzione al dossier - Il terzo settore e la sua trascendentale settorialità: per una amministrazione condivisa*, in *Società e diritti*, n. 15, 2023, pp. 1-3; F. GASPARI, *Terzo Settore ed Amministrazione condivisa: profili sostanziali e processuali*, in *Società e diritti*, n. 15, 2023, pp. 71-104; G. FIDONE, *Il coinvolgimento del settore privato nell'amministrazione condivisa dei beni comuni: un "patto" tra parte pubblica, comunità e privati, fondato sulla fiducia e collaborazione*, in *Il diritto dell'economia*, n. 1, 2023, pp. 373-395; A. BERRETTINI, *La co-progettazione "alla luce" del Codice del terzo settore e "nella penombra" del Codice dei contratti pubblici*, in *federalismi.it*, n. 27, 2022, pp. 1-46; A. ARCURI, *La dimensione territoriale dell'amministrazione condivisa: i casi del Comune di Bologna e della Regione Toscana*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3, 2022, pp. 601-633; G. ARENA, *Da beni pubblici a beni comuni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3, 2022, pp. 647-655; G. FIDONE, *Dai beni comuni all'amministrazione condivisa*, in *Diritto e processo amministrativo*, n. 2, 2022, pp. 435-460; G. PISANI, *L'"amministrazione condivisa" al centro di un nuovo modello di solidarietà*, in *Sociologia del diritto*, n. 1, 2022, pp. 9-36; L. GORI, *L'amministrazione condivisa: contributo alla ricomposizione del quadro normativo*, in *Studium iuris*, n. 7-8, 2022, pp. 835-846; G. ARENA, *L'amministrazione condivisa ed i suoi sviluppi nel rapporto con cittadini ed enti del Terzo Settore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3, 2020, pp. 1449-1457; M.C. GIRARDI, *La funzione sociale nella proprietà pubblica. Comuni, attività regolamentare e diritto alla città*, in *Nomos*, n. 1, 2020, pp. 1-20; I. GRIGORUT, *L'amministrazione in trasformazione. Il modello dell'amministrazione condivisa della Regione Lazio*, in *Le Regioni*, n. 5, 2020, pp. 1209-1235; M. F. ERRICO, *Modelli di gestione dei beni comuni: i patti di collaborazione*, in *Il Foro Amministrativo*, n. 12, 2019, pp. 2197-2218; V. SESSA, *Il partenariato e la valorizzazione "condivisa" del patrimonio culturale: dalla conservazione dei beni alla rigenerazione del territorio*, in *GiustAmm.it*, n. 2, 2019, p. 17; C. TUBERTINI, *Sviluppare l'amministrazione condivisa attraverso i principi di sussidiarietà (verticale) e leale collaborazione: riflessioni e proposte*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 4, 2019, pp. 971-994; M. BOMBARDELLI, *La cura dei beni comuni: esperienze e prospettive*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5, 2018, pp. 559-568; S. FRANCA, *Cura dei beni comuni e responsabilità condivisa: spunti ricostruttivi*, in *Munus*, n. 1, 2018, pp. 47-86; G. ARENA, *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, 2017, pp. 43-55; C. IAIONE, *The right to the Co-City (Diritto alla collaborazione con la città)*, in *Italian Journal of Public Law*, n. 1, 2017, pp. 63; F. GIGLIONI, *I Regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, in *Munus*, n. 2, 2016, pp. 271-313; F. GALLO, *L'applicazione del principio di sussidiarietà tra crisi del disegno federalista e tutela del bene comune*, Intervento all'inaugurazione dell'anno accademico 2013-2014 dell'Università di Bari "Aldo Moro", 24 marzo 2014, in *Rassegna tributaria*, n. 2, 2014, pp. 207-224; P. MERCATALI e F. ROMANO, *Partecipazione amministrativa e strumenti tecnologici*, in *L'Amministrazione italiana*, n. 1, 2014, pp. 155-177; G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 117-118, 1997, pp. 29-65.

di concorrenza; e, in secondo luogo, sull'adeguatezza o meno della legge 241/1990 nel regolare i procedimenti di co-progettazione.

La Corte costituzionale nella sua decisione ha affermato la piena legittimità dell'articolo 55, individuandola inoltre come norma che – per usare le parole della Corte – “realizza per la prima volta in termini generali una vera e propria procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria” e che dunque rende operativo il principio di sussidiarietà orizzontale previsto all'art. 118 quarto comma della Costituzione come novellato dalla riforma costituzionale del 2001. Sempre la Corte ricorda che è proprio all'interno di questa disposizione costituzionale che si identifica così “un ambito di organizzazione delle ‘libertà sociali’ (sentenze n. 185 del 2018 e n. 300 del 2003) non riconducibile né allo Stato, né al mercato, ma a quelle ‘forme di solidarietà’ che, in quanto espressive di una relazione di reciprocità, devono essere ricomprese ‘tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, riconosciuti, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente’ (sentenza n. 309 del 2013)”.

C'è un passaggio della sentenza – che è stata pubblicata il 1° luglio del 2020 nel pieno dell'emergenza pandemica che il Paese stava attraversando – molto chiaro e significativo che recita: “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”.

E proprio in questo contesto s'inserisce l'esperienza del Comune di Bologna che si conferma tra le amministrazioni più virtuose nel riconoscere e valorizzare i processi di partecipazione dei cittadini alla *res publica*. Bologna aveva già fatto da apripista per in Italia, nel 2014, con l'adozione del primo regolamento dei beni comuni⁶ e, a distanza di nove anni, si conferma polo di avanguardia, innovazione e sperimentazione, “alla potenza”, per usare un'espressione matematica.

Lo dimostra, oltre al fatto stesso che siano stati elaborati ben due regolamenti, l'impatto che il primo regolamento ha determinato sul territorio e nelle pratiche amministrative. Infatti, nei nove anni trascorsi tra l'emanazione del primo e del secondo regolamento, Bologna è riuscita a governare gli strumenti che si è data e i processi di trasformazione che ne sono conseguiti, in un quadro generale mutevole sia sotto il profilo sociale (si rammenti la pandemia da Covid-19) sia sotto quello giuridico (*in primis* il d.lgs. 117/2017 e la Sentenza cost. n. 131/2020) e sapendo raccogliere i risultati per nulla scontati che si riscontrano nei quasi mille patti di collaborazione attivati dal 2014 a oggi⁷.

Fatte queste premesse, si può procedere all'analisi di merito dei profili innovativi del nuovo regolamento e del rinnovato quadro normativo del Comune di Bologna.

⁶ Delibera Consiglio comunale di Bologna, 19 maggio 2014, n. 172.

⁷ Comune di Bologna, Open Data, Patti di collaborazione. Vedi: <https://opendata.comune.bologna.it/>. Nella ricerca come parole chiave è sufficiente inserire “Patti di collaborazione”.

2. Gli interventi sullo Statuto comunale

La riforma regolamentare si accompagna a una modifica dello Statuto comunale, primo destinatario delle novelle bolognesi che, con l'inserimento del nuovo articolo 4 *bis* dedicato alla Cittadinanza attiva e alla sussidiarietà⁸, codifica al proprio interno i principi dell'Amministrazione condivisa. Anzitutto, il primo comma dell'articolo richiama il principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale quale fondamento per l'attuazione del modello condiviso.

Il secondo comma conferma l'approccio impostato in senso universalistico con riferimento ai soggetti con cui il Comune può attivare i processi della co-programmazione e della co-progettazione che saranno poi meglio specificati nel regolamento. Di particolare rilievo, sotto il profilo culturale ancor prima che giuridico, il terzo comma che così recita: "Attraverso il metodo dell'amministrazione condivisa il Comune attiva connessioni tra i soggetti civici e le risorse attive sul territorio per la costruzione di attività di interesse generale complementari e sussidiarie a quella dell'Amministrazione e di interventi di cura e di rigenerazione dei beni comuni urbani, intesi quale concreta manifestazione della partecipazione alla vita della comunità".

Il quarto e quinto comma sanciscono, rispettivamente, la previsione delle risorse finanziarie adeguate in sede di bilancio e le garanzie di pubblicità e trasparenza "(dell') elenco di tutti i soggetti civici e dei relativi progetti che hanno beneficiato delle concessioni di strutture, beni strumentali, contributi o servizi".

Risalta fin da subito come il maggiore grado di innovazione del nuovo art. 4 *bis* sia riconducibile al contenuto del suo secondo comma che, come visto, estende formalmente i soggetti a cui intende rivolgersi. Ciò porta a tre ordini di considerazioni. *In primis*, la scelta di non limitarsi ai soli Enti del Terzo Settore iscritti al RUNTS⁹ intende valorizzare anzitutto

⁸ Di seguito il testo integrale dell'art. 4 *bis* dello Statuto bolognese:

"1. Il Comune in attuazione del principio programmatico di sussidiarietà orizzontale attua il metodo dell'amministrazione condivisa e ne disciplina con apposito regolamento soggetti, processi e forme di sostegno.

2. Il Comune pertanto valorizza e coinvolge attivamente nei processi della programmazione e della progettazione gli Enti del Terzo settore, le libere forme associative, le Case di Quartiere e tutti gli altri soggetti civici formali e informali che non perseguono scopo di lucro.

3. Attraverso il metodo dell'amministrazione condivisa il Comune attiva connessioni tra i soggetti civici e le risorse attive sul territorio per la costruzione di attività di interesse generale complementari e sussidiarie a quella dell'Amministrazione e di interventi di cura e di rigenerazione dei beni comuni urbani, intesi quale concreta manifestazione della partecipazione alla vita della comunità.

4. Il Consiglio in sede di approvazione del bilancio predetermina il complesso delle risorse finanziarie volte a promuovere le forme di collaborazione con i soggetti civici e la relativa destinazione secondo gli obiettivi programmatici. Il regolamento di cui al comma 1 predetermina i criteri e le procedure per la concessione di forme di sostegno ai progetti di amministrazione condivisa.

5. Annualmente la Giunta presenta alle competenti Commissioni consiliari, nonché rende pubblico, nelle forme più adeguate ad una diffusa informazione, l'elenco di tutti i soggetti civici e dei relativi progetti che hanno beneficiato delle concessioni di strutture, beni strumentali, contributi o servizi."

⁹ Il Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS) è previsto dall'art. 45 del Codice del Terzo settore e a partire dal novembre 2021 ha sostituito i precedenti registri delle APS (Associazione di Promozione Sociale) e delle ODV (Organizzazione di Volontariato) previsti dalle precedenti normative di settore (rispettivamente L. 266/1991 e L. 383/2000) e a regime intende sostituire anche l'anagrafe delle Onlus. L'obiettivo del legislatore è chiaramente

l'importanza di tutti gli altri attori civici coinvolti e potenzialmente attivabili attraverso il modello dell'Amministrazione condivisa secondo un principio universalistico.

Può apparire come una scelta marginale, d'altronde ci si riferisce a soggetti che venivano già coinvolti anche sotto il precedente regolamento, eppure si tratta di un riconoscimento – sul piano politico, prima ancora che sul piano amministrativo e giuridico – della eguale dignità di queste due categorie che si estende fino ad abbracciare tutte le forme associative, ivi compresi i gruppi informali e i singoli cittadini, quando questi intendano contribuire attivamente per il bene comune; e che dunque fondamentale è che valorizza l'elemento della solidarietà sociale.

In secundis, attraverso un passaggio altrettanto significativo, il secondo comma dell'art. 4 bis non solo si dimostra coerente con il principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale (già richiamato al primo comma del medesimo) ma certifica in maniera inequivocabile come il Regolamento riconosca nel modello condiviso il mezzo attraverso il quale darne concreta attuazione.

Da ultimo, il riconoscimento delle due distinte categorie di soggetti destinatari del nuovo quadro regolatorio, implica anche la diversificazione degli strumenti di cui l'amministrazione comunale dispone e con i quali essa può intervenire. Per gli ETS iscritti al RUNTS, il Comune potrà adoperare gli strumenti previsti dagli artt. 55 e 56 del Codice TS (co-programmazione, co-progettazione, convenzioni) mentre con gli altri soggetti civici potrà ricorrere ai patti di collaborazione; infatti, va ricordato che sono in molti tra i soggetti che operano nel mondo del Terzo Settore a non volere o non avere la possibilità di iscriversi al Registro unico nazionale¹⁰.

3. Il “Regolamento sulle forme di collaborazione tra soggetti civici e amministrazione per lo svolgimento di attività di interesse generale e per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani”

Partendo dalla fine, l'art. 37 del nuovo Regolamento stabilisce che a partire dall'entrata in vigore dello stesso – dal 1° gennaio 2023 – decorra l'abrogazione sia del “Regolamento sui rapporti con le Libere Forme associative” (O.d.G. 187/2005), sia del precedente “Regolamento sulle forme di collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani” (O.d.G. 172/2014).

La scelta di sostituire integralmente i due precedenti regolamenti persegue lo scopo non solo di apportare una sostanziale innovazione in punta di contenuto ma anche di riunire, all'interno di un'unica fonte, l'articolata disciplina concernente le forme di partecipazione civica mediante

quello di creare uno strumento unico che faciliti la raccolta e l'aggiornamento dei dati relativi alle organizzazioni del Terzo Settore.

¹⁰ Si veda sull'argomento: S. SILVOTTI, *Il RUNTS e le sue criticità*, in *Impresa Sociale*, n. 3, 2022, pp. 88-91; D. FORESTA, *Sugli enti del terzo settore. Tipi e funzione nell'articolazione del registro unico*, in *Le Nuove leggi civili commentate*, n. 6, 2022, pp. 1461-1498; A. FUSARO *Dalla frammentazione legislativa alla ri-codificazione? Traiettorie di una disciplina per gli enti non lucrativi*, in *Rivista di diritto civile*, n. 5, 2022, pp. 910-932; G. CORTIGIANI, *Fondazioni e Codice terzo settore, problematiche di diritto intertemporale*, in *ambienteditto.it*, n. 1, 2022, pp. 608-613.

la collaborazione, sia favorendone la conoscenza e l'accessibilità, sia razionalizzando sostanzialmente il quadro regolatorio.

Nel suo insieme, il nuovo Regolamento si struttura in dieci Capi¹¹ per un totale di 37 articoli che, ai fini della presente esposizione, risulta conveniente concentrare nei seguenti ambiti d'interesse: 1) finalità, valori e soggetti; 2) il procedimento della collaborazione; e infine 3) l'insieme delle disposizioni accessorie (forme di sostegno; immobili; responsabilità, pubblicità, trasparenza e rendicontazione).

3.1. Finalità, valori e soggetti

Dai primi tre articoli, che equivalgono anche all'insieme del Capo I, è possibile desumere la cornice entro cui collocare le disposizioni dell'intero regolamento.

L'articolo 1 (Oggetto e finalità) al primo comma stabilisce che: "Il presente regolamento, in attuazione dei principi costituzionali di sussidiarietà, di solidarietà sociale e di uguaglianza, del Codice del Terzo Settore e delle previsioni statutarie, disciplina le diverse forme di collaborazione civica volte allo svolgimento di attività di interesse generale nell'ambito degli obiettivi definiti attraverso gli strumenti della programmazione". È interessante fin da subito notare il richiamo alla fonte del Codice TS che nel quadro del precedente regolamento comunale non era ancora in essere e che rappresenta la nuova base giuridica di riferimento, sulla quale poggiare il nuovo regolamento.

Richiamo che prosegue al secondo comma, dove si fa esplicito riferimento sia alla "riforma del Terzo settore" che alla "cornice partecipativa delineata dallo Statuto comunale (...) volte ad attuare nel rispetto dei vincoli di legge il più ampio contesto dell'amministrazione condivisa"; al terzo comma, dove si fa esplicito riferimento alle dinamiche di collaborazione disciplinate agli articoli 55 e 56 del Codice riservate agli Enti del TS a cui il Comune intende dare attuazione. Di rilievo anche il quarto comma, quando riconosce: "un legame funzionale tra la tutela (dei beni comuni) e le concrete condizioni per la piena espressione della personalità umana".

L'articolo 2 individua e definisce i valori e i principi generali di riferimento a cui devono conformarsi le ipotesi di collaborazione e che sono, sommariamente, i seguenti: Pubblicità e trasparenza (lett.a); Fiducia reciproca e capacità generativa (lett.b); Autonomia civica e partecipazione (lett.c); Prossimità e lavoro in rete (lett.d); Accessibilità e universalità (lett.e); Assenza di scopo di lucro (lett.f.); Sostenibilità (lett.g.); Coesione sociale (lett.h); Diritti e rispetto della dignità della persona (lett.i). Ovviamente ciò riguarda tutti i soggetti coinvolti, vale a dire sia i soggetti civici che la stessa Amministrazione comunale.

Da questa lettura emerge immediatamente di essere di fronte a qualcosa di più significativo di una mera enumerazione di principi, e cioè a un vero e proprio corpus normativo: i "valori di riferimento" sono fondamentali non solo per dare significato al regolamento, ma anche per

¹¹ Nell'ordine: Capo I, Ambito di applicazione, soggetti civici e valori di riferimento; Capo II, Programmazione e progettazione condivise; Capo III, Instaurazione della collaborazione; Capo IV, Criteri di valutazione; Capo V, Forme di sostegno; Capo VI, Immobili; Capo VII, Formalizzazione delle collaborazioni; Capo VIII, Responsabilità; Capo IX, Pubblicità, trasparenza e rendicontazione; Capo X, Disposizioni finali e transitorie.

darne piena esistenza rispetto alla funzione che si prefigge. E del resto non potrebbe essere diversamente, vista la concretezza della disciplina in esame e tenendo conto del contesto e del percorso locale in cui è stata approvata.

L'articolo 3 elenca sette tipologie di soggetti civici che possono, a seconda dei casi, partecipare alle forme di collaborazione: a) gli Enti TS (ex d.lgs 117/2017); b) le imprese sociali (ex d.lgs 112/2017), precisando che entrambe queste categorie - a) e b) - debbano avere "sede legale o secondaria nella città metropolitana di Bologna"; c) le libere forme associative non iscritte al RUNTS con sede legale od operativa nella città metropolitana di Bologna; d) gruppi informali o anche singoli cittadini; e) gli operatori economici e le associazioni di categoria in relazione ad attività di interesse generale non aventi finalità commerciale; f) gli Enti territoriali, gli uffici territoriali del governo, le scuole di ogni ordine e grado, le università/gli istituti universitari, l'Azienda Sanitaria locale, l'ASP, le aziende partecipate dal Comune, la casa circondariale e gli altri organismi di diritto pubblico per il concorso al perseguimento di finalità di interesse generale attraverso la partecipazione ai percorsi di programmazione condivisa e lo sviluppo di progettualità condivise; g) le Case di Quartiere istituite con delibera P.G. 223432/2019 e le loro sedi di coordinamento.

Rilevante la disposizione transitoria prevista per le libere forme associative alla lettera c), la quale stabilisce che: "In fase di prima applicazione del presente regolamento, per un periodo di 24 mesi dalla sua entrata in vigore, sono esentate dalle verifiche di cui al precedente punto (il riferimento è alle 'associazioni, le fondazioni e i comitati non iscritti nel RUNTS, formalmente costituiti nella forma dell'atto pubblico o mediante scrittura privata registrata nella quale risultino finalità sociali, assenza dello scopo di lucro e, compatibilmente con la natura giuridica dell'organizzazione, la democraticità della struttura') le associazioni che alla predetta data risultano iscritte all'elenco comunale delle Libere Forme associative disciplinato dal Regolamento comunale O.d.G. 187/2005". Sempre nell'ambito dei soggetti, oltre all'art. 3, deve aggiungersi anche la clausola generale prevista dal quarto comma dell'art. 6 (Disposizioni generali sulla progettazione condivisa), quando stabilisce che: "L'Amministrazione si riserva di coinvolgere nella progettazione condivisa anche altri soggetti attivi nel territorio o nell'ambito tematico di riferimento al fine di apportare ulteriori risorse e/o integrare e coordinare le azioni".

Infine, è di particolare interesse anche il quinto comma dell'art. 1 che individua i soggetti titolari a dare impulso al procedimento di collaborazione e all'attivazione dei relativi strumenti. Tali soggetti sono tre: il Comune, attraverso l'emanazione di avvisi pubblici; i soggetti civici come si è detto, attraverso la presentazione di proposte di collaborazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni; e tra i soggetti civici, la generalità della cittadinanza "nell'ambito di percorsi partecipativi, territoriali o tematici, quali il bilancio partecipativo, (...) nella lettura dei bisogni e nella definizione delle priorità".

3.2. Il procedimento della collaborazione

Nel precedente sotto paragrafo è stato illustrato l'insieme di valori, principi e finalità nonché i soggetti coinvolti e coinvolgibili entro cui il regolamento intende strutturarsi. Questo al fine

di definire la cornice entro cui collocare e articolare il procedimento che partendo dalla programmazione, arriva alla fase di progettazione. È sempre utile ricordare che il momento della programmazione condivisa è del tutto eventuale e anticipa quello della progettazione (come anche chiarito dalle linee guida adottate con Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 72/2021) la quale si conclude con la stipula e attivazione della collaborazione e che vede, dunque, così articolarsi il proprio iter procedimentale.

Seguendo la struttura del regolamento, questo procedimento può essere ricondotto principalmente a due momenti: l'instaurazione della collaborazione (Capo III) e la formalizzazione della collaborazione (Capo VII). A queste due fasi si premettono gli artt. 5 (Disposizioni generali sulla programmazione condivisa) e 6 (Disposizioni generali sulla progettazione condivisa), che inquadrano, dal punto di vista del regolamento, gli stessi strumenti della collaborazione previsti dal d.lgs. 117/2017.

Tra i profili di maggior interesse, l'art. 5 riconosce anzitutto lo strumento della programmazione condivisa come uno – ma non l'unico – degli strumenti facenti parte del più ampio genus degli strumenti di programmazione a disposizione dell'amministrazione (comma 1, lett. a); altresì come lo strumento che “concorre alla definizione di linee di intervento in ambiti tematici specifici, in raccordo con gli strumenti di programmazione settoriali definiti dalla normativa vigente” (comma 1, lett. b) e “concorrere alla definizione di linee di intervento in ambiti territoriali definiti” (comma 1, lett. c).

In secondo luogo, identifica nell'avviso pubblico l'istituto attraverso il quale l'Amministrazione definisce “i soggetti ammessi a partecipare, gli obiettivi perseguiti, le modalità anche telematiche di svolgimento del percorso, le fasi in cui lo stesso si articola e la sua durata complessiva” (art. 5, comma 3). In terzo luogo, individua il responsabile del procedimento (art. 5, comma 6) e la redazione a suo carico di un documento istruttorio di sintesi a cui far seguire l'adozione di una apposita determina finale (art. 5, comma 7).

Interessante, da ultimo, anche quanto disposto dalla lettura combinata dei commi 8 e 12 dell'articolo dove si afferma che: “L'esito della programmazione condivisa (...) può essere utilizzato per concorrere alla definizione degli strumenti generali di programmazione dell'Ente e come supporto alla motivazione degli atti gestionali e conseguenti” (art. 5, comma 8). Salvo poi specificare al comma 12 che tali finalità si possono estendere anche a quegli “elementi conoscitivi emersi nell'ambito di percorsi partecipativi diversi da quelli di cui al presente articolo” (art. 5, comma 12) e richiamando a titolo esemplificativo il Bilancio Partecipativo e i Laboratori di Quartiere.

Venendo ora all'art. 6, il regolamento attribuisce alla progettazione condivisa una serie di funzioni tra cui spicca quella di approfondimento delle proposte di collaborazione avanzate dai soggetti civici (art. 6, comma 1, lett.a); stabilisce inoltre che “I profili procedurali delle attività di progettazione condivisa sono definiti con specifico Atto di Giunta” (art. 6, comma 3, primo cpv.).

Infine, è interessante anche quanto stabilito al quinto comma dell'art. 6¹², dove si afferma che la progettazione condivisa è un processo di tipo dinamico la cui definizione e valutazione – fino ad arrivare a comprendere eventuali interventi correttivi o integrativi – non si esauriscono nella sola fase iniziale di definizione del progetto ma rimane sempre aperta a concretizzarsi anche in itinere con interventi correttivi e/o integrativi concordati.

Ciò detto e come già anticipato, il Regolamento articola in due momenti il procedimento collaborativo: l'instaurazione della collaborazione (Capo III) e la sua successiva formalizzazione (Capo VII). La fase dell'instaurazione si differenzia a seconda che il soggetto che promuove l'iniziativa sia uno dei soggetti civici (art. 7) ovvero l'Amministrazione comunale (art. 8). Nel primo caso il regolamento parla di "proposte di collaborazione" mentre nel secondo caso di "avvisi di progettazione condivisa" che il Comune deve emanare necessariamente mediante lo strumento dell'avviso pubblico.

Il comma 4 dell'articolo 7 prevede inoltre una particolare forma di pubblicità, infatti per "Le proposte di collaborazione che rispettano i requisiti di cui al precedente comma 2 vengono rese pubbliche sulla Rete Civica per un periodo di 10 giorni al fine di garantirne la conoscibilità e di acquisire da parte dei cittadini eventuali elementi utili alla loro valutazione". Solo una volta che siano decorsi i 10 giorni si apre la fase vera e propria della co-progettazione, con cui l'Amministrazione affida a una unità organizzativa ad hoc le proposte ritenute ammissibili, quest'ultima con il compito, entro 30 giorni a decorrere dalla dichiarazione di ammissibilità, di definire i contenuti del patto di collaborazione ovvero "con la decisione, ad opera del responsabile del procedimento, circa l'insussistenza delle condizioni per addivenire al patto" (art. 7, commi 6 e 7).

Sulla valutazione delle proposte, interviene il successivo art. 12 (Capo IV), il quale esprime i criteri generali che l'Amministrazione deve adottare ai fini della ammissibilità o meno delle stesse¹³.

¹² Così recita l'art.6, quinto comma del Regolamento bolognese: "La progettazione condivisa è un processo di tipo dinamico che non si esaurisce nella fase di definizione dei progetti e degli interventi da attuare, ma continua anche nella fase di realizzazione degli stessi attraverso la cooperazione attiva tra tutti i soggetti coinvolti e la valutazione in itinere sull'andamento delle attività al fine di concordare eventuali interventi correttivi e/o integrativi".

¹³ Articolo 12 (Criteri generali di valutazione)

1. I criteri di valutazione, anche agli effetti di cui all'art. 12 della L. 241/90, possono svolgere le seguenti funzioni:
 - a) decidere sull'ammissione alla fase di progettazione condivisa delle singole proposte di collaborazione di cui all'art. 7;
 - b) selezionare le manifestazioni di interesse da ammettere alla progettazione condivisa nell'ambito degli avvisi pubblici di cui al Capo III;
 - c) selezionare in esito alla fase di progettazione condivisa il progetto o i progetti da realizzare qualora non sia stato possibile pervenire ad un progetto unitario;
 - d) valutare i progetti presentati nell'ambito degli avvisi pubblici a carattere competitivo di cui al precedente art. 11 al fine di selezionare il progetto/i progetti vincitori.
2. Le proposte di collaborazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani di cui all'art. 7 sono valutate sulla base dei criteri generali di seguito specificati:
 - a) la collaborazione tra soggetti civici e Amministrazione si ispira ai valori di cui all'art. 2 del presente regolamento, i progetti proposti devono risultare coerenti con tali valori;
 - b) l'idoneità, negli ambiti di attività di interesse generale, a determinare un impatto positivo in termini di utilità per i cittadini o di qualità dello spazio urbano;

Per quanto riguarda la formalizzazione delle collaborazioni, il primo comma dell'art. 25 del Regolamento (Disposizioni generali sulla formalizzazione delle collaborazioni), stabilisce che queste possono avvenire o con patto di collaborazione ovvero con convenzione, "in relazione al diverso grado di flessibilità dei due strumenti, secondo quanto previsto dal presente capo".

Va sottolineato che sebbene il Regolamento distingua formalmente tra patti di collaborazione e convenzioni è sempre lo stesso a ricordare che "I patti di collaborazione sono equiparati alle convenzioni ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 183 c. 6 lett. a) del TUEL (Testo Unico degli Enti Locali - D. lgs. 267/2000)" (art. 25, comma 6), pertanto sotto il profilo degli effetti giuridici non vi è differenza. Questa scelta di linguaggio, ancor prima che terminologica, riflette la natura di informalità dei patti di collaborazione il che li connota come strumenti più avvicinabili da parte dei soggetti civici, quali semplici cittadini o piccole associazioni.

Un ultimo aspetto rilevante dell'art. 25 è l'individuazione di un unico referente quale interlocutore con l'Amministrazione per gli aspetti amministrativi e contabili: nel caso dei patti di collaborazione con gruppi informali dovrà essere una persona fisica (art. 25, comma 3), mentre nel caso di formalizzazione con un raggruppamento di più soggetti civici il ruolo di referente ricadrà su uno tra i soggetti capofila (art. 25, comma 2).

Per quanto riguarda gli specifici elementi che dovranno essere presenti ai fini della sottoscrizione, a seconda che si tratti di un patto di collaborazione ovvero di una convenzione, intervengono rispettivamente le previsioni stabilite dall'art. 26, comma 2 e dall'art. 27 comma 2 del regolamento. Più in generale "Le collaborazioni derivanti dalle procedure di cui agli artt. 7, 8 e 11 del presente Regolamento sono formalizzate attraverso la sottoscrizione di un patto di collaborazione" (art. 26, comma 1) mentre "Le collaborazioni derivanti dalle procedure di cui all'art. 9 del presente Regolamento sono formalizzate attraverso la sottoscrizione di una convenzione" (art. 27, comma 1).

Dunque saranno formalizzate con patto di collaborazione tutte le proposte di collaborazione che siano di iniziativa dei soggetti civici (art. 7) o dell'amministrazione (art. 8) e nei casi specifici in cui l'amministrazione intenda emanare avvisi pubblici a carattere competitivo (art. 11) mentre saranno formalizzate con convenzione i casi di interventi di interesse generale a favore degli utenti (art. 9) i quali, come specifica l'articolo stesso, il Comune nell'individuazione mediante avviso pubblico dei soggetti della collaborazione per l'affidamento della gestione di interventi di interesse generale, deve prevedere che tali interventi siano: 1) a carattere innovativo o sperimentale; 2) a condizioni più favorevoli rispetto a quelle del mercato.

c) la pertinenza oververosia fermi restando gli approfondimenti demandati alla successiva fase della progettazione condivisa, la presentazione di un contenuto non generico e agganciato al contesto tematico o territoriale di riferimento;

d) la realizzabilità, oververosia fermi restando gli approfondimenti demandati alla successiva fase della progettazione condivisa, la non palese incompatibilità con il contesto operativo in cui agisce l'Amministrazione pubblica;

e) le proposte, attività, progetti devono risultare coerenti con il Documento Unico di Programmazione in particolare con la relativa sezione strategica.

3. I criteri generali sopra indicati costituiscono altresì la cornice per la definizione dei criteri puntuali previsti nell'ambito degli avvisi pubblici di cui al Capo III del presente regolamento.

3.3. Profili accessori

Se quanto visto finora rappresenta il nucleo centrale della normazione del nuovo Regolamento bolognese, a esso si accompagnano molteplici elementi accessori che tuttavia non sono per nulla secondari ma anzi consentono di articolare e dare profondità all'impianto principale di cui si è già parlato.

3.3.1. Responsabilità (Capo VIII) e Pubblicità, Trasparenza e Rendicontazione (Capo IX)

Partendo dagli elementi che hanno più mantenuto i tratti del precedente regolamento vi sono sicuramente le Responsabilità (Capo VIII) e la parte relativa a Pubblicità, Trasparenza e Rendicontazione (Capo IX). In questi due Capi il Comune di Bologna inserisce l'importante strumento della Rete Civica¹⁴, portale pubblico su cui ciascun cittadino può accedere e visionare i risultati e i percorsi di collaborazione attivi dei singoli progetti ma anche dei dati dei patti di collaborazione nel loro complesso, così soddisfacendo e rendendo strutturale un importante elemento di pubblicità e trasparenza di quello che non si limita a essere un semplice sito web ma una banca dati open access a tutti gli effetti.

D'altra parte si assiste a una articolazione dell'aspetto di rendicontazione, nel dettaglio, tra Rendicontazione delle attività (art. 32) e Rendicontazione delle risorse finanziarie (art. 33). Anch'esse vedono un imbrigliamento nello strumento del portale Rete Civica, con la differenza che mentre la prima prevede una pubblicazione obbligatoria, per la seconda la pubblicazione è subordinata alla scelta – facoltativa – del soggetto civico stesso (art. 32, comma 3 e art. 33, comma 3).

Entrambe le rendicontazioni debbono comunque essere presentate nei confronti dell'Amministrazione entro e non oltre il termine perentorio di 90 giorni dalla conclusione dei progetti di partecipazione, ovvero alla data stabilita nei casi di rendicontazione intermedie qualora previste (art. 32, comma 4); se questo non avviene intervengono dei meccanismi di penalizzazione. Infatti, “la mancata presentazione della relazione sulle attività viene evidenziata nello spazio comunicativo relativo al progetto e costituirà elemento di valutazione all'atto dell'eventuale presentazione di ulteriori progetti da parte del medesimo soggetto” (art. 32, comma 5); mentre “la mancata presentazione delle rendicontazioni (relative alle risorse finanziarie) comporta l'impossibilità di liquidare il contributo e, previa diffida, la decadenza dall'assegnazione dell'immobile” (art. 33, comma 5).

Tali disposizioni vanno coordinate anche con quanto stabilito al comma 6 dell'art. 13, nell'ambito delle forme di sostegno di cui si dirà meglio a breve, il quale afferma che: “I soggetti civici che abbiano pendenze economiche, maturate a vario titolo nei confronti dell'Amministrazione, non potranno essere destinatari di forme di sostegno, salvo piani di rientro approvati dall'Amministrazione e puntualmente rispettati”.

¹⁴ Vedi: <https://opendata.comune.bologna.it/>. Nella ricerca come parole chiave è sufficiente inserire “Patti di collaborazione”.

3.3.2. Le forme di sostegno (Capo V)

Le forme di sostegno vedono un deciso consolidamento rispetto al primo regolamento. L'art. 13 introduce in via generale le forme di sostegno stabilendo al secondo comma che: "(...) l'Amministrazione (...) commisura l'insieme delle forme di sostegno dedicate ai singoli progetti in relazione alle effettive esigenze di questi ultimi come emerse in fase di progettazione condivisa".

L'art. 13 stabilisce inoltre che il complesso delle risorse necessarie, ivi compresi gli spazi e gli immobili pubblici, siano definiti a partire dal Bilancio di Previsione e dal Documento Unico di Programmazione (art. 13, comma 4) e che la Giunta predetermini annualmente la quota di risorse da attribuire in via diretta "a favore dei soggetti associativi che rivestono una funzione riconosciuta nel rappresentare e mantenere vivi la memoria e i valori fondanti della città" (art. 13, comma 7). Ciò premesso la pletera delle forme di sostegno può essere suddivisa in due principali categorie.

La prima categoria riguarda tutte quelle forme di sostegno in senso lato, cioè che non prevedono pagamenti/esenzioni/rimborsi/agevolazioni sotto forma di denaro. In questa categoria si può collocare la fornitura di beni e servizi da parte del Comune (art. 14), che comprende "materiali di consumo e servizi di supporto necessari alla realizzazione delle attività" (art. 14, comma 1) e fermo restando che "Gli strumenti, le attrezzature e i dispositivi vengono forniti a titolo gratuito e, salvo il normale deterioramento dovuto all'utilizzo, devono essere restituiti in buone condizioni al termine delle attività" (art. 14, comma 2).

Rientra in questa categoria anche l'attività di formazione e affiancamento (art. 15) rivolta tanto ai soggetti civici che ai dipendenti e agli amministratori comunali e delle aziende partecipate per "trasferire conoscenze e metodologie utili ad operare correttamente nella cura condivisa dei beni comuni" (art. 15, comma 3). L'art. 16 descrive inoltre una serie di facilitazioni di carattere procedurale che l'amministrazione può riconoscere ai soggetti civici, come "(la) riduzione dei tempi dell'istruttoria, (la) semplificazione della documentazione necessaria o (la) individuazione di modalità innovative per lo scambio di informazioni o documentazione tra i soggetti civici e gli uffici comunali" (art. 16, comma 2).

Ancora, l'art. 16, al comma 4 stabilisce che i piccoli eventi sociali, culturali e sportivi organizzati dai soggetti civici possono essere autorizzati, indipendentemente dalla durata, con la presentazione di una semplice comunicazione all'ufficio competente. Purché si rispettino le seguenti condizioni, che: a) le iniziative in questione non devono necessitare della licenza di pubblico intrattenimento e spettacolo ai sensi degli artt. 68 e 69 del TULPS; b) le caratteristiche generali e le tipologie di iniziative siano preliminarmente determinate nel patto di collaborazione o nella convenzione; c) la presenza non oltre i 100 partecipanti; d) le attività si svolgano in aree pedonali o aree verdi; e) le attività non prevedano l'allestimento di strutture destinate allo stazionamento del pubblico, di attrezzature elettriche e di amplificazione sonora. Con la precisazione che il regolamento consente, inoltre, il solo posizionamento di arredi di modesta portata strutturale; f) nel caso di musica dal vivo, si prevedono una serie di limitazione circa la strumentazione e l'intensità delle somministrazioni sonore, la fascia oraria e la durata continuativa.

Sempre l'art. 16 stabilisce anche una serie di facilitazioni per i soggetti civici che intendano intraprendere momenti di autofinanziamento collegati alla realizzazione delle azioni progettuali collegate al patto collaborativo. Tali facilitazioni consistono nella possibilità di utilizzare, con modalità concordate, spazi comunali per l'organizzazione di iniziative di autofinanziamento, di veicolare l'immagine degli eventuali sostenitori/finanziatori coinvolti dai soggetti civici e di godere del supporto del Comune ad iniziative di raccolta diffusa di donazioni attraverso l'utilizzo delle piattaforme telematiche dedicate (art. 16, comma 3).

Proseguendo, il regolamento prevede anche una serie di forme di riconoscimento per le azioni realizzate (art. 18) quali ad esempio targhe informative, menzioni sul portale della Rete civica e/o nella newsletter comunale, oltreché il rilascio di open badge. Di particolare significato sotto il profilo valoriale quando viene scritto che: "La visibilità concessa non può costituire in alcun modo una forma di corrispettivo delle azioni realizzate dai soggetti civici, rappresentando una semplice manifestazione di riconoscimento pubblico dell'impegno dimostrato e uno strumento di stimolo alla diffusione delle pratiche di collaborazione civica" (art.18, comma 2).

Nelle forme di sostegno in senso lato, da ultimo, l'articolo 19 prevede che alle attività di collaborazione possa unirsi anche l'opera di quei cittadini quale forma di riparazione nei confronti dell'Ente ai sensi della legge penale o in materia di lavoro di pubblica utilità ovvero "quale forma di attività di utilità collettiva finalizzata all'inclusione e all'integrazione sociale" (art. 19, comma 1). Inoltre, l'articolo prevede anche che: "Le attività realizzate nell'ambito delle collaborazioni previste dal presente Regolamento possono costituire progetti di servizio civile" (art. 19, comma 2), mentre il comma 3 stabilisce che i patti di collaborazione firmati con le scuole e le Università possano prevedere il riconoscimento di crediti curricolari per valorizzare l'impegno degli studenti.

La seconda categoria di forme di sostegno sono quelle in senso stretto e in questa vi rientrano solo le disposizioni degli articoli 17 e 20. L'articolo 17 stabilisce la possibilità di attivare esenzioni ovvero agevolazioni correlate ai canoni e ai tributi locali, nel dettaglio relativamente al pagamento del canone per l'occupazione di suolo pubblico, di esposizione pubblicitaria e del canone mercatale (art. 17, comma 1, lettera a) e al pagamento della tassa rifiuti giornaliera per le occupazioni di suolo pubblico non aventi carattere commerciale (art. 17, comma 1, lettera b); da ultimo, l'articolo 20 disciplina la possibilità da parte dell'amministrazione di concedere contributi "riconosciuta a titolo di concorso ai costi, diretti ed indiretti, che il soggetto dovrà sostenere per la realizzazione di un progetto".

Dalla comparazione tra il vecchio e il nuovo regolamento emerge chiaramente la grande importanza che l'Amministrazione bolognese riserva alle forme di sostegno, anche perché non guasta riaffermare il principio che laddove si sceglie di sviluppare un progetto, un'idea, una visione (come sono in questo caso i percorsi della collaborazione e dei patti) le enunciazioni valoriali e di principio sono sicuramente importanti ma da sole non bastano. La lettura del Capo V restituisce un quadro sì ampio e articolato, ma anche molto ben coordinato e completo che valorizzando appieno tutte le forme di sostegno finisce per esaltare altrettanto gli strumenti dell'Amministrazione condivisa rendendoli "per davvero" accessibili e attivabili nella loro destinazione concreta, non limitandosi alla mera elaborazione regolamentare.

Una seconda osservazione è relativa al preponderare per le forme di sostegno in senso lato piuttosto che per quelle in senso stretto. Ciò non sorprende affatto.

Se è vero da un lato che è sempre preferibile per l'amministrazione pubblica non effettuare trasferimenti esclusivamente di natura economica verso i privati, è altrettanto vero che in questa maniera si valorizza l'intenzione solidale dei soggetti civici, in particolare dei gruppi informali e dei singoli cittadini. Per quest'ultimi poter incanalare le loro energie negli strumenti della collaborazione e in questo modo generando un valore aggiunto per la propria comunità di appartenenza è un elemento di per sé sufficiente a ripagare l'impegno messo, non in relazione al desiderio di guadagno o alla ricerca di un corrispettivo in denaro.

3.3.3. Gli immobili (Capo VI)

Il Capo VI si occupa invece di disciplinare la messa a disposizione e la concessione degli immobili connessi all'attività collaborativa e si costituisce di un totale di tre articoli. Il primo di questi è l'articolo 21 che pone una serie di disposizioni di ordine generale, anzitutto specificando che anche la concessione di immobili rientra tra le forme di sostegno funzionali all'attività di co-progettazione su cui l'Amministrazione (e i soggetti civici coinvolti) può disporre (art. 21, comma 1, lettera a).

Ciò non sorprende in quanto, sebbene si tratti di un Capo separata, si tratta di una categoria più complessa e impegnativa sotto il profilo della gestione e delle implicazioni di spese e responsabilità sia per l'amministrazione che per i soggetti civici a cui è destinata e che, anche ai fini della presente analisi, merita una trattazione dedicata.

Anzitutto la messa a disposizione di immobili rappresenta anche "una risorsa funzionale all'emersione di progettualità riguardanti un determinato ambito territoriale o tematico" (art. 21, comma 1, lettera b). Inoltre si stabilisce che "gli immobili sono prioritariamente destinati a usi condivisi" (art. 21, comma 2) e che lo stesso vale per "L'utilizzo di eventuali aree esterne di pertinenza degli immobili qui menzionati" (art. 21, comma 3).

Il comma 4 anticipa quella che sarà l'articolazione regolamentare stabilendo che gli immobili possono essere concessi in uso occasionale, transitorio (successivo art. 22) o stabile (successivo art. 23) e inoltre "Gli immobili concedibili in uso ai soggetti civici sono inseriti in apposito elenco approvato annualmente" dall'amministrazione "tenendo conto delle esigenze e dei bisogni emersi a livello territoriale" (art. 21, comma 5). In tal senso i successivi commi 6 e 7 distinguono i soggetti che possono beneficiarne: per gli immobili a uso transitorio non vi sono limitazione e possono accedervi tutti i soggetti civici previsti all'articolo 3; discorso diverso vale per gli immobili dati in uso stabile.

Come si deduce dalla lettura del comma 7, per questa tipologia di immobili sono esclusi gli operatori economici e le associazioni di categoria (art. 3, comma 1 lettera e) e gli Enti territoriali (art. 3, comma 1 lettera f) mentre i soggetti di cui alla lettera d), cioè i cittadini singoli, associati o riuniti in gruppi informali, "possono concorrere all'assegnazione solamente quali componenti di raggruppamenti aventi in qualità di capofila uno dei soggetti di cui alle lettere indicate nel presente comma ovvero risultare assegnatari del bene a condizione che il gruppo designi una o più persone fisiche delegata/e a sottoscrivere i relativi atti formali"; dunque il regolamento non

chiude alla possibilità, per i gruppi informali o singoli cittadini, di affidare loro anche immobili a uso stabile, ma pone, comprensibilmente, dei limiti. Da ultimo, è rilevante nell'articolo la disposizione che afferma che "I soggetti civici che abbiano pendenze economiche, maturate a vario titolo nei confronti dell'Amministrazione, non potranno risultare assegnatari di immobili, salvo piani di rientro approvati dall'Amministrazione e puntualmente rispettati" (art.21, comma 9).

Venendo ora all'articolo 22, questo precisa che "L'uso transitorio, a differenza dell'uso occasionale, si protrae per un periodo consecutivo ma temporalmente limitato entro termini strettamente e funzionalmente connessi alle specifiche esigenze del progetto e comunque entro il limite di un anno con la possibilità di proroga per un ulteriore anno" (art. 22, comma 3) mentre per quanto riguarda gli immobili a uso stabile "L'assegnazione è disposta per un periodo massimo di 4 anni eventualmente rinnovabili per altri 4, con atto espresso e motivato, in relazione al positivo andamento delle attività" (art. 23, comma 3).

Per quanto riguarda la determinazione degli oneri per gli immobili dati in uso occasionale e transitorio il regolamento distingue a seconda che le attività siano parificate ad attività patrocinate dal Comune – il che comporta come beneficio diretto il diritto alla riduzione del 50% della tassa per le affissioni pubblicitarie relative all'iniziativa e il pagamento dei soli costi vivi in caso di utilizzo di sale comunali – ovvero "nei casi espressamente disciplinati nei patti di collaborazione o nelle convenzioni" le attività sono parificate all'uso istituzionale, a cui corrisponde il canone intero (art. 22, comma 4). Diversamente per gli immobili a uso stabile "Il canone previsto (...) è calcolato in una percentuale del canone locativo di riferimento avuto riguardo alla valutazione dell'impatto sociale del progetto così come delineato negli avvisi" (art. 23, comma 4).

Soffermandosi sugli immobili assegnati in uso stabile, il regolamento prevede, salvo i casi espressamente disciplinati nella convenzione, che "il pagamento delle utenze (sia) in capo al soggetto civico" (art. 23, comma 5). Diverso discorso per quanto riguarda gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, laddove i primi spettano al soggetto assegnatario, i secondi rimangono in capo al Comune (art.23, comma 6).

A completare il quadro delineato da questi tre articoli sull'assegnazione degli immobili è l'articolo 24 dedicato alla rigenerazione, cioè alla possibilità che l'amministrazione possa affidare in misura totale o parziale anche immobili in disuso su cui i soggetti civici possono presentare progetti di rigenerazione per attività di interesse generale (art. 24, comma 1). Di particolare rilievo la disposizioni che stabilisce che "Qualora le attività proposte non siano compatibili con la destinazione d'uso degli immobili di cui al presente articolo o sia necessaria la realizzazione di opere edilizie sugli stessi, l'atto con il quale viene concesso l'immobile coincide con la convenzione prevista dall'art. 29 del Regolamento Edilizio per gli usi temporanei. In tal caso la durata massima dell'uso è quella indicata dal Regolamento Edilizio" (art. 24, comma 7).

Ancora importante dove viene scritto che "Le disposizioni di cui al presente articolo possono trovare applicazione anche in riferimento agli usi di edifici in stato di totale o parziale disuso di proprietà di terzi, con il consenso di questi ultimi" (art. 24, comma 9).

4. Conclusioni

Attingendo ad alcune riflessioni di Gregorio Arena¹⁵, proposte in occasione di una *lectio magistralis* tenutasi proprio nell'Università *Alma Mater Studiorum* di Bologna¹⁶, si concorda con l'idea che la Costituzione italiana sia l'unica Costituzione al mondo che esprime, non uno, ma due modelli di amministrazione: quello emergente dall'art. 3 secondo comma ("la Repubblica rimuove gli ostacoli"), che suggerisce l'idea del modello di Amministrazione tradizionale fondato sul paradigma verticale/bipolare tra P. A. e cittadini quali soggetti che ricevono passivamente gli interventi dello Stato; e quello descritto dal novellato art. 118 ultimo comma ("la Repubblica favorisce l'autonoma iniziativa dei cittadini") nel quale i cittadini diventano soggetti attivi, posti sullo stesso piano della P. A. attraverso il paradigma orizzontale. Ecco dunque che, nella lettura delle norme costituzionali, il modello dell'Amministrazione condivisa si coglie come un elemento che si aggiunge e arricchisce, in una logica di valorizzazione e non di contrapposizione, al quadro dei principi e degli strumenti a disposizione della P. A.

In questa nuova prospettiva, dunque, dove governano riscoperte forme di solidarietà, a emergere sono proprio le città, con riferimento alla loro dimensione istituzionale, amministrativa e territoriale. I processi di collaborazione in tutta Italia, infatti, hanno continuato a proliferare e moltiplicarsi e ciò vale tanto sotto il profilo dei singoli progetti da parte degli Enti del Terzo settore e dei soggetti civici, quanto sotto al profilo politico-amministrativo degli Enti locali che vivono l'emanazione di appositi Regolamenti per disciplinare e facilitare il rapporto e i processi di partecipazione tra Amministrazione e questi soggetti.

Di entrambi questi profili, l'esperienza accumulata dal Comune di Bologna – come visto – ne è un fulgido esempio: il nuovo regolamento apporta miglioramenti incisivi pur collocandosi nel solco lasciato dal precedente. Un lavoro da non sottovalutare, che rende più efficace uno strumento già ben bilanciato, cosa ben più difficile che intervenire su strumenti elaborati male ad origine e con il rischio di spezzare qualcuno dei meccanismi ben calibrati.

Altrettanto, non c'è dubbio che Bologna continui a rappresentare un faro culturale oltre che regolamentare per le pratiche dell'Amministrazione condivisa e degli strumenti della collaborazione e dunque della democrazia partecipativa. Ma non solo, va sottolineato che quello che ha prima sperimentato e poi realizzato Bologna non è accaduto solo nel capoluogo emiliano, ma ha riguardato e riguarda tuttora centinaia di Amministrazioni in tutta Italia.

Certamente si tratta di un processo che si fa avanti con modalità diverse e con tempi diversi da un Comune all'altro: si assiste all'emanazione di regolamenti ciascuno con le sue sfumature

¹⁵ Gregorio Arena è stato fino al 2015 Professore ordinario di Diritto amministrativo nell'Università degli Studi di Trento. È stato il primo Presidente dell'associazione *Labsus*, il *Laboratorio per la sussidiarietà*, che ha fondato nel 2005. Tra i primi studiosi a teorizzare l'amministrazione condivisa. Da sempre studia la pubblica amministrazione, cercando di rendere il rapporto fra cittadini e amministrazioni pubbliche meno ineguale e più trasparente e partecipato. Fra le pubblicazioni si segnalano, oltre a decine di saggi in riviste giuridiche, gli editoriali in www.labsus.org.

¹⁶ "Amministrazione condivisa e sviluppo locale" – Lezione magistrale del Prof. Gregorio Arena. Attività della Cattedra Jean Monnet 2021-2024 SO_CITIES. 20 marzo 2023, Palazzo Hercolani. Dipartimento di scienze politiche e sociali, Alma Mater Studiorum - Università di Bologna.



e tra soggetti che riflettono il tessuto sociale e territoriale proprio di ogni collettività. Però è evidente che in questo momento ci si trovi all'interno di un processo che, per quanto non sempre lineare e perfettamente omogeneo, è un processo nel quale le città e le Amministrazioni locali stanno assumendo il ruolo di protagonisti e di costruttori dal basso, al livello istituzionale più prossimo a quello dei cittadini, di una nuova forma di democrazia partecipativa.

In conclusione, in una società che da tempo ha manifestato la tendenza verso una dimensione sempre più individualista, una condizione che pur riguardando la sfera della persona intesa come individuo finisce inevitabilmente per estendersi alle nostre istituzioni a tutti i livelli – che, almeno per il momento, non sono guidate da robot o dall'intelligenza artificiale – elaborare degli strumenti normativi e regolamentari che portano a valorizzare la solidarietà sociale, il senso della comunità, i bisogni della collettività attraverso il dialogo e la collaborazione tra istituzioni e cittadini sia un segnale di cambiamento importante, una rivoluzione lenta e silenziosa (*step by step*, regolamento dopo regolamento, collaborazione dopo collaborazione) che auspicabilmente in futuro potrà essere una delle forze motrici per rigenerare la fiducia verso le nostre istituzioni e dunque, ultimamente, rafforzare la nostra Democrazia.