

## CITTÀ DI TORINO

### DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO COMUNALE

(proposta dalla G.C. 12 maggio 2015)

**OGGETTO: REGOLAMENTO SULLA COLLABORAZIONE TRA CITTADINI E AMMINISTRAZIONE PER LA CURA, LA GESTIONE CONDIVISA E LA RIGENERAZIONE DEI BENI COMUNI URBANI. APPROVAZIONE.**

Proposta dell'Assessore Curti.

La pubblica amministrazione italiana ad ogni livello organizzativo e territoriale è stata interessata, a partire dalle grandi riforme legislative degli anni Novanta, da un diffuso processo di rinnovamento dell'azione amministrativa. Trasparenza, partecipazione, semplicità, distinzione fra politica e amministrazione, sussidiarietà, hanno profondamente segnato sia la definizione del quadro normativo, sia l'azione quotidiana degli amministratori e degli uffici pubblici negli ultimi due decenni. L'introduzione, nel 2001, del principio di sussidiarietà "orizzontale" nel testo costituzionale (articolo 118, ultimo comma: "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"), sancisce una tappa fondamentale di tale processo di rinnovamento.

Si tratta di un percorso di innovazione che ha posto le basi per la nascita di un modello di amministrazione che, secondo la dottrina giuridica e la letteratura scientifica, sta affiancando i modelli tradizionali. Questo nuovo modello è stato definito "amministrazione condivisa". Il suo contenuto innovativo rispetto ai modelli tradizionali non va ricercato tanto sul piano degli obiettivi perseguiti o dell'organizzazione utilizzata, che rimangono legati alla ricerca dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità nell'azione amministrativa, quanto sul piano delle modalità di azione e dei soggetti coinvolti: "in estrema sintesi, nel modello tradizionale di amministrazione questa ultima persegue l'interesse pubblico per conto degli amministrati, mentre nell'amministrazione condivisa gli amministrati non sono più tali, bensì sono cittadini attivi e responsabili che alleandosi con l'amministrazione contribuiscono alla soluzione di problemi di interesse generale"(G. Arena, 2003).

L'amministrazione condivisa si confronta quindi con le criticità del tradizionale paradigma bipolare amministrazione/amministrati, facendo anche riferimento a tradizioni di più lungo periodo (il mutualismo, la solidarietà, la cooperazione) e a sperimentazioni innovative (su tutte, l'esperienza olivettiana a Ivrea). Cittadini e amministrazione possono perseguire insieme la

rimozione degli "ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione" (Costituzione, articolo 3). Essi non si limitano ad amministrare insieme, ma condividono "sia l'obiettivo, che consiste nel soddisfacimento di un interesse generale, sia le risorse che entrambi i soggetti del rapporto possono mettere in campo" (G. Arena, 2003).

In parallelo, il dibattito internazionale sui "beni comuni" ha spesso individuato i limiti delle letture della società e delle istituzioni fondate su dicotomie bipolari (analoghe a quella tra amministrazione e amministrati) che distinguono semplicemente tra una sfera pubblica e una privata dei beni, tra stato e mercato, ponendo invece al centro della riflessione teorica la finitezza delle risorse ambientali e l'importanza delle comunità di riferimento per la loro cura e gestione (come nei lavori di Elinor Ostrom, insignita del Premio Nobel per l'economia nel 2009). Il nodo concettuale non è più l'appartenenza del bene alla sfera pubblica o privata, ma la sua gestione condivisa, garantendone l'accessibilità e promuovendo la partecipazione dei soggetti interessati. "I beni comuni sono a titolarità diffusa, appartengono a tutti e a nessuno, nel senso che tutti devono poter accedere ad essi e nessuno può vantare pretese esclusive. Devono essere amministrati muovendo dal principio di solidarietà. Indisponibili per il mercato, i beni comuni si presentano così come strumento essenziale perché i diritti di cittadinanza, quelli che appartengono a tutti in quanto persone, possano essere effettivamente esercitati" (S. Rodotà, 2012).

A Torino, il processo di rinnovamento che porta oggi all'approvazione di un "Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura, la gestione condivisa e la rigenerazione dei beni comuni urbani" (all. 1 - n. ) ha un importante sviluppo nella seconda metà degli anni Novanta, con la nascita di numerose esperienze, molte delle quali legate alla spinta innovativa delle iniziative promosse dalla Comunità Europea, orientate da un approccio integrato, intersettoriale e caratterizzate dalla partecipazione dei cittadini alla costruzione e all'attuazione delle politiche pubbliche. I protagonisti-chiave del processo sono stati la pubblica amministrazione (non solo la Città, ma anche l'amministrazione regionale, la rete degli enti locali e delle agenzie di scopo) e il terzo settore (le imprese cooperative e sociali, i comitati, le associazioni, il volontariato), una tradizione che a Torino ha solide radici nella solidarietà che ha animato la città industriale. L'approvazione, oggi, del Regolamento costituisce la sedimentazione normativa di una lunga stagione di sperimentazioni, in primo luogo in un campo come quello della rigenerazione urbana (dal "Progetto speciale periferie" avviato nel 1997 fino all'attuale rete delle "Case del quartiere"), un campo caratterizzato dall'intersezione delle diverse sperimentazioni settoriali.

Molte esperienze realizzate negli scorsi anni a Torino possono essere considerate esempi innovativi di "amministrazione condivisa": gli "accordi di collaborazione" previsti dall'articolo 30 del Regolamento per la disciplina dei contratti (n. 357) e utilizzati per la concessione di piccole aree verdi la cui cura e manutenzione viene affidata ad associazioni locali; le numerose iniziative, al tempo stesso di socializzazione e di manutenzione, realizzate nelle scuole grazie alla

collaborazione tra istituzione e famiglie; i "patti di gestione" con i quali vengono sanciti accordi tra la Città e associazioni e gruppi di cittadini per attività di presidio e animazione nelle cosiddette "aree residuali", cioè piccole porzioni di spazio pubblico apparentemente dimenticate, riqualificate grazie ad un processo di progettazione partecipata; fino alle Case del quartiere, esempio di "gestione condivisa" di edifici di proprietà comunale concessi a comitati e associazioni locali come esito di un percorso spesso molto articolato di rigenerazione urbana e grazie alla collaborazione tra Città, terzo settore e Compagnia di San Paolo. Ognuno dei molteplici campi di azione dell'amministrazione comunale è stato in qualche misura interessato da sperimentazioni orientate alla collaborazione con la cittadinanza attiva.

Molti altri comuni italiani hanno avuto analoghe esperienze e l'approvazione del "Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani" da parte del Consiglio Comunale di Bologna, il 19 maggio 2014, ha avviato un esteso processo di discussione e di innovazione incentrato sul tema dei beni comuni e della sussidiarietà. Più di trenta comuni hanno approvato un regolamento analogo a quello bolognese e circa settanta hanno avviato un iter di approvazione.

La stesura torinese del "Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura, la gestione condivisa e la rigenerazione dei beni comuni urbani" è il frutto del lavoro di un gruppo di dirigenti e funzionari di diversi Servizi della Città, coordinato dal Servizio Arredo Urbano Rigenerazione Urbana e Integrazione. E' stato utilizzato come riferimento il testo del regolamento approvato dal Consiglio Comunale di Bologna, modificandolo tuttavia in modo significativo sulla base delle specificità delle esperienze realizzate a Torino e delle problematiche individuate.

L'elemento più rilevante del testo bolognese, che è rimasto inalterato, è l'individuazione del "patto di collaborazione" come atto ed elemento cardine della collaborazione tra cittadini attivi e amministrazione. Gli elementi di innovazione più importanti - e si tratta anche di elementi che la Città di Torino intende proporre al dibattito nazionale - sono:

- una più esplicita determinazione della "gestione condivisa" come collaborazione strutturata tra cittadini attivi e amministrazione, tendenzialmente di medio-lungo periodo, attraverso la quale è possibile avviare un insieme di attività di presidio e di servizio rivolti alle comunità locali;
- la specificazione di tre diverse e dettagliate procedure per giungere alla stipulazione del patto di collaborazione: una su richiesta dei cittadini, una su iniziativa dell'amministrazione e una, semplificata, per le collaborazioni più semplici e frequenti;
- la definizione puntuale delle risorse, organizzative ed economiche (come, ad esempio, la disponibilità di immobili), che l'amministrazione può mettere in campo nell'attività di co-progettazione e di co-produzione di servizi e luoghi dell'amministrazione condivisa.

È bene chiarire, a questo proposito, che l'amministrazione condivisa non va perseguita quale strumento di riduzione della spesa pubblica, anche se potrebbe presentarsi come vantaggiosa in una valutazione di costi e benefici. La sfida dell'amministrazione condivisa è

piuttosto la costruzione di un modello di welfare adeguato alla complessità urbana, fondato sulla collaborazione e sull'assunzione di responsabilità da parte di tutti.

Nella parte introduttiva del Regolamento sono contenuti i valori, i principi e le definizioni di carattere generale. La definizione di "beni comuni" è quella consolidata nella dottrina giuridica: per beni comuni urbani si intendono "i beni, materiali, immateriali e digitali, che i cittadini e l'amministrazione riconoscono essere funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali della persona, al benessere individuale e collettivo, all'interesse delle generazioni future, attivandosi di conseguenza nei loro confronti ai sensi dell'articolo 118 ultimo comma Costituzione, per garantirne e migliorarne la fruizione collettiva e condividere con l'amministrazione la responsabilità della loro cura, gestione condivisa o rigenerazione" (articolo 2). Con la dizione "cittadini attivi" si intendono invece "tutti i soggetti, singoli, associati o comunque riuniti in formazioni sociali, anche informali, anche di natura imprenditoriale, che si attivano per la cura, la gestione condivisa o la rigenerazione dei beni comuni urbani". I soggetti di natura imprenditoriale sono considerati cittadini attivi "solo a condizione che non ricavano vantaggi economici diretti o indiretti" (articolo 4). Il "patto di collaborazione" tra amministrazione e cittadini attivi definisce gli obiettivi, la durata, le modalità di azione, il ruolo ed i reciproci impegni, anche economici, dei soggetti coinvolti, i requisiti ed i limiti di intervento, le modalità di fruizione collettiva dei beni comuni urbani oggetto del patto, la eventuale definizione di strumenti di coordinamento e governo, le reciproche responsabilità, le forme di sostegno messe a disposizione dal Comune, le misure di pubblicità, l'affiancamento del personale comunale, il monitoraggio e la valutazione (articolo 5).

La collaborazione tra amministrazione e cittadini attivi può prevedere differenti livelli di intensità e complessità:

- la cura occasionale;
- la cura costante e continuativa;
- la gestione condivisa occasionale;
- la gestione condivisa costante e continuativa;
- la rigenerazione temporanea;
- la rigenerazione permanente;

e può riguardare, a seconda dei casi, un insieme di beni e attività molto esteso:

- la disponibilità di beni mobili e immobili, materiali, immateriali e digitali;  
le attività di progettazione, organizzazione, coordinamento, gestione, accompagnamento, animazione, aggregazione, assistenza, formazione, produzione culturale, realizzazione di eventi e iniziative, comunicazione, monitoraggio, valutazione;
- la realizzazione, manutenzione, restauro, riqualificazione di beni mobili e immobili (articolo 6).

Per semplificare la relazione con i cittadini attivi e garantire un approccio intersettoriale, il Regolamento prevede che, con determinazione del Direttore Generale, venga istituito un Gruppo di lavoro per l'istruttoria e la valutazione delle proposte di collaborazione (articolo 7).

Come si è detto, per giungere alla stipulazione di un patto di collaborazione, sono previsti tre diversi iter procedurali e le competenze dei diversi organi dell'amministrazione sono articolate a seconda che:

- il patto rientri nell'"elenco delle collaborazioni ordinarie", ritenute tali in ragione della loro presumibile maggior frequenza, della possibilità di predefinire con precisione presupposti, condizioni ed iter istruttorio per la loro attivazione o della necessità di prevedere strumenti facilmente attivabili nelle situazioni di emergenza (articolo 8);
- il patto sia stipulato a seguito di una consultazione pubblica (articolo 9);
- il patto sia stipulato a seguito di una proposta presentata da cittadini attivi (articolo 10).

Il Regolamento individua inoltre una serie di norme specificamente rivolte agli immobili e spazi pubblici, alle forme di sostegno previste (esenzioni, disponibilità di beni, anche strumentali, affiancamento di personale, eccetera; articoli da 12 a 18). In particolare, se il patto di collaborazione ha ad oggetto azioni e interventi di cura, di gestione condivisa o di rigenerazione dei beni comuni urbani che la Città ritenga di particolare interesse pubblico e le risorse che i cittadini attivi sono in grado di mobilitare appaiano adeguate, il patto di collaborazione può prevedere l'attribuzione di vantaggi economici a favore dei cittadini attivi, quali:

- l'uso a titolo gratuito di immobili di proprietà comunale;
- l'attribuzione all'amministrazione delle spese relative alle utenze;
- l'attribuzione all'amministrazione delle spese relative alle manutenzioni;
- la disponibilità a titolo gratuito di beni strumentali e materiali di consumo necessari alla realizzazione delle attività previste.

Infine, il Regolamento disciplina la prevenzione dei rischi, il riparto delle responsabilità e le attività di comunicazione, monitoraggio, valutazione, vigilanza (articoli da 19 a 23).

Dato il carattere innovativo, si prevede un periodo di sperimentazione dell'attuazione del Regolamento della durata di un anno e l'istituzione di una Commissione consiliare per verificarne l'attuazione e valutare la necessità di adottare eventuali interventi correttivi (articolo 25).

Ai sensi degli articoli 43 e 44 del Regolamento del Decentramento, saranno richiesti i pareri ai Consigli Circoscrizionali della Città.

Il presente provvedimento non rientra nelle disposizioni in materia di Valutazione dell'Impatto Economico, come risulta dal documento allegato (all. 2 - n.           ).

Tutto ciò premesso,

## LA GIUNTA COMUNALE

Visto il Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali, approvato con D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267, nel quale, fra l'altro, all'art. 42 sono indicati gli atti rientranti nella

competenza dei Consigli Comunali;

Dato atto che i pareri di cui all'art. 49 del suddetto Testo Unico sono:

favorevole sulla regolarità tecnica;

favorevole sulla regolarità contabile;

Con voti unanimi, espressi in forma palese;

**PROPONE AL CONSIGLIO COMUNALE**

di approvare, per le motivazioni espresse in narrativa che integralmente si richiamano, il "Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura, la gestione condivisa e la rigenerazione dei beni comuni urbani", il cui testo è allegato alla presente deliberazione di cui forma parte integrante e sostanziale (allegato 1).

L'Assessore alla Rigenerazione Urbana  
Ilda CURTI

Il Direttore di Staff Tributi,  
Catasto e Suolo Pubblico  
Dott. Paolo LUBBIA

Si esprime parere favorevole sulla regolarità tecnica.

Il Dirigente del Servizio Arredo Urbano,  
Rigenerazione Urbana e Integrazione  
Arch. Valter CAVALLARO

Si esprime parere favorevole sulla regolarità contabile.

per IL DIRETTORE FINANZIARIO  
Il Dirigente Delegato  
F.to Gaidano

---