

**FUTURO
PROSSIMO**

**INSTANT
BOOK**



Gregorio Arena

PARTECIPAZIONE CIVICA E IMPEGNO SOLIDARISTICO

**Amministrazione condivisa e ruolo “bifronte”
degli Enti del Terzo Settore**

CSV Lazio ETS

PARTECIPAZIONE CIVICA E IMPEGNO SOLIDARISTICO

Amministrazione condivisa e ruolo “bifronte” degli Enti del Terzo Settore

Gregorio Arena

**Presidente emerito LABSUS
Laboratorio per la sussidiarietà**

**Instant book dell'incontro online
della serie “Futuro Prossimo”
18 ottobre 2022**

Roma, dicembre 2022

CSV Lazio ETS
Via Liberiana, 17 - 00185 Roma
06.99588225
info@csvlazio.org
www.volontariatolazio.it
FB: CSV Lazio ETS

Testo elaborato da Lucia Aversano

2022, CSV Lazio, Roma, Italia
Prima edizione: Dicembre 2022

ISBN 979-12-80557-11-7

I testi non sono stati rivisti dagli autori.

*In copertina: Kazimir Malevich - Suprematismo (1915) - State Russian
Museum, St. Petersburg*

Progetto grafico e impaginazione: Luca Testuzza

Indice

Introduzione <i>Renzo Razzano</i>	pag. 5
Amministrazione condivisa e ruolo “bifronte” degli Enti del Terzo Settore <i>Gregorio Arena</i>	7
Consigli di lettura	43

Introduzione

Renzo Razzano

Centro studi, ricerca e documentazione CSV Lazio ETS

La questione che oggi ci vedrà impegnati riguarda un aspetto connesso all'amministrazione condivisa, che è il ruolo – che abbiamo chiamato bifronte - degli Enti del Terzo Settore in questo ambito. Questo aspetto, che dà il titolo all'incontro di oggi, sarà illustrato dal Professor Gregorio Arena, Presidente emerito di LABSUS . L'argomento è per noi particolarmente interessante perché riguarda la possibilità di essere protagonisti dei processi di partecipazione civica, come la cura dei beni comuni. In tale contesto il problema sorge nel momento in cui si devono identificare quali sono i soggetti, anche in base alla normativa vigente, che possono partecipare. Ed è proprio questo il tema centrale dell'incontro di oggi, che per noi è di particolare rilevanza perché, il CSV Lazio è da tempo impegnato a favorire tutti i percorsi di partecipazione civica, sia ad opera degli Enti di Terzo Settore e sia anche ad opera di gruppi di cittadini che si riuniscono in base a una loro attenzione specifica. Capire quali sono i margini normativi che ci consentono di perseguire questo cammino è per noi di vitale importanza.

Amministrazione condivisa e ruolo “bifronte” degli Enti del Terzo Settore

Gregorio Arena

Presidente emerito LABSUS – Laboratorio per la sussidiarietà

È un vero piacere essere qui oggi con voi e spero di essere utile per queste riflessioni che ho intitolato appunto “Amministrazione condivisa e ruolo bifronte degli Enti del Terzo Settore”. Arrivo subito al punto per chiarire perché gli Enti del Terzo Settore possono avere questo ruolo bifronte. Nella Costituzione, la Repubblica è definita dall’Articolo 114 in questo modo: la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città Metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. Questa definizione parte dai Comuni, e quindi dagli enti locali vicini ai cittadini. Nell’Articolo 118 ultimo comma, si dispone invece che Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

Ho citato questi due articoli in sequenza perché l’elenco dei soggetti pubblici, che nell’Articolo 118 ultimo comma costituisce il soggetto collettivo del verbo *favoriscono*, coincide con l’elenco che nell’articolo 114 individua i soggetti che costituiscono la Repubblica Italiana. Vorrei fare questa operazione, apparentemente solo semantica, ma che ha delle conseguenze concettuali pratiche, dicendo che l’Articolo 118 si può leggere così: la

Repubblica favorisce l'autonoma iniziativa dei cittadini singoli e associati per lo svolgimento e le attività di interesse generale. Questa sostituzione di termini va oltre il dato meramente linguistico-letterale, perché rende ancora più evidente l'importanza che la Costituzione attribuisce all'autonomia amministrativa dei cittadini per lo svolgimento di attività di interesse generale. Se ci pensate, nella Costituzione, e nei primi articoli in particolare, è ricorrente il riferimento alla Repubblica. Tutte le volte che i nostri Padri e Madri Costituenti hanno voluto attribuire dei compiti considerati fondamentali per l'intera comunità nazionale, hanno indicato come soggetto la Repubblica. Fateci caso.

L'Articolo 2: la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo.

L'Articolo 5: la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali. L'articolo 9: la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Ma soprattutto il bellissimo articolo 3 al secondo comma dice che: è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona.

Quindi, il fatto che l'Articolo 118 si possa leggere anch'esso dicendo: la Repubblica *favorisce*, crea un ponte ideale tra questi primi articoli della Costituzione e l'Articolo 118 che sta nel libro V. L'Articolo 118 è così importante che dovrebbe essere tra i primi articoli della Costituzione. Ma noi possiamo comunque creare, per via di interpretazione, un ponte fra gli articoli della Costituzione e quindi vedere idealmente un collegamento tra l'Articolo 3 secondo comma e l'Articolo 118, nei quali la Repubblica è in entrambi il soggetto. In un caso è compito della Re-

pubblica rimuovere gli ostacoli: i cittadini sono solo destinatari degli interventi della Repubblica sotto forma di stato sociale. Nel secondo caso la Repubblica favorisce l'autonoma iniziativa dei cittadini: quindi, i soggetti qui sono i cittadini. Dunque, mentre nell'Articolo 3 secondo comma, la Repubblica fa vivere il principio costituzionale di uguaglianza sostanziale; nel 118 quarto comma sono i cittadini che fanno vivere il principio di sussidiarietà e la Repubblica ne favorisce l'azione. Ma in entrambi i casi c'è appunto questo tema della Repubblica.

Gli Enti del Terzo Settore come Repubblica

Allora perché è così importante aver reso evidente che il soggetto collettivo che deve favorire i cittadini nelle loro azioni e nei loro interventi per attività di interesse generale è la Repubblica? Perché in tutti gli Articoli della Costituzione in cui il soggetto è la Repubblica questo termine – ormai acquisito fra i giuristi – deve intendersi sempre come riferito non solo ai poteri pubblici che compongono l'apparato istituzionale (Comuni, Province, ecc..) ma all'insieme di soggetti pubblici e privati che compongono la comunità nazionale. In questa prospettiva sono Repubblica tutti i corpi intermedi, come per esempio le autonomie funzionali: università, scuole e camere di commercio. Comuni, Regioni e Province sono enti che godono di autonomia territoriale – e cioè hanno un popolo e un territorio – e per tale motivo godono di autonomia per poter governare questo popolo e questo territorio. Le università, le scuole e le camere di commercio godono di autonomia funzionale: non hanno un popolo, o un territorio, ma devono godere di autonomia per poter svolgere nel modo migliore le attività.

Sono Repubblica le organizzazioni di rappresentanza degli interessi degli associati, le organizzazioni sindacali, gli ordini professionali. Sono Repubblica le cooperative di produzione e lavoro, le cooperative sociali, le cooperative di consumo. Sono Repubblica le fondazioni originate da atti di legge e, infine, ma non per importanza, sono Repubblica tutti i soggetti come gli Enti del Terzo Settore che perseguono scopi di natura sociale, culturale e religiosa attraverso attività di interesse generale. Rispetto agli altri soggetti che ho elencato come Repubblica, come le università per esempio, gli Enti del Terzo settore hanno però una condizione molto particolare. Dal punto di vista della Costituzione, gli Enti del Terzo Settore sono, appunto, di natura bifronte. Questo perché, da un lato, quando svolgono attività di interesse generale, sono cittadini associati. In questa prospettiva, quindi, sono destinatari di quel verbo "*favoriscono*" previsto dalla Repubblica. In questa prospettiva appunto, i poteri pubblici, intesi in questo caso come istituzioni, sono chiamati a favorire le autonome iniziative dei cittadini associati, dunque degli Enti del Terzo Settore. Dall'altro lato però, essendo gli Enti del Terzo Settore loro stessi Repubblica, in quanto corpi intermedi fondamentali nella composizione della comunità nazionale, anche gli Enti del Terzo Settore hanno il compito di favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini per lo svolgimento di attività di interesse generale. Parlo di Enti del Terzo Settore che hanno una natura bifronte perché: da un lato sono cittadini associati che la Repubblica, intesa come apparato istituzionale, deve sostenere in quanto svolgono attività di interesse generale, e dall'altro lato, dal punto di vista dei cittadini attivi non organizzati in Enti del Terzo Settore – come comitati di quartiere ed enti informali – sono Repubblica e quindi devono essi stessi favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini per lo svolgimento di attività di interesse generale. Allora, sviluppando questo secondo aspetto degli Enti del Ter-

zo Settore, ne emerge che gli ETS si assumono la responsabilità pubblica, alla pari con i soggetti pubblici, per l’attuazione del principio costituzionale di sussidiarietà. In altri termini, sono in un certo senso il riferimento dei cittadini attivi non organizzati in Enti del Terzo Settore che intendono svolgere attività di interesse generale, quelle che noi di LABSUS chiamiamo, da 17 anni, attività di cura dei beni comuni.

Quando nel 2005 fondai LABSUS, e cominciammo a girare l’Italia incoraggiando i cittadini ad attivarsi sulla parte di quell’articolo della Costituzione che parla di attività di interesse generale, ci rendemmo conto di un problema di comprensione del termine “interesse generale”, che è molto astratto e difficilmente individuabile. Tutti sanno che interesse generale è per esempio combattere le pandemie, o il cambiamento climatico, o la scarsità d’acqua. Però poi, concretamente, le persone si chiedono cosa sia l’attività di interesse generale. Allora cominciammo a parlare di cura dei beni comuni e questo funzionava, e ha funzionato. Le persone comprendevano meglio il prendersi cura per esempio di una piazza, di un giardino, di una scuola. Nel momento in cui noi cittadini attivi ci prendiamo cura di questi beni pubblici, e ce ne prendiamo la responsabilità, diventano beni comuni.

In realtà, l’amministrazione condivisa si applica non soltanto alla cura dei beni comuni ma a tutte le attività di interesse generale che possono andare oltre la cura dei beni, quindi, in altri termini, l’amministrazione condivisa ha un ruolo sistemico e un modello di interesse generale che può valere ovunque e in tutte le condizioni. Sembrerebbe tutto perfetto. La sentenza numero 131/2020 della Corte Costituzionale dice che l’Articolo 55 del Codice del Terzo Settore crea un canale di amministrazione condivisa fra le amministrazioni pubbliche e gli Enti del Terzo Settore, attraverso il modello organizzativo della co-progettazio-

ne e co-programmazione. Inoltre, nell'ambito di questo rapporto con la Pubblica Amministrazione, gli Enti del Terzo Settore sono messi nella posizione tale per cui diventano, vista la loro natura bifronte, interlocutori dei cittadini attivi (quelli non organizzati in ETS) che si prendono cura dei beni comuni.

Il RUNTS e le sue criticità

Sembrerebbe tutto molto lineare, se non ci fosse un problema che è stato messo in luce in un articolo molto interessante di Sergio Silvotti, pubblicato sulla rivista *Impresa Sociale* e uscito pochi giorni fa, dal titolo *“Il RUNTS e le sue criticità”*¹. In questo articolo Silvotti fa un'analisi delle organizzazioni del terzo settore Lombarde e nota che il Censimento Istat sul non profit del 31 dicembre 2019 contava in Lombardia 58.124 soggetti. Comparando questo dato con le richieste di iscrizioni e trasmigrazione al RUNTS, risulta, secondo Silvotti, che in Lombardia il Registro sarebbe popolato da 18.127 enti. In questo scenario, dunque, gli Enti di Terzo Settore iscritti al registro della Lombardia sono meno del 32% circa delle istituzioni non profit censite dall'Istat nel 2019. Silvotti prosegue la sua analisi dicendo che è evidente che la Riforma del Terzo Settore e l'iscrizione al Registro avrebbero provocato dei cambiamenti – altrimenti sarebbe stato il classico cambiare tutto per non cambiare niente – ed è evidente che ci sarebbero stati dei problemi di accesso. Però, se l'applicazione della prima legge fatta in Italia per riconoscere e promuovere il Terzo Settore riduce alla metà, o a un terzo, gli Enti del Terzo Settore in Lombardia, forse qualche problema c'è. Secondo la sua analisi, gli enti che non si sono iscritti sono organizzazioni che

¹ <https://www.rivistaimpresasociale.it/rivista/articolo/il-runts-e-un-rischio-per-il-terzo-settore>

non hanno le informazioni, o sono in deficit di competenze per affrontare un passaggio come quello al RUNTS. Probabilmente queste associazioni non hanno una rete di sostegno che li informi o su cui appoggiarsi, e magari non sanno che devono fornire determinati dati e che esiste un portale. Poi ci sono organizzazioni che semplicemente rimangono escluse dal RUNTS perché non riescono a contattare chi di dovere, sebbene, magari senza saperlo, hanno le caratteristiche giuste. Ma perché il fatto che ci siano organizzazioni che rimangono escluse dal Registro dovrebbe determinare l'impossibilità di proseguire la loro attività e avere rapporti con le Pubbliche Amministrazioni? Tecnicamente, solo gli enti iscritti al RUNTS potranno sviluppare e proseguire il rapporto con la PA mentre gli altri sono tagliati fuori. Però questi soggetti, che Silvotti chiama le “radichette”, ossia piccole radici, svolgono comunque un ruolo molto utile per la società, e sarebbe opportuno che continuassero a svolgerlo. Allora la proposta che mi sentirei di fare, riprendendo anche quello che dice Silvotti nella parte finale del suo articolo, è tenere conto che noi siamo di fronte a quello che oggi possiamo chiamare il polo dell'interesse generale.

In altri termini, noi siamo abituati a ragionare, da 200 anni, secondo il paradigma bipolare: dove da un lato c'è il polo dell'interesse pubblico e dall'altro c'è il polo degli interessi privati, dunque stato-mercato. Un paradigma talmente bipolare che tutti noi, come sapete, veniamo definiti come terzo. A questo punto immaginate una società in cui si hanno tre poli: il polo dell'interesse pubblico, il polo dell'interesse privato e il polo dell'interesse generale, che sono sullo stesso piano come tre gambe di uno sgabello. Tutti questi tre poli sono in realtà molto variegati e differenziati al loro interno. La definizione di polo è comoda dal punto di vista dell'esposizione, ma cos'ha in comune il Ministero

dell'Economia, per esempio, con un piccolo Comune italiano di 5000 abitanti? Sono entrambi polo dell'interesse pubblico, ma dal punto di vista organizzativo sono molto diversi tra loro. O ancora, cos'ha in comune Tim con una piccola impresa di 15 dipendenti? Sono polo degli interessi privati, ma sono profondamente diversi tra loro. I soggetti che compongono Polo pubblico e Polo privato sono molto diversi tra loro, quindi in realtà non c'è un interesse pubblico: ci sono tantissimi interessi pubblici, spesso in conflitto e in competizione fra loro, e ci sono ovviamente tantissimi interessi privati quante sono le persone e le imprese. Preciso questo, anche il polo di interesse generale è molto frammentato al suo interno. e il problema della Riforma è che, creando questo blocco di enti iscritti al Registro, ha creato una sorta di rigida divisione di cui tutto sommato, forse, non avevamo bisogno all'interno del polo dell'interesse generale. Perché a questo punto il polo dell'interesse generale è composto da tutti gli Enti del Terzo Settore formalmente riconosciuti come tali perché iscritti al Registro, e poi da una miriade di altri soggetti – quelli che Silvotti chiama radichette – che non essendo iscritti al Registro rischiano di essere emarginati da tutta una serie di opportunità e di contatti.

L'amministrazione condivisa applicata agli enti non iscritti al RUNTS

L'Articolo 55, in questo contesto, diventa il canale dell'amministrazione condivisa per i rapporti fra le Amministrazioni Pubbliche e gli Enti del Terzo Settore iscritti al Registro. Questi enti, a loro volta, essendo bifronti, possono svolgere un ruolo di estrema utilità, interfacciandosi con i cittadini attivi perché, per esempio, per i cittadini attivi avere riferimenti da un punto di vi-

sta organizzativo è di estrema importanza. La cittadinanza attiva è una bellissima cosa, ma spesso è un po' labile nel tempo, quindi avere Enti ben strutturati come riferimento nel mondo del Terzo Settore, in grado di aiutare i cittadini attivi nell'organizzarsi e nel rappresentare delle proposte, anche semplicemente dando loro una sede, è un *favorire* che la Costituzione riconoscerebbe come molto importante. Inoltre, per gli Enti del Terzo Settore, il rapporto con il mondo della cittadinanza attiva potrebbe essere utile anche in termini di rinnovamento e di ringiovanimento delle proprie fila, perché sappiamo che c'è un problema di reclutamento di nuovi volontari in molte organizzazioni, quindi il rapporto con i cittadini attivi potrebbe diventare un rapporto reciprocamente utile.

Questo riguarda quindi Pubblica Amministrazione, Enti del Terzo Settore iscritti al Registro, rapporto con i cittadini attivi e Articolo 55. E va nella direzione di consentire e promuovere un rapporto tra amministrazioni pubbliche e soggetti non iscritti al RUNTS – e quindi Enti del Terzo Settore che non sono tali formalmente – mediante patti di collaborazione. Quando la Corte Costituzionale parla di un canale di amministrazione condivisa, sta facendo riferimento a uno spazio all'interno di un modello organizzativo che tradizionalmente in Italia, negli ultimi anni, si è sviluppato attraverso i patti di collaborazione. Quindi, nella costruzione dell'amministrazione condivisa, prima vengono i patti di collaborazione e poi viene l'Articolo 55, e non bisogna trascurare il fatto che la stragrande maggioranza delle applicazioni dell'amministrazione condivisa in Italia sono date dai patti. Migliaia di patti in tutta Italia. Per non far perdere al polo dell'interesse generale il suo pluralismo, e la sua ricchezza fatta anche dai numerosi soggetti non profit che non possono o non vogliono iscriversi al Registro, il modo c'è ed è quello dei patti di colla-

borazione. Il centro del polo dell'interesse generale sono gli Enti iscritti al Registro. Il modo con cui teniamo i soggetti non profit non iscritti dentro questo sistema, sono i patti di collaborazione. Quindi le amministrazioni pubbliche possono stipulare, co-progettare e co-programmare, tramite l'Articolo 55, con gli enti iscritti al Registro e, attraverso i patti di collaborazione, possono stipulare, co-progettare e co-programmare con tutti quei soggetti non profit che non rientrano nel Registro. Secondo le nostre stime, questi cittadini attivi in Italia sono circa 800.000 e, oltre a non essere pochi, sono anche in crescita. Ecco perché parliamo di Enti del Terzo Settore come soggetti bifronte: quelli che sono iscritti al Registro lo sono sicuramente; quelli non iscritti al Registro sono cittadini associati destinatari del *favoriscono* della Costituzione e devono assolutamente essere tenuti dentro il sistema. L'unico strumento per farlo sono i patti di collaborazione che, per loro natura, sono estremamente flessibili e quindi consentono di fare moltissime cose. Spero di esser riuscito a chiarire il punto.

Renzo Razzano

Questa introduzione apre a una serie di riflessioni anche su noi stessi, perché come Centro di Servizio siamo un ente bifronte, in quanto siamo Ente del Terzo Settore ormai iscritto al RUNTS, ma abbiamo come compito istituzionale quello di favorire le attività volontarie e quindi esprimiamo fino in fondo questo tipo di duplicità. Io adesso darei la parola a Riccardo Varone, Presidente di Anci Lazio ponendo un problema ulteriore, ovvero quello relativo al come il sistema degli enti locali della nostra Regione affronta i nodi critici presentati da Gregorio Arena. Credo sia una questione rilevante, di come le strutture amministrative, e anche le strutture di governo politico degli enti locali, riescono a cogliere la complessità di queste tematiche. Perché non dimen-

tichiamoci che gli enti locali, anche quelli di medie dimensioni, hanno sia una struttura di governo politico e sia una struttura amministrativa di gestione, e non sempre questi due aspetti vanno di pari passo. Quindi, per capire come questa cosa sia possibile svilupparla credo che sarebbe importante poter costituire un gruppo di riflessione composto da Anci, CSV e associazioni che fanno riferimento al CSV Lazio, per approfondire meglio le problematiche che sono state evidenziate.

Riccardo Varone

Presidente Anci Lazio

La riflessione fatta da Renzo Razzano è un po' il cuore della questione che riguarda Enti del Terzo Settore, corpi intermedi e le pubbliche amministrazioni. Credo che dobbiamo affrontare gli spunti dati da Gregorio Arena in chiave di relazioni e di impatto. Io condivido la proposta di costituire un gruppo di riflessione, perché la questione appena emersa va nella direzione che avrei posto anch'io, non solo come presidente Anci Lazio ma anche come Sindaco. Il tema dell'uniformità di intenti quando si parla di beni comuni, di collettività, di supporto agli Enti di Terzo Settore, e di cittadini attivi che possono e devono avere rapporti con la Pubblica Amministrazione, è qualcosa su cui dobbiamo riflettere. Dico possono perché quello della co-progettazione e della co-programmazione, è uno splendido percorso partecipativo, e voi sapete quanto io tenga al modo di co-progettare e co-partecipare i servizi, sia per quanto riguarda le persone e sia per ciò che riguarda i beni comuni. Questo tema inoltre apre un'altra riflessione, che verte sul tipo di approccio che ha la parte politica di un ente pubblico rispetto all'approccio che ha la parte amministrativa. Per esempio, Monterotondo ha dei tecnici che accompagnano sindaci e assessori nella gestione dei beni comu-

ni, e ha un assessore con delega specifica ai beni comuni, l'assessora Pancaldi. Questo tema quindi mi riguarda doppiamente, e riuscire a coniugare con voi un percorso che possa accompagnare Comuni e amministratori a una linearità nelle procedure e nell'approccio che si deve avere con la cittadinanza attiva e con la cura del territorio, significa dare degli strumenti per farlo e formalizzare le buone prassi. Gli enti locali vanno accompagnati all'attuazione di questo processo. Senza ripetere quello che Gregorio Arena ha spiegato molto bene, credo che l'elemento da favorire è dare l'opportunità ai Comuni di lavorare molto di più sui patti di collaborazione e sulle politiche dei beni comuni. Dovremmo inserire questi temi in un discorso che non si limita alla coesione sociale, ma che comprenda e metta insieme quel tessuto collaborativo sociale, che spazia da quello che possono offrire le giovani generazioni, all'esperienza che possono mettere in campo le persone anziane, a quello che possono offrire oltre agli Enti del Terzo Settore anche i privati cittadini e/o le aziende private. Grazie al vostro lavoro sinergico e di pungolo verso le amministrazioni pubbliche, questo percorso sta prendendo forma. In questo momento quello che mi interessa è mettere in risalto quanto la comunità può essere attiva e partecipe. Per essere attiva e partecipe, però, ci vuole un'amministrazione che sappia guidare questo percorso, un'amministrazione che sappia appoggiare e condividere questo processo. Per fare ciò, e per dare i giusti strumenti agli enti locali, c'è bisogno di avere alcune linee guida che devono fornire elementi di chiarezza, che devono scaturire dalla condivisione di un processo. Fatto questo, si possono poi declinare e mettere sul campo.

Spunti dal dibattito

Tonino Bravi. Io sono il presidente di una piccola associazione sociale e sto notando un grande aumento delle difficoltà organizzative e di gestione degli Enti del Terzo Settore. Praticamente, siamo impegnati ad assolvere tanti obblighi, come le grandi organizzazioni, e questo mi fa pensare che nel prossimo futuro o dovrò aggregarmi ad altre organizzazioni, oppure dovrò mettere mano al portafoglio e pagarmi anche un consulente che mi segua giorno per giorno. Veramente ogni giorno ne esce una nuova. Nel rapporto con le pubbliche amministrazioni, non sempre c'è una facilitazione e spesso dipende anche dal quadro politico che governa. Partecipo a queste iniziative proprio per approfondire le mie conoscenze, perché ho necessità di sapere come sta andando la trasmigrazione nel Lazio, e ho l'impressione che ci sia qualche difficoltà, non so se dovuta al grande numero di associazioni che erano iscritte nei registri regionali o ad altre problematiche.

Rita Gregori. Sono presidente dell'associazione 'Insieme oltre il muro', costituita nel '99 e iscritta al Registro Regionale delle ODV. Chiaramente la Regione mi ha anche mandato una mail in cui mi spinge a sbrigarmi per segnarmi al RUNTS. Io ne ho parlato con il Direttivo, e noi non abbiamo intenzione di iscriverci a questo Registro, anche perché non facciamo servizi. Il nostro è un lavoro con le istituzioni: abbiamo portato avanti una consulta per la disabilità nell'ex X Municipio per diverso tempo, e abbiamo spinto affinché l'amministrazione facesse grandi cose. Allora il Municipio era stato scelto per sperimentare l'integrazione socio-sanitaria insieme alle realtà del territorio, e abbiamo fatto un bel lavoro, ma adesso, vederci costretti a ripensare tutto lo statuto, ci sta creando problemi e stiamo per alzare bandiera bianca.

Rosalba Toli. La domanda che voglio porre è la seguente. Per predisporre i patti di collaborazione e anche i vari protocolli che in altre città sono stati attivati, che tipo di dispositivi amministrativi e anche organizzativi saranno utilizzati per la gestione dei beni comuni dei patti collaborativi? Perché se non prevediamo anche delle specifiche competenze, l'organizzazione è lasciata un po' alla buona volontà degli amministratori. Penso a Bologna che ha un regolamento, ma sicuramente Bologna ha predisposto anche degli uffici preposti. E quando parlo di uffici mi riferisco a figure professionali. Sono molto contenta che il Comune di Roma a breve avrà finalmente il tanto atteso regolamento dei beni comuni.

Guido Memo. Sull'articolo di Sergio Silvotti, che non avevo letto ma che leggerò attentamente, c'è da dire che il rapporto, tra istituzioni non profit rilevate dall'Istat e istituzioni terzo settore, aveva tali caratteristiche già prima dell'istituzione del Registro Unico Nazionale. Per dare un dato, non ho il dato della Lombardia ma quello nazionale, le istituzioni non profit sono in Italia circa quasi 5 volte in più rispetto alle istituzioni di terzo settore. Circa il 20%. In parte questo è giustificato dal fatto che una cosa è perseguire gli interessi generali, altra cosa è essere istituzioni non profit. Voglio dire, nel censimento dell'Istat rientra anche Confindustria, per fare un esempio; che a rigore di logica è un'istituzione non profit, perché non persegue profitto. Così come sono istituzioni non profit le fondazioni di origine bancaria, che certamente sono non profit ma non sempre perseguono gli interessi generali. Sono istituzioni non profit i sindacati, i partiti ecc. Quindi, che ci sia una differenza tra gli uni e gli altri è più che comprensibile, e i dati che io ho fornito adesso sono riferiti al 2017. Cioè, la situazione era già così prima della funzionali-

tà del Registro Unico del Terzo Settore. Quello che molti di noi temevano, e temono, è che la forbice tra le istituzioni non profit che perseguono gli interessi generali e le istituzioni del terzo settore vada ampliandosi. Con la legge 266/91 ad esempio, le organizzazioni di volontariato che non erano iscritte al Registro ma si dichiaravano tali, erano considerate anch'esse Enti di Terzo Settore, perché la 266/91 non chiedeva l'iscrizione nei registri per coloro che non avevano convenzioni con gli enti pubblici. Il timore, rispetto alle complicazioni create dalla Riforma del Terzo Settore, è quello che ci sia, rispetto ai vecchi registri, un'ulteriore diminuzione. Con questo volevo solo segnalare che la differenza tra i due tipi di enti era ampia anche prima del RUNTS. Concordo comunque molto con le cose dette da Gregorio Arena rispetto ai patti di collaborazione che aprono la strada anche alle organizzazioni non iscritte al Registro. Concludo aggiungendo che la Riforma del Terzo Settore include ad esempio le mMutue - ma le Mutue fanno l'interesse degli associati e non l'interesse generale. Quindi, la Riforma è un po' discutibile da questo punto di vista, perché dà la patente di interesse generale a tutti coloro che sono iscritti al RUNTS ma comprende delle figure giuridiche che per definizione fanno l'interesse degli associati e non quello generale. Invece, nel mare più grande delle istituzioni non profit, ci sono quelle radichette segnalate nell'articolo di Silvotti, quelle che pur non avendo pensato di iscriversi a nessun Registro, perseguivano l'interesse generale anche prima della riforma. Insomma, il criterio non può essere burocratico e forse anche noi dovremmo pensare a dei sistemi di riconoscimento e di accreditamento diverso che non sia solo l'iscrizione al RUNTS.

Gregorio Arena. Per quanto riguarda la questione posta da Guido Memo, non posso che dirmi d'accordo e lo ringrazio per la precisazione valida che ha fatto. Per quanto riguarda la que-

stione che poneva Rosalba Toli, sul nuovo regolamento per Roma, mi sento di poter rispondere nonostante non siano ora presenti rappresentanti dell'amministrazione capitolina, perché conosco il tema da dentro. Questo è un lavoro che LABSUS sta portando avanti da sette anni. Prima con il Sindaco Marino, poi con la proposta di iniziativa popolare bocciata per tre volte dall'Assemblea Capitolina dei 5 Stelle, e adesso finalmente sembra sia arrivata la volta buona. C'è stata una riunione mercoledì scorso alla Casa della Città, in cui l'assessore Catarci² ha presentato l'ultima versione del regolamento, e bisogna dire che il processo che ha portato a quest'ultimo incontro (questo era il quarto fatto con le associazioni) è stato un percorso partecipativo, iniziato a maggio e fatto in maniera molto corretta. Il regolamento dovrà essere approvato dalla Giunta e ci sono tutte le condizioni politiche per farlo, e dopodiché comincerà l'iter nei 15 Municipi. Tenendo le dita incrociate, se tutto va bene, Roma avrà il regolamento per l'inizio dell'anno prossimo. A quel punto i Municipi potranno applicare il regolamento generale a tutti i beni comuni: quindi il verde, le scuole, i beni culturali, gli spazi. Sulle scuole abbiamo inserito un riferimento molto specifico: le scuole possono stipulare patti di collaborazione con genitori, studenti, insegnanti e chiunque altro voglia contribuire alla cura del bene comune scuola, inteso come bene comune materiale e immateriale. Questo vuol dire che la scuola è bene comune materiale per la parte degli spazi fisici (giardini ed edificio) e quindi può essere risanata attraverso l'intervento dei genitori, per esempio con la tinteggiatura delle pareti; ma è un bene comune immateriale per l'offerta formativa, e qui si apre un campo enorme per gli Enti di Terzo Settore. Vorrei soffermarmi un attimo su questo punto. In

² Andrea Catarci, Assessore alle Politiche del Personale, al Decentramento, Partecipazione e Servizi al Territorio per la Città dei 15 minuti, Roma Capitale

Italia ci sono tantissime esperienze, molto interessanti, di associazioni di genitori che d'accordo con la dirigenza il pomeriggio svolgono attività che sono un arricchimento dell'offerta formativa. La capostipite di questa prassi, almeno a Roma, è stata la scuola Di Donato³, dove tutti i pomeriggi, da 15 anni, dalle 16 alle 22 si svolgono decine di attività: dall'insegnamento del cinese alla musica. Questo è importante perché l'offerta formativa del pomeriggio integra e completa l'offerta formativa istituzionale. In Inglese si definisce *education* l'insieme di istruzione (quella fatta in orario scolastico) e di offerta formativa (quella che si fa nel pomeriggio). E *education* è un bene comune. La formazione complessiva dei ragazzi che hanno la fortuna di andare in una scuola in cui l'associazione dei genitori il pomeriggio arricchisce la loro offerta formativa, è data da quello che ricevono in orario scolastico – dai loro insegnanti la mattina – e da quello che ricevono il pomeriggio da queste attività. Allora, immaginate le 44mila scuole italiane – quella che una mia amica ha definito la principale infrastruttura sociale del paese – immaginate anche solo una parte di queste scuole che tutti i pomeriggi sono aperte al quartiere e che sono tenute aperte d'estate. Ecco, ora pensate a cosa vorrebbe dire questo in termini di integrazione dei ragazzi di seconda generazione, per fare un esempio. Nel regolamento per Roma abbiamo inserito questo riferimento specifico a chiun-

³ La scuola elementare Di Donato si trova a Roma in zona Esquilino, quartiere multietnico limitrofo alla Stazione Termini abitato da famiglie italiane e da molte famiglie migranti provenienti da vari paesi del mondo. L'Associazione Genitori Scuola Di Donato nasce nel 2003 da un gruppo di genitori che, stimolati dall'allora preside Bruno Cacco, si sono fatti carico di ripristinare i seminterrati della scuola, da anni in disuso. La riapertura di questi spazi ha innescato un circolo virtuoso che ha visto convergere progressivamente le energie delle componenti della scuola e delle istituzioni, in nome di una comune valorizzazione del bene pubblico. Per saperne di più <http://www.genitorididonato.it>

que altro voglia prendersi cura della scuola. Il che include: Enti del Terzo Settore, fondazioni, musei, imprese e via dicendo. C'è un campo enorme, in cui veramente si potrebbe fare moltissimo grazie ai patti di collaborazione. Come ricordavo prima, la scuola è un ente dotato di autonomia funzionale e qui ritorniamo al discorso sui soggetti di interesse generale che, seppur non iscritti al RUNTS e non possono usare l'Articolo 55, possono benissimo stipulare i patti di collaborazione. Tornando alla questione posta da Rosalba Poli, lei ha sicuramente ragione. Nel regolamento abbiamo previsto un Responsabile Unico del Procedimento (RUP) perché immaginare un ufficio unico per l'amministrazione condivisa come a Bologna, Milano, Verona e le altre città, non è pensabile per Roma. In altri termini, quando dei cittadini vanno in Municipio, o vanno sul sito del Municipio, e propongono di stipulare un patto di collaborazione, a quel punto si trovano di fronte un interlocutore unico. Come se fosse uno sportello unico per i cittadini attivi. Il nostro obiettivo, e speriamo di riuscirci perché l'amministrazione capitolina è complicata, è fare in modo che i cittadini attivi non si vedano gravare addosso la complessità dell'amministrazione. Molti di voi qui ricorderanno i computer alla fine degli anni '80 e i primi anni '90, quando per spostare qualcosa sullo schermo bisognava fare un lavoro molto complicato usando le frecce. Poi è arrivata l'Apple con le icone ed è arrivato il mouse, e all'improvviso è diventato facilissimo muoversi sul computer, grazie alle interfacce *friendly*. E dunque, così come è accaduto per i computer, bisognerà creare un rapporto tra cittadini attivi e amministrazione pubblica che sia *friendly*, altrimenti i cittadini si scocciano e smettono di essere attivi. Il Responsabile Unico per il Procedimento (RUP) è una figura che da quel momento si prende in carico tutto il procedimento che porta poi al patto di collaborazione. Naturalmente queste figure vanno formate. Però posso dirvi che noi in questi anni, dal

2019 in poi, abbiamo fatto tantissime scuole di cittadinanza chiamate proprio “Scuole di cittadinanza”⁴. Queste scuole sono costituite da tre moduli, ciascuno di due ore, dove spieghiamo prima cosa è il regolamento e cosa sono i patti e poi, nel terzo modulo, facciamo attuare un patto concreto. Queste scuole di cittadinanza le abbiamo fatte per i cittadini, ma anche per alcuni funzionari, e vi posso dire, per l’esperienza fatta in un Municipio, che i funzionari sono ben contenti di stipulare dei patti perché molti, anzi praticamente tutti loro, sono in assoluta carenza di personale e non ce la fanno a stare dietro a tutto. Hanno bisogno di aiuto, non nel senso di sfruttamento, ma nel senso di alleanza. Io ho scoperto ad esempio che ci sono responsabili del servizio giardini che gestiscono il servizio di due Municipi. Se si pensa che il VII Municipio ha 330mila abitanti ci si rende conto dell’impegno che grava su questi responsabili. Per i funzionari dei Municipi, avere la possibilità di poter fare dei patti con dei cittadini per la cura del verde – un tema fondamentale per Roma – è un grandissimo aiuto. Vanno formati certamente, ma le scuole di cittadinanza sono un modo per formare in maniera semplice. Nel regolamento di Roma abbiamo inserito una figura non presente negli altri regolamenti cittadini, che è il facilitatore. Questa figura non è un funzionario, e quindi potrebbe essere tranquillamente un ragazzo o una ragazza del Servizio Civile, o un membro di un Ente del Terzo Settore, sia del Registro e sia fuori da esso, particolarmente competente in materia di patti di collaborazione, che promuove la stipula dei patti. Così come esistono i promotori finanziari, noi ci siamo immaginati l’esistenza dei promotori civici. Cioè delle persone che, attraverso le associazioni e gli Enti di Terzo Settore, individuano un bisogno e informano i cittadini sull’esistenza dei patti per rispondere a tale bisogno. L’esperienza fatta in questi anni, infatti, ci dice che non basta avere un regolamento, ma bi-

⁴ <https://www.LABSUS.org/2020/09/scuole-di-cittadinanza/>

sogna che ci sia una figura che fornisca gli strumenti per far sì che il regolamento venga adoperato dai cittadini in modo funzionale. Non solo, il facilitatore un domani avrà delle competenze tali che lo renderanno un libero professionista. Pensate a una città come Roma; qui un facilitatore che promuove patti può diventare una figura molto richiesta e importante. Io mi ricordo quando negli anni '70 furono introdotti nei ministeri i grandi computer e c'era la difficoltà a inquadrare gli addetti ai terminali, tanto che li inquadrarono negli organigrammi come dattilografi, perché non esisteva ancora una figura professionale corrispondente. Ecco, l'amministrazione condivisa, essendo un modello inedito fondato su un paradigma radicalmente nuovo, mostra lentamente le necessità di figure professionali nuove. Una di queste è sicuramente il funzionario addetto all'ufficio per l'amministrazione condivisa, e l'altra, secondo me, è il facilitatore. E sarebbe interessantissimo provare a formare a Roma dei facilitatori o delle facilitatrici con delle competenze tali da poter girare i vari quartieri di Roma promuovendo i patti di collaborazione.

Mario German De Luca. Mi assumo l'onere del difensore d'ufficio del Codice del Terzo Settore. Allora, per come ho vissuto l'avvio delle attività del laboratorio LABSUS, reputo che esso sia stato una specie di precursore e di acceleratore, e quindi vorrei dare merito all'attività di LABSUS che, secondo me, ha favorito anche la nascita stessa dell'idea di amministrazione condivisa. Per me dunque, quel lavoro ha favorito fortemente anche la nascita delle disposizioni previste dal Codice del Terzo Settore, per la parte che riguarda il titolo VII. E dico questo proprio perché i regolamenti e i patti di collaborazione fanno perno sull'articolo 118 comma 4 della Costituzione. Tant'è che la Sentenza della Corte Costituzionale che ha accolto tutte le obie-

zioni sull'applicabilità del Codice, fa perno proprio su quello, e conferma che è legittimo che ci sia un rapporto privilegiato tra le amministrazioni pubbliche e gli Enti di Terzo Settore, perché entrambi si occupano di attività di interesse generale. Ora, resta aperto il punto sugli enti non profit che si occupano realmente di attività di interesse generale. Il riferimento fatto da Guido Memo sull'universo grande degli enti non profit e sull'universo più piccolo degli ETS, dimostra che non tutti possono definirsi promotori di attività di interesse generale. Rimane quindi il problema aperto sulla questione che riguarda i cittadini non associati. Perché la Costituzione parla di cittadini singoli e associati, e quindi il rinnovato utilizzo dei patti collaborativi tra le pubbliche amministrazioni e i cittadini non è uguale o sovrapponibile alla co-programmazione e alla co-progettazione, è un'altra cosa che copre un buco. Quando noi facciamo attività formativa spieghiamo come funziona il Codice, spieghiamo cosa significa co-progettare e co-programmare, come si realizzano le convenzioni e così via, e parliamo solo di Terzo Settore. Poi aggiungiamo che esistono altri strumenti per la partecipazione attiva dei cittadini, e illustriamo le esperienze di LABSUS, dei laboratori, e ci mettiamo anche i patti territoriali educativi in cui sono protagoniste le scuole, poiché anche quello è uno strumento potentissimo di relazione tra le scuole e i soggetti attivi di quel territorio. Ho letto velocemente l'articolo citato, ma mi sembra un po' categorico. I soggetti che non vorranno aderire al Codice, come legittimamente fa Rita Gregori che è operativa da 20 anni, lo faranno non per via dei patti collaborativi, ma per i carichi amministrativi e burocratici che comporta rimanere iscritto. Cioè il Registro Unico, e il Codice in genere, rischiano di selezionare non secondo le attività di interesse generale ma secondo il profilo organizzativo, penalizzando le piccole e medie associazioni, una cosa che però non c'entra con la bontà degli Articoli 56 e 57.

Ksenija Fonović. Io volevo sapere da Gregorio Arena come si sta immaginando la figura del RUP all'interno dell'amministrazione capitolina che, come tutti sappiamo, è un po' più complessa rispetto alle altre. Credo che sia molto importante concretizzare questa figura all'interno delle amministrazioni pubbliche, perché ci sono molte zavorre, che creano non pochi problemi. Quindi volevo capire meglio cosa e come verrà fatto: ci sarà un ufficio, ci sarà un cluster di competenze trasversali, una figura specifica? Inoltre vorrei capire che tipo di formalizzazione e attenzione politica sarà data a questo aspetto da parte dell'amministrazione. Ragionando su questo io immagino, così come è accaduto per i primi laboratori LABSUS – ovvero un terreno comune sul quale si modella insieme un processo – una competenza interna all'amministrazione che non sia solo un *front office* che si occupa specificatamente dei patti di collaborazione - che sono solo uno degli strumenti possibili - ma è un facilitatore, all'interno dell'amministrazione, che sia operativo anche su tutti i processi di co-programmazione e co-progettazione. Una figura che aiuti dunque la realizzazione dei processi di co-governo. Soprattutto vorrei sapere come possiamo lavorare per immaginare questa competenza all'interno dell'amministrazione, utile all'insieme dei processi collaborativi.

Gregorio Arena. Ksenija ti ringrazio perché hai posto un tema importantissimo e tra l'altro la questione che introduci in chiusura è molto interessante anche per l'Articolo 55. Sottolineo questo perché all'interno delle amministrazioni c'è anche un problema di mancanza di competenze. Le amministrazioni non sanno come si fa a co-programmare e a co-progettare, e quindi ci sono reali difficoltà nell'applicare l'Articolo 55. Quando un politico chiede a un funzionario pubblico di fare qualcosa di nuovo, riceve solo due tipi di risposta: si è sempre fatto così; oppure, non

si può fare. Allora, l'Articolo 55 rientra nella categoria del non si può fare perché non ci sono precedenti. Quindi, questo tema è molto importante e dobbiamo riprenderlo. Noi comunque lo abbiamo inserito nell'articolo 5 del regolamento per Roma. Nelle 280 città che hanno adottato il regolamento, abbiamo sempre spinto molto sulla formazione di un ufficio per l'amministrazione condivisa, cioè un ufficio ma anche un funzionario, o uno sportello, dove è presente qualcuno che accoglie le richieste e poi si fa carico della complessità di tutti i procedimenti successivi. Abbiamo lavorato mesi con la Dottoressa Maria Maddalena Perna, che è stata la Dirigente del Settore Partecipazione del Comune di Roma, e questo è stato uno dei temi principali sui quali ci siamo concentrati. In base alla sua esperienza, perché viene da anni di lavoro amministrativo dentro la città di Roma, lei ci ha detto che praticamente è impossibile riuscire ad avere a Roma un unico ufficio per l'amministrazione condivisa, e nemmeno un unico ufficio per Municipio. Allora abbiamo provato a immaginare che ogni volta che viene stipulato un patto, o meglio, ogni volta che i cittadini propongono un patto, si crea una sorta di sportello unico per quel patto. In altri termini, l'Articolo 5 dice che il patto di collaborazione definisce in particolare il soggetto proponente. Quindi viene individuato come prima cosa un referente unico (se sono cittadini associati può essere il presidente dell'associazione o un suo membro), dopodiché il dirigente amministrativo (che potrebbe essere il direttore del Municipio) individua il Responsabile Unico del Procedimento che costituisce il punto di contatto tra i cittadini attuatori del patto e gli altri uffici dell'amministrazione interessata. Praticamente succede che ogni patto ha un suo sportello unico ed è molto probabile che nel municipio il riferimento sia sempre lo stesso. Ad esempio, siccome metà dei 7000 patti stipulati finora riguardano il verde, è molto probabile che se nel Municipio III vengono stipulati 10 patti sul

verde, il Responsabile Unico sarà sempre la stessa persona, ovvero sarà colui che si occupa del verde del municipio. Quindi col tempo questa persona acquisirà delle competenze specialistiche in materia. Quando noi scrivemmo il regolamento nel 2013 con il Comune di Bologna cercammo – nei limiti del possibile – di usare l’istituto del diritto amministrativo tradizionale. Noi sappiamo che non bisogna mettere del vino nuovo in otri vecchi, come dice il Vangelo, però sappiamo anche di avere a che fare con migliaia di funzionari che sono stati formati sul manuale di diritto amministrativo tradizionale. Noi quindi stiamo usando uno degli strumenti del vecchio diritto amministrativo, la legge 141/90 sul procedimento. Nel senso che per dare sicurezze funzionali, e consentirgli di muoversi dentro un ambito che loro conoscono, abbiamo attribuito ai patti la stessa struttura di un procedimento amministrativo. Quindi abbiamo la fase dell’iniziativa, in cui i cittadini propongono di fare un patto; poi c’è la fase di co-progettazione, che in diritto amministrativo si chiama fase istruttoria, in cui cittadini e funzionari istituiscono la pratica; dopodiché abbiamo la fase decisionale, in cui il patto viene stipulato; e infine c’è la fase dell’implementazione. Allora riconoscere nei patti collaborativi un procedimento amministrativo contribuisce a tranquillizzare i funzionari, perché si muovono in un ambito conosciuto. Siccome la legge prevede che ogni procedimento abbia un responsabile, ecco che è venuto abbastanza facile dire: c’è un Responsabile Unico del Procedimento che porta al patto. In generale il RUP gestisce il rapporto di collaborazione tra i cittadini attivi e l’amministrazione, e le sue funzioni si svolgono per l’intera durata del patto di riferimento. Una volta terminato il patto, il RUP diventerà responsabile di un altro patto. È un tentativo di tenere conto della complessità dell’amministrazione romana da un lato, e della necessità dei cittadini di avere dei riferimenti semplici dall’altro. Una cosa che cercheremo di fare è usare delle

piattaforme che consentono ai cittadini di interagire con l’amministrazione, sulla falsariga di piattaforme come *booking.com*.

Esiste una piattaforma che si chiama Oppidoo⁵ che è stata sviluppata da una piccola software house di Pistoia. In pratica il cittadino, attraverso l’app, può inviare delle proposte al funzionario amministrativo indicando su una mappa interattiva cosa vogliono fare, come e dove. Il funzionario riceve la proposta, la valuta e alla fine si giunge al patto. Se riuscissimo a farlo funzionare a Roma sarebbe un grandissimo aiuto per tutti, perché uno dei problemi della Capitale è proprio la mobilità. Vorrei concludere raccontandovi di un incontro avuto durante un convegno internazionale tenutosi lo scorso mese a Barcellona, perché credo che vi farà piacere. A questo convegno, tra gli altri, hanno preso parte due alti dirigenti del Comune di Barcellona, i quali sono rimasti colpiti a tal punto dal regolamento per i beni comuni, che mi hanno richiesto un incontro *ad hoc*, chiedendomi un prototipo di regolamento per Barcellona. Guardate che Barcellona normalmente è la capitale internazionale delle innovazioni amministrative, e potrebbe darsi che, a questo punto, prenda ispirazione da qualcosa che abbiamo fatto a Roma e in Italia. Il fatto che l’abbiano chiesto da Barcellona e anche da Grenoble, significa che questo movimento per la cura dei beni comuni è qualcosa che va oltre l’Italia, e non riguarda solo noi perché le nostre amministrazioni sono inefficienti. Questo bisogno di protagonismo della cura degli spazi e dei luoghi dove si vive è qualcosa che alla gente oggi piace fare. Inoltre è qualcosa che consente alle persone di stare insieme con gli altri, combattere la solitudine, rafforzare i legami di comunità e sentirsi meno soli. Ecco, in questa situazione terribile che ha visto due anni di pandemia, la guerra, la crisi economica, la crisi climatica, avere dei luoghi virtuali prodotti dai patti di collaborazione dove le persone si possono incontrare

⁵ <https://www.oppidoo.com>

e prendersi cura di uno spazio pubblico, ha anche un riscontro terapeutico. Non sono solo supplenti dell'amministrazione. Al di là di tutto, la socializzazione è un vero valore aggiunto, e per noi la cosa importante è che la gente esca di casa e che stia insieme agli altri.

Renzo Razzano. Abbiamo parlato molto del Comune di Roma e delle sue complessità, ma bisogna sviluppare un'iniziativa specifica sull'insieme dei Comuni di questa Regione, perché la realtà dei Comuni piccoli e medi è assai complicata. Le difficoltà che tu illustri rispetto a Roma, per certi aspetti lì risultano: da un lato semplificate, perché sono strutture più piccole; ma dall'altro lato complicate dal fatto che le strutture amministrative sono deboli e spesso non sufficientemente qualificate. Quindi, io credo che bisogna riflettere anche su questo. A noi come CSV questa cosa interessa molto e ti chiederei di sostenere questa richiesta, che è già stata accolta formalmente da Varone, di costituire un gruppo di lavoro che aiuti e accompagni le amministrazioni comunali della nostra Regione a prendere consapevolezza di questo tipo di dimensione e a dotarsi di un minimo di strumenti per portare avanti questo tipo di iniziative.

Gregorio Arena. Prima della pandemia avevamo avuto contatti con ANCI regionale per un protocollo d'intesa come LAB-SUS per fare formazione nei Comuni del Lazio. La legge 10 del 2019 della Regione Lazio fra l'altro prevede esplicitamente che la Regione sostenga i Comuni più piccoli nell'adozione del modello di amministrazione condivisa in vari modi. Ad esempio facendo formazione, o creando banche dati, quindi potremmo immaginare un tavolo in cui c'è anche la Regione, che ha le competenze specifiche in materia. Se ci fosse qualche risorsa da parte della Regione si potrebbe fare un lavoro con Regione, Anci, voi, noi

e chiunque altro voglia unirsi. Perché è vero, si tende a pensare sempre a Roma dimenticandosi degli altri Comuni.

Maurizio Vannini. Io volevo fare una riflessione di tipo generale. L'esperienza di LABSUS me la ricordo fin dalla nascita e ricordo altrettanto bene la capacità di Gregorio Arena nel creare questo humus su cui tutti i movimenti, del volontariato, della società civile, e in parte della politica, hanno avuto modo di potersi confrontare per portare avanti quei processi partecipativi anche in maniera non strutturata. Ho sempre avuto un'idea sui meccanismi di partecipazione e condivisione dei beni comuni, ovvero gli usi civici, che sono un po' la genesi anche del nostro modo di collaborare in maniera mutuale. Non dimentichiamoci, infatti, che nei nostri Comuni gli usi civici sono stati un po' i prodromi di quelli che oggi sono diventati appunto i processi più strutturati. C'è questo spirito che anima trasversalmente il mondo del volontariato, il mondo privato e i cittadini, e non è prerogativa solo del Terzo Settore. Vedete, negli anni passati, nel periodo a cavallo fra gli anni '80 e '90, c'è stato – dal mio punto di vista – un grande sviluppo della volontà di giungere a far sì che ci fossero dei processi collaborativi a vantaggio dei territori che sono stati gli accordi di programma quadro. E non soltanto per lo sviluppo dei beni comuni, ma anche per lo sviluppo territoriale e per lo sviluppo del tessuto sociale. Quindi c'erano già in atto delle azioni che portavano all'integrazione dei tre pilastri di cui prima parlava Gregorio Arena: ossia pubblico, privato e Terzo Settore. Azioni non strutturate come ora, magari lo si faceva attraverso dei protocolli d'intesa, ma ricordo bene le esperienze fatte in Abruzzo negli anni '90, in cui insieme con il pubblico e insieme con il privato e i corpi intermedi di cittadinanza si concorreva anche ai processi di business non soltanto ai processi di sostegno. Dico questo per evidenziare che noi partiamo da molto lontano,

e stiamo arrivando a un punto in cui si cerca di dare una visione sistemica alla capacità di ciascuno di mettersi in gioco a seconda delle proprie capacità. Siamo in un momento particolare, e non è un caso che abbiamo iniziato questa riunione parlando anche di quelle che sono ancora le difficoltà che tutto il mondo della partecipazione attiva si trova ad affrontare con l'introduzione del Codice del Terzo Settore. Detto questo, condivido pienamente il discorso che fa Gregorio Arena sul nostro essere "bifronti", nel senso che siamo ovviamente da una parte soggetti beneficiari e dall'altra soggetti attivatori, e questo ci dà una grande responsabilità, perché ci richiede di essere i primi a fornire le soluzioni; a partire dalla formazione dei funzionari pubblici per arrivare poi ovviamente alla capacità di far parlare mondi diversi, passando per tutto quello che c'è in mezzo. Però ci sono dei rischi. Per esempio in uno dei municipi romani recentemente si è fatto un percorso di co-programmazione e co-progettazione mettendo insieme tutti i soggetti che hanno a che fare con il mondo del welfare. Qui il rischio che si corre è quello di istituzionalizzare il primo nucleo di co-programmazione e co-progettazione composto dal gruppo che si è formato e lasciare fuori il resto. Questa è una questione sulla quale fare attenzione. Fare amministrazione condivisa è qualcosa di molto complesso, non è un processo partecipativo in cui si chiamano diversi soggetti territoriali o di settore per dare delle risposte. Fare amministrazione condivisa significa avere la capacità di rendicontare, di dare risposte concrete alle richieste venute, di avere accountability. Dal mio punto di vista è un processo *peer to peer*, nel quale i pari collaborano ognuno per la propria competenza, capacità, visione e missione a un processo che diventa comune. Ben venga l'adozione di strumenti che sono già parte della cultura del diritto amministrativo in maniera tale che sia più facile anche per l'amministrazione adeguarsi, però attenzione. Non confondiamo ad esempio i pia-

ni di zona sociali, che è da tempo che vengono fatti insieme con i diversi attori del sociale, con quello di cui abbiamo discusso, perché quello è uno strumento che non permette una vera partecipazione. Io in questo contesto rimando agli usi civici, in cui ognuno sente il bene comune come bene proprio. Perché l'altra difficoltà che riscontriamo quando parliamo di questo tema è la differenziazione tra quello che è bene pubblico e quello che è bene comune. Quando parliamo di bene pubblico i cittadini pensano che questo sia di qualcun altro, e cioè dello Stato e non suo. Il bene comune è un qualcosa che tutti condividiamo ed è anche un bene pubblico, o potrebbe non esserlo. Quindi, anche gli aspetti con cui noi ci rivolgiamo ai potenziali attori di questo processo devono essere esplicitati in maniera tale che non vi sia il rischio di confondere i piani, perché altrimenti non facciamo bene. Mi fa molto piacere avere ascoltato che la città di Barcellona avendo avuto modo di incontrarsi con LABSUS, sia stata favorevolmente colpita dall'approccio; mi fa molto piacere anche aver ascoltato della quantità di città che hanno già adottato il regolamento sui beni comuni, ma il Regolamento è uno strumento in divenire, ed è ovviamente un modello aperto su cui calare un insieme di cose. Non è un caso che quando si citano i processi su cui si sta lavorando, questi siano prevalentemente riferiti al verde. In Francia i *contratti d'asse*, che sono un po' i nostri *accordi di programma quadro*, ovvero i patti di cui stiamo parlando, sono già in essere, e non servono solo a conservare o a ri-destinare, ma servono soprattutto a rivisitare, anche profondamente quello che è la città, quelli che sono i servizi e le necessità. Quello che voglio dire è che abbiamo una grande cultura sui beni comuni – a partire dagli usi civici – e abbiamo una grande responsabilità perché stiamo arrivando ad un punto tale in cui effettivamente possiamo considerare l'amministrazione una possibilità da condividere tra soggetti singoli, corpi intermedi, pubblico e privato.

Devo dire che LABSUS ha fatto un lavoro notevole in tutte le piccole e grandi comunità partendo da un territorio molto fertile, l'Emilia Romagna. Non è un caso che a Bologna ci sia stata una prima derivazione del regolamento e mi auguro che tutti quanti noi riusciamo a portare qui quel contributo. Dobbiamo fare in modo di lavorare oltre che sulla messa a terra del regolamento e quello che ne segue, anche sulla rinnovabilità del processo che deve essere sempre più semplice nella sua complessità e deve riuscire a raggiungere più soggetti diversi possibili.

Renzo Razzano. Prima di restituire la parola a Gregorio Arena volevo riprendere una delle questioni sollevate da Maurizio Vannini relativa al rischio che i processi di partecipazione civica subiscano una sorta di sclerotizzazione, creando delle piccole oligarchie escludenti. Come possono i regolamenti, rispetto a questo, garantire che i processi di partecipazione rimangano sempre aperti a nuovi ingressi? Io credo che questo sia un elemento importante perché la tendenza nel nostro Paese è quella di attivarsi e poi di creare dei circoli chiusi che tendono ad escludere nuovi ingressi e nuova partecipazione.

Gregorio Arena. Non so quanti dei presenti sanno che nel 2018, insieme con un gruppo di amici, fondammo un gruppo che goliardicamente chiamammo "Club degli amici dell'Articolo 55"⁶. Eravamo - Felice Scalvini, Carlo Borzaga, Luca Gori, Gianfranco Marocchi, Alessandro Lombardi, e molti altri - proprio perché nel 2018, l'Articolo 55 era davvero maltrattato, nel senso che nessuno se ne occupava. Dunque decidemmo di dare vita a una serie di incontri, seminari e attività proprio su questo tema. Non dico che la Sentenza 331 è stata influenzata dal nostro lavoro, sarebbe veramente presuntuoso da parte nostra sostenere

⁶<https://www.LABSUS.org/2019/02/il-diritto-del-terzo-settore-presu-serio>

ciò, però forse qualche eco dell'attività portata avanti dal Club è arrivato. Il problema che oggi vediamo è che ci possano essere usi impropri dell'Articolo 55, come ha sottolineato Maurizio Vanini. Effettivamente siamo un po' preoccupati, perché vediamo un'utilizzazione dello schema co-progettazione e co-programmazione non proprio in linea con quello cui pensavamo quando ci impegnavamo per promuovere l'attuazione dell'Articolo 55. C'è, in effetti, il rischio che si creino dei grumi, delle istituzionalizzazioni, dei rapporti privilegiati e questo non va bene. Dunque, una cosa che dovremmo fare è lavorare anche su un regolamento per l'Articolo 55, un po' come è accaduto nel 2013-2014 con il regolamento attuativo del 118. Attraverso il lavoro di LABSUS abbiamo sbloccato la situazione dando attuazione a un principio costituzionale che fino a quel momento, dal 2001, era inapplicato. Forse potrebbe essere utile che soggetti come tutti voi presenti qui oggi e anche altri, si impegnassero a scrivere un regolamento di tipo attuativo dell'Articolo 55 che, fra le altre cose, preveda appunto modi per evitare che si creino questi grumi di potere, di privilegio, di piccoli monopoli, cosa che con i patti non succede. Per esempio, l'Articolo 5 del Codice del Terzo Settore, quello che appunto definisce il contenuto dei patti, prevede alcune modalità. Per esempio, il patto deve provvedere agli strumenti volti a garantire l'acquisizione collettiva dei beni comuni oggetto del patto; poi più avanti nell'Articolo si parla di strumenti per garantire la collaborazione tra i patti stipulati nel medesimo territorio; e da un'altra parte si prevede che i patti siano comunque sempre aperti a ingressi di altri soggetti. C'è un patto molto bello a Siena che riguarda le mura della città. È stato uno dei primi patti perché Siena è stata la seconda città ad adottare il regolamento, quindi loro hanno un vecchissimo patto che risale al 1914 in cui nel frattempo sono entrati e usciti soggetti diversi: università, associazioni, e anche botanici perché a un certo punto hanno

scoperto che sulle mura di Siena cresceva una specie di luppolo particolare con cui fanno la birra delle mura. Insomma, se andate a guardare nel sito di LABSUS, c'è il pdf gratuito del Rapporto 2021⁷ all'interno del quale vi è un'analisi dei Patti molto accurata, e vedrete lì che i patti sono esattamente questo: dei luoghi dove ci si aggrega, si esce e si entra e quindi, da questo punto di vista, problemi per i patti di collaborazione non c'è ne sono. Sono presenti invece nell'Articolo 55, e per i motivi che diceva Maurizio Vannini, perché nonostante l'Articolo preveda un canale di amministrazione condivisa è pur sempre dentro lo schema bipolare, in quanto è l'amministrazione che prende l'iniziativa di usare l'Articolo 55, mentre i patti di collaborazione essendo un'applicazione del paradigma sussidiario sono assolutamente paritari. La ricostruzione storica fatta da Vannini è molto interessante, quello che però noi stiamo cercando di fare da vari anni è creare proprio un modello nuovo. Nel 1997 ho scritto *Introduzione all'amministrazione condivisa*, un piccolo saggio in una rivista giuridica in cui, sulla base di un'esperienza che avevo fatto all'Università di Trento, evidenziavo che le amministrazioni oggi hanno sempre più bisogno della collaborazione dei cittadini, ma non perché sono inefficienti, ma perché devono affrontare dei problemi di sistema, che non possono essere risolti da un unico soggetto e quindi ci vuole collaborazione. Quando nel 2001 è entrato in vigore il principio di sussidiarietà io l'ho letto immediatamente in un'ottica di amministrazione condivisa: da un lato c'è l'amministrazione che chiede senza saperlo la collaborazione dei cittadini, e nel 118 sono i cittadini che propongono di collaborare all'amministrazione. Da qui ho costruito tutta l'impostazione da cui è nata LABSUS nel 2005, perché mi rendevo conto che serviva un soggetto collettivo che portasse avanti l'idea qualora io non fossi stato più in grado di farlo. Nel 2003, un collega che era in

⁷<https://www.LABSUS.org/rapporto-LABSUS-2021/>

parlamento all'epoca disse, durante un convegno, che avevano scritto il 118 primo comma, per dare un po' di soldi al Terzo Settore. L'idea che i costituenti avevano del 118 era questa: “*favoriscono*” era dare un po' di soldi. Quando ho cominciato a promuovere quest'idea, la sussidiarietà era quella della Compagnia delle Opere, il modello Lombardia: se il privato si attiva il pubblico si ritrae. Oggi è riconosciuto che il modello della sussidiarietà è quello che promuove LABSUS come alleanza, ma non era affatto scontato all'epoca.

Nei primi dell'Ottocento in Francia, nasce il diritto amministrativo, un diritto speciale costruito apposta dalla borghesia europea dell'epoca per disciplinare il rapporto fra i poli stato e mercato. E non è un caso che il diritto amministrativo sia un diritto giurisprudenziale, cioè che nasce sull'elaborazione e la riflessione delle sentenze del Consiglio di Stato. Il problema principale della borghesia ottocentesca era evitare che il polo dell'interesse pubblico, ledesse gli interessi dei privati. Pensate, nella seconda metà dell'800, alla costruzione ad esempio delle infrastrutture e all'esproprio che ne conseguiva; in un'ottica borghese era inconcepibile una cosa del genere, e quindi questo latente conflitto fra il polo dell'interesse pubblico e il polo dell'interesse privato doveva trovare una compensazione in un soggetto terzo. Il diritto amministrativo è un diritto costruito sull'ipotesi del conflitto, e nasce appunto per dirimere tale conflitto. Allora capite che il primo comma del 118 da questo punto di vista è straordinario. Siamo gli unici al mondo ad avere in Costituzione un principio che dice che questi due poli, normalmente in conflitto, devono collaborare. L'amministrazione condivisa non è più un'utopia ma è parte del diritto amministrativo, e quello che stiamo cercando di fare è costruire un modello di amministrazione complementare a quella tradizionale. Gli usi civici, gli accordi, i piani, erano tutte eccezioni a una regola ferrea per cui era l'amministra-

zione che decideva. Il 118 ultimo comma cambia completamente l'impostazione del rapporto perché dice che la Repubblica deve favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini per l'interesse generale. Ci sono voluti 25 anni, ma insomma, vedere una idea che si realizza così concretamente e si realizza non perché siamo bravi noi ma perché è nelle cose, è una roba enorme. Ho sottolineato il fatto che chiedono aiuto dall'estero perché evidentemente la gente ne ha bisogno. Quando abbiamo pubblicato sul sito di LABSUS, quel sabato 22 febbraio 2014, il testo del regolamento, con un piccolo *form* da compilare per scaricarlo gratuitamente, il giorno seguente ho aperto il computer e ho trovato centinaia di e-mail da tutta Italia. Evidentemente abbiamo incrociato un bisogno che era già presente nella società ma non sapeva di essere tale. E spesso, nelle centinaia di incontri che ho fatto in tutta Italia i primi anni, mi è stato detto: "avevamo proprio bisogno di quello strumento lì". Nel civilissimo Trentino si dice: *La robe dal Cumun 'e je di duc' e di nissun*.

E cioè La roba del Comune è di tutti e di nessuno. I beni pubblici in realtà sono di nessuno, sono lì per essere saccheggianti. Ma quello che noi stiamo vedendo con i patti è che quando dei cittadini stipulano un patto per la cura di un bene pubblico condividendo con il proprietario del bene, soggetto pubblico, la responsabilità della cura di quel bene, questa piattaforma di responsabilità condivisa fa sì che il bene diventi nostro. Qualsiasi bene pubblico se i cittadini si assumono la responsabilità della sua cura diventa un bene comune.

Parlavo prima della scuola Di Donato. Un giorno ero lì con Gianluca Cantisani, all'epoca Presidente dell'Associazione genitori, e lui disse una cosa che per me è stata proprio illuminante. Lui mi disse, mentre eravamo nel cortile: "Vedi questa scuola? Questa scuola dalle 8 alle 16 è un bene pubblico, e dalle 16 alle 20 è un bene comune." In un paese come l'Italia dove i beni di

tutti sono beni di nessuno, o al limite sono beni da saccheggiare, ci sono migliaia di persone che si stanno prendendo cura dei beni di tutti come se fossero i propri, pur sapendo che non se ne potranno mai appropriare. In termini di democrazia tutto questo è davvero enorme.

Sono intervenuti nel dibattito: Renzo Razzano; Riccardo Varone; Tonino Bravi; Rita Gregori; Rosalba Toli; Guido Memo; Ksenija Fonović; Mario German De Luca e Maurizio Vannini.

CONSIGLI DI LETTURA

Consigli di lettura

dal Centro studi, ricerca e documentazione sul volontariato e il terzo settore

I custodi della bellezza : prendersi cura dei beni comuni : un patto per l'Italia fra cittadini e istituzioni / Gregorio Arena. - Milano : Touring club italiano, 2020; COLL NA 1353;

La società totale : cittadini e imprese beni comuni, nuovi modelli sociali e democrazia orizzontale / Franz Foti. - Milano ; Udine : Mimesis, 2019. COLL NA 1299;

Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi : nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione / a cura di Marco Bombardelli. - Napoli : Editoriale scientifica, 2016. COLL 1263;

L'Italia di tutti : per una nuova politica dei beni comuni / Johnny Doti, Andrea Rapaccini. - Milano : Vita e pensiero, c2019. COLL 1297;

La rinascita dei commons : [successi e potenzialità del movimento globale a tutela dei beni comuni] / David Bollier ; prefazione di Ugo Mattei ; traduzione di Bernardo Parrella. - [Viterbo] : Stampa alternativa, 2015. COLL NA 1209;

L'età della condivisione : la collaborazione fra cittadini e amministrazione per i beni comuni / a cura di Gregorio Arena e Christian Iaione. - Roma : Carocci, 2015. COLL NA 850

L'art. 118, ultimo comma della Costituzione (2001) riconosce e legittima il ruolo attivo dei cittadini nel perseguimento dell'interesse generale nell'ambito del modello chiamato "amministrazione condivisa". Gli enti del TS sono a pieno titolo "cittadini attivi" con cui le amministrazioni possono allearsi per perseguire insieme l'interesse generale, utilizzando gli strumenti attuativi dell'art. 118, u.c. Costituzione (Regolamento e patti di collaborazione). Ma i patti di collaborazione possono essere proposti anche da organizzazioni che per vari motivi non saranno iscritte al Registro e quindi non potranno rapportarsi con le amministrazioni utilizzando l'art. 55 del Codice del TS, nonché dai cittadini organizzati in maniera informale.

Nelle more dell'approvazione del Regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni comuni materiali ed immateriali di Roma Capitale, cominciamo ad individuare modalità e strumenti di questa emergente forma di rapporto con la pubblica amministrazione.



**Centro di Servizio per
il Volontariato ETS**



Questa collana di *instant book* raccoglie i contributi della serie di incontri online **Futuro Prossimo** che il *Centro Studi, Ricerca e Documentazione sul Volontariato e il Terzo settore* del CSV Lazio ETS ha organizzato per offrire al volontariato la possibilità di confrontarsi su alcuni grandi temi posti dall'emergenza legata al Covid 19 da una parte e dagli obiettivi dell'Agenda 2030 dall'altra, e di aprire una riflessione sul futuro – quello che ci aspetta e quello che vogliamo.