



COMUNE DI ROVERETO

Linee guida e modalità attuative del Regolamento per la valorizzazione, la cura e la rigenerazione condivisa dei beni comuni urbani

Rovereto, 11 settembre 2023

Indice generale

Premessa e ambiti di azione.....	Pag. 1
La proposta di collaborazione.....	Pag. 2
Il patto di collaborazione.....	Pag. 2
Aspetti organizzativi: chi fa cosa.....	Pag. 3
Redazione e firma del patto.....	Pag. 3
Pubblicazione e controlli.....	Pag. 4
Ulteriori approfondimenti.....	Pag. 4

Premessa e ambiti di azione

Il presente documento illustra e spiega le modalità operative utili ad attuare quanto contenuto nel regolamento comunale per la valorizzazione, la cura e la rigenerazione condivisa dei beni comuni urbani, approvato con deliberazione del consiglio comunale 27.06.2023 n. 25, affinché la partecipazione attiva dei cittadini diventi un politica pubblica strutturale, permanente e trasversale per la cura della città.

Il principio che seguiamo è quello dell'Amministrazione condivisa: il Comune e i cittadini si alleano per condividere la responsabilità di curare e rigenerare la città. **Amministrazione e Cittadini insieme si occupano di beni comuni.**

I beni comuni urbani si articolano in:

- beni fisici e materiali (strade, piazze, parchi, edifici...)
- beni immateriali, relazionali e di prossimità (interventi sociali, educazione, formazione, sensibilizzazione, integrazione)
- beni digitali (siti, applicazioni, social...)

Il ruolo dell'Amministrazione si esplica in due direzioni: stimolare e coordinare l'azione dei cittadini, elaborare e instaurare meccanismi di governance stabili e duraturi.

Il ruolo dei cittadini può concretizzarsi nelle seguenti modalità: aderire a proposte formulate dall'Amministrazione oppure presentare proprie idee e proposte.

Ambiti di azione

La collaborazione tra i cittadini attivi e l'Amministrazione Comunale può prevedere differenti livelli di intensità dell'intervento condiviso, ed in particolare:

- cura occasionale (artt. 8, 16)
- cura costante e continuativa (artt. 8, 15, 17)
- gestione condivisa (artt. 8, 15, 17)
- rigenerazione (artt. 8, 18)

Gli interventi possono riguardare:

- cura, rigenerazione e gestione condivisa di spazi pubblici e di interesse pubblico (artt. 15, 18)
- cura, rigenerazione e gestione condivisa di edifici (artt. 17, 18)
- promozione dell'innovazione sociale e dei servizi collaborativi (art. 9)
- promozione della creatività urbana (art. 10)
- innovazione digitale (art. 7)
- progetti di valorizzazione ambientale (art. 19)

I livelli di intensità e le tipologie di interventi possono essere anche integrati e/o complementari tra loro.

La proposta di collaborazione

Che cos'è

La proposta di collaborazione è un testo scritto che consente ai cittadini attivi (singoli o associati) di proporre un'attività, un progetto, una collaborazione al Comune per migliorare e/o gestire un **interesse collettivo**.

La proposta può essere:

- a) formulata in risposta a sollecitazione dell'Amministrazione, che la promuove e pubblicizza sul sito web istituzionale (artt. 11, 12)
- b) spontanea e cioè presentata dai cittadini attivi.

Come si presenta

La proposta va presentata firmata, secondo il fac-simile di modello messo a disposizione dall'Amministrazione (allegato 1), all'Ufficio Relazioni con il Pubblico (URP) o alla Circoscrizione di riferimento sul territorio, in forma digitale o cartacea. Qualora sia presentata alle Circoscrizioni queste ultime inoltrano la proposta all'URP.

Il patto di collaborazione

Che cos'è

E' lo strumento con cui l'Amministrazione comunale e i cittadini concordano il contenuto degli interventi di valorizzazione, cura e rigenerazione condivisa dei beni comuni.

Che cosa contiene

Considerata l'ampiezza dei possibili contenuti delle proposte, il patto dovrà essere adattato alle effettive esigenze che la collaborazione richiede. In sostanza, il patto va redatto "su misura". Vi è la possibilità di standardizzare, man mano che le esperienze vanno consolidandosi, le ipotesi di collaborazione predefinite, in relazione alle quali sussistono le condizioni per dettare a monte, e una volta per tutte, le regole di intervento, alleggerendo in tal modo l'impatto amministrativo – gestionale indotto dalle fattispecie di collaborazione.

Quali sono gli elementi del patto

E' importante che il patto descriva:

- obiettivi della collaborazione
- durata con specifica ove possibile delle cause di sospensione o di conclusione anticipata
- svolgimento delle attività
- modalità di svolgimento della collaborazione
- ruolo e reciproci compiti nella collaborazione
- requisiti
- limiti di intervento

- modalità di fruizione collettiva dei beni comuni
- conseguenze di eventuali danni (necessità e caratteristiche delle coperture assicurative, assunzione di responsabilità, misure utili ad eliminare o ridurre interferenze con altre attività, garanzia a copertura di eventuali danni arrecati al Comune)
- forme di sostegno
- modalità di documentazione delle azioni realizzate
- monitoraggio periodico e misurazione dei risultati
- affiancamento del personale comunale
- modalità per l'adeguamento e modifiche degli interventi
- misure di pubblicità del patto
- vigilanza sull'andamento della collaborazione
- aspetti conseguenti alla conclusione della collaborazione.

Aspetti organizzativi: chi fa cosa

Il Servizio Direzione generale del Comune è individuato quale unità organizzativa per il presidio del procedimento di realizzazione dell'amministrazione condivisa dei beni comuni con le competenze indicate all'art. 5 del Regolamento. In caso di necessità, la Direzione generale si può avvalere di un comitato consultivo composto da un referente dei Servizi del Comune maggiormente interessati.

Il Servizio comunale competente, che riceve la proposta di collaborazione, effettua entro 30 giorni l'istruttoria per verificare la fattibilità attraverso:

- la verifica della coerenza della proposta col Regolamento,
- il confronto con i Referenti di struttura dei settori competenti (che devono dare riscontro entro 15 giorni), sia per le coerenze complessive, che per gli aspetti tecnici di massima e per la verifica dell'esistenza o meno di altre proposte sul bene
- il confronto con la Circoscrizione ove si colloca l'intervento per una valutazione di opportunità
- il confronto con i cittadini attivi proponenti.

Ai cittadini viene data comunicazione di quali strutture sono coinvolte nell'istruttoria e dei tempi della stessa. Se la proposta non risulta fattibile, l'ufficio competente ne informa il proponente, motivando tale decisione.

Redazione e firma del patto

La struttura competente predispone, sulla base delle verifiche effettuate, la proposta di patto di collaborazione che potrà assumere la forma di un'autorizzazione del dirigente competente per funzione ad effettuare l'intervento oppure di un patto di collaborazione approvato dalla Giunta comunale (art. 6).

L'autorizzazione del dirigente è condivisa con l'Assessore competente e sottoscritta dai cittadini attivi.

L'approvazione dello schema di patto di collaborazione da parte della Giunta è richiesta nel caso di interventi complessi e/o di particolare rilevanza.

Il patto è poi sottoscritto dal dirigente competente e dai cittadini attivi in forma di scrittura privata (art. 6). Se il patto è proposto da cittadini attivi riuniti in formazioni sociali formalmente costituite la sottoscrizione è effettuata dal legale rappresentante, negli altri casi il patto è sottoscritto dal proponente in rappresentanza dei partecipanti.

Pubblicazione e controlli

La redazione del sito web cura la pubblicazione nel sito istituzionale dei patti sottoscritti (art. 12).

Le modalità di controllo e rendicontazione, intesa quale ritorno dell'attività svolta, sono definite nei singoli patti sulla base dello schema standard (allegato C).

Ulteriori approfondimenti

Gli obiettivi che la collaborazione persegue e le attività di cura condivisa

Occorre spiegare dettagliatamente il contesto in cui la collaborazione si esplica, evidenziando in particolare quali obiettivi si intendono perseguire attraverso la collaborazione. Questi elementi di contenuto rappresentano il portato della fase di co-progettazione: sintetizzano la visione che, partendo dalla proposta del cittadino e passando attraverso gli approfondimenti istruttori, regge, motiva e quindi legittima la decisione di collaborare.

Occorre descrivere le attività oggetto della collaborazione con esaustiva descrizione del cosa fare e del come farlo. Trattandosi di esperienze di amministrazione condivisa, i compiti da espletare ricadono sia sui cittadini che sull'amministrazione.

Le attività concordate in fase di co-progettazione costituiscono in un certo senso il punto di partenza ma, coerentemente con l'idea stessa di collaborazione, sarà possibile riaprire il confronto anche dopo la sottoscrizione del patto, al fine di tenere nel giusto conto i dati di esperienza concretamente emersi.

Cittadinanza attiva

Come prevede il regolamento per cittadini attivi si intendono: tutti i soggetti, singoli, associati o comunque riuniti in formazioni sociali, gruppi e associazioni, che si attivano per la valorizzazione, cura e rigenerazione dei beni comuni urbani ai sensi del regolamento.

Qualora alle attività partecipino **cittadini minorenni** la loro partecipazione può avvenire con il consenso dei genitori o coloro che esercitano la responsabilità genitoriale. In tali casi è necessario individuare un accompagnatore maggiorenne responsabile nei confronti del minore.

La durata della collaborazione, le cause di sospensione o di conclusione anticipata

La durata della collaborazione è una variabile che dipende evidentemente da quanto emerso nel confronto con il cittadino.

In linea generale occorre tener conto, oltre che della natura degli interventi, anche delle eventuali criticità, alla luce di quanto previsto dal regolamento a favore dei gruppi informali e di singoli cittadini.

Le modalità di azione, il ruolo ed i reciproci compiti dei soggetti coinvolti, i requisiti ed i limiti di intervento

Relativamente alle modalità ed ai limiti di intervento occorre sempre avere presente che le attività che i cittadini sono disponibili a svolgere non possono presupporre il possesso di una professionalità specifica e qualificata.

Si tratta quindi di declinare le attività secondo i canoni della media responsabilità e diligenza, evidenziando le azioni e le modalità operative che, pur contigue a quelle oggetto del patto, sono da considerarsi escluse, non risultando compatibili con la qualifica non professionale di chi opera.

Vanno inoltre declinate le modalità di relazione tra le parti – scambio di informazioni, comunicazioni etc. – applicando, per quanto possibile, il principio di informalità previsto nel regolamento. Si ricorda che **il Comune non corrisponde, in via diretta o indiretta, compensi o corrispettivi di qualsiasi natura ai cittadini** attivi che svolgono interventi di valorizzazione, cura, gestione condivisa e rigenerazione dei beni comuni urbani, a fronte delle attività prestate, che vengono svolte personalmente, spontaneamente e a titolo gratuito (art. 20).

Per gli interventi di rigenerazione degli spazi pubblici, se i cittadini attivi si assumono in via diretta l'esecuzione degli stessi, sono disponibili ad assumere in generale tutte le responsabilità e gli adempimenti inerenti la realizzazione dei lavori nel rispetto della normativa vigente in materia di requisiti e qualità degli operatori economici, esecuzione e collaudo di opere pubbliche, ove applicabile. L'applicazione di tali previsioni richiede un'ulteriore attività di approfondimento.

Le modalità di fruizione collettiva dei beni comuni oggetto del patto

La disponibilità manifestata dai cittadini, e sancita nel patto, di collaborare alla cura o alla rigenerazione di un bene comune **non prefigura**, né può prefigurare, **ogni qual si voglia forma di appropriazione o di esclusiva sul bene**. Il bene comune è e rimane aperto alla fruizione collettiva nelle forme ed entro i limiti derivanti dalla sua natura o dalle disposizioni comunali. Occorre evidenziare questo aspetto nella redazione del patto, inserendo le opportune previsioni atte ad eliminare il rischio che la presenza o le attività dei cittadini possano legittimare l'affermazione di limitazioni aggiuntive alla fruibilità del bene.

Quanto detto vale altresì in relazione alla necessità per il Comune o per i suoi concessionari di pubblici servizi di effettuare, senza limitazioni, gli interventi e le attività rientranti tra i suoi compiti, funzionali a garantire la fruibilità collettiva degli spazi.

Le conseguenze di eventuali danni occorsi a persone o cose in occasione o a causa degli interventi di cura e rigenerazione, la necessità e le caratteristiche delle coperture assicurative e l'assunzione di responsabilità secondo quanto previsto dagli artt. 29 e 30 del regolamento, nonché le misure utili ad eliminare o ridurre le interferenze con altre attività

Il tema della gestione dei rischi connessi agli interventi dei cittadini sui beni comuni urbani è certamente tra quelli che presentano maggiori elementi di delicatezza.

Partendo da quanto sul punto affermano il regolamento e la normativa di riferimento, occorre premettere che i cittadini operano senza alcun rapporto di dipendenza dal Comune. Questa tipologia di volontariato va assimilata ai lavoratori autonomi quanto alla disciplina in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.

Alla luce della normativa vigente (D.Lgs 81/2008), i volontari che prestano la loro attività in modo personale, spontaneo e gratuito, al di fuori di formazioni sociali stabilmente organizzate e comunque non equiparabili ai lavoratori che svolgono un'attività lavorativa nell'ambito dell'organizzazione di un datore di lavoro comunale, sono assoggettati alle disposizioni previste per i lavoratori autonomi in materia di sicurezza sul lavoro (art. 21 del D.Lgs. n. 81/2008).

In tali casi il Comune può comunque fornire informazioni sui rischi generali e specifici esistenti, sulle misure di prevenzione e di emergenza adottate in relazione alle attività previste dal patto.

Quando il volontario si trovi ad operare nell'ambito dell'organizzazione di un datore di lavoro comunale l'Amministrazione comunale deve invece provvedere alla valutazione dei rischi connessi alle attività e alla individuazione delle corrette modalità operative, ivi comprese le indicazioni circa la necessità di utilizzare i conseguenti dispositivi di protezione individuale.

Tali informazioni vanno inserite nel patto; possono, in alternativa, essere contenute in un successivo documento: in tal caso va comunque previsto nel patto l'obbligo di sottoscrivere per accettazione e di rispettare tali indicazioni.

In ogni caso occorre precisare che la persona che sottoscrive il patto, qualora lo fa in rappresentanza di un gruppo, si assume l'obbligo di coordinare i volontari portando a conoscenza di tutti coloro che opereranno per l'attuazione del patto tali indicazioni e di vigilare circa il loro rispetto.

Chiarito il rapporto con la normativa in materia di sicurezza sul lavoro e sugli obblighi connessi, occorre affrontare il tema della responsabilità dal punto di vista civilistico.

Le ipotesi che potrebbero verificarsi attengono ai casi di infortunio del volontario in occasione delle attività e il caso di danno arrecato a terzi dal volontario nello svolgimento delle attività.

Occorre preliminarmente chiarire che le attività per cui risulti immaginabile un coinvolgimento attivo dei cittadini, essendo attività per le quali non è richiesto il possesso in capo al volontario di una professionalità qualificata, devono necessariamente connotarsi per l'assenza di rischi specifici insiti nella loro esecuzione.

E' il patto di collaborazione che disciplina le eventuali coperture assicurative dei privati contro gli infortuni e per la responsabilità civile verso terzi connesse allo svolgimento delle attività oggetto del patto.

Qualora il patto sia concluso con formazioni sociali stabilmente organizzate, il compito di assicurare i propri associati è dell'organizzazione di volontariato, fatta salva la possibilità da parte del Comune di riconoscere, come forma di sostegno, il rimborso del costo della polizza o eventuale estensione di quella in essere purché strettamente legata alle attività di cui al patto.

Negli altri casi il Comune può stipulare a beneficio dei cittadini attivi apposite polizze assicurative per la responsabilità civile verso terzi, contro gli infortuni e per la custodia dei beni oggetto del patto di collaborazione. In tal caso i volontari verranno iscritti in un apposito registro dei volontari che riporti: il codice fiscale o, in alternativa, le generalità, il luogo e la data di nascita, la residenza o, in alternativa, il domicilio ove non coincidente, la data di inizio e quella di cessazione dell'attività di volontariato, che corrisponde alla data di iscrizione e cancellazione nel registro. Il registro è tenuto dall'ufficio incaricato della gestione delle polizze assicurative.

Il Comune può anche favorire la copertura dei cittadini attivi attraverso la stipulazione di convenzioni quadro con operatori del settore assicurativo che prevedano la possibilità di attivare le coperture su richiesta, a condizioni agevolate e con modalità flessibili e personalizzate.

Forme di sostegno messe a disposizione dal comune, modulate in relazione al valore aggiunto che la collaborazione è potenzialmente in grado di generare

Nella individuazione delle forme di sostegno da offrire ai cittadini occorre evidentemente partire dalle esigenze specifiche che la collaborazione presenta. Di seguito alcune considerazioni circa le singole forme di sostegno previste dal Regolamento:

- **esenzioni ed agevolazioni (art. 20)**

Il Regolamento prevede la possibilità per il Comune di agevolare le iniziative dei cittadini attivi attraverso esenzioni o riduzioni di canoni e tributi locali.

Le attività previste dai patti per beneficiare delle agevolazioni comunque devono avere carattere non commerciale. Le ipotesi più pertinenti attengono alle occupazioni strumentali alla realizzazione degli interventi di cura o rigenerazione: es. suolo pubblico necessario per eseguire operazioni di rimozione del vandalismo grafico o di pulizia in genere oppure la collocazione di elementi di arredo urbano; possono altresì riguardare occupazioni funzionali all'organizzazione di eventi temporanei per la socializzazione, la raccolta fondi o la promozione delle attività di cura;

- **accesso agli spazi comunali (art. 24)**

Tale forma di sostegno appare particolarmente utile in tutti quei casi in cui il gruppo di cittadini presenta la necessità di utilizzare temporaneamente o periodicamente uno spazio: es. per riunioni, deposito materiale etc. Lo spazio non verrà assegnato in via esclusiva ma resta a tutti gli effetti nella disponibilità del Comune;

- **materiali di consumo e dispositivi di protezione individuale (art. 25)**

La scelta operata dal Regolamento è nel senso di preferire, quando possibile, il sostegno "in natura" delle attività realizzate dai cittadini attivi, mettendo a loro disposizione materiali, attrezzature e dispositivi di protezione individuale. Quanto al tema della riconsegna al termine delle attività dei materiali forniti, stante la loro concessione a titolo di comodato d'uso, occorre prevederla necessariamente, ad esclusione dei materiali di consumo e fatto salvo il normale deperimento dovuto all'uso;

- **affiancamento nella progettazione (art. 21)**

Questa forma di sostegno potrebbe risultare di grande vantaggio per i cittadini attivi. Occorre però considerare che, stante l'impegno che questo tipo di affiancamento richiede all'Amministrazione, il Regolamento prevede di limitare questa eventualità ai casi in cui l'investimento possa verosimilmente tradursi nella realizzazione di interventi di particolare interesse;

- **forme di riconoscimento per le azioni realizzate (art. 23)**

L'applicazione di questa previsione pone il problema del rapporto con il regolamento comunale sulle sponsorizzazioni. Da un punto di vista sistematico le ipotesi sono però molto diverse. La sponsorizzazione è infatti un contratto a prestazioni corrispettive. Lo sponsor non è mosso da spirito di liberalità bensì dalla volontà di acquistare uno spazio/un'occasione di visibilità per il suo marchio o i suoi prodotti. Ne consegue che tra il valore della somma/del bene/del servizio offerto dallo sponsor e l'ampiezza della visibilità garantita dal Comune vi sia un rapporto di equivalenza e di reciproca esigibilità.

Nella ipotesi disciplinata dal Regolamento sui beni comuni, al contrario, il riconoscimento in termini di visibilità che il Comune può offrire agli interventi realizzati dai cittadini attivi non è legato agli stessi da un rapporto di reciproca giustificazione causale. Ciò deve emergere chiaramente dal contenuto del patto in modo da tenere ben distinta tale forma di collaborazione dall'ipotesi della sponsorizzazione, che risponde, quanto alle modalità di selezione dello sponsor e alle ricadute di carattere fiscale, a tutt'altro regime. Vanno disciplinate dettagliatamente nel patto le modalità di realizzazione degli spazi dedicati alla visibilità delle

azioni realizzate o va previsto che gli stessi debbano rispettare le indicazioni tecniche concordate successivamente con il Comune;

- **agevolazioni amministrative (art. 26)**

Trattasi di una forma di supporto alle attività dei cittadini che può risultare particolarmente utile ed è a costo zero per il Comune. Assai di frequente, infatti, le attività concordate richiedono, all'atto della loro realizzazione, l'attivazione degli iter amministrativi necessari all'ottenimento di autorizzazioni, concessioni o permessi comunque denominati.

Nel patto possono essere costruiti i presupposti affinché gli adempimenti amministrativi conseguenti risultino semplificati o addirittura assorbiti. Un esempio è relativo alla possibilità di prevedere nel patto le caratteristiche, le condizioni ed i limiti nel rispetto dei quali piccoli eventi di intrattenimento, funzionali ad esempio alla raccolta di fondi o alla promozione delle attività dei cittadini, possano ritenersi già consentiti: in tal caso al cittadino residua l'onere di comunicare semplicemente la data dell'evento.

Questo è solo un esempio: nella interlocuzione con i cittadini possono essere individuate altre ipotesi in cui, in relazione ad attività istruttorie di cui il Comune detiene la disponibilità, si possano semplificare gli adempimenti diminuendone l'onerosità, partendo dal presupposto che le attività in questione, essendo inserite nel patto, rispondono comunque a finalità di interesse generale.