



Regione Europea

Tirol - Alto Adige - Trentino
Bruxelles



- EVENTO** La cura dei beni comuni: Quale ruolo per le regioni?
- ORGANIZZATORI** Università degli Studi di Trento e Rappresentanza della Regione europea Tirol - Alto Adige/Südtirol - Trentino
- LUOGO** Rappresentanza della Regione europea Tirol - Alto Adige/Südtirol - Trentino presso l'Unione europea, Bruxelles
- DATA E ORA** 16 settembre 2015, ore 09.30 - 12.00
- RELATORI** Gregorio ARENA, Professore ordinario in Diritto amministrativo, Università degli Studi di Trento e Presidente di Labsus - il laboratorio per la sussidiarietà;
Anna SIMONATI, Professore associato in Diritto amministrativo, Università degli Studi di Trento;
Silvia PELLIZZARI, Ricercatrice in Diritto amministrativo, Università degli Studi di Trento;
Eugenio CALICETI, Dottore di ricerca in Studi giuridici comparati ed europei, Università degli Studi di Trento;
Fulvio CORTESE, Professore ordinario in Diritto amministrativo, Università degli Studi di Trento.

In data 16 settembre 2015 si è tenuto presso la Rappresentanza della Regione europea Tirol - Alto Adige/Südtirol - Trentino presso l'Unione europea un evento sulla **cura dei beni comuni**, con un focus sul ruolo delle Regioni e le Province autonome, quali depositari locali dei beni e promotori, insieme ai cittadini, di **iniziative di amministrazione condivisa**.

Come ricordato dalla dott.ssa Valeria Liverini, direttrice dell'Ufficio per i rapporti con l'Unione europea della Provincia autonoma di Trento, nel marzo 2015 il Comune di Trento ha adottato il "**Regolamento sulla collaborazione tra cittadini ed amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani**", a coronamento di un lungo percorso di cittadinanza attiva. L'adozione del Regolamento segue quella di altre città italiane, la cui capostipite è stata Bologna nel febbraio del 2014. Questo nuovo **strumento per l'amministrazione condivisa** si può considerare una vera e propria rivoluzione nel rapporto tra cittadini ed ente pubblico, istituzionalizzando per la prima volta iniziative e pratiche già diffuse di gestione condivisa dei cosiddetti beni comuni. Tale fenomeno di riappropriazione dei beni da parte dei cittadini è un nuovo modo per riscoprire i diritti. Così **a livello europeo**: l'integrazione e la comune appartenenza europea si possono considerare un bene condiviso e anche in questo risiede l'importanza della presenza a Bruxelles di una **Rappresentanza comune della Regione europea** Tirol - Alto Adige - Trentino. Essa funge, infatti, **da veicolo per avvicinare i cittadini e gli stakeholder alle Istituzioni** e ai valori europei. La direttrice Vesna Caminades per la Provincia autonoma di Bolzano ha condiviso la riflessione sul **ruolo della autonomia locale**, intesa anch'essa come bene comune da preservare.

La riflessione sui beni comuni si colloca in una più ampia ricerca condotta dall'Università di Trento nell'ambito del Progetto nazionale "L'impatto della crisi economica sulle istituzioni democratiche, la

tutela dei diritti fondamentali e le politiche sulla sicurezza". In particolare, **l'unità di ricerca trentina "Istituzioni democratiche e amministrazioni d'Europa: coesione e innovazione al tempo della crisi economica"**, nell'indagare su come i servizi pubblici e gli approvvigionamenti siano evoluti in seguito alla crisi economica, ha preso ad oggetto la gestione dei beni, considerandoli una risorsa da un punto di vista primariamente qualitativo, oltre che quantitativo. Ad introduzione dell'evento, il Prof. Fulvio Cortese ha messo in luce come il riappropriarsi dei beni comuni innesca dei meccanismi di **rigenerazione dei processi democratici**, mettendo, di fatto, in comunicazione i cittadini con le istituzioni. Il **prendersi cura del bene** è, inoltre, di per sé un **fenomeno democratico**, permettendo a tutti i cittadini, nella sfera della loro autonomia, di attivarsi e contribuire alla cura dei beni che appartengono a tutta la comunità.

La cura dei beni comuni urbani: le autonomie e l'amministrazione condivisa. L'intervento del Prof. Gregorio Arena, Presidente di Labsus- il laboratorio per la sussidiarietà, ha evidenziato il ruolo delle amministrazioni pubbliche e delle istituzioni. L'attuale **modello di amministrazione pubblica** si è consolidato in questa forma alla fine del XVIII secolo, e, in quanto **storicamente determinato**, è soggetto ad evoluzione. Il momento di crisi che l'Unione europea sta vivendo è una dimostrazione che lo stare insieme come europei è un bene comune che necessita di cure, il cui significato profondo deve essere riscoperto. Allo stesso modo, le **autonomie speciali si possono considerare un bene comune** immateriale, se alla sfera di autonomia corrisponde un senso di responsabilità. L'art. 5 della Costituzione italiana promuove le autonomie locali, intese come spazi di scelta autonoma da un centro, ma anche come **autonomie relazionali**, in cui una molteplicità di soggetti paritetici si rapporto tra loro come in una rete. La tutela dei beni comuni si declina, quindi, nel riconoscimento e nel **rispetto dei rispettivi spazi di autonomia**. Essi, inoltre, sono intimamente connessi alla dimensione locale, livello di *governance* più prossimo al cittadino, ma hanno, parallelamente, una dimensione globale ed europea, in quanto la loro gestione implica una responsabilità postuma, verso le future generazioni, e collettiva, verso tutti i cittadini europei e del mondo.

Ma **cosa si intende per bene comune?** Non esiste una definizione condivisa a proposito, ma si può generalmente sostenere che "se arricchiti, arricchiscono tutti quanti, se impoveriti, impoveriscono tutti quanti". Essi non appartengono alle categorie politiche del secolo scorso, ma non sono nemmeno politicamente neutrali. Inoltre, non hanno confini né temporali né spaziali. Il **principio ispiratore** è sancito nell'art. 118 della Costituzione italiana, ossia quello della **sussidiarietà orizzontale**. L'articolo fa riferimento, infatti, alla relazione tra privati e pubblica amministrazione, ammettendo concretamente la collaborazione tra questi nell'ambito di **un'amministrazione condivisa**, in cui la comunità si riappropria dei beni. "Dietro ogni bene comune c'è una comunità", la quale, rimettendosi in gioco, rivede e riscopre i propri legami. Le iniziative attive dei cittadini fungono, infatti, anche da **catalizzatore** per rinforzare l'integrazione tra i membri della comunità e **per favorire l'inclusione sociale**, specialmente nelle città, "luogo in cui convivono gli estranei", come citato dal Prof. Arena. La gestione comune permette, quindi, di superare il concetto stesso di cittadinanza come categoria formalmente determinata. I cosiddetti cittadini attivi sono intesi in senso lato. Come ricordato dalla Corte Costituzionale, accanto ad un concetto formale, esiste, infatti, **una cittadinanza delle cose**, caratterizzata da una condivisione di interessi che nella gestione dei beni comuni si esplica in modo evidente.

Nuovi modelli procedurali per la cura dei beni comuni. La Prof. Anna Simonati ha esaminato gli **strumenti giuridici esistenti** nel repertorio del diritto amministrativo. Posto che non esiste una definizione univoca di bene comune ed è per tanto impossibile stilare un catalogo condiviso, la **percezione di bene comune** è inevitabilmente influenzata dalla scarsità del bene, dall'importanza che

esso assume nella vita reale e percepita e dal panorama valoriale di riferimento. La riflessione si focalizza ora sul modo in cui devono essere gestiti per l'aumento dell'efficienza e dell'inclusione. L'amministrazione da parte sua deve favorire lo sviluppo di una cultura dei beni comuni, aumentando la consapevolezza dei cittadini attraverso una comunicazione pubblica più trasparente, intesa come maggiormente conoscibile. Nel panorama del diritto amministrativo esistono diversi strumenti per regolare i processi dell'amministrazione condivisa, come le carte dei servizi, i bilanci sociali, ma non sempre si sono dimostrati all'altezza delle aspettative. Una soluzione potrebbe essere rappresentata dalla **pianificazione strategica territoriale**, come suggerito dalla Prof. Simonati, un istituto giuridico anglosassone nato per creare forme partecipative a compensazione degli istituti classici. La pianificazione strategica territoriale parte dal governo del territorio, bene comune per eccellenza, contenitore di altri beni, e prevede una proceduralizzazione uniforme e individuale, la cui implementazione è flessibile. A livello legislativo, si auspica l'adozione di una legge quadro nazionale per favorire la pianificazione strategica e il ruolo dei legislatori regionali e provinciali. Seppur apparentemente contraddittorio, l'individuazione della procedura giuridica da utilizzare è un utile strumento di orientamento entro il quale poter operare delle scelte efficienti.

Beni comuni e servizi: le autonomie e il terzo settore. L'istituzione di un intergruppo al Parlamento europeo "Beni comuni e Servi pubblici" che mette insieme questi due aspetti non è causale. La dott.ssa Silvia Pellizzari, ricercatrice in Diritto amministrativo, ha, infatti, ricordato come i **servizi sono prestazioni di beni di utilità**. Il dibattito sui beni comuni nasce tradizionalmente con l'articolo di Garret Hardin "*The Tragedy of the Commons*" nel 1968, si sviluppa in seguito come **concetto globale**, incorporando la dimensione intra - ed intergenerazionale, e infine approda alla **sfera economica**, comprendendo i servizi sociali e i beni immateriali, quali la cultura, la sicurezza, per citarne alcuni. Oggi si parla di **beni di nuova cittadinanza**, incorporando la **dimensione relazione del bene** che contrasta l'esclusione sociale. I **beni cosiddetti meritori** assumono un valore per il fatto di concorrere al benessere comune, come beni sociali comuni, ma hanno un'accezione più ampia, riferendosi anche all'attività istituzionale, ai servizi culturali, allo sport. Indipendentemente dalla titolarità, il bene si caratterizza in quanto tale in base alla sua gestione. Governare i commons implica, infatti, ricostruire le decisioni per ridefinire la fruizione degli stessi.

La dott.ssa Pellizzari ha, inoltre, evidenziato il **ruolo del terzo settore**, tradizionalmente impegnato in attività con scopi solidaristici e nella cura dei beni comuni. In questo modello di gestione condivisa, il rapporto tra l'autonomia pubblica e l'autonomia privata del terzo settore richiede necessariamente complementarietà per la produzione di beni di utilità sociale. A questo proposito, la dott.ssa Pellizzari, ha ricordato il recente documento dell'ANAC- Autorità nazionale Anticorruzione: "**Linee guida per l'affidamento di servizi a enti del terzo settore e alle cooperative sociali**", pubblicato nel luglio scorso, che fa riferimento alla creazione di un welfare di comunità e la ricerca del CENSIS "**Salvare il sociale**", in cui ci si interroga sulla trasformazione del sistema di welfare tradizionale a fronte dei tagli ai bilanci, segno dell'attualità della discussione. In generale, si richiede un cambio di prospettiva: partire dalle esperienze di gestione dei beni e dei servizi per ricostruire il processo amministrativo più idoneo. È fondamentale investire nelle relazioni con gli utenti e in questo il terzo settore rappresenta un **interlocutore privilegiato**. Dal canto loro, le pubbliche amministrazioni devono dotarsi di strumenti flessibili per coinvolgere diversi organismi, un esempio pratico è rappresentato dalla nuova forma di co-progettazione avviata dal comune di Brescia. Un problema centrale rimane il **tema degli affidamenti**: a livello europeo recenti direttive in materia di appalti hanno riconosciuto una maggiore discrezionalità all'erogazione di servizi sociali a livello nazionale. Rimangono alcuni limiti da superare: la limitazione e la rilevanza territoriale richiesta ai servizi sociali, i criteri di aggiudicazione che dovrebbero includere la valutazione sull'impatto sociale e sull'efficienza, ed infine, prevedere la

possibilità del rinnovo giustificato di strutture partecipative ed organizzative già costituite per garantire la continuità dell'erogazione del servizio.

Beni comuni e comunità territoriali: modelli di gestione. Eugenio Caliceti, dottore di ricerca in Studi giuridici comparati dell'Università di Trento, ha fatto un intervento conclusivo, concentrandosi sui **criteri di identificazione di un bene e un diritto collettivo**. In questo contesto, la situazione di titolarità ritorna rilevante per stabilirne la natura dominicale. I criteri individuati sono rispettivamente: la natura del gruppo, ossia quali sono i fattori che ne determinano l'appartenenza, la titolarità del diritto di proprietà del bene, la titolarità del potere di gestione del bene, il contenuto di tali poteri e, infine, la destinazione del bene o servizio. Secondo questa specifica finalità, i modelli di gestione devono presentare **forme che garantiscano l'inclusione** e, al tempo stesso, che **riconoscano una sfera di autonomia**, intesa come dialogo con il titolare del potere di gestione. Una scelta che è dinamica oltre che metodologica: all'interno del patrimonio giuridico si devono individuare gli strumenti più idonei per veicolare la gestione condivisa.

Il dibattito sui beni comuni è, in realtà, un tema che tocca tutti da vicino, innestandosi in un graduale **cambio di paradigma culturale** che si esplica in un processo intrinseco di **economia condivisa**, dove il fine non è più il possesso del bene, ma ritorna rilevante la sua funzione. L'economia condivisa o *sharing economy* mira, infatti, ad una gestione, che implica comunque una **forma di verifica**, garantito grazie ai principi di trasparenza orizzontale e al controllo diffuso. Un ulteriore aspetto, non secondario, è il coinvolgimento dei cittadini e il rafforzamento dei legami sociali, contribuendo al cosiddetto **welfare generativo**. A differenza delle attività tradizionali di volontariato, in cui ciò che rimane è una forma di gratificazione morale, la gestione condivisa di un bene comune implica anche delle ricadute materiali e in termini di formazione, oltre l'intrinseco aspetto solidaristico sul soggetto promotore. Non da ultimo, la cura e il recupero di beni comuni rappresentano un **volano per lo sviluppo economico**, non meno rilevante in questo periodo storico di crisi generalizzata.

Bruxelles, 21 settembre 2015

Francesca Endrizzi
Rappresentanza della Regione europea Tirolo - Alto Adige - Trentino
45-47, rue de Pascale, B - 1040 Brussels
provincia.trento@alpeuregio.eu
Tel.: +32 (0)2 743 27 00 – 01
Fax: +32 (0)2 742 09 80