

LINEE GUIDA PER L'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA DEI BENI COMUNI

1. Premessa e finalità

1. Il Comune di Piacenza riconosce i beni comuni quali elementi imprescindibili del patrimonio collettivo materiale e immateriale e ne promuove la valorizzazione tramite modalità innovative di individuazione, gestione e partecipazione.
2. Le presenti Linee Guida mirano a:
 - a) favorire la collaborazione attiva tra cittadini, gruppi informali, associazioni e Amministrazione;
 - b) sostenere l'individuazione, la cura, la rigenerazione e l'uso condiviso di beni pubblici attualmente inutilizzati o sottoutilizzati;
 - c) costruire un'amministrazione aperta, inclusiva e partecipata, capace di mobilitare le energie della comunità locale e di rispondere ai bisogni collettivi con criteri di trasparenza, efficacia e sostenibilità.
3. Attraverso questo percorso il Comune di Piacenza intende generare valore sociale, rafforzare i legami di fiducia e assicurare una gestione responsabile dei beni a beneficio della collettività presente e futura.

2. Ambito di applicazione

1. Le presenti Linee Guida:
 - a) disciplinano le forme di amministrazione condivisa dei beni comuni poste in essere dall'Ente, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale sancito dall'art. 118, quarto comma, della Costituzione e dei valori espressi dalla Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società (Convenzione di Faro), ratificata con legge 1° ottobre 2020, n. 133;
 - b) si applicano ai beni immobili di proprietà o disponibilità del Comune di Piacenza, che siano inutilizzati o parzialmente utilizzati e che possano essere destinati ad attività di interesse generale tramite forme di collaborazione civica.
 - c) non si applicano:
 1. agli affidamenti di beni pubblici disciplinati dal decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (Codice dei contratti pubblici) e dalle correlate disposizioni in materia di partenariato pubblico-privato;
 2. a ogni ulteriore fattispecie speciale regolata da normative statali o regionali vigenti.
2. Attraverso le presenti Linee Guida il Comune di Piacenza intende:
 - a) promuovere un'amministrazione aperta, inclusiva e partecipata, capace di valorizzare le energie creative della comunità locale;
 - b) favorire la rigenerazione sostenibile del patrimonio pubblico attraverso l'attivazione di cittadini e comunità, nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e responsabilità condivisa;
 - c) perseguire ambiti particolarmente generativi della autonoma capacità organizzativa che la comunità locale può esprimere nelle sue diverse articolazioni per il perseguimento dell'interesse generale attraverso la sussidiarietà circolare

3. Definizioni e linee d'azione

1. Beni comuni

Definizione. Sono immobili, pubblici o – previa disponibilità del proprietario – privati, che per funzione d'uso, modalità di gestione e benefici prodotti soddisfano diritti fondamentali e bisogni collettivi, generando al contempo capitale sociale, fiducia e conoscenza condivisa. La loro natura “comune” non è innata: scaturisce dall'impegno stabile di una comunità che ne riconosce il valore pubblico e ne assume la cura.

Riconoscimento. La qualifica formale è attribuita esclusivamente con Delibera di Giunta, che può intervenire in due modi:

- Percorso diretto: la Giunta approva una *delibera di ricognizione* che designa determinati immobili come beni comuni; contestualmente li iscrive nel Repertorio dei beni comuni, rendendoli immediatamente attivabili attraverso Patti di collaborazione o altri strumenti di amministrazione condivisa.
- Percorso partecipativo: segue le fasi riguardanti i beni comuni emergenti; la Giunta conclude il processo con una *delibera di riconoscimento* e l'iscrizione nel Repertorio.

Ambito di applicazione. Rientrano fra i beni comuni:

- spazi interni (locali, edifici dismessi, ex scuole, ecc.);
- spazi esterni (cortili, giardini, aree verdi, piazze, ecc.);
- beni patrimoniali disponibili e, nei limiti di legge, indisponibili o demaniali.

Questi luoghi diventano scenari di pratiche civiche orientate alla tutela del territorio, alla sostenibilità e al rafforzamento dei legami comunitari.

2. Beni comuni emergenti

Definizione. Sono immobili, pubblici o privati messi a disposizione, che presentano un potenziale interesse collettivo con riguardo ai seguenti criteri:

- Valore condiviso e sostenibilità – capacità di generare utilità collettiva e di ospitare attività di interesse generale con attenzione all'ambiente e alla coesione sociale;
- Capitale sociale e partecipazione – idoneità a rafforzare relazioni di fiducia, inclusione e processi decisionali aperti; deve risultare fisicamente e/o culturalmente accessibile;
- Iniziativa civica – possibilità di diventare spazio in cui la comunità esprime la propria autonoma capacità organizzativa, in coerenza con l'art. 118, 4° comma, Cost. e con il concetto di comunità patrimoniale della Convenzione di Faro.

Iter di candidatura e valutazione. Con apposito atto, il Comune indice un'istruttoria pubblica invitando cittadini, gruppi informali, associazioni e proprietari privati a:

- proporre nuovi beni, pubblici o privati messi a disposizione volontariamente;
- presentare osservazioni o integrazioni sulle schede esistenti.

L'istruttoria si svolge anche attraverso eventuali laboratori di quartiere, luoghi di confronto e partecipazione, che:

- mappano i luoghi potenzialmente comuni;
- discutono funzioni, accesso e criteri di utilizzo;
- redigono proposte condivise di valorizzazione.

Al termine dei lavori, il Settore/Servizio comunale competente formula un parere tecnico motivato per ciascuna proposta, valutando:

- coerenza con le finalità di interesse generale e con eventuali vincoli;
- idoneità dei proponenti;
- sostenibilità economica e gestionale;
- accessibilità e fruibilità;
- impatto sociale, culturale e ambientale.

Ricevuti gli esiti del percorso, la Giunta comunale:

- riconosce l'immobile come bene comune;
- inserisce la relativa scheda nel Repertorio;
- approva, in un allegato, la Dichiarazione d'uso civico e collettivo elaborata nei Laboratori.

Da quel momento il bene è pienamente attivabile con gli strumenti di amministrazione condivisa e rimane aperto alla futura adesione di nuovi soggetti interessati.

3. Amministrazione condivisa

Definizione. È così definito il modello di gestione fondato sulla collaborazione tra cittadini attivi e Pubblica Amministrazione, ispirato al principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118, quarto comma della Costituzione) e ai valori espressi dalla Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società (Convenzione di Faro), ratificata con legge 1° ottobre 2020, n. 133;

L'Amministrazione riconosce il valore costituzionale dell'autonoma iniziativa dei cittadini singoli e associati per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio della sussidiarietà, e predispone tutte le misure necessarie a garantirne l'esercizio effettivo.

4. Patti o accordi di collaborazione

Definizione. I Patti o accordi di collaborazione costituiscono accordi tra cittadini e Comune per la gestione condivisa di un bene comune, definendo impegni, modalità e responsabilità reciproche. Dal punto di vista amministrativo, il riferimento è in particolare alle possibilità espresse dall'art.11 della L. 241/90 e quindi alla facoltà delle pubbliche amministrazioni di redigere "accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento".

5. Dichiarazione d'uso civico e collettivo

Definizione. La Dichiarazione d'uso civico e collettivo è l'atto che, nell'ambito dell'amministrazione condivisa, disciplina in modo puntuale le modalità di utilizzo e di autogoverno di un bene comune. Garantisce un uso non esclusivo, assicurando accessibilità, fruibilità, inclusività e imparzialità. Non è lo statuto di un soggetto giuridico privato né conferisce privilegi a gruppi ristretti; al contrario, introduce clausole di "porta aperta" e di trasparenza, mantenendo il bene al servizio dell'interesse generale.

Redazione partecipata. La Dichiarazione è realizzata durante il percorso partecipativo da cittadini, gruppi e associazioni, recependo i contenuti emersi nei Laboratori di quartiere e nelle verifiche tecniche.

Formalizzazione. Conclusa l'istruttoria pubblica, la Dichiarazione:

- è allegata alla Delibera di Giunta che riconosce formalmente l'immobile come bene comune e ne dispone l'iscrizione nel Repertorio;

- diventa parte integrante della deliberazione, fungendo da quadro regolatore per i successivi strumenti di amministrazione condivisa.

Funzione operativa. La Dichiarazione assicura la continuità fra la fase di emersione del bene e la gestione quotidiana, definendo:

- finalità e attività consentite;
- criteri di accesso e di rendicontazione;
- responsabilità condivise della comunità e dell'Amministrazione;
- meccanismi di revisione periodica e di monitoraggio degli impatti.

Così concepita, la Dichiarazione d'uso civico e collettivo salda il risultato del processo partecipativo con una gestione trasparente e responsabile, tutelando il bene e il suo valore per la collettività presente e futura.

6. Comunità patrimoniali

Definizione. Le comunità patrimoniali sono formazioni sociali che, ai sensi dell'art. 2 della Convenzione di Faro, riconoscono un bene quale parte costitutiva della propria identità collettiva. La comunità patrimoniale esercita una responsabilità condivisa che valorizza il bene comune a beneficio sia della collettività presente sia delle generazioni future, in coerenza con il principio di sussidiarietà orizzontale sancito dall'art. 118, quarto comma, della Costituzione.

Alle Comunità patrimoniali è riconosciuta un'autonoma capacità organizzativa e regolatoria. In virtù di tale riconoscimento esse sono ammesse all'uso, gestione e fruizione diretta e non esclusiva dei beni comuni.

La comunità patrimoniale opera come ente gestore del bene e può, quando necessario, delegare a singoli cittadini o a soggetti giuridici formalmente costituiti lo svolgimento di attività specifiche, quali:

- sottoscrizione di contratti di utenza o fornitura;
- partecipazione a bandi e avvisi pubblici;
- acquisizione di servizi strumentali o beni strumentali;
- ulteriori atti inerenti alla cura e alla valorizzazione del bene.

7. Co-progettazione

Definizione. Strumento di collaborazione previsti dal Codice del Terzo Settore (D.Lgs. 117/2017, artt. 55-57), per individuare i bisogni e realizzare interventi condivisi di interesse generale.

Formalizzazione. Come il procedimento amministrativo con il quale l'amministrazione pubblica procedente e altri soggetti di cui all' articolo 2, comma 2, lettere b) e c) (gli enti locali, singoli e associati, i propri enti dipendenti e strumentali e le aziende pubbliche di servizi alla persona), nonché gli enti del Terzo settore, singoli e associati, nelle forme di legge, attivano rapporti di collaborazione finalizzati alla realizzazione di specifici progetti di servizio o intervento in una o più attività di interesse generale.

4. Procedure operative

Per garantire l'efficacia, la trasparenza e la sostenibilità delle iniziative di amministrazione condivisa, le proposte saranno gestite secondo un iter standardizzato. Questo capitolo delle Linee Guida ha il compito di individuare una strumentazione amministrativa che garantisca flessibilità, adeguatezza e contestualizzazione che favoriscano una diversità di approcci di uso e gestione dei beni.

Di seguito si indicano possibili ipotesi giuridico – amministrative, alcune “tradizionali”, altre più innovative, di utilizzo da parte dei cittadini dei beni comuni, attivate da pubbliche amministrazioni che hanno deciso di seguire la strategia di un'amministrazione condivisa.

Per i beni gestiti dal comune o dati in concessione con modalità “tradizionale” è possibile implementare alcune condizioni e criteri che rendano la gestione di tali beni, aperta alla collettività:

1. Prevedere nel capitolato di gara o nel contratto di servizio, forme di partecipazione del pubblico su alcune scelte fondamentali nella vita del bene. Su ambiti e temi quali: le strategie di valorizzazione del bene, la sua riqualificazione, le Linee guida delle attività da svolgervi, alcuni orientamenti e proposte su temi ritenuti prioritari per il territorio e riconducibili alle rappresentazioni della collettività che “vive” e fruisce quel bene;
2. Prevedere la convocazione di momenti di partecipazione la cui funzione può essere quella di esprimere pareri non vincolanti sulle tematiche fondamentali della vita del bene.

Vanno garantiti l'accesso e il coinvolgimento dei diversi “generi” rappresentativi della popolazione e sottolineato che in questo caso, come in tutte le interazioni che l'Amministrazione intrattiene con la comunità locale, va esercitata la dimensione della rendicontazione sociale ed economica (la accountability).

Il riferimento all'art.118 u.c. e artt.2 e 3 “ della Costituzione (diritti inalienabili e doveri irrinunciabili che riconoscono ai cittadini anche compiti di natura “pubblica”) contestualmente alle disposizioni legittimanti l'azione sussidiaria dei cittadini in particolare dell'art. 112 TUEL (Testo Unico Enti Locali – D. Lgs. 267/2000 e sue modifiche, da ultimo con L. 145/2018) sollecita il Comune a implementare forme e modalità che attivino preventivamente azioni di ascolto, cooperazione e collaborazione con le diverse espressioni della comunità locale, in modo tale da migliorare la capacità di risposta ai problemi e per favorire processi di innovazione socio-culturale e dell'economia locale. L'istruttoria pubblica sul bene comune emergente, garantendo criteri di trasparenza, inclusività, pari opportunità, permette di esprimere indirizzi sulla destinazione e sull'utilizzo del bene per finalità pubbliche e volte al perseguimento dell'interesse generale. Permette, inoltre, di evidenziare soggettività anche informali, organizzazioni, e pluralità di soggetti caratterizzati da intenzionalità rispetto al riuso e alla rigenerazione del bene.

A tal proposito le Linee guida propongono due principali macro tipologie per l'assegnazione e la gestione del bene emergente in coerenza con gli orientamenti sopra indicati:

1. **Per i beni a gestione diretta ad uso civico e collettivo** (dichiarazione di uso civico e collettivo) vi è il riconoscimento dell'autonoma capacità organizzativa e regolatoria di soggetti gestori di riferimento che vengono ammessi istituzionalmente all'uso, alla gestione e al godimento diretto e non esclusivo di beni comuni emergenti. Proceduralmente, l'uso civico immediato del bene da parte del soggetto gestore di riferimento, avviene attraverso l'adozione in via sperimentale di una

dichiarazione standard (modello di riferimento) come regolamento di uso pubblico comunitario dello spazio (custodia civica). Entro 2 anni il soggetto gestore che utilizza il bene in via sperimentale, aggiorna e specifica, la dichiarazione di uso civico standard sulla base della prassi di gestione comunitaria del bene medesimo. Il Comune a tale scadenza, verificata la conformità ai principi di non esclusione, pubblicità, orizzontalità, democraticità, con Deliberazione di Giunta Comunale riconosce il diritto d'uso civico della collettività secondo i criteri stabiliti nella specifica dichiarazione di uso civico elaborata. Resta la competenza degli organi deputati dell'ente locale a proporre modifiche e integrazioni al contenuto della dichiarazione di uso civico.

2. **Per i beni ad uso non esclusivo tramite modello di accordo negoziale** (accordo procedimentale) si tratta dell'assegnazione di spazi non esclusivi ad organizzazioni. Nel contesto dell'istruttoria pubblica e a seguito dell'emersione di indirizzi di destinazione sul bene emergente il Comune emana un avviso pubblico per una manifestazione di interesse per la ricerca di soggetti interessati a partecipare collettivamente al progetto di rigenerazione del bene, con contestuale richiesta di presentazione di lineamenti progettuali. In forza del modello negoziale riconducibile agli artt. 55 e 56 del Dlgs 117/2017 (Codice del terzo Settore) - co-progettazione e agli artt. 10 e 11 L.241/90 per la elaborazione di un provvedimento consensualmente determinato, si sviluppa un percorso finalizzato ad un "accordo procedimentale" di natura pubblicistica con i soggetti che hanno manifestato interesse. Tali soggetti sono invitati ad integrare la progettazione di base al fine di condividere un unico progetto integrato, secondo lo spirito dei beni comuni, favorendo, quindi, l'azione sussidiaria di cittadini singoli o associati volta a realizzare attività (es. culturali, sociali, educative, ecc..) a favore della collettività, secondo il principio per cui non è consentita l'assegnazione di spazi interni in via esclusiva. Ogni organizzazione indica un proprio riferimento nell'ambito dell'organo di gestione comune, di cui può far parte anche un rappresentante del Comune con funzioni di "garanzia". E' possibile valutare l'attivazione di forme di partenariato pubblico/privato o il Partenariato speciale pubblico-privato realizzato ai sensi del terzo comma dell'art. 134 del nuovo codice dei contratti ed appalti pubblici.

Il riferimento alla co-progettazione nell'ambito delle presenti Linee guida, va, quindi, intesa come:

- modalità che porta all'assegnazione del bene nella quale si fuoriesce dalla dimensione competitiva. Nell'ambito dell'istruttoria pubblica prevista si attua, appunto, un'integrazione/ricomposizione tra proposte, progetti, e quindi un arricchimento attraverso il coinvolgimento dei cittadini, delle organizzazioni presenti nel territorio, delle comunità interessate mediante l'adozione di strumenti partecipativi che favoriscano soluzioni e progettualità condivise;
- esercizio di progettazione partecipata nel contesto dell'Assemblea di gestione che formalizza la comunità di riferimento e permette l'assegnazione in uso temporaneo del bene a gestione diretta e ad uso civico e collettivo;
- supporto alla promozione e valorizzazione dei beni culturali per un ruolo attivo della cittadinanza e per favorire attività di giovani artisti e creativi per la realizzazione, ad es. di produzioni di arte, musica, danza, teatro, ecc...

I principali passaggi successivi includeranno:

- Istruttoria tecnica da parte del Settore/Servizio competente, che valuta:
 - la coerenza della proposta con le finalità di interesse generale;
 - l'idoneità del soggetto proponente;

- la sostenibilità economica e organizzativa;
- Valutazione comparativa se vi sono più proposte sullo stesso bene;
- Approvazione e sottoscrizione del patto o accordo;
- Monitoraggio delle attività e valutazione periodica degli impatti.

5. Sistema di governance interno per l'amministrazione condivisa dei beni comuni

1. Per garantire l'efficace attuazione degli altri strumenti di amministrazione condivisa, il Comune adotta un modello di coordinamento multilivello basato su funzioni chiare e responsabilità distribuite:

- a) il Servizio Valorizzazione del Patrimonio, ufficio referente per il coordinamento generale e la supervisione del processo di assegnazione e gestione dei beni;
- b) il Settore Piacenza 2030 come ufficio preposto alla facilitazione e alla partecipazione civica;
- c) i Settori tematici (Servizi Sociali, Cultura, Sport, Ambiente, ecc.), responsabili per l'istruttoria tecnica delle proposte in base alla natura dell'iniziativa;
- d) il coinvolgimento della Dirigenza per la firma degli atti e per la garanzia della coerenza con gli obiettivi dell'Ente;
- e) la possibilità di attivare organismi di partecipazione e confronto, come tavoli di co-progettazione, consulte tematiche o laboratori di cittadinanza.

2. La governance sarà ispirata a principi di responsabilità condivisa, trasparenza e partecipazione civica, con l'obiettivo di generare fiducia e attivazione nelle comunità locali.

6. Valutazione di impatto e sostenibilità

L'Amministrazione commisura alle effettive esigenze di tutela degli interessi pubblici coinvolti gli adempimenti amministrativi, le garanzie e gli standard di qualità riguardanti le diverse fasi dei processi di promozione, uso e gestione dei beni comuni emergenti, semplificando al massimo il rapporto con i soggetti interessati. La concessione delle esenzioni è prevista, in particolare, dall'art. 201 del d. lgs. n.36/2023 e circoscritta ad attività di pubblico interesse, di benessere della comunità e più complessivamente a quanto è riconducibile al perseguimento dell'interesse generale secondo quanto indicato nelle presenti Linee guida. Inoltre, è opportuno far riferimento agli articoli 70 e 71 del D.lgs 117/2017 (Codice del Terzo Settore) che, seppure limitato agli enti del terzo settore, prevedono sia la non onerosità di manifestazioni pubbliche temporanee (il che può ricomprendere anche le agevolazioni sul suolo pubblico) sia la possibilità di concedere beni immobili pubblici, anche vincolati, gratuitamente in cambio di manutenzione ordinaria o straordinaria. Di particolare rilievo per la configurazione della sostenibilità economica dell'uso e gestione del bene nell'ambito delle presenti Linee guida, è il concetto di redditività civica.

Come espresso anche in alcuna giurisprudenza (Corte dei Conti sezione regionale di controllo per il Veneto Ott. 2012) è opportuno che si inserisca e si abiliti una metodologia che possa quantificare il valore economico teorico delle attività socio culturali che i cittadini singoli o associati e le organizzazioni garantiscono nell'uso e nella fruizione del bene da parte della collettività. Quindi un reddito non direttamente monetario ma civico, in termini di

servizio socio-culturale prodotto e di risparmio delle risorse da parte dell'ente comunale titolare e responsabile di "oneri di governanceper rendere effettive le varie forme di godimento e di uso del pubblico del bene" medesimo (Sentenza della Corte di Cassazione a Sezioni Unite nella sentenza n.3665 del 2011).

Tale riconoscimento:

A) produce uno scomputo totale o parziale nel caso di canone previsto per l'assegnazione del bene, ovvero agevolazioni di tipo tributario e tariffario anche in virtù della disciplina comunale vigente;

B) può permettere di contribuire a legittimare la concessione gratuita del bene;

C) a fronte del valore prodotto in termini di redditività civica, può essere assunto l'onere di finanziare l'agibilità degli spazi nel rispetto dei doveri di ordine economico sanciti dall'articolo 3 della Costituzione, dall'Amministrazione Comunale.

Si ritiene, infine, che la sostenibilità economica delle varie forme di rigenerazione e riuso, sia considerata con criteri di progressività nella messa a regime delle attività, evitando di inibire le stesse esperienze in fase di assegnazione, con vincoli e garanzie iniziali troppo stringenti.

I soggetti gestori saranno chiamati a rendicontare le attività svolte, anche in forma semplificata, indicando:

- benefici generati per la comunità;
- numero di persone coinvolte;
- risorse impiegate (economiche, materiali, volontarie);
- eventuali collaborazioni attivate.

Il Comune potrà dotarsi di schede standard e indicatori per facilitare questo processo, anche in un'ottica di trasparenza e di rendicontazione civica.

7. Disposizioni transitorie e finali

1. Le presenti Linee Guida si applicano, in via sperimentale, per un periodo di 18 mesi dall'approvazione da parte della Giunta Comunale. Durante tale periodo, saranno monitorati:

- a) il numero di proposte presentate;
- b) le tipologie di beni coinvolti;
- c) i risultati ottenuti e le eventuali criticità emerse.

2. Al termine del periodo di sperimentazione, il Comune procederà con una revisione partecipata delle Linee Guida, coinvolgendo i soggetti attivi e la cittadinanza interessata.

3. Le Linee Guida saranno coordinate con il Regolamento comunale per la gestione del patrimonio, il Regolamento per l'assegnazione dei beni immobili e mobili, la disciplina sul partenariato sociale nonché con i regolamenti tematici di settore (sociale, cultura, sport, ecc.).

Eventuali casi non previsti saranno valutati dalla Direzione competente, in coerenza con i principi generali del presente documento.