

Progetto CREAREE

**GRUPPO DI PROGETTO TRASVERSALE
“RAPPORTI CON LA PUBBLICA
AMMINISTRAZIONE”**

COORDINATORE

Francesco Nardone - *Futuridea*

PROJECT MANAGER

Giulio Alfieri - *UnipolSai*

COMPONENTI

Valeria Aniello - *Esperta in politiche di coesione*

Mara Cerquetti - *Università di Macerata*

Francesca Coleti - *ARCI Campania*

Daniele Donati - *Università di Bologna*

Domenico Liotto - *Regione Campania*

Federico Mento - *Associazione Ashoka*

Giorgio Nanni - *Cooptech*

Doriana Pavanello - *CGIL Alto Adige*

Filippo Tantillo - *Riabitare l'Italia*

Carmen Vitale - *Università di Macerata,
Associazione Labsus*



PREMESSA

Il documento finale del Gruppo di progetto **“Rapporti con la P.A.”**, che presentiamo, è il frutto corale degli incontri tenuti dai Componenti periodicamente, dallo scorso mese di giugno.

A partire dall'approfondimento sullo stato del rapporto pubblico privato e dell'esame del posizionamento sul tema degli attori principali coinvolti, entrambi con esiti interlocutori, il Gruppo ha compiuto la scelta di fondo di finalizzare la discussione e la ricerca all'enucleazione di ogni elemento utile per l'incremento delle occasioni di co-operazione tra la Pubblica Amministrazione locale e i privati, con specifico riguardo alle Organizzazioni dell'economia sociale. L'universo “aree interne” contiene realtà locali proattive e ben attrezzate per implementare sinergie pubblico-private. Tuttavia, la più parte delle aree non esprime tali potenzialità per i motivi che esplicitiamo nei paragrafi introduttivi: ha necessità di supporto, rassicurazione sulla ragionevole legittimità dei passi da compiere, indicazioni di possibili strumenti e partnership con cui operare. Da queste premesse la scelta di fondo del Gruppo di progetto.

Lungo tutta l'articolazione del documento presente emerge, ci sembra, una sorta di guida e invito alla collaborazione, destinati in primis a Amministrazioni e privati delle aree interne che vorranno soffermarsi nella lettura.

Una “guida”, però, se è permesso l'accostamento, che non chiede di essere pedissequamente seguita. Presentiamo un quadro articolato, ci sembra sufficientemente esaustivo, di possibilità, di opzioni, entro un perimetro che ci siamo sforzati di rendere chiaro e lineare di certezze operative, dando conto ampiamente anche dei riferimenti normativi e delle più recenti innovazioni nelle politiche europee e nazionali circa la programmazione partecipata: sta a chi sia interessato a servirsene compiere le scelte ritenute più idonee per il miglioramento delle condizioni locali. Agli Amministratori, certamente, così come ai soggetti organizzati presenti nelle comunità: i modelli partecipativi sono tutti attivabili anche da loro, in termini di proposta non generica e particolareggiata alle Amministrazioni.

Presentiamo una selezione di “strumenti”, cioè di concrete modalità entro cui la P.A. e il privato sociale possono incontrarsi e cooperare. Abbiamo scelto, per ciascuna, una presentazione per quanto possibile breve e il rinvio a link o a documenti di esaustivo approfondimento allegati. E, nella parte finale, riportiamo una selezione emblematica di buone pratiche in corso in molte città e paesi, includendovi scelte politico-normative significative, compiute da Regioni e Comuni. Infine, indichiamo all’attenzione una serie di Soggetti pubblici e privati che, a proposito delle necessità di supporto e indirizzo alle Amministrazioni e alle comunità, possono esprimere, a nostro giudizio, la disponibilità a proporsi come “facilitatori” del percorso che Comuni e P.A. locali, anche associate, vorrebbero intraprendere.

Il documento presente si chiude con proposte alla Cabina di regia.

Riteniamo che siano, la nostra ricerca, la discussione e questo documento che ne sintetizza gli esiti, del tutto coerenti con gli obiettivi programmatici del Progetto nazionale CREAREE.

Soprattutto, che rappresentino il contributo di idee ed elaborazione che si chiedeva al nostro Gruppo di progetto.

Il coordinatore Francesco Nardone e il project manager Giulio Alfieri ringraziano sentitamente tutti i Componenti del Gruppo e le Amiche e gli Amici della Cabina di regia che hanno voluto seguire i nostri lavori.

Un ringraziamento particolare anche a chi, subendo pazientemente il nostro invito, ha fornito contributi su temi specifici alla stesura di questo documento finale:

Carmen Vitale, per il “perimetro legale” del rapporto pubblico-privato; Valeria Aniello, per il contributo sulle politiche di coesione e Terzo settore; Giorgio Nanni, per la sintesi descrittiva del Patto dei Sindaci; Federico Mento, per l’approfondimento sul Partenariato; Mara Cerquetti, per la ricerca delle best practices in corso nel privato sociale.

Ringraziamo Domenico Liotto per le puntuali informazioni sulle attività legislative più rilevanti della Regione Campania.

Infine un grazie particolare a Daniele Donati, che con tatto e competenza e quasi senza farlo notare ci ha guidati quando il percorso sembrava farsi più tortuoso e più scivoloso.

ASPETTI INTRODUTTIVI

STATO DEI RAPPORTI TRA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E SOGGETTI PRIVATI



Il rapporto pubblico privato ha mosso i primi passi nel secondo decennio del secolo, dopo qualche apparizione negli anni immediatamente precedenti.

È tuttora un rapporto debole, limitato a pochi territori del Paese, nella stragrande maggioranza dei casi nel Nord.

Le collaborazioni più significative per ampiezza o per valore economico presentano spesso caratteristiche univoche, ossia praticate da Privati di rilevanti dimensioni imprenditoriali o da Soggetti di consolidata esperienza organizzativa e diffusione sul territorio nazionale: Enti, Associazioni e Fondazioni del mondo cattolico ne sono un esempio.

L'aggiornamento a febbraio 2020 degli open data

Coesione, riferiti al ciclo di programmazione 2014-2020 delle politiche di coesione, mostra che P.A. e privati hanno concluso collaborazioni - nelle forme più diverse - in 4.800 casi di progetti finanziati (0,7% del totale), per un valore di 386 milioni di euro (0,4% dei finanziamenti complessivamente erogati).

La "collaborazione" crolla fino a livelli di assoluta marginalità nelle aree interne: su circa 900 comuni italiani interessati da forme di co-operazione tra pubblico e privati nelle politiche di coesione, solo 90 i comuni posti nelle aree interne e appena 12, tra questi, ricompresi nelle aree di progetto della SNAI - Strategia nazionale per le aree interne, al netto dei progetti nazionali, regionali, o interregionali a favore di tutti i comuni dell'area corrispondente. Nessuno tra i comuni del Mezzogiorno è presente.

Al di là delle evidenze inerenti alle politiche di coesione, non mancano altre esperienze di collaborazione in atto.

Ne presentiamo più avanti un elenco tutt'altro che esaustivo, scelto tra le migliori pratiche.

Tuttavia anch'esse non sono diffuse, seppure sono presenti a macchia di leopardo su tutti i territori. Sono il frutto frequentemente dell'attivazione di una cittadinanza attiva locale, con costituzione di cooperative di comunità e di altri soggetti afferenti il Terzo Settore e il mondo della cooperazione.

Le principali caratteristiche risiedono nella natura del processo costitutivo, di tipo bottom-up o comunque con iter collaborativo; nel livello locale della pubblica amministrazione che si attiva, spesso le Amministrazioni comunali e propri enti e società di scopo; nell'ambito, quindi, strettamente locale delle attività di interesse generale svolte.

L'attività culturale e il turismo culturale in particolare, il recupero produttivo di terreni incolti o confiscati, la solidarietà e l'accoglienza, i settori principali (non esaustivi) di impegno.

STATO DEI RAPPORTI TRA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E SOGGETTI PRIVATI

I.

Abbiamo focalizzato l'attenzione e le analisi sulle Regioni e sulla pubblica amministrazione locale (Comuni, Unioni di Comuni, Comunità Montane, ecc.) e, tra i privati, sui soggetti dell'economia sociale, O.E.S. (Associazioni, Fondazioni, Cooperative, Enti ecclesiastici, Cooperative sociali, Imprese sociali, come da classificazione in Istat-Euricse, Indagine sulle Organizzazioni dell'economia sociale italiane, 2020). Ciò senza escludere dall'ambito di riflessione né altre pubbliche amministrazioni, né gli altri soggetti privati.

Le Regioni, con il proprio ruolo istituzionale di indirizzo e coordinamento delle politiche e delle risorse, svolgono una funzione di primo piano nelle dinamiche di crescita dei territori, dei soggetti economici, della società. Una primazia crescente negli ultimi lustri, destinata a porsi quasi come assoluta in relazione all'enorme quantità di risorse derivanti dall'incremento dei Fondi strutturali e delle altre misure europee e da quelli del PNRR, che le Regioni gestiranno per quote rilevantissime.

Una programmazione inadeguata, l'individuazione errata delle priorità, una lettura insufficiente delle potenzialità o dei bisogni dei territori, o al contrario azioni efficaci, incidono in modo significativo sulla vita delle comunità, del sistema economico e sociale.

Per altro verso, il vincolo del metodo partecipativo posto dalla UE nella progettazione dell'uso delle risorse è destinato a modificare il modus con cui la Pubblica Amministrazione mediamente programma.

A livello nazionale e regionale, l'intreccio con la legislazione sul Terzo Settore, per esempio, apre prospettive di grande sviluppo della co-progettazione e, in generale, alla co-operazione, come evidenziamo in dettaglio più oltre.

Talune Amministrazioni regionali hanno già prodotto norme efficaci di attuazione e regolamentazione della materia, in relazione alla gestione dei beni comuni: il Lazio e la Toscana per prime.

La Campania ha formalmente espresso la disponibilità a concordare e finanziare progetti del terzo settore. Altre, sin qui, hanno privilegiato strumenti diversi di correlazione con i Soggetti dell'Economia sociale: il Friuli Venezia Giulia, che nel ciclo di programmazione appena concluso ha realizzato e finanziato molte centinaia di piccoli o medi progetti sociali con lo strumento del partenariato. Occorre che il novero delle Regioni che si dotano di una legislazione ad hoc e che adottino strumenti normativi già in essere si ampli e in tempi ragionevoli. Ciò nel contesto - o comunque con l'obiettivo - di un disegno strategico che guardi a tutte le forme possibili di supporto per gli amministratori e le comunità che operano nelle aree interne del Paese.

Si rileva infatti la necessità che le Amministrazioni regionali aggiornino l'analisi e l'azione sulle aree interne, prendendo definitivamente atto che esse recano problemi - e richiedono soluzioni - non omologabili in politiche di carattere generale; e che esse assumano un ruolo, fermi naturalmente gli altri istituzionalmente previsti, di supporto, di aiuto, in qualche modo "consulenziale" verso le amministrazioni più disagiate e meno organizzate.

II.

La più parte delle Amministrazioni comunali delle aree interne sperimenta una condizione di disorientamento - e talora di resa - di fronte alla complessità percepita come inestricabile degli atti, delle procedure, delle modalità per delineare piani di sviluppo e di rilancio dei propri territori; ovvero, laddove casi positivi in cui idee di rilancio esistano, sulle modalità di accesso ai finanziamenti pubblici indispensabili per la realizzazione, dall'individuazione delle fonti alla concreta scrittura e presentazione dei progetti.

Un fenomeno che certamente ingloba gran parte della dorsale appenninica e le aree di montagna, ma presente anche nei territori che declinano verso le zone di pianura e le aree costiere.

Pesano le difficoltà operative e organizzative delle Amministrazioni, il sottodimensionamento e l'età media elevata degli organici, la rarefazione di dirigenti e di segretari comunali, condivisi tra più comuni, le distanze dai centri maggiori che complicano la frequentazione di contatti e ambienti più dinamici.

Ma anche, fatte salve le eccezioni positive, competenze non sempre adeguate nelle cariche elettive, tendenze a difendere un frainteso "autonomismo" che lascia permanere la gravissima ed esiziale atomizzazione amministrativa dei territori interni, una cultura politica talora con tratti di autoreferenzialità che marginalizza le opportunità del "fare rete" così come il dialogo con le comunità locali e con i soggetti della rappresentanza.

Esiste tuttavia un nucleo di Amministrazioni proattive, ad oggi minoritario ma emblematico, capaci direttamente o attraverso supporti specialistici di individuare linee di sviluppo strategico locale, attuare progetti e impegnarsi nella ricerca delle fonti di finanziamento necessarie. Di norma è in questi Comuni che si determinano le maggiori occasioni di apertura al dialogo e di cooperazione con il tessuto civico e imprenditoriale locale, specialmente con soggetti del Terzo settore e del mondo della cooperazione. Il limite oggettivo che si rileva è che tali esperienze positive non producono - ovvero producono troppo lentamente - un effetto di propagazione nei territori circostanti. Non spetta forse alle Amministrazioni interessate comunicare le realizzazioni, ma si denotano spazi ampi di pubblicizzazione, una sorta di indicazione di "benchmark", per chi sia impegnato nel supporto allo sviluppo delle aree interne.

III.

È ragionevole indicare in circa 360-380.000 il numero attuale di Organizzazioni dell'economia sociale in Italia. Lo studio Istat-Euricse citato non permette però di ricavare alcuna indicazione sulla loro presenza nelle aree interne.

Un'indicazione di massima è ricavabile comparando gli esiti dello studio con quelli del ciclo di programmazione 2014-2020 delle politiche di coesione.

Ne emerge l'assoluta marginalità del numero di OES che abbiano visti finanziati propri progetti, presentati in proprio o in partnership, pubblico privata o tra privati: solo 5.500 le Organizzazioni beneficiarie, 1,5% del totale nazionale.

Nei comuni interni, l'esito è di circa 1.300 O.E.S. beneficiarie, di cui 260 nelle aree SNAI.

La metà dei casi afferisce a Organizzazioni attive nei comuni del Mezzogiorno.

Se la capacità di produrre progetti finanziabili può essere un indicatore di forza ideativa e organizzativa, è evidente la difficoltà complessiva delle OES e la limitatezza operativa, laddove le norme europee e nazionali che si sono succedute in questi anni, oltre che la legislazione specifica da parte di alcune Regioni, disegnano un quadro favorevole all'incremento, al rafforzamento e al supporto delle esperienze locali.

Sembra non del tutto commisurato ai risultati lo sforzo di supporto, comunicazione, formazione che le Associazioni di rappresentanza, in generale, dedicano alle molte O.E.S. che ad esse si riferiscono - e spesso dalle stesse Associazioni aiutate a nascere.

E, forse, vi è un tema relativo alla stessa fluidità della filiera che, dai livelli organizzativi superiori, arriva alla periferia, dove i terminali organizzativi restano troppo deboli. Poniamo queste questioni, in termini del tutto interlocutori e propositivi, con riferimento agli esiti delle politiche di coesione, in particolare alla marginalità delle O.E.S. che concorrono per l'acquisizione di finanziamenti.

Laddove, nelle organizzazioni riferibili al mondo cattolico, questa minore efficacia è più attenuata, anche grazie al dinamismo delle strutture diocesane.

Peraltro, l'esperienza di quanti si occupano di aree interne e le indicazioni che provengono dalle stesse Associazioni di rappresentanza, indicano una discreta presenza di piccole o minime O.E.S. sui territori, seppure non di rado con difficoltà di sopravvivenza, più accentuate nel Terzo settore e relativamente meno nelle imprese cooperative.

In questo contesto, insieme non positivo ma foriero di forte sviluppo futuro, si inseriscono successi locali, non di rado eccellenze assolute, frutto della collaborazione con le Istituzioni locali, di cui richiamiamo più avanti una prima selezione.

Come nel caso delle Amministrazioni comunali più dinamiche, le best practices, per il loro valore sociale e occupazionale e politico, possono ben rappresentare utili riferimenti per una vasta platea di altre realtà territoriali disponibili a innovare e a migliorare la vita delle comunità.



IL PERIMETRO LEGALE DEL RAPPORTO PUBBLICO-PRIVATO

LE OPPORTUNITÀ AMMESSE DALLA LEGGE

In termini preliminari, la cooperazione tra pubbliche amministrazioni e soggetti privati per lo svolgimento di attività di interesse generale può variare per l'intensità del coinvolgimento del privato, la tipologia delle attività svolte e la natura del soggetto privato (no profit o for profit). Le diverse variabili richiamate comportano implicazioni importanti sia rispetto al modello nel quale la cooperazione si inserisce che al relativo regime giuridico.

Si possono, in generale, individuare tre principali ipotesi: affidamento ad un soggetto privato di un bene da gestire (ad es. culturale); affidamento di un servizio pubblico o affidamento di attività materiali o strumentali rispetto alla gestione del servizio pubblico.

Il termine utilizzato è quello di "esternalizzazione", ad indicare genericamente il collocamento di alcune attività al di fuori dell'organizzazione pubblica trasversalmente nei diversi settori di amministrazione.

Diverse da quelle citate sono invece le ipotesi nelle quali la cooperazione pubblico- privato è da intendersi non come delega (affidamento) al privato di attività di competenza di una pubblica amministrazione, ma piuttosto come il risultato della volontà dell'amministrazione di condividere con un privato (no profit, cittadini singoli o associati) lo svolgimento di attività di interesse generale e che si traducono essenzialmente nella cura di beni comuni (spazi urbani, aree verdi immobili degradati o in disuso).

Così, se nel caso delle diverse forme di esternalizzazione le ragioni principali sono riconducibili all'esigenza di ridurre la sfera pubblica, per alleggerire gli oneri economici delle pubbliche amministrazioni e ottenere una maggiore efficienza ed economicità nell'esercizio di alcune attività, nel secondo caso l'idea di fondo è quella di attivare competenze e capacità di cui sono portatori i cittadini, secondo un modello paritario e pluralista che si richiama ai principi fondamentali della Costituzione (artt. 2, 3, 118)[1].

L'amministrazione condivisa presuppone, dunque, l'interesse pubblico come interesse comune all'apparato istituzionale e al cittadino, cui entrambi concorrono[2].

Ne deriva che la stessa individuazione degli interessi da perseguire (salvo quelli tassativamente indicati dal legislatore come di competenza riservata del "pubblico"), andrebbero "co-determinati" in ragione delle specifiche esigenze di un determinato contesto territoriale.

Sul piano degli strumenti giuridici occorre sottolineare che con riguardo all'esternalizzazione in ambito statale la normativa è stata sin dai primi anni '90 estremamente copiosa (per quanto spesso inapplicata).

Con riguardo ai diversi settori dell'azione amministrativa si sono susseguite norme tese a stimolare la collaborazione del privato con esiti non necessariamente brillanti e che di fatto hanno risentito di alcuni elementi di fragilità del sistema nel suo complesso: il primo legato al disinteresse del privato impresa per ambiti di mercato non attrattivi (il caso dei servizi aggiuntivi dei musei è emblematico); il secondo legato alla stessa ambiguità delle norme che non di rado sono risultate inadeguate a distinguere ruoli e responsabilità (del pubblico e del privato). Ne è derivato un quadro normativo farraginoso e di difficile interpretazione che ha spesso scoraggiato l'applicazione delle norme.

In ambito locale si è assistito invece per lo più a sperimentazioni "dal basso" che hanno poi trainato il legislatore, intervenuto a più riprese sulla disciplina dei servizi pubblici locali, diventata il riferimento normativo principale per le diverse forme di cooperazione pubblico privato in ambito locale (si v. ad es. il caso delle società pubbliche locali). Un fenomeno analogo si è registrato relativamente all'amministrazione condivisa concretizzatasi dapprima nei patti di solidarietà (contratti di diritto privato), che hanno poi trovato una cornice normativa (regolamentare) nel Regolamento Bologna, poi replicato in numerosi altri comuni (sul punto anche infra).

[1] G. ARENA, *Amministrazione e nuovo cittadino*, Riv. trim. dir. Pubbl., 1, 2017, 43 ss..

[2] *Ibidem*

In un contesto generale, improntato alla ricerca di forme sempre più efficaci e in grado di coniugare la flessibilità degli strumenti da un lato e certezza delle regole e dei rapporti giuridici dall'altro occorre richiamare alcune recenti innovazioni legislative rilevanti.

Un primo gruppo di disposizioni normative interessanti è contenuto nel Codice dei Contratti pubblici. In primo luogo, l'art. 151 co.3, ai sensi del quale: «per assicurare la fruizione del patrimonio culturale della Nazione e favorire altresì la ricerca scientifica applicata alla tutela (lo Stato, le regioni e gli enti territoriali possono, con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente), attivare forme speciali di partenariato con enti e organismi pubblici e con soggetti privati, dirette a consentire il recupero, il restauro, la manutenzione programmata, la gestione, l'apertura alla pubblica fruizione e la valorizzazione di beni culturali immobili, attraverso procedure semplificate di individuazione del partner privato analoghe o ulteriori rispetto a quelle previste dal comma 1.. »

L'art. 151, co. 3 diventa, dunque, il contenitore in cui possono confluire forme di partenariato c.d. convenzionale, ma anche forme più strutturate (cabine di regia, tavoli tecnici, ecc.) e potrebbe risultare utile a definire l'intervento dei privati in una fase preliminare relativa

alla definizione dei contenuti della cooperazione oltre che della loro attuazione.

I principali elementi di novità derivano, infatti, da un lato, dall'estensione dell'ambito di applicazione oggettivo (interventi diretti a consentire il recupero, il restauro, la manutenzione programmata, la gestione, l'apertura alla pubblica fruizione e la valorizzazione di beni culturali immobili) e soggettivo (enti, organismi pubblici o soggetti privati) e, dall'altro, dalle procedure di scelta del partner privato (semplificate secondo lo stesso modello pensato per le sponsorizzazioni).

Ciò risponde all'esigenza di superare la rigidità che caratterizza in particolare i modelli di valorizzazione tipizzati dal Codice dei beni culturali (concessioni e affidamenti di servizi aggiuntivi), che mal si prestano ad inquadrare i progetti di rigenerazione culturale relative a patrimonio culturale minore o in disuso o degradato^[3].

L'introduzione della norma sul partenariato speciale (speciale rispetto alle ordinarie forme di partenariato disciplinate nel Codice dei contratti pubblici) è dunque espressione del favor del legislatore per l'istituto della collaborazione tra pubblico e privato,

[3] C. Vitale, *Rigenerare per valorizzare. La rigenerazione urbana gentile e la riduzione delle disuguaglianze*, Aedon, 2, 2021.

espresso attraverso una semplificazione delle procedure e del quadro normativo di riferimento, (come avvenuto per quanto riguarda il contratto di sponsorizzazione, di cui sempre all'art. 151), che dovrebbe agire come incentivo per le amministrazioni a ricorrere con risultati efficaci a simili strumenti.

Per altro verso, l'art. 151, co. 3, si candida verosimilmente a superare le tradizionali dicotomie (tutela/valorizzazione; programmazione/gestione) per interpretare l'esigenza di flessibilità del settore (nelle pagine che seguono si darà conto di alcune interessanti esperienze applicative).

Sempre nel Codice dei Contratti pubblici occorre richiamare le norme in materia di baratto amministrativo e di interventi di sussidiarietà orizzontale).

L'art. 189, co. 2, d. lgs. n. 50/2016, dedicato agli interventi di sussidiarietà orizzontale, prevede che gruppi di cittadini hanno la facoltà di formulare agli enti territoriali competenti, indicandone costi e mezzi di finanziamento, proposte operative di pronta fattibilità "per la realizzazione di opere di interesse locale". Tali interventi possono anche avere ad oggetto immobili "sottoposti a tutela storico-artistica", previa acquisizione di pareri o autorizzazioni richieste dalla legge e, in particolare, dal Codice dei beni culturali.

Ancora, l'art. 190 in tema di baratto amministrativo esplicitamente si richiama a contratti che disciplinano interventi anche di recupero e riuso di immobili inutilizzati per iniziative di interesse generale, o la valorizzazione di spazi pubblici mediante iniziative di tipo culturale.

Le due ultime disposizioni citate, assieme all'art. 151, co.3, per quanto concerne gli interventi in materia di fruizione e valorizzazione del patrimonio culturale diventano, dunque, la cornice normativa statale all'interno della quale inserire anche i patti di solidarietà di cui si è detto a proposito dell'amministrazione condivisa.

Per altro verso, occorre richiamare la recente ridefinizione dei contorni fino ad ora nebulosi della categoria del Terzo settore, ad opera del riformato Codice del Terzo settore (d.lgs. n. 117/2017), (come interpretato secondo le linee guida emanate con d.m. 72/2021), che comporta l'eliminazione del divieto per i soggetti coinvolti nella co-programmazione dei bisogni da soddisfare, e risorse disponibili e nella co-progettazione degli interventi in concreto da realizzare (art. 55) di risultare poi affidatari di specifici interventi (art. 56).

L'art. 55 del Codice del Terzo settore individua, infatti, una forma di partenariato pubblico privato "aperta" rispetto ai contenuti e alle procedure, ma al tempo stesso "chiusa" ai soggetti non riconducibili agli enti del Terzo settore come definiti dall'art. 4.

L'art. 55 del Codice del Terzo settore si qualifica come la principale attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, nella misura in cui codifica una nuova forma di programmazione e progettazione "condivisa" delle attività di interesse generale (art. 5), che evidentemente è cosa diversa rispetto al semplice affidamento all'esterno di alcune attività tipico delle norme del Codice dei beni culturali in materia di valorizzazione.

Sempre con riferimento al Codice del Terzo settore occorre infine citare l'art. 71, co. 3, che consente agli enti del Terzo settore di ottenere in concessione, a canone agevolato, beni culturali immobili pubblici, per la realizzazione delle proprie finalità istituzionali e contestualmente per la realizzazione di interventi di recupero e riqualificazione finalizzati allo svolgimento delle attività di interesse generale di cui all'art. 5 del Codice. Il panorama degli strumenti giuridici attraverso i quali definire forme di cooperazione pubblico privato si presenta dunque ampio e variegato. Alle norme generali richiamate occorre aggiungere quelle di carattere settoriale (Codice dei beni culturali, ad es.),

il cui contenuto viene re-interpretato alla luce dei successivi testi normativi (Codice dei contratti pubblici e Codice del Terzo settore).

Con particolare riguardo alle aree interne la valorizzazione del patrimonio culturale, indicata tra i pilastri fondamentali della SNAI rappresenta un tema cruciale proprio in considerazione delle specificità di quelle aree (spopolamento e abbandono, fragilità idrogeologica rilevante patrimonio culturale diffuso) rispetto al quale le comunità e le amministrazioni pubbliche di quei territori sono chiamate a misurarsi. Una più efficace valorizzazione del patrimonio culturale, specie attraverso la rigenerazione e riqualificazione di aree e immobili degradati e in disuso, rappresenta un obiettivo centrale in termini di miglioramento della qualità della vita delle comunità nei territori marginali, oltre che di sviluppo economico, specie per le connessioni sempre crescenti con il tema della promozione di un turismo lento ed esperienziale.

In termini generali, del resto, il miglioramento della qualità dei servizi pubblici e delle infrastrutture fondamentali (istruzione, mobilità, salute, welfare locale, comunicazioni, energia, spazi verdi, luoghi della socialità) sono indicate tra le condizioni per liberare il potenziale di questi territori e raggiungere gli obiettivi di sviluppo sostenibile (Rapporto ASvis 2020, I territori e lo sviluppo sostenibile).

I DIVIETI ASSOLUTI

L'Ente locale, invece, è tenuto all'esercizio esclusivo delle "funzioni fondamentali".

Queste possono essere individuate ed elencate con riferimento alla classificazione delle spese, divise per "Missioni" e "Programmi", previste dalla normativa sul nuovo bilancio armonizzato (Allegato 14 del D.Lgs. 118/11, modificato dal D.Lgs. 126/2014).

Missioni quali i "servizi istituzionali generali e di gestione",

"l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale", e così via.

Per comodità di esposizione, rinviando all'allegato "Classificazione delle spese (Missioni e Programmi) previste dalla normativa sul Nuovo Bilancio armonizzato (Allegato 14 del D.Lgs. 118/11 modificato dal d.lgs 126/2014)", dove vengono riportate tutte le Missioni e tutti i Programmi che formano, nel complesso, le attività e i servizi non assoggettabili a forme di "condivisione" tra pubblico e privato.

POLITICHE DI COESIONE E TERZO SETTORE

Qualcosa è sostanzialmente cambiato nel rapporto tra pubblica amministrazione e il terzo settore con la recente sentenza della Corte Costituzionale 131/2020 (in aggiunta al Decreto “Semplificazioni” 76/2020): si è aperto un fronte collaborativo tra pubbliche amministrazioni e i soggetti di terzo settore. Fino a quel momento considerato come un soggetto da coinvolgere nei processi partecipativi e partenariali nell'utilizzo dei fondi pubblici, il terzo settore è diventato un soggetto “alla pari” dell'ente pubblico che può affiancarlo nei processi di co-programmazione degli interventi e in quelli successivi di co-progettazione. Molte Regioni, in conseguenza, stanno preparando linee guida alla co-programmazione e co-progettazione per favorire tale collaborazione in modo corretto, sia quando è in gioco la gestione di fondi europei, sia quando si tratti di risorse nazionali.

Le procedure di selezione prima dei suddetti cambiamenti normativi, avvenivano nella maniera classica che prevedeva una programmazione autonoma a cura dell'amministrazione e la costruzione di un filtro per la selezione degli attori degli interventi.

Oggi, invece, l'amministrazione che prende atto, a titolo di esempio, di un fabbisogno di assistenza domiciliare agli anziani ha oggi due procedure diverse da attivare: la prima classica di “acquisto” di una prestazione dal mercato contro pagamento di corrispettivo. La prestazione viene, cioè, programmata dalla stessa amministrazione ed è finalizzata all'acquisto in un certo numero di ore di assistenza domiciliare. Nelle procedure basate sulla competizione classica, il cui sostrato giuridico è il d. lgs 50/2016 cioè il “Codice di contratti pubblici”, l'obiettivo dell'amministrazione è acquistare le prestazioni individuate da un fornitore alle migliori condizioni di mercato.

Nel secondo caso, invece, a fronte del fabbisogno rilevato, l'amministrazione può attuare, in alternativa, una strategia sussidiaria collaborativa, promuovendo un concorso di forze e soggetti diversi che contribuiscono a co-programmare le azioni necessarie.

Nel caso delle procedure collaborative, invece, il cui sostrato giuridico trova il suo core nella legge 241/1990, l'obiettivo è progettare al meglio il sistema di sostegno attraverso il coinvolgimento di risorse e soggetti con finalità compatibili ed analoghe che possono contribuire sia alla co-programmazione del servizio che alla successiva co-progettazione dei singoli interventi.

Le procedure, in entrambi i casi, sono sempre di evidenza pubblica. La co-programmazione e la coprogettazione non rappresentano, infatti, un **escamotage** per ovviare alla trasparenza delle procedure.

Nella pratica collaborativa vi è, difatti, una fase di evidenza pubblica prevista; in questo caso, però, l'avviso pubblico che deve rispondere ai bisogni individuati non contiene il dettaglio delle azioni da realizzare ma si ferma allo stadio della individuazione del bisogno e del contesto e della definizione generica della modalità di intervento: le azioni sono frutto proprio della coprogettazione tra enti pubblici e terzo settore.

Ciò contribuisce, appunto, a scongiurare la soluzione di continuità tra il momento della definizione degli interventi (attraverso la condivisione) e il momento della gestione (che coinvolgerà la stessa tipologia di soggetti che hanno contribuito a co-progettarli).

È evidente che quanto più l'amministrazione seleziona nella procedura collaborativa soggetti che lavorano nell'ottica dell'interesse pubblico, tanto più la coprogettazione dispiega le sue potenzialità.

Tali pratiche collaborative perderebbero i loro punti di forza, infatti, se il coinvolgimento del terzo settore fosse a scopo solo dell'interesse singolo, non orientato al miglioramento del servizio. Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha recentemente approvato con decreto del 31 marzo 2020 delle Linee Guida sugli istituti collaborativi tra enti pubblici e terzo settore che, ugualmente, hanno avuto una forte incidenza sulla programmazione delle Regioni grazie al chiarimento delle modalità collaborative e ai principi ispiratori.

Nell'ambito delle Linee guida viene anche sottolineato come il raggio di azione del Terzo settore si sia ampliato già dal decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, e successive modificazioni e integrazioni, recante il Codice del Terzo settore "CTS";

qui all' art. 55 viene segnato un punto di svolta: mentre in passato la coprogettazione era limitata all'ambito dei servizi sociali, oggi il ricorso è applicabile a tutto il catalogo delle attività degli enti di terzo settore e la collaborazione, inoltre, può avvenire anche nei casi in cui non vi sia innovatività e sperimentali dell'intervento pubblico. Gli istituti della co-programmazione e co-progettazione, inoltre, si applicano non solo a Regioni e Enti locali ma all'intera Pubblica amministrazione (quindi anche Università, Camere di commercio etc.).

L'ente di terzo settore, così, si colloca oggi, a tutti gli effetti, su un gradino più alto degli altri soggetti privatistici, in virtù del fatto che persegue un interesse comune, ed è stato messo in un rapporto paritetico rispetto alla Pubblica Amministrazione che lo chiama a collaborare nel perseguire l'interesse generale.

Nell'ambito delle politiche di coesione 2021-27, il Fondo sociale europeo (e in piccola parte il Fondo europeo di sviluppo regionale), coinvolgono questi soggetti, soprattutto, ma non solo, sugli obiettivi di inclusione attiva e all'accesso a servizi sociali, educativi, sanitari di qualità previsti dall'Obiettivo di Policy 4.

Queste policy non sempre sono riuscite in passato a selezionare gli attori migliori nell'ambito del terzo settore attraverso le procedure tradizionali e in questo tipo di interventi rivolti alle persone, vi è ampio consenso sulla circostanza che l'attore dell'intervento è determinante per il suo successo.

In realtà uno dei punti di riflessione sull'attuazione del Fondo sociale europeo è stato la "distanza" tra ciò che prevede la programmazione e ciò che effettivamente viene realizzato, con riferimento alla lunga filiera dei soggetti che dal programmatore-attore si snodano fino ai destinatari ultimi degli interventi.

Occorre anche dire che sui temi del Fondo sociale europeo, la contaminazione tra politiche europee e politiche ordinarie su questi temi è molto spinta e la personalizzazione dei servizi risulta essere un elemento di successo decisivo.

Molti interventi richiedono, infatti, in quest'ambito, un approccio multidimensionale e integrato e dunque una presa in carico complessa (politiche sociali, del lavoro, abitative, sanitarie etc.), una particolare vicinanza al destinatario e, inoltre, una rete di soggetti diversi che cooperano (es. centri per l'impiego, servizi territoriali, enti del terzo settore etc.).

Il fondo sociale europeo, in molti casi, rispetto alle risorse ordinarie, consente di travalicare i limiti dell'azione ordinaria, laddove individuati con un'azione ordinaria non capace di promuovere progetti innovativi.

Ministeri e Regioni gestiscono direttamente le risorse dei fondi europei; le Regioni in buona parte le ripartiscono agli enti sotto-ordinati (ambiti sociali territoriali) attraverso piani sociali regionali, conservandone una parte per attuare direttamente progetti a titolarità regionale.

È anche da dire che l'intervento pubblico nel tradizionale alveo delle politiche europee e nazionali a finalità sociale non può essere ricondotto al solo attore istituzionale, cioè la pubblica amministrazione; è necessario che convivano una pluralità di attori della società civile e del territorio. Progressivamente alla riduzione della capacità del settore pubblico di farsi carico del welfare sociale, si è assistito negli ultimi anni ad una progettualità dal basso da parte di nuovi soggetti (terzo settore e altri) che hanno affiancato l'attore pubblico, in tutte le aree del Paese, che hanno voluto potenziare gli interventi nell'ottica della sussidiarietà.

Il perseguimento dell'uno o dell'altra opzione dipende dai casi e non è l'unica modalità di coinvolgimento del terzo settore.

I soggetti di terzo settore hanno, infine, varie altre rilevanti modalità per essere coinvolti nella programmazione, attuazione e valutazione delle policy: occorre ricordare, infatti, che le politiche europee incoraggiano il ricorso al partenariato in tutte le fasi di gestione dei fondi, e che è sollecitata la partecipazione ai Tavoli di varia natura presso le amministrazioni di riferimento, o anche la partecipazione ai Comitati di sorveglianza con ruolo consultivo o anche con ruolo più determinante (a seconda anche delle regole che ciascuna Regione si dà).

Il tema del coinvolgimento a vario titolo delle energie del terzo settore non è, infine, solo un tema delle aree interne, dove pure si sono sperimentati in primis metodi partecipativi e condivisi di programmazione degli interventi, ma un tema che concerne tutte le politiche in cui il terzo settore ha competenze, su tutti i territori dove si rilevano fragilità e, dunque, anche quelli urbani o metropolitani in cui il senso di comunità può essere maggiormente rarefatto e, in generale, dove la vicinanza al cittadino e alle sue fragilità viene meglio compresa e presa in carico dai migliori soggetti coinvolti dalle pubbliche amministrazioni.

STRUMENTI PER LA COOPERAZIONE PUBBLICO-PRIVATA NELLE AREE INTERNE DEL PAESE

L'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA



Abbiamo introdotto "l'amministrazione condivisa" nel capitolo precedente, così come abbiamo già accennato alla legislazione in materia delle Regioni Lazio e Toscana.

È ora opportuno esaminare questo ottimo strumento con maggiore dettaglio.

Con il termine "amministrazione condivisa" si definisce un "modulo organizzativo attuativo del principio di sussidiarietà orizzontale, che si esprime attraverso una sequenza - non necessariamente fissa - che vede come unico punto ricorrente quello dei "patti di collaborazione"^[4]. Dunque, il modello di attuazione del principio della sussidiarietà orizzontale sancito dall'art. 118, comma 4, della nostra Costituzione.

[4] Dott.ssa Carmen Vitale, Università di Macerata

La sequenza ideale dell'amministrazione condivisa è riassumibile in:

- o Legge regionale
- o Regolamento comunale
- o Patto di collaborazione

In sintesi: laddove esista una legislazione regionale sui beni comuni, come nelle regioni sopra indicate, l'intera materia risulta dotata delle linee guida che permettono alle Amministrazioni Comunali di adottare i regolamenti per la promozione condivisa dei beni comuni stessi.

Fondamento, perno centrale ineludibile dell'attuazione locale di iniziative condivise per la cura, la gestione, la rigenerazione di beni pubblici è il "patto di collaborazione" tra l'Amministrazione pubblica e i cittadini attivi, siano essi singoli soggetti, ovvero soggetti organizzati in qualsivoglia forma (Comitati di cittadini, soggetti del Terzo settore, della cooperazione e, in generale, cittadini riuniti in formazioni sociali o imprenditoriali, comprese le associazioni di rappresentanza della cittadinanza attiva e del mondo del lavoro e delle imprese).

Di fatto, l'atto inclusivo che favorisce e semplifica il dialogo e la cooperazione della cittadinanza attiva con l'Ente locale e i suoi dirigenti, in materia di recupero e promozione dei beni pubblici, su un piano paritario.

Di nuovo in estrema sintesi, si distinguono due tipi di "patti", in funzione della rilevanza dei beni oggetto dell'attività condivisa e della tipologia di intervento proposto:

- quelli ordinari, quali, per esempio, la gestione di un parco comunale, attività di piccola manutenzione, attività culturali, iniziative volte all'aggregazione sociale e così via, sempre di modesta entità e in base a proposte aderenti a un modello ideato dal Comune;
- i patti complessi, PPPS (partenariato "speciale" secondo la definizione del Codice degli Appalti), caratterizzati da interventi di cura su beni di valore storico o culturale e con impiego di risorse economiche rilevanti.

In questi casi, le proposte possono essere richieste dal Comune, ovvero pervenire dai cittadini.

Rinviamo alla raccolta delle leggi regionali e al materiale esplicativo allegato per ogni approfondimento.

Resta però in evasa la questione di percorribilità e adozione dell'importante strumento dell'amministrazione condivisa, per gli Amministratori e i cittadini attivi, a partire dalle O.E.S., in tutti i casi ove manchi la legislazione regionale, ad oggi la casistica più diffusa.

È possibile che i Comuni (delle aree interne, nello specifico) nelle regioni che ad oggi non hanno legiferato in materia, si dotino di un regolamento legittimo, che permetta comunque di avviare esperienze di amministrazione condivisa attraverso i successivi patti di collaborazione? Senza ragionevolmente rischiare dunque, giova ripeterlo, la sanzione di illegittimità da parte degli Organi di controllo?

La risposta è positiva.

Presentiamo in Appendice il “Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e Amministrazioni per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni urbani”, redatto dall’Associazione Labsus a beneficio, per l’appunto, degli amministratori e dei cittadini in tutti i casi in cui si rinverano le lacune normative regionali.

Per gli amministratori è dunque un documento/invito ad adottarlo o seguirne le linee per l’adozione del regolamento comunale; ed è strumento per la cittadinanza e le sue varie riunioni sociali ed economiche, per favorirne la partecipazione attiva, dialogando con le Amministrazioni per l’adozione di un regolamento circa la cura, la gestione e la rigenerazione dei beni pubblici.

Il “Regolamento” che presentiamo in Appendice, oltre che redatto e verificato da giuristi ed esperti dell’Associazione Labsus – associazione nota nel Paese, di sicuri affidamento e competenza, è stato ulteriormente validato nel suo impianto giuridico dai giuristi amministrativisti componenti del Gruppo di progetto estensore del presente documento finale.

Il Regolamento è dunque uno strumento sicuro, o più correttamente ragionevolmente sicuro in ordine alla legittimità, completo in ogni aspetto da regolare, “pronto all’adozione” già così come esso si presenta, applicato ormai da anni dalle Amministrazioni locali e adatto a ipotesi di patti ordinari o complessi, in aree interne come nelle altre aree del Paese.

IL PARTENARIATO

Negli ultimi anni, una serie di innovazioni in ambito giuridico hanno offerto nuove opportunità agli interventi che afferiscono al concetto di innovazione sociale^[5]. Si tratta di un corpus di norme non uniforme, in parte oggetto di una più puntuale interpretazione, talvolta in attesa dell'emanazione della regolamentazione secondaria che ne consente la piena implementazione. Tra questi dispositivi, in primo luogo, è opportuno segnalare quanto previsto dagli articoli 55 e 56 del Decreto Legislativo 3 luglio 2017 "Codice del Terzo Settore". In particolare, la norma prevede che le amministrazioni pubbliche, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, trasparenza, efficacia-efficienza, assicurino il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione e accreditamento.

[5] Per innovazione sociale si intende "lo sviluppo e l'implementazione di nuove idee (prodotti, servizi e modelli) in grado di rispondere ai bisogni sociali e di creare nuove relazioni sociali o collaborazioni. Si tratta di nuove risposte a istanze sociali particolarmente urgenti in grado di influenzare i processi di interazione sociale. L'innovazione sociale ha l'obiettivo di accrescere il benessere sociale. Le innovazioni sociali sono innovazioni che sono "sociali" sia nei fini che nei mezzi" (European Commission, 2013a - p. 6).

Alla luce dell'impianto normativo, le PA possono, da un lato, ingaggiare gli Enti del Terzo Settore sia nei processi di individuazione dei bisogni e definizione delle risposte più adeguate, dall'altro, realizzare, attraverso la co-progettazione, iniziative specifiche che vadano ad intervenire su quei bisogni.

Se, in un primo momento, la Giurisprudenza ha proposto un'interpretazione piuttosto restrittiva della norma, più di recente sono emersi pronunciamenti favorevoli al ricorso all'istituto della co-progettazione, offrendo una nuova prospettiva nella costruzione delle relazioni tra Enti del Terzo Settore (<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2020&numero=131>). Al medesimo tempo, il Codice contempla la possibilità di stabilire meccanismi collaborativi attraverso la stipula di apposite convenzioni finalizzate allo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale, se più favorevoli rispetto al ricorso al mercato. Un'ulteriore rilevante innovazione amministrativa è rappresentata dall'introduzione del Decreto legislativo 18 aprile 2016 "Codice degli appalti".

In particolare, all'interno del nuovo assetto di norme proposto dal codice, è contemplata la possibilità di ricorrere al partenariato per l'innovazione, in base all'articolo. Le PA possono ricorrere ai partenariati per l'innovazione nelle ipotesi in cui l'esigenza di sviluppare prodotti, servizi o lavori innovativi e di acquistare successivamente le forniture, i servizi o i lavori che ne risultano non può, in base a una motivata determinazione, essere soddisfatta ricorrendo a soluzioni già disponibili sul mercato. In tal senso, ragionando nell'ambito di processi di innovazione sociale, rispetto ai quali non esistono soluzioni consolidate nell'ambito del mercato, è ipotizzabile che le stazioni appaltanti possano ricorrere a questo strumento. Al medesimo tempo, il partenariato per l'innovazione è strutturato in fasi successive secondo la sequenza delle fasi del processo di ricerca e di innovazione, che può comprendere la fabbricazione dei prodotti o la prestazione dei servizi o la realizzazione dei lavori.

Il partenariato per l'innovazione fissa obiettivi intermedi che le parti devono raggiungere e prevede il pagamento della remunerazione mediante congrue rate. In base a questi obiettivi, l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore può decidere, dopo ogni fase, di risolvere il partenariato per l'innovazione o, nel caso di un partenariato con più operatori,

di ridurre il numero degli operatori risolvendo singoli contratti, a condizione che essa abbia indicato nei documenti di gara tali possibilità e le condizioni per avvalersene. A seguito dell'introduzione del codice, alcune Amministrazioni hanno timidamente iniziato ad utilizzare il partenariato per l'innovazione.

Nell'ambito delle politiche sociali, tra le prime sperimentazioni di partenariato per l'innovazione si segnala l'esperienza del Comune di Pordenone che, nel 2017, ha indetto una procedura ai sensi dell'articolo 65 finalizzata alla realizzazione di un servizio integrato socio-educativo e di sviluppo di comunità.

L'espletazione dell'avviso ha avuto una durata piuttosto lunga, non dissimile tuttavia da altre procedure con importi simili a quello previsto nel caso di Pordenone. Possiamo ipotizzare, una volta sciolti i dubbi interpretativi, che sia gli articoli 55 e 56 del Codice del Terzo Settore sia l'articolo 65 del Codice degli Appalti possano rappresentare strumenti adeguati per definire modalità di ingaggi nella realizzazione di interventi di innovazione sociale. Naturalmente, favorire l'acquisizione di questi strumenti da parte della PA sarà determinante per garantirne l'adozione, in particolare promuovere una diversa visione dello strumento amministrativo, non più fine, come spesso accaduto, ma mezzo per perseguire il bene comune.

IL PATTO DEI SINDACI

Ulteriore, ottimo strumento di rilancio delle aree interne in chiave di politiche partecipative è il Patto dei Sindaci, che oggi vede l'adesione massiccia di Comuni di tutta Europa e di altri continenti.

La tabella che segue (fonte: Commissione Europea) dà conto dell'enorme successo che il Patto riscontra anche in Italia.



Fattori chiave del successo sono, senza alcun dubbio: la governance “bottom-up” (partecipativa), il modello di cooperazione multilivello e la flessibilità dell'azione, conformata ai diversi contesti territoriali.

Il “Patto dei Sindaci” fu promosso nel 2008 dalla Commissione Europea, al fine di incentivare gli Enti locali ad assumere un ruolo da protagonista nella riduzione delle emissioni di anidride carbonica.

I firmatari del “patto”, su base volontaria, si impegnavano a raggiungere e superare gli obiettivi comunitari su clima ed energia. Nel 2015, agli originari obiettivi del Patto, furono aggiunti quelli stabiliti dall'iniziativa Mayors Adapt, promossa anch'essa dalla Commissione, nel 2014, e concentrata sull'adattamento al cambiamento climatico, sullo sviluppo e nell'attuazione di strategie locali di adattamento.

L'iniziativa del nuovo Patto dei Sindaci per il Clima & l'Energia ha obiettivi ambiziosi: le città firmatarie si impegnano a sostenere attivamente l'attuazione dell'obiettivo comunitario di riduzione del 40% delle emissioni di gas serra entro il 2030, e concordano di adottare un approccio integrato per la mitigazione e l'adattamento al cambiamento climatico e per garantire l'accesso a un'energia sicura, sostenibile ed accessibile a tutti.

Al fine di tradurre il loro impegno politico in misure e progetti pratici, i Firmatari del Patto s'impegnano a presentare, entro due anni dalla data di adesione (delibera del Consiglio comunale), un Piano d'Azione per l'Energia Sostenibile e il Clima (PAESC) che indichi le azioni chiave che intendono intraprendere.

Per la definizione del Piano, tale da traguardare gli obiettivi che il Patto dei Sindaci richiede, la sola azione virtuosa del Comune in genere non è sufficiente: anche a voler prescindere dalle scarse risorse finanziarie disponibili, infatti, e ammettendo la capacità di intervenire sul suo patrimonio, (immobili, terreni, parco auto, ecc.), gli effetti di riduzione di CO2 resterebbero marginali, come è noto.

Occorre un concerto di sforzi.

La Commissione Europea permette ai Comuni di avviare dei percorsi "partecipati", coinvolgendo tutti gli stakeholder nei vari settori strategici del Piano di Azione per l'Energia Sostenibile e il Clima (PAESC), promuovendo così nuove strategie collaborative (win-win), tese a raggiungere gli obiettivi di riduzione e a migliorare il metabolismo urbano delle città.

In questo modo, gli Enti locali possono attivare e attirare imprese, terzo settore e cittadini, creando delle vere e proprie community per la sostenibilità ed il clima.

Ciò è ancora più necessario nelle aree interne, dove le risorse a disposizione sono senza dubbio scarse ma a fronte, spesso, di un capitale naturale assai ricco e variegato che apre a innumerevoli scelte qualificanti - o a un mix di scelte qualificanti - per la determinazione degli obiettivi da includere nel Piano d'azione.

La stessa commissione europea prevede, allo scopo, il ruolo di "sostenitore", individuando tali soggetti nelle associazioni di enti locali e regionali, nelle reti, nelle agenzie tematiche locali e regionali, nelle associazioni senza scopo di lucro (le O.E.S.), ecc., purché i "sostenitori" abbiano capacità di promuovere il Patto dei Sindaci e di mobilitare e sostenere i propri membri e/o le amministrazioni locali per raggiungere gli obiettivi del Patto stesso.

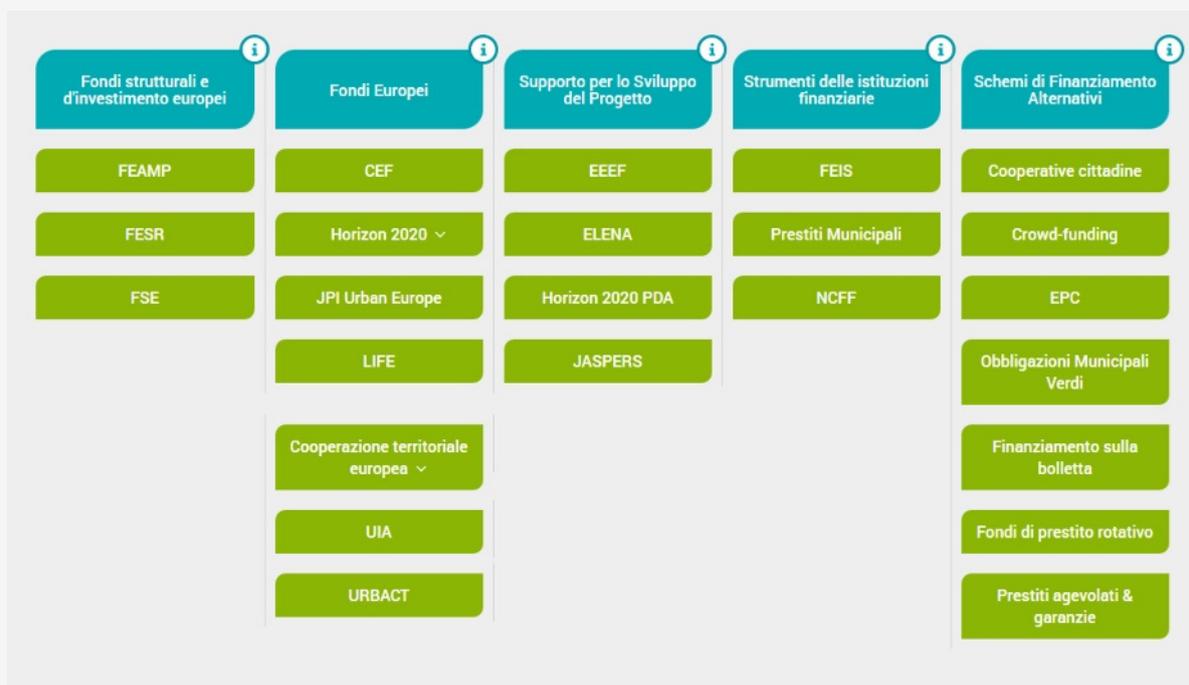
I sostenitori agiscono sui propri territori e settori di competenza (ad esempio energia, ambiente, acqua, aria) e a diversi livelli amministrativi (ad esempio, europeo, nazionale, regionale o locale) per promuovere l'iniziativa del Patto dei Sindaci e sostenere i loro firmatari, ma anche per fornire consulenza adeguata ai firmatari e per identificare sinergie con le iniziative esistenti.

In questo senso, è evidente come l'adesione al Patto dei Sindaci possa essere abbinata anche ad accordi e progettualità che l'Ente locale avviasse con uno o più dei "Soggetti facilitatori" che presentiamo più avanti.

Sembra corretto affermare che il coinvolgimento degli stakeholder è il punto di inizio per ottenere il cambiamento del comportamento, che deve andare di pari passo con le azioni tecniche previste dal Piano d'azione, il PAESC.

Considerato che gli obiettivi dell’iniziativa coincidono con le strategie adottate a livello comunitario e nazionale e con le richieste dell’opinione pubblica globale oltre che delle istituzioni internazionali, nel corso degli anni sono stati previsti diversi filoni di finanziamento.

Una sommaria sintesi estratta proprio dal sito del Patto dei sindaci (www.pattodeisindaci.eu) è riportata di seguito e dà conto della vastissima pluralità di fonti di finanziamento a cui il Piano d’azione o singoli suoi obiettivi possono accedere:



Inoltre, molte attività coerenti con il PAESC sono finanziabili all'interno del PNRR (piano nazionale di ripresa e resilienza) italiano, a partire dalle green communities e energy communities.

Il PAESC, si concentra su due temi centrali, oltre che sull'efficienza energetica e di incremento dell'uso delle fonti rinnovabili:

1. la mitigazione - la riduzione delle emissioni di CO2 (decarbonizzazione dei territori);
2. l'adattamento - la riduzione dei rischi legati ai cambiamenti climatici.

Tra le misure di mitigazione, il Patto che il Comune deve elaborare deve prevedere interventi inclusi nei seguenti settori:

- Edilizia: nuove costruzioni, nuovi insediamenti, riqualificazioni e ristrutturazioni significative;
- Infrastrutture urbane;
- Trasporti e mobilità urbana;
- Partecipazione dei cittadini;
- Comportamento energetico intelligente di cittadini, consumatori e imprese;
- Pianificazione territoriale;
- Generazione locale di energia

Per quanto riguarda le misure di adattamento, esse sono necessarie per rafforzare la resilienza dei sistemisociali ed economici dagli effetti negativi dei cambiamenti climatici.

Ma l'adattamento offre anche opportunità.

Un'azione di adattamento efficace è in grado di ridurre i costi complessivi dei danni, risparmiare risorse naturali e umane e stimolare la rigenerazione economica.

C'è ampio spazio, in particolare, per i soggetti del Terzo settore anche nel Patto PAESC.

Da una parte, essi possono collaborare con i firmatari, dall'altra promuovere l'iniziativa tra i comuni e le istituzioni che non hanno ancora aderito.

In entrambe i casi, partendo dai limiti precedentemente espressi, relativamente al raggiungimento degli obiettivi così ambiziosi, gli enti del terzo settore possono promuovere la nascita e la crescita di nuovi soggetti "facilitatori" e "catalizzatori" di processi virtuosi evidenziando e valorizzando il ruolo delle comunità (<https://www.pattodeisindaci.eu/piani-e-azioni/buone-pratiche.html>).



IL CROWDFUNDING CIVICO



Il crowdfunding civico (“raccolta di fondi”, in italiano) è uno strumento molto interessante, come vedremo, che ha visto crescere il proprio uso via via che si diffondeva l’accesso a Internet dei cittadini.

Il crowdfunding, inoltre, è un tipico strumento di attivazione civica “dal basso”, cioè a partire dalle comunità, per il finanziamento di iniziative, capace di attagliarsi perfettamente anche alle piccole realtà locali, dunque del tutto attivabile con semplicità nelle aree interne.

In breve, una Pubblica Amministrazione, in genere un’Amministrazione comunale o altro ente locale, seleziona con un avviso pubblico uno o più progetti – piccoli progetti presentati da Soggetti “no profit”, O.E.S. - di carattere sociale, o culturale, o di rifunzionalizzazione del patrimonio immobiliare, o di recupero del territorio: le tematiche possono essere quanto più varie, in relazione alle priorità o alla “lettura” dei bisogni e opportunità locali da parte dell’Ente.

Nel bando, l’Amministrazione sceglie una piattaforma specifica di crowdfunding tra le molte presenti in rete, quali per esempio “Produzioni dal Basso”, piattaforma italiana di crowdfunding e social innovation, <https://www.produzionidalbasso.com/>, o “Ginger Crowdfunding”: sulla piattaforma saranno caricati i progetti selezionati.

L’Amministrazione si impegna, nell’avviso pubblico, a co-finanziare i progetti che raggiungeranno una quota prestabilita di finanziamenti dai cittadini e dalle formazioni sociali, attraverso la stessa piattaforma. In genere la quota minima viene fissata nel 40-50% del valore totale stimato.

Al conseguimento della soglia, il Comune versa l’ulteriore quota e si avvia il processo di implementazione e realizzazione del progetto, in collaborazione tra i soggetti proponenti – che lo realizzeranno - e la P.A.

La quota a carico del Comune è finanziata dal PON Metro, misura 3.3.1, ossia da fondi strutturali europei.

Come accennato, nell’uso del crowdfunding i progetti sono semplici, di facile o non complessa attuazione, tipicamente a misura dei cittadini che si organizzano per gestire un bene o servizio di utilità generale.

I finanziamenti, a giudicare dalle esperienze in atto, sono importi modesti, erogati senza attesa di un lucro futuro, da molti soggetti. Una vera e propria solidarietà di comunità. E, come è evidente, lo strumento diviene un mezzo per operare insieme con la comunità nei Comuni o Unioni di Comuni o Comunità Montane con scarsi mezzi finanziari a disposizione. Inoltre, rispetto allo schema generale che abbiamo illustrato, la stessa definizione preliminare degli obiettivi da trarre dagli avvisi a cura dell'Amministrazione può divenire occasione di co-progettazione tra Terzo settore o altri soggetti e P.A.

Il crowdfunding civico ha un carattere di versatilità e adattamento che ne permette un "abbinamento" con altri strumenti di cooperazione pubblico privata.

L'esempio più cogente sembra essere l'uso della raccolta di fondi nell'ambito dei patti di collaborazione, di cui all'amministrazione condivisa già trattata.

Diviene in quel caso lo strumento per finanziare gli esiti del partenariato pubblico privato, posti i limiti che i regolamenti comunali pongono alla Pubblica Amministrazione nel finanziamento diretto dei patti di collaborazione con i Soggetti del privato sociale, a norma del dettato del Codice degli Appalti sul punto.

Sembra dunque potersi prospettare un futuro di sviluppo del civic crowdfunding, un nuovo paradigma nel modello di partecipazione, fondato su strutture di financial modelling in evoluzione, sulla rete, sull'incremento sia della volontà sia delle opportunità di partecipazione della cittadinanza attiva, sull'apertura sempre maggiore della P.A. alla co-progettazione.

Riportiamo, per un approfondimento sui casi concreti, i link di alcune iniziative di crowdfunding civico in atto a:

Milano:

<https://youtu.be/L5q24KXPCgY>

Venezia:

<https://youtu.be/YIq2IrlJ6nU>

Südtirol - Alto Adige:

<https://www.crowdfunding.cloud/it/crowdfunding-s%C3%BCdtirol-alto-adige-568.asp>

I SOGGETTI FACILITATORI DEL RAPPORTO PUBBLICO-PRIVATO

Abbiamo rilevato, nella sezione introduttiva, le difficoltà, le perplessità, finanche l'incapacità degli Amministratori locali delle aree interne nel definire e attivare idee progettuali, insieme con le ulteriori difficoltà rappresentate dalla ricerca di fonti di finanziamento.

In effetti tali difficoltà operative, che finiscono per relegare nell'immobilità ogni aspirazione all'agire, sono non di rado riscontrabili anche tra i Soggetti locali dell'economia sociale, così che l'incontro virtuoso tra P.A. e comunità organizzate resta precluso, o comunque improduttivo di esiti utili al territorio.

Per tentare di disincagliare queste circostanze limitative del dialogo produttivo e della cooperazione pubblico privato, abbiamo ritenuto necessario valutare se esistano e possano essere coinvolti Soggetti che - per comunanza di intenti - fungano da sprone, indirizzo e supporto, eventualmente anche finanziario, ai territori.

Senza dubbio i CRU regionali Unipol possono essere ricompresi in questo particolarissimo novero. Come dimostrano tanti casi concreti in atto, la loro missione e la composizione, aperta ai soggetti più significativi della società civile, alla rappresentanza del mondo economico e del lavoro, determina concrete possibilità di interagire

con tutti i soggetti di ciascuna area territoriale, promuovendo informazione, formazione e idee, fino a mettere a disposizione - è il caso di SCS Consulting S.p.a. - professionisti dell'elaborazione progettuale, della ricerca di fonti di finanziamento, dell'accompagnamento alle conseguenti istanze.

Tuttavia sarebbe irrealistico immaginare che quel ruolo possa essere esaustivo, vista la molteplicità, la varietà e la vastità dei problemi delle aree interne del Paese. La nostra riflessione ha portato all'individuazione dei soggetti, pubblici e privati, che elenchiamo di seguito, riportando in rapida sintesi le motivazioni che ci spingono a consigliarne il contatto e l'intesa.

a) CDP - Cassa Depositi e Prestiti

Il Piano industriale 2019-2021 ha ampliato le attività di finanziamento, ricomprendendo, in particolare, i servizi di advisory alla P.A. e la promozione di progetti in ambito energetico, digitale e sociale. Restano finanziate le aree a supporto dei giovani e delle PMI, oltre ai tradizionali interventi per opere infrastrutturali.

Entro queste aree, assumono rilievo i fondi per finanziare anche i progetti inerenti i territori interni, quali quelli per le aree terremotate dell'Italia centrale.

Alla funzione di Soggetto erogatore di finanziamenti, CDP aggiunge quella di supporto e consulenza alle pubbliche amministrazioni.

Si viene così a concretizzare la possibilità di elaborazione progettuale assistita e vigilata direttamente da chi decide l'ammissibilità del supporto finanziario.

Occorre verificare dunque se Cassa Depositi e Prestiti, sui territori interni, sia disponibile ad accompagnare la definizione di piani strategici di sviluppo - anche privilegiando eventualmente forme di associazione di scopo tra Comuni, o Unioni di Comuni o Comunità Montane - e a promuovere e coordinare specifiche progettualità frutto di co-progettazione pubblico privato, con particolare riferimento alle O.E.S., riservandosi di finanziare le proposte migliori.

b) Invitalia

L'Agenzia sta vivendo un momento di grande vivacità ideativa e propositiva: ha messo a punto vari fondi per finanziare la ripresa delle aree interne, da misure per la promozione dell'auto-imprenditorialità, alle agevolazioni per le start-up, all'attrazione di investimenti delle imprese, le PMI in particolare. Progetti sorretti da finanziamenti ad alta percentuale di copertura del fabbisogno di avviamento, anche con quote significative a fondo perduto, con redimibilità a durata sufficientemente lunga nel tempo.

Negli ultimi anni ha avviato la scelta di promuovere sui territori l'informazione sui programmi predisposti e la sollecitazione all'adesione, attraverso l'impegno e la presenza diretta e coinvolgendo i soggetti pubblici e privati locali più rilevanti, quali Enti Locali, Istituti di credito, Fondazioni e Associazioni. Contatti informali hanno portato a recuperare una prima disponibilità dell'Agenzia a promuovere le occasioni di incontro tra P.A. e privati, con particolare riguardo alle O.E.S., in quanto attività del tutto coerenti con i propri programmi istituzionali.

c) ANCI

L'Associazione è capillarmente presente in quasi tutti i Comuni italiani ed ha una fitta rete organizzativa distribuita fino ai livelli regionali e articolazioni tematiche con presidi anche subregionali. Specifico e noto l'impegno per il rilancio delle aree interne. Un'intesa con ANCI permette di moltiplicare le opportunità di promozione delle idee e delle proposte circa il ricorso più frequente a momenti di co-operazione con i privati e con le realtà organizzate dell'economia sociale; non da ultimo, l'informazione sugli strumenti operativi che agevolano e danno concretezza all'incontro con le O.E.S., tuttora poco conosciuti nei comuni minori.

d) ALI

L'Associazione, ex Lega delle Autonomie Locali, vanta circa 2500 aderenti, non solo Comuni ma anche Province, Comunità Montane e Regioni.

È impegnata in un'intensa attività di programmi e servizi a supporto degli Enti aderenti e in iniziative che ne consolidino visibilità e prestigio. Negli stessi termini indicati per ANCI, può essere un ulteriore partner prezioso del Progetto CREAREE nell'opera di sprone e di supporto verso le P.A. delle aree interne, per contribuire all'incremento della prassi di rapporto operativo con le comunità e le formazioni sociali ed economiche locali.

Primi contatti informali ne hanno raccolto la disponibilità.

e) D.A.R. - Dipartimento per gli Affari Regionali presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri

Abbiamo valutato la possibilità di coinvolgere anche il Dipartimento in una richiesta di supporto al programma del Progetto CREAREE. In questo caso, il supporto potrebbe sostanziarsi in una informazione sui programmi del Dipartimento a favore delle aree interne regionali, provando a condividere, nelle forme da valutare, eventuali iniziative che promuovano la pratica del rapporto pubblico privato.

f) Dipartimento della Funzione Pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri

Il Dipartimento di Funzione Pubblica viene a trovarsi in una posizione peculiare “mista” tra “facilitatore” o “accompagnatore” per le Amministrazioni locali e portatore di un significativo strumento di supporto ai piccoli comuni recentemente rifinanziato.

Funzione Pubblica da qualche anno propone avvisi per la manifestazione di interesse, riservata ai piccoli Comuni, circa il “Progetto rafforzamento della capacità amministrativa dei piccoli Comuni” (<http://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/21-05-2020/avviso-manifestazione-dinteresse-rivolto-ai-comuni-con-meno-di-5000>).

Il Progetto promuove la modernizzazione del sistema amministrativo con riferimento agli aspetti gestionali, organizzativi, di semplificazione e digitalizzazione di processi e servizi verso cittadini e imprese (e-government), il rafforzamento della trasparenza e della partecipazione civica attraverso lo sviluppo e la diffusione dei dati pubblici (open government), nonché la ridefinizione del sistema di governance multilivello delle politiche di investimento pubblico.

Il Comune o le aggregazioni di Comuni interessati vengono accompagnati nella definizione del piano di intervento, delle modalità di attuazione e nell'individuazione delle risorse finanziarie necessarie.

Infine, ammesso a finanziamento il piano, si procede con l'implementazione, dove gli Enti locali sono seguiti e coordinati da “Centri di competenza nazionale” individuati ad hoc.

Il nostro interesse deriva dalla considerazione che questa iniziativa, innovando necessariamente i processi e rendendoli aperti al coinvolgimento della cittadinanza (open government), eleva o può elevare le opportunità di rapporti pubblico privato.

Le finalità dell'iniziativa e quelle del **Progetto CREAREE** sembrano procedere in parallelo.

Un confronto con il Dipartimento può tentare di esplorare punti di contatto e di collaborazione sui territori, quali – solo a mo' di esempi - l'opera di sensibilizzazione delle Amministrazioni che i CRU Unipol e le Associazioni componenti possono svolgere, ovvero il collegamento tra questi temi e le azioni messe in campo da altri “facilitatori”, in particolare quelli istituzionali che abbiamo richiamato, a supporto e garanzia di migliore implementazione dei progetti individuati.

g) Organizzazioni e Associazioni di rappresentanza.

In tema di facilitazione e supporto alle realtà locali, non può non essere considerato il ruolo di queste Associazioni.

Sono già molto impegnate con progetti e idee, abbiamo introdotto come, su alcune questioni, possano migliorare l'azione.

I CRU Unipol, in particolare, come ogni altro partner del Progetto CREAREE, possono essere investiti del compito di condivisione con le Associazioni di rappresentanza degli esiti e degli obiettivi del Progetto.

Le Associazioni sono già impegnate nei progetti locali parte integrante del Progetto nazionale. Occorre, ci sembra, estenderne la partecipazione ai molti altri che possono essere individuati e ideati, a partire dalle conclusioni a cui il nostro Gruppo di progetto e tutti gli altri Gruppi sono pervenuti.

LE BUONE PRATICHE: ESPERIENZE IN CORSO NELLE COMUNITÀ LOCALI E SCELTE POLITICO-NORMATIVE SIGNIFICATIVE

BUONE PRATICHE DI GESTIONE CONDIVISA



Entro il contesto di rapporti pubblico-privati in essere, che, come abbiamo riportato poco sopra, evidenzia una cultura della partecipazione tuttora debole e una casistica di attività in incremento ma non ancora particolarmente diffusa, non mancano eccezioni da considerare pienamente come best practices, in generale.

Ne presentiamo una breve ma, riteniamo, significativa selezione, che qui ci limitiamo a richiamare ma che riportiamo con maggiore grado di informazione in allegato:

- la gestione pubblico-privata del sistema museale della Valle Sabbia, accompagnata dalla somministrazione all'intera comunità di un questionario ad hoc per la realizzazione di una mappa di comunità. A cura della Comunità Montana e del Sistema museale della Valle Sabbia (nell'ambito del progetto "Valli resilienti" della Fondazione Cariplo);

- la cooperativa di comunità "Linfa" in Val Trompia e Valle Sabbia per semplificare la vita quotidiana di residenti e turisti attraverso la creazione di un collegamento tra le varie attività commerciali e di servizio presenti sul territorio;
 - la cooperativa di comunità "Farmidabile" a Favara, per il recupero della cittadina dall'abbandono, dalla presenza di latitanti mafiosi e dall'abusivismo, con la rigenerazione e la promozione turistica del centro storico;
 - la cooperativa di comunità "Identità e bellezza" a Sciacca, per il rafforzamento del turismo esperienziale caratterizzato dal coinvolgimento dei cittadini, la loro connessione al progetto (ad oggi sono coinvolti 5000 operatori locali) e il supporto nella valorizzazione, tutela e promozione del patrimonio artistico, storico e culturale della città;
 - la "Alleanza per la cultura", patto pubblico-privato promosso dalla Fondazione Brescia Musei, con interessantissime forme di crowdfunding;
 - il partenariato tra il Parco archeologico dei Campi Flegrei e "ATI Macellum" per la gestione del sito archeologico omonimo di Pozzuoli e con "ATS StaMirabilis" per la gestione del sito Piscina Mirabilis di Bacoli;
 - "Big City Life", il progetto di riqualificazione urbana, sociale e culturale del quartiere periferico Tormarancia a Roma;
 - la cooperativa sociale "La Paranza" di Napoli, rione Sanità, per la riscoperta delle catacombe e la gestione del flusso turistico che si è generato. Insieme con la Fondazione "San Gennaro Onlus", che raccoglie e stabilizza le realtà simili che operano in città e l'Associazione "Cooperazione San Gennaro", a cui aderiscono i soggetti del terzo settore operanti nel rione Sanità;
 - il Partenariato speciale pubblico privato per la valorizzazione del Teatro comunale "Lucio Dalla" di Manfredonia, con la Cooperativa "La Bottega degli Apocrifi" e su sua proposta, quale evoluzione della pluriennale concessione in comodato d'uso del Teatro alla stessa Cooperativa.
- Sarebbe utile uno studio che approfondisca la presenza di eventuali elementi qualificanti di successo che abbiano caratteristiche di ripetibilità altrove.
- È appena il caso di sottolineare che la metà delle esperienze richiamate si situano nelle aree interne del Paese.

AMMINISTRAZIONI REGIONALI

Si va estendendo il novero delle Pubbliche Amministrazioni che scelgono di rafforzare le opportunità di connubio pubblico-privato, intervenendo con norme e delibere, anche innovative, su una gamma diversificata di opzioni pubblico-private.

Abbiamo già accennato alla legislazione in materia di beni pubblici della Regione Toscana (<https://www.consiglio.regione.toscana.it/upload/10/CM33/affari/testo4399.pdf>)

e della Regione Lazio (<https://www.consiglio.regione.lazio.it/consiglio-regionale/?vw=leggiregionalidetail&id=9360&sv=vigente>).

Ma altre Regioni, in modi e con strumenti diversi, si orientano verso la creazione di opportunità maggiori di partenariato. È il caso del Friuli Venezia Giulia, a proposito dell'adozione dello strumento del partenariato che abbiamo presentato, con il risultato di molte centinaia di progetti sociali finanziati con fondi delle politiche di coesione negli ultimi anni, esempio anch'essi di efficacia della co-progettazione con Soggetti dell'economia sociale.

Si aggiunge al novero la Regione Campania, con la scelta recente di innovare i bandi finalizzati all'acquisizione di progetti dai Comuni per la rifunzionalizzazione di beni confiscati alla criminalità organizzata e assegnati ai comuni stessi.

Non siamo ancora alla co-programmazione ma il passo in avanti va registrato.

La Regione muta le prassi pluriennali del processo che, a partire dagli avvisi pubblici, si conclude con il finanziamento ai Comuni dei progetti più meritevoli.

La nuova tipologia di avviso pubblico conferma - da un lato - l'obbligo di progetti per il riuso dei beni confiscati, oltre che per scopi istituzionali, per attività sociali quali l'accoglienza, servizi sociali di comunità, centri ludici, spazi verdi attrezzati, o attività produttive, agricoltura sociale, ecc.; dall'altro lato, però, *"tramite procedura di evidenza pubblica (...), l'ente proponente dovrà individuare il soggetto gestore prima dell'erogazione del saldo, pena la revoca del finanziamento e il recupero delle somme erogate."*

Infine, last but not least, notiamo che la scelta della Regione produrrà, verosimilmente, l'accelerazione dell'iter realizzativo delle idee finanziate: la dilatazione dei tempi che intercorrono tra finanziamento ed esecuzione - frutto della frequente tendenza ad operare per step separati, a detrimento di un disegno complessivo preliminare - è un male in effetti non solo campano, ma di quasi tutte le aree del Paese.

Tra le scelte più significative delle Amministrazioni regionali in tema di coinvolgimento delle comunità, segnaliamo, per concludere, l'iniziativa programmatica della Regione Lazio "Sportelli Europa", per il suo valore e per l'opportunità di riadattamento in altre realtà regionali.

L'iniziativa non attiene direttamente al tema del rapporto pubblico privato; piuttosto, tende a far crescere l'informazione pubblica sull'accesso alle molteplici possibilità di finanziamento connesse ai Fondi strutturali europei e alle risorse nazionali, compresa la pubblicizzazione dei bandi regionali, attraverso un partenariato socio economico, attivato da Comuni e Associazioni.

In armonia con la legislazione sui beni comuni, e in generale con le opportunità a favore delle O.E.S., si rivolge in particolare alle Amministrazioni e alle comunità meno attrezzate.

Il progetto ha visto la creazione nei centri principali non capoluoghi di provincia di una serie di "sportelli", presidiati da personale tecnico regionale, che offrono una pluralità di servizi, dall'informazione sui meccanismi di accesso a bandi e Fondi, alla consulenza specifica sulle opportunità di finanziamento di un progetto predefinito, fino - in sintesi - all'accompagnamento alla redazione di specifici progetti ideati da Amministrazioni locali e privati, comprese le opportunità di co-progettazione e co-programmazione. Inoltre, facendo riferimento operativo a questi "sportelli", nei centri minori, in accordo con ANCI, la Regione ha progettato (e ha avviato l'apertura) di circa 50 "punti Europa", che possono essere gestiti anche dalle stesse Amministrazioni, o da privati, Associazioni, enti del Terzo settore, ecc., previo convenzionamento con la Regione stessa. Il disegno strategico è la distribuzione in ogni comune della Regione del servizio di informazione e approfondimento. Per i piccoli Comuni, si suggerisce, tra l'altro, la creazione di "punti Europa" intercomunali.

La delibera regionale, di cui al link https://www.lazioeuropa.it/files/190805/dgr_561_del_30luglio2019.pdf, prevede inoltre lo stanziamento di risorse per l'effettuazione di corsi di specializzazione/approfondimento/aggiornamento del personale che gestisce gli "sportelli Europa", così da garantire maggiore efficienza e preparazione nell'erogazione dei servizi.

AMMINISTRAZIONI LOCALI

Cresce il novero delle città che promuovono il rapporto pubblico privato con delibere ad hoc, quali Torino, Milano, Genova, Firenze, Caserta, Bari, Siracusa e centinaia di altri centri, metropolitani e non. Non si tratta, quasi mai, di centri urbani posti nelle aree interne, a riconferma delle difficoltà, smarrimento, titubanze di tali Amministrazioni.

Tuttavia, con l'elencazione di questi casi diffusi a macchia di leopardo lungo l'intera estensione del Paese e facilmente rintracciabili in rete, tentiamo di invitare Amministrazioni e comunità a migliorare la conoscenza di quanto accade negli altri centri.

Fuori da irrealistiche considerazioni di difficoltà realizzative correlate alle dimensioni dei territori, guardare "oltre confine" può essere di supporto o sprone per avviare sperimentazioni, per "dar gambe" anche nelle aree interne alle tante e variegate opportunità di co-operazione con le comunità locali. Focalizziamo l'attenzione, tra tanti casi, sulle scelte politiche specifiche del comune di Bologna, che riteniamo, senza esclusività, rappresentative della volontà politica

di coinvolgere i cittadini attivamente, unita alla capacità ideativa e programmatoria delle modalità. Oltre ad aver prodotto già nel 2014 il Regolamento per la cura, gestione e rigenerazione dei beni comuni, attuando il regolamento messo a punto dall'Associazione Labsus, come abbiamo visto, e che ha dato luogo a un'estesa serie di patti di collaborazione,

(<http://partecipa.comune.bologna.it/beni-comuni>) il Comune ha messo a punto una soluzione innovativa di affidamento temporaneo di immobili dismessi, tema di grande attualità anche nelle aree interne, attraverso lo strumento, noto e semplice, della "convenzione".

Destinatari sono i privati che presentino progetti di recupero funzionale di immobili dismessi, anche di proprietà non comunale. Condizione essenziale dei progetti è, tra le altre, la presenza obbligatoria di una proposta di "confronto con il territorio (comunità insediata, altri attori coinvolti per competenza e relazione con l'immobile e il contesto territoriale, Quartiere di riferimento)", che sembra richiamarsi, per qualche verso, alla necessità di coinvolgimento degli stakeholder territoriali del "Patto dei Sindaci" (strumento che introdurremo più avanti).

CONCLUSIONI

Il documento elaborato dal gruppo di lavoro P. A. vuole essere un contributo, certamente non esaustivo né tantomeno sistemico, al dibattito in atto nel Paese sull'importanza dei territori interni e sulla necessità di iniziative politiche strategiche di rilancio degli stessi.

La panoramica fin qui condotta sugli strumenti giuridico- amministrativi, sulla definizione di un perimetro di collaborazione tra Privato sociale e Pubblico, sulle buone pratiche adottate in Italia e sulle policies innovative e credibili, è frutto di un approccio multidisciplinare e orientato ad affrontare il tema nella sua oggettiva complessità.

L'idea centrale del progetto CREAREE riguarda il modo in cui oggi cambia la vivibilità nei singoli territori, dove per vivibilità intendiamo le diverse modalità di emersione dell'equilibrio tra uomo, ambiente e risorse economiche. La ricerca riguarda in sintesi un equilibrio spesso descritto con il termine sostenibilità.

L'effetto di marginalizzazione ed esclusione dai processi di sviluppo economico-industriale di molte aree, per lo più di carattere montano-rurale, con le conseguenze a noi note del progressivo impoverimento e abbandono delle stesse, deve oggi rappresentare l'occasione per un nuovo concetto di sviluppo.

Le aree relegate ai margini da un processo globale che esclude i territori dalla dimensione dello sviluppo possiedono in realtà tutte le prerogative e le risorse per nuovi equilibri dove sperimentare modi innovativi di ripensare e ri-abitare il territorio.

Essi non si caratterizzano per la concentrazione di risorse pesanti, né per l'edificazione intensiva, bensì attraverso nuovi processi di polarizzazione: "nodi" di interscambio sociale, culturale e quindi economico.

La marginalità investe anche la Pubblica Amministrazione dei territori interni, alle prese oggi con problemi strutturali, che il gruppo di progetto ha esaminato e evidenziato, di carenza di organico, fragilità amministrativa e finanziaria, incapacità di connessione alle istituzioni regionali e nazionali, carenza di infrastrutture materiali e immateriali.

È l'Italia dei "vuoti", come scrive giustamente Riabitare l'Italia: del declino demografico, dello spopolamento e dell'abbandono edilizio, del degrado e della scomparsa di servizi pubblici vitali, la scuola, il presidio sanitario, i servizi essenziali. È l'Italia degli ampi divari di cittadinanza.

La frustrazione ulteriore è che a questa crisi insediativa corrisponde poi un elemento paradossale: sulle spalle dell'Italia interna pesano i destini dell'equilibrio ambientale dell'intero paese: dissesto idrogeologico, biodiversità, energie rinnovabili, risorse idriche e agro forestali, importanza della qualità del cibo e del contesto naturale, culturale e paesaggistico.



In considerazione di queste premesse, consideriamo utile rivolgere proposte per l'immediato futuro alla **Cabina di Regia** del Progetto CreAree, nella convinzione che il Progetto possa esprimere con forza la necessità di contrastare i fenomeni disgreganti ed esprimere le linee guida seguenti, soprattutto in rapporto alla P. A.:

1. Definire in tempi brevi un **Programma Integrato Aree Interne**, una innovativa **Agenda Politica** che affronti con forza il tema dello sviluppo sostenibile e non imitativo dei territori in modo sistemico. Le iniziative normative e amministrative frammentate ed isolate rischiano di creare ulteriori divari territoriali. L'approccio, per richiamare un concetto espresso dal grande Manlio Rossi Doria, deve essere quello dell'Osso (aree interne) e Polpa (aree costiere) che si tengono insieme reciprocamente.

2. Farsi carico propositivo di un grande **Piano di Infrastrutturazione** delle aree fragili, da un piano per la viabilità secondaria fino alla infrastrutturazione digitale delle scuole, dei borghi e dei comuni.

3. Promuovere la conoscenza degli aspetti dottrinali e operativi affrontati dal Gruppo di Lavoro relativamente alle **aree di agibilità della sussidiarietà orizzontale**, nonché promuovere la conoscenza delle **buone pratiche** adottate dalla P. A. italiana in tema di cooperazione tra Privato Sociale e Pubblico,

proprio nell'ottica di rafforzare l'iniziativa del Privato laddove il pubblico è fragilissimo.

4. Farsi carico di proporre **modelli virtuosi** di supporto giuridico, amministrativo, comunicativo alla P.A. dei territori interni, nella piena consapevolezza delle difficoltà strutturali ma anche delle aspettative importanti generate nel paese.

5. Porre al centro del dibattito un'**analisi seria e critica** sulle politiche di coesione 2014/2020 e sui piani PNRR e nuova programmazione in corso di definizione.

6. Avviare una estesa **promozione istituzionale del Progetto** e delle sue finalità: in primis, gli interlocutori istituzionali già individuati dal Gruppo e altri individuabili, Invitalia, CDP, Agenzia per la Coesione, Ministero per il Sud, Dipartimento Affari Regionali. Con alcuni di essi l'interlocuzione è già avviata.

7. Individuare proposte innovative, come per esempio l'attivazione sui territori di veri e propri **Laboratori di Innovazione Territoriale (L.I.T.)**, il cui fine è quello di aggregare le energie di operatori locali che possiedano le caratteristiche di innovatori sociali, utilizzando cioè la dimensione del "laboratorio" come luogo in grado di stimolare, attraverso esperti facilitatori, la contaminazione di esperienze positive,

lo scambio e la generazione di idee creative finalizzate a progettare "modelli collaborativi" per la produzione di valore condiviso: ossia, capaci di aumentare l'efficienza della P.A. locale e la competitività delle imprese e, in parallelo, di migliorare il benessere e l'attrattività dei territori nei quali le imprese operano. Sperimentare quindi luoghi di interazione, intesa come rete di scambio, comunicazione, servizi, che agisca in un contesto di grande qualità ambientale e paesaggistica, ed è finalizzata alla messa in relazione dei sistemi e all'attivazione di nuove sinergie sociali e culturali.

Consideriamo prioritario che la **Cabina di Regia** di Crearee assuma perciò in definitiva come obiettivo:

- orientare lo sviluppo per una **comunità intelligente**;
- consentire **nuove forme di partecipazione attiva** che possono essere singole o associate;
- promozione di **reti di valorizzazione della creatività** dei talenti locali;
- progettare applicazioni intelligenti a servizio di una **"bio-città"**;

- **promuovere “luoghi” intelligenti** in grado di esprimere creatività, idee, progetti, accompagnamento e start-up;

- avviare un processo costante di **formazione delle classi dirigenti locali** e orientarle ad un approccio originale al tema dello sviluppo territoriale.

Secondo Rosabeth Moss Kanter (docente di Business alla Harvard University) il territorio e le città dell'economia globale dovranno assumere sempre più le seguenti caratteristiche:

- *Città e territori abili pensatori (capacità di generare idee);*

- *Città e territori promotori di creatività (competenza per trasformare le idee in innovazione);*

- *Città e territori abili comunicanti.*

L'interazione di questi tre ambiti è fondamentale per orientare i sistemi locali verso una governance dello sviluppo orientata alla sostenibilità ambientale e sociale.

Si afferma un concetto dunque fondamentale di città e territori connessi o sconnessi al sistema globale. Essi rappresentano in maniera ineludibile una risposta essenziale e alternativa ai processi di desertificazione sociale.

Un laboratorio di innovazione territoriale strumento per l'affermazione e il consolidamento di una “biocittà” e “bio-territorio” intelligente è ulteriormente rafforzato dalle seguenti considerazioni:

a. Dal radicale mutamento del rapporto, avvenuto in questi anni, tra creatività (picchi individuali) e innovazione (adozione collettiva);

b. L'interazione tra creatività e innovazione è diventata decisiva e propedeutica a qualunque strategia di sviluppo;

c. Nelle società della globalizzazione cresce il numero degli “ideatori” e diminuiscono i clonatori - imitatori.

La strategia che proponiamo alla Cabina di regia di adottare è fondata sulla convinzione che solo grazie alla complementarità tra **ricerca ed azione**, si possono pensare e creare strumenti efficaci in grado di partire dalle particolarità delle differenze territoriali per arrivare a promuovere il bene comune.