

**al cuore
Dell'ammi-
-nistrazione
CONDIVISA**

LABSUS

**RAPPORTO
2023**

SULL'AMMINISTRAZIONE
CONDIVISA
DEI BENI COMUNI

**AL CUORE
DELL'AMMINISTRAZIONE
CONDIVISA**

HANNO CONTRIBUITO ALLA COSTRUZIONE DEL RAPPORTO COME AUTORI:

Fabio Giglioni	Professore ordinario di diritto amministrativo Università La Sapienza
Lucio Casalini	Assegnista di ricerca
Giuseppe Marletta	Dottorando
Chiara Mari	Ricercatrice di Diritto amministrativo
Riccardo Stupazzini	Dottorando
Felice Scalvini	Presidente onorario Assifero
Pasquale Bonasora	Presidente di Labsus
Gregorio Arena	Fondatore di Labsus e già professore ordinario di Diritto amministrativo nell'Università di Trento
Alessandra Valastro	Docente di Politiche partecipative e pratiche narrative, Università di Perugia
Barbara Paggetti	Segreteria dell'Ente Bilaterale del Turismo Toscano per la Valdichiana e la Val d'Orcia ed ex assessore Politiche sociali del Comune di Città della Pieve
Chiara Gallo	Psicologa
Cristina Burini	Assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale, Università Milano-Bicocca
Mariateresa Contaldo	Community Maker e Componente del C.d.A Cooperativa "Legami di Comunità" – BR

Il glossario che troverete a margine di ogni capitolo provengono da "Voci in Comune - Le parole chiave dell'amministrazione condivisa" il nostro rapporto del 2018, le cui definizioni sono state riviste e aggiornate per questo volume.



INDICE

INDICE

INDICE

CREDITI E RINGRAZIAMENTI	03
INDICE	05
L'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA COME MODELLO GENERALE DI FABIO GIGLIONI	06
PATTI, PERSONE E CITTÀ DI LUCIO CASALINI	10
L'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA COME MODELLO PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE DI GIUSEPPE MARLETTA	12
L'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA MODELLO PER LE COMUNITÀ ENERGETICHE DI CHIARA MARI	16
L'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA DEI RISCHI NELLE FRAGILITÀ DEL TERRITORIO NAZIONALE DI RICCARDO STUPAZZINI	18
L'ART. 55, OLTRE L'ART. 55 DEL CODICE DEL TERZO SETTORE DI FELICE SCALVINI	22
IL VALORE DELLA COPROGETTAZIONE CONDIVISA DI PASQUALE BONASORA	24
UN DECALOGO PER I "ROMANI ATTIVI" DI GREGORIO ARENA	28
STORIE DI PATTI DI ALESSANDRA VALASTRO	32
STORIA DI BARBARA	35
STORIA DI CHIARA	37
STORIA DI CRISTINA	39
STORIA DI MARIATERESA	40
SCHIZZI DELLA VICEPRESIDENTE	42
EVENTI LABSUS	44
CHI SIAMO	46

L'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA DEI RISCHI NELLE FRAGILITÀ DEL TERRITORIO NAZIONALE

di Riccardo Stupazzini

Gli eventi calamitosi dell'ultimo anno hanno ancora una volta mostrato il volto delle fragilità del territorio nazionale. La complessa ricerca di risposte rispetto ad una tale problematica strutturale presuppone in primo luogo la piena cognizione di un concetto a ciò intimamente connesso, ossia quello di rischio. Sebbene non vi sia un'unanimità definitiva, il rischio può comunque intendersi come quella misura degli effetti attesi derivanti dai possibili eventi avversi, risultante da un insieme di variabili, ossia dalla pericolosità, dall'esposizione, dalla vulnerabilità. A queste ultime si aggiungerebbe anche la capacità, da intendere come quella combinazione di punti di forza, attributi e risorse disponibili all'interno di un'organizzazione, di una comunità o di sistema sociale funzionali alla protezione dall'evento calamitoso.

A ben osservare, la capacità non rappresenta comunque una grandezza sconosciuta alla realtà di Labsus. Come a più riprese ricordato, infatti, la promozione del modello di amministrazione condivisa si fonda sull'antropologia positiva per cui le persone non sono portatrici solo di bisogni ma anche di capacità e che tali capacità siano messe a disposizione della comunità per contribuire a fornire risposte, insieme alle amministrazioni pubbliche, ai problemi di interesse generale.

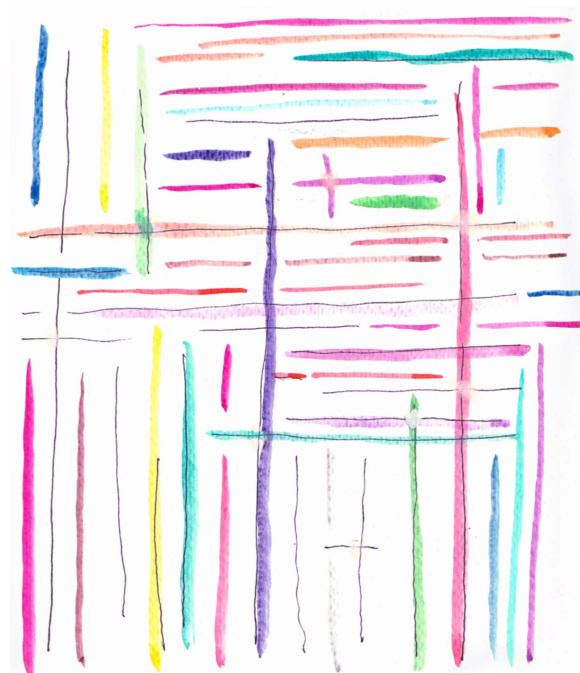
È quindi nel concetto di capacità che è possibile intercettare quel minimo comune determinatore che consenta di prefigurare una formula di amministrazione condivisa dei rischi. L'idea di fondo è quella di riconoscere nell'alleanza tra amministrazione e cittadinanza un modello organizzativo che, nella condivisione di risorse e responsabilità, sia in grado di rafforzare reciprocamente l'insieme di capacità di cui è dotato il sistema sociale e istituzionale al fine di rispondere ad un problema di interesse generale, ossia la riduzione dei rischi che insistono sul territorio.

Ebbene, negli ultimi anni si è assistito ad una progressiva dotazione da parte dell'ordinamento di strumenti idonei a realizzare tale modello teorico.

In questo senso possono ad esempio essere interpretati i processi di pianificazione di protezione civile, quale attività di sistema che le amministrazioni sono tenute a svolgere ai diversi livelli territoriali ai fini della preparazione e gestione delle attività di protezione civile. Seppur l'istituto fosse presente da diverso tempo nell'ordinamento giuridico nazionale, si è assistito più recentemente, con l'approvazione del d.lgs. 3 gennaio 2018, n. 1, e della connessa direttiva del 30 aprile 2021, ad una complessiva valorizzazione dello strumento, ma, soprattutto, delle dinamiche partecipative alla base dello

stesso. Come risulta dalla normativa vigente, infatti, nel processo di elaborazione, revisione e aggiornamento del piano deve essere assicurata la partecipazione dei cittadini, singoli e associati, che non si declina in una mera comunicazione o consultazione pubblica, bensì nella strutturazione di una dialettica in cui la cittadinanza caratterizza e informa, attraverso le proprie capacità, l'azione dell'autorità responsabile della pianificazione. L'idea di fondo è quindi quella di superare quell'approccio tradizionale alla pianificazione, in modo tale, da un lato, che si pervenga ad un maggiore accuratezza informativa, dall'altro, che la costruzione di una sintesi ad esito di tale dialettica sia l'occasione per condividere il patrimonio informativo, favorendo il rafforzamento della comunità medesima rispetto ai fattori di rischio. Peraltro, in questi processi di pianificazione un contributo potrebbe derivare anche dai principali strumenti dell'amministrazione condivisa, ossia dai patti di collaborazione. In particolare, si potrebbe identificare quest'ultimo come lo strumento di riferimento sia per programmare gli impegni dell'amministrazione e dei cittadini nella revisione e negli aggiornamenti dei piani locali di protezione civile sia per allargare il perimetro di soggetti coinvolti nella concreta realizzazione delle attività previste all'interno del piano.

Un ulteriore strumento riconducibile al modello in discussione è rappresentato dai contratti di fiume, quali strumenti volontari di programmazione strategica e negoziata che perseguono, tra l'altro, la salvaguardia dal



rischio idraulico. Si tratterebbe di un istituto ispirato ai principi di sussidiarietà verticale e orizzontale, preposto a promuovere una visione condivisa del territorio che informi la gestione integrata e la valorizzazione del bacino, a partire dalla condivisione tra amministrazione e cittadinanza di obiettivi, risorse e responsabilità. Più recentemente, lo strumento è stato oggetto di una valorizzazione proprio ai fini delle azioni preposte alla riduzione del rischio idrogeologico. Infatti, come espressamente previsto nel d. l. 31 maggio 2021, n. 77, così come convertito in legge, il commissario di Governo contro il dissesto idrogeologico può attuare interventi di manutenzione idraulica sostenibile e periodica dei bacini e sottobacini idrografici che mirino al mantenimento delle caratteristiche naturali dell'alveo e alla corretta manutenzione delle foci e della sezione fluviale anche attraverso i contratti di fiume.

Al fianco degli stessi si collocherebbero inoltre i c.d. accordi di foresta, introdotti con la legge di conversione del d.l. 31 maggio 2021, n. 77, quali istituti che attivano forme di collaborazione tra due o più soggetti, singoli o associati, con la condizione che almeno la metà sia proprietario o che sia titolare di un diritto di godimento sul bene agro-silvo-pastorale oppure che uno tra i contraenti rappresenti i soggetti titolari di tali diritti;

si tratta di forme di collaborazione che risultano finalizzate, tra l'altro, alla realizzazione di interventi di riduzione dei rischi naturali, quali ad esempio gli incendi boschivi. Nella ricerca di un equilibrio tra la proprietà e la vocazione produttiva delle imprese potenzialmente interessate, anche tale strumento quindi si presterebbe a valorizzare l'insieme di capacità che insistono sul territorio (anche) ai fini dei processi di riduzione del rischio, disincentivando per l'appunto l'abbandono di un bene forestale all'incuria.

Può certamente considerarsi velleitario che nella fragilità del sistema territoriale italiano possa pervenirsi ad un'integrale eliminazione dei rischi naturali. Ma può con altrettanta certezza ritenersi illusorio che i processi di mitigazione dei rischi possano svilupparsi senza mettere al centro le capacità. Infatti, un eventuale disconoscimento di tale grandezza potrebbe alterare la corretta valutazione del rischio, ma soprattutto non agevolare l'accettazione del rischio medesimo e quindi la responsabilizzazione della comunità e dei singoli individui rispetto allo stesso. La strada per una piena affermazione del modello di amministrazione condivisa dei rischi è certamente in salita, ma i richiamati passi del legislatore verso questa direzione fanno riporre la fiducia che comunque sia percorribile.

ADDC ATTIVITÀ DI CURA

Con tale espressione è possibile identificare determinate attività di interesse generale (volte, ad esempio, alla manutenzione di aiuole e aree verdi, alla pulizia degli spazi pubblici, etc.), disciplinate nei patti di collaborazione, mediante le quali i cittadini attivi, grazie al supporto dell'amministrazione, si impegnano nella protezione, conservazione, "cura" dei beni comuni, specie materiali. Il ricorso al concetto di cura, da non confondere con quello di (mera) manutenzione, è mutuato dall'ambito domestico e familiare, al fine di evidenziare il particolare interesse, l'attenzione e la passione (talvolta anche il bisogno) che contraddistinguono i cittadini attivi nello svolgimento di simili attività. Da questo punto di vista, tuttavia, le attività di cura delineate nei patti di collaborazione (e prima ancora nei regolamenti per l'amministrazione condivisa) si connotano rispetto alle ordinarie attività svolte in ambito domestico e familiare, specie perché determinano un maggiore e più significativo impatto sul piano dell'ordinamento generale. Al riguardo, basti pensare al valore aggiunto prodotto dall'impegno civico dei cittadini (attivi), capace di generare coesione sociale, senso di appartenenza, integrazione e rinsaldare i legami di comunità.

