

Sicurezza e amministrazione condivisa: i cittadini non sono dipendenti!

Tra gli aspetti più problematici e dibattuti in merito all'attuazione dei regolamenti sulla collaborazione tra comuni e cittadini per la cura e la condivisione dei beni comuni urbani ricorre costantemente quello della sicurezza dei cittadini, sia di quelli che operano sia dei terzi che possano subire danni dalle attività compiute dai cittadini attivi. Il tema, di solito, può essere declinato in due modi diversi: il primo riguarda la necessità di dotare i cittadini attivi, singoli e associati, di polizze assicurative, il secondo concerne il tema della possibilità di applicare ai cittadini attivi la disciplina sulla sicurezza nei luoghi di lavoro.

Del primo aspetto ci siamo già occupati in diverse occasioni. Vale la pena sottolineare e aggiungere a quanto già osservato, che non solamente Labsus, attraverso un accordo raggiunto con Unipol, ha proposto una specifica polizza di cittadinanza attiva, ma ci sono novità interessanti che provengono dal nuovo codice del terzo settore (decreto legislativo n. 117/2017). L'art. 18, infatti, rinvia all'approvazione di un apposito decreto attuativo del Ministero dello sviluppo sostenibile l'adozione di nuovi meccanismi semplificatori delle polizze, prospettando così sistemi standardizzati che potrebbero favorire l'applicazione di polizze ad hoc, che riguardano anche la cittadinanza attiva. Inoltre, lo stesso articolo 18, al comma terzo, stabilisce che in sede di convenzione le pubbliche amministrazioni sostengano gli oneri che gli enti del terzo settore affrontano. Sebbene questo non risolva l'annosa questione dell'assicurazione dei singoli cittadini attivi, suggerisce una soluzione da adottare anche per i patti di collaborazione, rendendo costante e ordinario l'impegno dei comuni a sostenere gli oneri delle polizze assicurative dei cittadini, ipotesi che peraltro è sempre percorribile sotto forma di favore che gli enti locali assicurano ai cittadini attivi.

Premesso tutto ciò, è però del secondo versante del problema di sicurezza che questo scritto vuole occuparsi in questa circostanza. Ci si riferisce alle ipotesi nelle quali i numerosi regolamenti sulla collaborazione approvati in tutta Italia si collegano, espressamente o – più spesso – implicitamente, al decreto legislativo n. 81/2008, quello che disciplina la sicurezza nei luoghi di lavoro. Si tratta di un provvedimento normativo che ha un ampio campo di applicazione e che, riordinando la disciplina fino allora frammentata, ha inteso assicurare un ammodernamento della legislazione sulla sicurezza del lavoro, la cui origine si deve alle tante aporie che il nostro sistema ha dimostrato negli anni. Ora, dal momento che i regolamenti comunali sull'amministrazione condivisa hanno spesso come oggetto attività materiali più o meno complesse su beni quasi sempre appartenenti al demanio o al patrimonio pubblico, si ritiene che questi interventi trasformativi dei beni devono avvenire in sicurezza applicando la già richiamata disciplina. Ciò concretamente significa che, come dispone il decreto legislativo sulla sicurezza, i cittadini siano informati sui rischi e sulle misure per prevenirli, si dotino dei dispositivi di prevenzione, abbiano un responsabile della sicurezza, dispongano un piano dei rischi, ecc.

Prima di una qualunque considerazione che attenga all'analisi della correttezza di una tale impostazione, è evidente che una pretesa di questo tipo è destinata a mortificare e a impedire qualunque iniziativa dei cittadini attivi per la cura dei beni comuni urbani. Se, infatti, si pretende di inquadrare la relazione con i cittadini attivi dentro un quadro di adempimenti burocratici, l'effetto non può che essere impeditivo della stessa amministrazione condivisa che, almeno nei principi, i

comuni enunciano attraverso i menzionati regolamenti. Basterebbe solo questo per dire che un'interpretazione di questo tipo non è accettabile, perché di fatto si tradurrebbe in un impedimento di un principio costituzionale sancito nell'art. 118, c. 4: facendo così, infatti, la Repubblica sembrerebbe impedire e non favorire le autonome iniziative dei cittadini. Ci si dimentica che l'amministrazione condivisa intende rispondere a un'esigenza che storicamente il nostro sistema non ha mai preso in considerazione: non regola gli interessi confliggenti tra amministrazione e cittadini, ma intende offrire degli strumenti per realizzare una collaborazione. Per ottenere ciò l'impegno deve essere proteso a studiare nuove soluzioni, come sono i patti di collaborazione, evitando di far rientrare dalla finestra ciò che è uscito dalla porta.

C'è poi un altro argomento da tenere in considerazione. Nella pretesa dell'applicazione della disciplina sulla sicurezza del lavoro c'è molta ipocrisia. A prescindere dai patti di collaborazione sono numerosissime in tutta Italia le esperienze di cittadini che agiscono in modo spontaneo su beni pubblici per curarli, ripararli o valorizzarli sotto gli occhi delle autorità pubbliche che molto spesso – quasi sempre saggiamente – tollerano, perché capiscono i valori di quegli interventi o perché, in altri casi, conviene. Questi casi sono, peraltro, clamorosi ed eclatanti quando questi interventi avvengono in casi di emergenza, dove non solamente – ovviamente – della disciplina richiamata non si fa minimamente cenno, ma si esige che i cittadini collaborino. E quindi risulta oltremodo grave che, nel momento in cui i comuni adottano i regolamenti sull'amministrazione condivisa, richiedano adempimenti che in casi del tutto analoghi non pretendono, finendo per ottenere un risultato ingiustificabile: il regolamento viene utilizzato per imbrigliare la cittadinanza attiva invece di liberarla. E questo, peraltro, a dispetto di un regolamento che nei suoi principi generali declama da subito i diversi principi a cui si ispira e che dovrebbero conseguentemente orientare il comportamento delle autorità pubbliche.

Infine, ci sarebbe da chiedere come mai tanti altri comuni che pure hanno adottato il regolamento sull'amministrazione condivisa abbiano poi approvato patti di collaborazione senza eccessive pretese di adempimenti di questa natura. Se si pone mente ai casi di Bologna e Trento, che concentrano la metà dei patti di collaborazione attivi in tutta Italia, c'è da riflettere: se due comuni come questi, che hanno una tradizione di buona e solida amministrazione, sono riusciti a dare applicazione concreta al regolamento, vuol dire che le preoccupazioni e gli impedimenti che altri comuni denunciano non sono impossibili da risolvere.

Venendo ora all'analisi più strettamente tecnica è subito da precisare che il decreto legislativo n. 81/2008 si applica, secondo l'art. 3, c. 4, a tutti i lavoratori subordinati e autonomi, nonché ai soggetti a essi equiparati, il che significa che sia se si guardi l'amministrazione condivisa dal lato del rapporto amministrazione/cittadini attivi sia se lo si guarda dal lato associazioni/cittadini attivi la condizione principale per l'applicazione del decreto del 2008 non si rinviene. E, anzi, sostenere la piena applicazione di quel decreto significa scambiare i cittadini attivi per lavoratori sotto mentite spoglie, realizzando quanto la corte dei conti ha più volte considerato illecito, ovvero la sostituzione dei dipendenti pubblici con i cittadini attivi. Ma questo non è nella filosofia dei regolamenti sull'amministrazione condivisa.

Certo, non si può escludere e, anzi i regolamenti lo prevedono, che a compiere operazioni nei patti di collaborazione siano imprese e, in questo caso, certamente la disciplina troverebbe applicazione, ma questo è assolutamente ordinario. Così come è anche vero che laddove gli interventi dei cittadini attivi si produca attraverso la rigenerazione che presuppone operazioni

complesse che richiedono competenze tecniche e professionali di alto livello, la disciplina richiamata deve trovare applicazione perché la relazione si sostanzia in termini professionali.

Ma nel caso in cui questi presupposti mancano, vengono meno anche le condizioni per esigere la disciplina della sicurezza sui luoghi di lavoro. D'altra parte la conferma di questa previsione ci proviene dal comma 3-bis dell'art. 3, decreto legislativo 81/2008. Questo comma fu aggiunto successivamente a integrazione del decreto originario, prevedendo che per una serie di soggetti (cooperative sociali, organizzazioni di volontariato della protezione civile e altre specifiche organizzazioni di volontariato) la disciplina sulla sicurezza del lavoro si applica tenendo conto delle specifiche attività organizzate da questi soggetti secondo le disposizioni emanate successivamente da un decreto del Ministero del Lavoro che ha esteso a questi soggetti solo parte degli obblighi previsti sulla sicurezza. In altre parole, il legislatore ha preso in considerazione l'esigenza di adattare una disciplina nata in un contesto preciso, quello dei luoghi di lavoro, a realtà profondamente diverse, cercando di contemperare le diverse esigenze rendendo compatibili gli obblighi con la natura dell'attività di questi soggetti.

Si ritiene, pertanto, che una tale ratio debba essere estesa anche ai casi in cui si realizza l'amministrazione condivisa attraverso i patti di collaborazione. Se questa si sostanzia di interventi di carattere professionale o con l'intervento di imprese, la disciplina sulla sicurezza del lavoro deve trovare piena applicazione; se, invece, ciò non si verifica, la disciplina deve subire logici adattamenti per cui, per esempio, può senz'altro essere ragionevole ritenere che i cittadini siano informati dei rischi, siano dotati dei dispositivi di protezione individuale, partecipino a incontri di formazione, ma non anche tutta un'altra serie di adempimenti che si tradurrebbero nell'impedimento effettivo dell'attività e che richiederebbero un'organizzazione minima che alla cittadinanza attiva non è necessariamente richiesta. In tutti i casi quello che sicuramente non può avvenire è che si pretenda di applicare ai cittadini attivi quegli obblighi che le pubbliche amministrazioni esigono dai propri dipendenti: si realizzerebbe in questo modo un grave illecito, che la Corte dei conti ha più volte sottolineato.

Quando si parla di amministrazione condivisa non bisognerebbe dimenticare che il termine "amministrazione" è inteso in senso oggettivo e non in senso soggettivo: ciò che i cittadini condividono con i comuni è l'amministrare, inteso come occuparsi degli interessi generali, e non l'amministrazione in quanto entità soggettiva, che pretenderebbe così di estendere ai cittadini attivi le regole formali che valgono al suo interno. Fraintendere il significato di questa espressione produce effetti contrari al significato reale a cui quell'espressione allude.