



COMUNE DI MILANO

DIREZIONE SERVIZI CIVICI PARTECIPAZIONE E SPORT

DELIBERAZIONE N. 15 DEL 20/05/2019

VERBALE DI DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO COMUNALE

OGGETTO: Regolamento recante la disciplina della partecipazione dei cittadini attivi alla cura, alla gestione condivisa e alla rigenerazione dei Beni Comuni urbani. Non comporta spesa.

Seduta pubblica del 20/05/2019 - prima convocazione

CONSIGLIERI IN CARICA

SALA GIUSEPPE	Sindaco	GIUNGI ALESSANDRO GIUSEPPE ALFONSO	Consigliere
BERTOLE' LAMBERTO	Presidente	LIMONTA PAOLO	"
ABBIATI GABRIELE LUIGI	Consigliere	MARCORA ENRICO	"
ABDEL QUADER SUMAYA	"	MASCARETTI ANDREA	"
AMICONE LUIGI TOMMASO	"	MOLTENI LAURA	"
ARIENTA ALICE	"	MONGUZZI CARLO	"
BARBERIS FILIPPO PAOLO	"	MORELLI ALESSANDRO	"
BASTONI MASSIMILIANO	"	OSCOLATI ROBERTA	"
BEDORI PATRIZIA	"	PACENTE CARMINE	"
BOSSI EMILIA	"	PAGLIUCA LUIGI	"
BUSCEMI ELENA	"	PALMERI MANFREDI	"
CECCARELLI BRUNO	"	PANTALEO ROSARIO LEONARDO	"
CENSI ARIANNA MARIA	"	PARISI STEFANO	"
COMAZZI GIANLUCA MARCO	"	PIROVANO ANITA	"
CONTE EMMANUEL	"	RIZZO BASILIO VINCENZO	"
CORRADO GIANLUCA	"	SARDONE SILVIA SERAFINA	"
D'ALFONSO FRANCO MARIA ANTONIO	"	SOLLAZZO SIMONE	"
D'AMICO SIMONETTA	"	SPECCHIO LAURA	"
DE CHIRICO ALESSANDRO MATTEO	"	STRADA ELISABETTA	"
DE MARCHI DIANA ALESSANDRA	"	TOSONI NATASCIA	"
DE PASQUALE FABRIZIO	"	TURCO ANGELO	"
FORTE MATTEO	"	UGLIANO ALDO	"
FUMAGALLI MARCO CARLO	"	UGUCCIONI BEATRICE LUIGIA ELENA	"
GELMINI MARIASTELLA	"	VASILE ANGELICA	"
GENTILI DAVID	"		"

SCAVUZZO ANNA	Vice Sindaco	A	LIPPARINI LORENZO	Assessore	A
COCCO ROBERTA	Assessore	A	MAJORINO PIERFRANCESCO	"	A
DEL CORNO FILIPPO RAFFAELE	"	P	MARAN PIERFRANCESCO	"	A
GALIMBERTI LAURA	"	A	RABAIOTTI GABRIELE		A
GRANELLI MARCO	"	A	TAJANI CRISTINA	"	A
GUAINERI ROBERTA	"	A	TASCA ROBERTO	"	A

Fatto eseguire l'appello nominale dalla Presidenza, il Presidente Bertolé Lamberto che assume la presidenza, accerta che risultano assenti all'appello i Consiglieri: Arienta, Comazzi, Corrado, D'alfonso, De Pasquale, Forte, Gelmini, Gentili, Marcora, Molteni, Morelli, Pacente, Pagliuca, Palmeri, Pantaleo, Parisi, Strada

Partecipa all'adunanza il Segretario Generale del Comune Fabrizio Dall'Acqua

Il Presidente accertato il numero legale degli intervenuti, dichiara aperta la seduta alle ore 16.30

PB

Iscrizione o.d.g.: n. 129

I CONVOCAZIONE

Il Presidente Bertolé invita il Consiglio a procedere alla trattazione dell'argomento in oggetto, di cui alla proposta di deliberazione che si allega e già notificata ai Consiglieri comunali.

(Sono stati presentati n. 4 emendamenti, tutti respinti)

omissis

Partecipa il Segretario Generale Fabrizio Dall'Acqua.

(Risultano presenti in Aula i seguenti Consiglieri in numero di 35:

Abbiati, Abdel Qader, Amicone, Arienta, Barberis, Bastoni, Bedori, Bertolé, Bossi Moratti, Buscemi, Ceccarelli, Censi, Conte, Corrado, D'Amico, De Marchi, De Pasquale, Forte, Fumagalli, Gentili, Giungi, Limonta, Mascaretti, Monguzzi, Osculati, Palmeri, Pantaleo, Pirovano, Sollazzo, Specchio, Strada, Tosoni, Turco, Ugliano, Uguccioni.

Risultano assenti in Aula il Sindaco Giuseppe Sala e i seguenti Consiglieri in numero di 13:

Comazzi, D'Alfonso, De Chirico, Gelmini, Marcora, Molteni, Morelli, Pacente, Pagliuca, Parisi, Rizzo, Sardone, Vasile.

Sono altresì presenti in Aula gli assessori Lipparini e Tasca).

Il Presidente Bertolé pone in votazione la proposta di deliberazione N/129 in oggetto.

Al riscontro dei voti (scrutatori i consiglieri Ceccarelli, Tosoni, Bedori), la votazione dà il seguente esito:

Presenti	n. 35	
Astenuti	n. 07	(Abbiati, Amicone, Bastoni, De Pasquale, Forte, Mascaretti, Palmeri)
Votanti	n. 28	
Voti favorevoli	n. 28	
Voti contrari	n. 00	

Il Presidente Bertolé ne fa la proclamazione.

- - -



Comune di
Milano

ESAMINATA FAVOREVOLMENTI NELLA
SEDUTA DI GIUNTA DEL 112 APR. 2019
NULLA OSTA PER L'INOLTRO ALLA
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO COMUNALE
PER I SUCCESSIVI ADEMPIMENTI

DIREZIONE SERVIZI CIVICI, PARTECIPAZIONE E SPORT
Uff. Partecipazione

N. **129** della circolare

PROPOSTA DI DELIBERAZIONE
PER IL CONSIGLIO COMUNALE

- OGGETTO -

Regolamento recante la disciplina della partecipazione dei cittadini attivi alla cura, alla gestione condivisa e alla rigenerazione dei Beni Comuni urbani.
Non comporta spesa.

IL DIRETTORE
Servizi civici, Partecipazione e Sport
Andrea Zuccotti
f.to digitalmente

L'ASSESSORE
Partecipazione, Cittadinanza attiva e Open data
Lorenzo Lipparini
f.to digitalmente

IL CONSIGLIO COMUNALE

PREMESSO CHE

- Il rapporto Istat pubblicato in data 23.07.2014 dedicato al censimento e all'analisi delle "Attività Gratuite a Beneficio di Altri", ovvero al fenomeno del volontariato, mette in evidenza un fenomeno in crescita strutturale nella società italiana, cioè la propensione dei cittadini all'impegno personale in attività dirette al benessere della collettività, siano esse mediate o meno da associazioni o altri corpi intermedi.
- La Pubblica Amministrazione è chiamata dall'ordinamento a sostenere questi fenomeni in base al principio di sussidiarietà (orizzontale), sancito dall'articolo 118, IV comma, della Costituzione, che recita: *"Stato, Regioni, Province, Città Metropolitane e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio della sussidiarietà"*.
- Questo indirizzo è precisato dall'art. 3, num. 5 del d. lgs. n. 267 del 2000 (Tuel), che afferma: *"i comuni e le province sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro con legge dello Stato e della regione, secondo il principio di sussidiarietà. I comuni e le province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali."* Con questa asserzione la collaborazione tra i cittadini e il Comune è riconosciuta come una modalità funzionale propria, istituzionale, dell'ente locale.
- Il tema della necessaria sinergia tra l'azione di governo dell'ente locale e l'autonoma iniziativa dei cittadini è ribadito dal legislatore nella legge di riordino del cosiddetto Terzo settore (L. n. 106/2016) che delega il governo a presentare uno o più decreti legislativi in materia, con la finalità di *"sostenere l'autonoma iniziativa dei cittadini che concorrono, anche in forma associata, a perseguire il bene comune, ad elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, favorendo la partecipazione, l'inclusione e il pieno sviluppo della persona, a valorizzare il potenziale di crescita e di occupazione lavorativa, in attuazione degli articoli 2, 3, 18 e 118, quarto comma, della Costituzione"* (art. 1).
- Il quadro normativo inerente la materia è tuttavia lontano dall'essere completo: in ciò si radica l'esigenza di pervenire all'approvazione del presente regolamento, come dichiarato dalla Corte dei Conti, Sez. delle Autonomie, nel parere n. 26/2017:

"benché il principio di sussidiarietà orizzontale non si presti ad essere applicato in assenza di una norma di legge che gli dia attuazione, è altrettanto vero che le norme costituzionali di principio debbono (nei limiti del possibile) essere applicate direttamente, anche in mancanza di una interposizione legislativa, in quanto le stesse vincolano l'esercizio della funzione amministrativa nell'ambito del margine di discrezionalità spettante alle autorità pubbliche. Sotto tale profilo, il principio di sussidiarietà opera alla pari di altri principi costituzionali che regolano l'attività della pubblica amministrazione, quali i principi di legalità, imparzialità e buon andamento.

Deve pertanto ritenersi che la funzione di stimolo e promozione della cittadinanza attiva, il cui valore sociale trova riconoscimento anche per le attività dei singoli volontari, può essere esercitata dai Comuni con modalità di collaborazione che trovino diretto fondamento nell'autonomia regolamentare concessa dall'art. 117, sesto comma, della Costituzione".

(...) L'assenza di una normativa che assicuri il rispetto di alcune condizioni essenziali per garantire ai volontari una partecipazione libera e spontanea, dotata dei caratteri della occasionalità, accessorietà e totale gratuità richiede, tuttavia, l'adozione di un regolamento che disciplini le modalità di accesso e di svolgimento dell'attività in senso conforme alla normativa dettata per gli enti del Terzo settore."

- In coerenza con gli indirizzi generali indicati, le “Linee programmatiche relative alle azioni e ai progetti da realizzare nel corso del mandato” presentate dal Sindaco al Consiglio Comunale con Del. C.C. n. 27/2016, accordano portata strategica alla valorizzazione della partecipazione e del protagonismo della cittadinanza, conferendo *“priorità all'ascolto della città e ai processi di partecipazione (...). Istituzioni pubbliche, imprese private, fondazioni, associazioni, terzo settore e forme di cittadinanza attiva devono essere messe nelle condizioni di cooperare insieme al raggiungimento di obiettivi comuni”*.
- La Civica Amministrazione peraltro, già nella passata consiliatura, ha realizzato un percorso partecipativo di successo nell'ambito della valorizzazione sociale delle aree verdi e agricole milanesi, le cui tappe più significative si possono illustrare in tal modo:
 1. la Deliberazione G.C. n. 1921/2012 ha istituito il convenzionamento con enti no profit per lo sviluppo di orti urbani su aree comunali, progetto *ColtivaMi*;
 2. la Deliberazione G.C. n. 671/2016 ha istituito il convenzionamento con soggetti privati per lo sviluppo di orti urbani su aree *non* comunali, con la condizione che *“per favorire la coesione sociale e l'integrazione”* lo spazio in convenzione doveva essere aperto alla *“fruizione pubblica in giorni e orari prestabiliti, anche attraverso la programmazione di eventi pubblici atti a favorire la partecipazione e il coinvolgimento dei cittadini, al fine di creare una comunità di quartiere più aperta possibile”*;
 3. la Deliberazione G.C. n. 1039/2016 ha consentito la realizzazione del giardino condiviso su un'area dell'Università di Milano, in via S. Faustino, concessa al Comune di Milano in comodato d'uso; esperimento cui ha fatto da contorno la diffusione dei giardini condivisi ad opera delle municipalità.
- Questo percorso partecipativo ora si sviluppa ulteriormente con il Regolamento allegato: l'Amministrazione considera infatti i patti di collaborazione, oggetto del presente regolamento, un veicolo fondamentale per l'affermazione del modello di governo locale fondato sulla co-decisione insieme alla cittadinanza, specie quando è necessario il bilanciamento di interessi pubblici diversi; in tal modo la democrazia partecipativa infonde nuovo vigore alla democrazia rappresentativa, e promuove lo sviluppo della sovranità dei cittadini in forme nuove e attuali.

PREMESSO INOLTRE CHE

- La Civica Amministrazione, in sinergia con le associazioni più attive nel campo della partecipazione e della sussidiarietà, ha avviato un percorso di elaborazione delle forme di collaborazione con i cittadini attivi, richiamate nei paragrafi precedenti, con la Deliberazione di Giunta Comunale n. 461 del 16.03.2018, che ha consentito la *“sperimentazione di politiche dirette a promuovere la partecipazione dei cittadini attivi, di gruppi informali, associazioni riconosciute e altri operatori, nella gestione condivisa dei*

Beni Comuni”, secondo precise linee di indirizzo, articolate da principi fondamentali, che sono ripresi nel regolamento in oggetto. Adottando un processo di produzione normativa decisamente innovativo, poiché aperto ai contributi dei soggetti interessati all’emanazione del regolamento, la Giunta Comunale ha creato la possibilità di effettuare esperienze dirette di gestione condivisa di alcuni beni demaniali, indicati in un elenco di massima, applicando l’istituto dei “patti di collaborazione”.

- Le esperienze realizzate durante il periodo di sperimentazione hanno confermato l’esito ampiamente positivo dell’iniziativa, confermandone anche l’interesse da parte della cittadinanza, come attestato dalla Relazione Tecnica allegata quale parte integrante del presente provvedimento.

RILEVATO CHE

- il cittadino attivo è a tutti gli effetti un “volontario”, per evidente analogia con la definizione contenuta all’art. 17, comma 2, del d.lgs. n. 117/2017 (Codice del Terzo Settore), secondo la quale esso è colui che, *“per sua libera scelta, svolge attività in favore della comunità e del bene comune, anche per il tramite di un ente del Terzo settore, mettendo a disposizione il proprio tempo e le proprie capacità per promuovere risposte ai bisogni delle persone e delle comunità beneficiarie della sua azione, in modo personale, spontaneo e gratuito, senza fini di lucro, neanche indiretti, ed esclusivamente per fini di solidarietà”*.
- Ne discendono importanti conseguenze (C. Conti, parere cit.):
 - 1) il cittadino attivo, come il volontario, deve potersi sentire sempre libero di recedere dalla propria scelta, revocando in qualsiasi momento la disponibilità dimostrata senza condizioni o clausole penali, poiché la sua prestazione, in quanto prestata in modo “personale, spontaneo e gratuito” e caratterizzata dallo spirito di solidarietà, risponde esclusivamente ad un vincolo morale;
 - 2) dal tenore della legge risulta come l’attività del cittadino attivo, come quella del volontario, esuli da qualunque vincolo di natura obbligatoria che non sia il dovere di rispetto discendente dal principio del *“neminem laedere”*. Essa è, pertanto, intrinsecamente incompatibile con l’instaurazione di un rapporto di lavoro, stabile o precario, autonomo o subordinato, né tale attività può essere prodromica alla sua instaurazione;
 - 3) l’attività del cittadino attivo è incompatibile con qualsiasi forma di “riconoscimento” economico o giuridico della prestazione svolta; inoltre essa ha carattere necessariamente “occasionale”, ove l’occasionalità è sinonimo di attività eventuale, straordinaria e incoercibile, che sussiste anche qualora l’attività si svolga in modo non discontinuo e saltuario, ma conforme a concordati orari di servizio e secondo modalità organizzative coordinate con l’attività di altri lavoratori;
 - 4) per l’ente locale, la prestazione del cittadino attivo è da ritenersi dunque meramente “accessoria”, nel senso di *straordinaria, aggiuntiva e complementare alle ordinarie attività dell’apparato organizzativo* con cui il cittadino entra in collaborazione, quale strumento che non può essere “sostitutivo” delle risorse umane normalmente destinate al servizio di utilità sociale interessato;



- 5) tuttavia il cittadino attivo si differenzia dal volontario in senso classico, che svolge la sua attività all'interno di servizi organizzati, come ad esempio il volontario della Protezione Civile, poiché esso si rapporta alla Civica Amministrazione su un piano di parità, e concorda con essa le finalità e le modalità di utilizzo di un bene comune, formulando una sua proposta progettuale. Questo rapporto implementa di fatto una nuova specie di *governance* dei beni pubblici, materiali e immateriali.

RILEVATO INOLTRE CHE

- Come affermato dalle citate Linee programmatiche di mandato, la *governance* di queste energie civiche poggia su due pilastri: l'ascolto e la collaborazione, sempre in posizione paritetica. Ciò richiede all'Amministrazione un nuovo approccio operativo, attraverso il quale ai cittadini attivi sia possibile:
 - a) concordare con l'Amministrazione le finalità da attribuire al bene oggetto del loro interesse, nello spettro di quelle indirizzate all'interesse generale e concretamente possibili;
 - b) concordare le modalità per realizzarle;
 - c) provvedervi con la propria attività volontaria.
- Questo rapporto tra cittadini e Amministrazione, poiché mosso da interessi convergenti, che giungono a comunione, è di evidente natura non autoritativa; dunque si colloca nell'alveo dei rapporti di diritto privato come postulato dal comma 1 bis dell'art. 1 della L. n. 241/1990.
- Tuttavia, come detto, in ragione del fatto che i cittadini attivi sono volontari in senso proprio, il rapporto non può dar luogo a vincoli obbligatori, né a finalità di lucro, né a prestazioni corrispettive. A maggior ragione, il rapporto non può essere fonte di diritti reali sul bene che ne è oggetto.
- Di conseguenza questo rapporto:
 - a) non può dar luogo ad alcuno dei contratti altrimenti oggetto, per loro natura, del d. lgs. n. 50/2016 (e s. m. i - Codice dei contratti pubblici),
 - b) non si possono radicare in esso gli interventi di "sussidiarietà orizzontale" e di "partenariato sociale" ai sensi degli artt. n. 189 e 190 del codice medesimo: la previsione di un incentivo fiscale, recata dalle norme citate, introduce una logica economica incompatibile con lo spirito di solidarietà che contraddistingue il rapporto di collaborazione;
 - c) il rapporto di collaborazione non può sostituire né dissimulare forme di affidamento di forniture e/o prestazioni di servizi: l'attività del cittadino attivo, come quella del volontario, poiché non sottoposta a procedure di selezione né a procedure di affidamento, non deve configurarsi come, né può sconfinare verso, una prestazione altrimenti reperibile sul mercato.
- Il bene che costituisce l'oggetto di tale rapporto assume la definizione, intrinsecamente dinamica, di "bene comune": questo concetto è stato introdotto nel nostro mondo giuridico da parte della Cass. Civile Sez. Unite con la sentenza n. 3665/2011. La pronuncia della suprema corte evidenzia una massima secondo la quale un bene immobile, sia pubblico o privato, assume la qualifica di "bene comune", alle seguenti condizioni:



“là dove un bene immobile, indipendentemente dalla titolarità, risulti per le sue intrinseche connotazioni, in particolar modo quelle di tipo ambientale e paesaggistico, destinato alla realizzazione dello Stato sociale come sopra delineato, detto bene è da ritenersi (...) "comune" vale a dire (...) strumentalmente collegato alla realizzazione degli interessi di tutti i cittadini”.

Al bene immobile riqualificato in tal senso possono essere connesse le tutele discendenti dagli artt. 2, 9 e 42 Cost., nei quali è scolpito *“il principio della tutela della umana personalità e del suo corretto svolgimento nell'ambito dello Stato sociale”* (ibidem).

ATTESO CHE

- Il Regolamento proposto si fonda e si ispira ai principi sopra descritti, prevedendo il patto di collaborazione quale forma di valorizzazione della partecipazione dei cittadini attivi alla cura dei beni comuni, secondo i seguenti principi:
 - puntuale definizione dell’ambito di applicazione regolamentare, sia con riferimento ai soggetti che alle attività ammesse e agli strumenti giuridici per attuarle;
 - declinazione dei principi generali ispiratori della disciplina;
 - definizione degli ambiti di responsabilità dei soggetti coinvolti;
 - definizione della durata dei patti di collaborazione;
 - definizione dei criteri di pubblicità delle procedure propedeutiche alla stipulazione dei patti.

CONSIDERATO INFINE CHE

- Resta salva e impregiudicata dal presente regolamento la materia della valorizzazione economica dei cespiti comunali e del rapporto tra essa e i criteri di valorizzazione sociale.
- Lo schema del “Regolamento recante la disciplina della partecipazione di cittadini attivi alla cura, alla gestione condivisa e alla rigenerazione dei Beni Comuni urbani” è allegato al presente provvedimento quale parte integrante.

DATO ATTO CHE:

in data 26.03.2019 la proposta regolamentare di cui all’oggetto è stata condivisa con la Conferenza dei Presidenti di Municipio, come attestato dalla Relazione Tecnica allegata quale parte integrante, con esito ampiamente positivo.

VISTI

- l’art. n. 117 com. VI e l’art. 118 Cost. com. IV;
- gli artt. 3 num. 5 e 42 num. 2 lett a) del Decreto Legislativo n. 267 del 18 agosto 2000;
- gli artt. 1 e 5 della L. n. 106/2016 – Legge delega al Governo per la riforma del Terzo Settore;
- gli artt. 2, 5 e 17 del d. lgs. n. 117/2017 – “Codice del terzo settore”;

- l'art. 1, comma 1 bis, della L. n. 241/1990;
- l'art. 43 dello Statuto Comunale;
- la Deliberazione n. 461/2018 con cui la G.C. ha espresso le “linee di indirizzo per sperimentazione di politiche dirette a promuovere la partecipazione dei cittadini attivi, di gruppi informali, associazioni riconosciute e altri operatori, nella gestione condivisa dei Beni Comuni”;
- la Relazione Tecnica allegata quale parte integrante del presente provvedimento;
- il parere di regolarità tecnica espresso dal Direttore Servizi Civici Partecipazione e Sport ai sensi dell'art. 49 del D. Lgs. 18.8.2000 n. 267 che si allegano quale parte integrante del presente provvedimento;
- il parere di legittimità espresso dal Segretario Generale che si allega al presente provvedimento quale parte integrante,

DELIBERA

1. di approvare, per le motivazioni di cui in parte narrativa, che qui si intendono integralmente richiamate e condivise, il “Regolamento recante la disciplina della partecipazione dei cittadini attivi alla cura, alla gestione condivisa e alla rigenerazione dei Beni Comuni urbani”, allegato al presente provvedimento quale parte integrante, all'esame del Consiglio Comunale;
2. di disporre che il Regolamento in oggetto entro in vigore il giorno successivo alla data di esecutività della presente deliberazione.

Firmato digitalmente da Andrea Zuccotti, Lorenzo Lipparini

DIREZIONE SERVIZI CIVICI, PARTECIPAZIONE E SPORT
Uff. Partecipazione

RELAZIONE TECNICA

Regolamento recante la disciplina della partecipazione dei cittadini attivi alla cura, alla gestione condivisa e alla rigenerazione dei Beni Comuni urbani.

Il rapporto Istat pubblicato in data 23.07.2014 dedicato al censimento e all'analisi delle "Attività Gratuite a Beneficio di Altri", ovvero al fenomeno del volontariato, mette in evidenza un fenomeno in crescita strutturale nella società italiana, cioè la propensione dei cittadini all'impegno personale in attività dirette al benessere della collettività, siano esse mediate o meno da associazioni o altri corpi intermedi:

Circa un italiano su otto svolge attività gratuite a beneficio di altri o della comunità. In Italia il numero di volontari è stimato in 6,63 milioni di persone, (tasso di volontariato totale pari al 12,6%). Sono 4,14 milioni i cittadini che svolgono la loro attività in un gruppo o in un'organizzazione (tasso di volontariato organizzato pari al 7,9%) e tre milioni si impegnano in maniera non organizzata (tasso di volontariato individuale pari al 5,8%) (ibidem).

Questi cittadini dunque generano un flusso di energie civili estremamente rilevante, che si esprime con iniziative che hanno, in linea di massima, obiettivi a dimensione locale, civica, e attitudine all'intervento di prossimità.

Una parte notevole di queste energie non si esprime attraverso il canale tradizionale del terzo settore, ma si auto organizza sulla base di reti sociali indipendenti, come dimostra da ultimo il fenomeno delle c.d. *social street*, che la Civica Amministrazione ha avvicinato con l'istituzione di un elenco (Del. G.C. n. 812/2016), al quale hanno aderito 28 gruppi informali, per lo più attivi nell'area del welfare di prossimità; l'"Osservatorio sulle social street" dell'Università Cattolica di Milano ne ha censite, entro il nostro perimetro urbano, oltre 70 a tutto il 2017 (ricerca "Vicinato 2.0"), attive in ambiti differenziati.

Per attivare una interlocuzione dinamica con il variegato mondo dell'associazionismo la Giunta Comunale, con deliberazione G.C. n. 2008/2018, ha riformato e razionalizzato l'istituto del registro delle associazioni, ampliandolo alle associazioni e ai gruppi informali. Questo strumento non ha compiti meramente ricognitivi, ma di servizio in due direzioni: offrire alle associazioni stesse, e ai cittadini, opportunità di reciproca conoscenza e contatto, per sviluppare possibili sinergie; offrire agli organi del Comune una finestra su questo mondo, un canale di comunicazione, ed infine una sede presso la quale reperire la documentazione ufficiale depositata dalle associazioni, emancipandole dall'onere di presentare la stessa documentazione tante volte quante abbiano necessità di attivare un procedimento (ad es.: autorizzazioni, patrocini, contributi).

La Pubblica Amministrazione è chiamata dall'ordinamento a sostenere questi fenomeni in base al principio di sussidiarietà (orizzontale), sancito dall'articolo 118, IV comma, della Costituzione, che recita: "*Stato, Regioni, Province, Città Metropolitane e Comuni*



favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio della sussidiarietà".

Questo indirizzo è precisato dall'art. 3, num. 5 del d. lgs. n. 267 del 2000 (Tuel), che afferma: *"i comuni e le province sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro con legge dello Stato e della regione, secondo il principio di sussidiarietà. I comuni e le province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali."* Con questa asserzione la collaborazione tra i cittadini e il Comune è riconosciuta come una modalità funzionale propria, istituzionale, dell'ente locale.

Il tema della necessaria sinergia tra l'azione di governo dell'ente locale e l'autonoma iniziativa dei cittadini è ribadito dal legislatore nella legge di riordino del cosiddetto Terzo settore (L. n. 106/2016) che delega il governo a presentare uno o più decreti legislativi in materia, con la finalità di *"sostenere l'autonoma iniziativa dei cittadini che concorrono, anche in forma associata, a perseguire il bene comune, ad elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, favorendo la partecipazione, l'inclusione e il pieno sviluppo della persona, a valorizzare il potenziale di crescita e di occupazione lavorativa, in attuazione degli articoli 2, 3, 18 e 118, quarto comma, della Costituzione"* (art. 1).

E' innovativa e rilevante, in questo testo, la completa equiparazione tra il volontariato individuale e quello organizzato ad opera dei corpi sociali intermedi; e inoltre risuona con vigore il richiamo al sostegno che deve essere prestato, da parte della pubblica amministrazione, all'autonoma iniziativa dei cittadini, finalizzata al perseguimento dell'interesse generale: ciò significa favorire l'attività dei cittadini ogni qualvolta ciò sia possibile, con alcune inderogabili conseguenze: la pubblica amministrazione deve modificare in via sistematica il proprio modello di *governance* della "cosa pubblica", aprendosi alla partecipazione dei cittadini sia negli spazi di programmazione, di coordinamento e controllo, nonché nelle attività di gestione, sia di beni che di servizi. Infine sostegno significa conferire risorse, materiali e immateriali, alle attività realizzate dai cittadini che impegnano la loro opera per la collettività.

Il quadro normativo inerente la materia è tuttavia lontano dall'essere completo: in ciò si radica l'esigenza di pervenire all'approvazione del regolamento proposto, come dichiarato dalla Corte dei Conti, Sez. delle Autonomie, nel parere n. 26/2017:

"benché il principio di sussidiarietà orizzontale non si presti ad essere applicato in assenza di una norma di legge che gli dia attuazione, è altrettanto vero che le norme costituzionali di principio debbono (nei limiti del possibile) essere applicate direttamente, anche in mancanza di una interposizione legislativa, in quanto le stesse vincolano l'esercizio della funzione amministrativa nell'ambito del margine di discrezionalità spettante alle autorità pubbliche. Sotto tale profilo, il principio di sussidiarietà opera alla pari di altri principi costituzionali che regolano l'attività della pubblica amministrazione, quali i principi di legalità, imparzialità e buon andamento.

Deve pertanto ritenersi che la funzione di stimolo e promozione della cittadinanza attiva, il cui valore sociale trova riconoscimento anche per le attività dei singoli volontari, può essere esercitata dai Comuni con modalità di collaborazione che trovino diretto fondamento nell'autonomia regolamentare concessa dall'art. 117, sesto comma, della Costituzione".

(...) L'assenza di una normativa che assicuri il rispetto di alcune condizioni essenziali per garantire ai volontari una partecipazione libera e spontanea, dotata dei caratteri della occasionalità, accessorietà e totale gratuità richiede, tuttavia, l'adozione di un regolamento che disciplini le modalità di accesso e di svolgimento dell'attività in senso conforme alla normativa dettata per gli enti del Terzo settore."

In coerenza con gli indirizzi generali indicati, le "Linee programmatiche relative alle azioni e ai progetti da realizzare nel corso del mandato" presentate dal Sindaco al Consiglio Comunale con Del. C.C. n. 27/2016, accordano portata strategica alla valorizzazione della partecipazione e del protagonismo della cittadinanza, conferendo *"priorità all'ascolto della città e ai processi di partecipazione (...). Istituzioni pubbliche, imprese private, fondazioni, associazioni, terzo settore e forme di cittadinanza attiva devono essere messe nelle condizioni di cooperare insieme al raggiungimento di obiettivi comuni"*.

La Civica Amministrazione peraltro, già nella passata consiliatura, ha realizzato un percorso partecipativo di successo nell'ambito della valorizzazione sociale delle aree verdi e agricole milanesi, le cui tappe più significative si possono illustrare in tal modo:

1. la Deliberazione G.C. n. 1921/2012 ha istituito il convenzionamento con enti no profit per lo sviluppo di orti urbani su aree comunali, progetto *ColtivaMi*;
2. la Deliberazione G.C. n. 671/2016 ha istituito il convenzionamento con soggetti privati per lo sviluppo di orti urbani su aree *non* comunali, con la condizione che "per favorire la coesione sociale e l'integrazione" lo spazio in convenzione doveva essere aperto alla "fruizione pubblica in giorni e orari prestabiliti, anche attraverso la programmazione di eventi pubblici atti a favorire la partecipazione e il coinvolgimento dei cittadini, al fine di creare una comunità di quartiere più aperta possibile";
3. la Deliberazione G.C. n. 1039/2016 ha consentito la realizzazione del giardino condiviso su un'area dell'Università di Milano, in via S. Faustino, concessa al Comune di Milano in comodato d'uso; esperimento cui ha fatto da contorno la diffusione dei giardini condivisi ad opera delle municipalità.

Questo percorso partecipativo ora si sviluppa ulteriormente con il Regolamento in oggetto: l'Amministrazione considera infatti i patti di collaborazione, oggetto del regolamento proposto, un veicolo fondamentale per l'affermazione del modello di governo locale fondato sulla co-decisione insieme alla cittadinanza, specie quando è necessario il bilanciamento di interessi pubblici diversi; in tal modo la democrazia partecipativa infonde nuovo vigore alla democrazia rappresentativa, e promuove lo sviluppo della sovranità dei cittadini in forme nuove e attuali.

La Civica Amministrazione, in sinergia con le associazioni più attive nel campo della partecipazione e della sussidiarietà, ha avviato un percorso di elaborazione delle forme di collaborazione con i cittadini attivi, richiamate nei paragrafi precedenti, con la Deliberazione di Giunta Comunale n. 461 del 16.03.2018, che ha consentito la *"sperimentazione di politiche dirette a promuovere la partecipazione dei cittadini attivi, di gruppi informali, associazioni riconosciute e altri operatori, nella gestione condivisa dei Beni Comuni"*, secondo precise linee di indirizzo, articolate da principi fondamentali, che sono ripresi nel regolamento in oggetto. Adottando un processo di produzione normativa decisamente innovativo, poiché aperto ai contributi dei soggetti interessati all'emanazione del regolamento, la Giunta

Comunale ha creato la possibilità di effettuare esperienze dirette di gestione condivisa di alcuni beni demaniali, indicati in un elenco di massima, applicando l'istituto dei "patti di collaborazione".

Gli interventi più significativi attivati mediante tali accordi, tali da costituire appropriati *case studies* rappresentativi della cura, della gestione condivisa e della rigenerazione dei Beni Comuni, sono i seguenti:

1. Intervento di riqualificazione di via Abbiati (M. 7) con installazione di dissuasori della sosta, arredo e attività di urbanismo tattico su proposta delle associazioni Mapping San Siro (Politecnico di Milano), TempoRiuso, Alfabeti Onlus e la collaborazione di Retake Milano, Laboratorio di quartiere S. Siro, Custodi sociali;
2. Programma di rimozione periodica del vandalismo grafico presso il terminal autolinee di Lampugnano (M. 8) di concerto con il concessionario privato, Retake Milano e la collaborazione di studenti Erasmus;
3. Creazione di una biblioteca di quartiere in un appartamento confiscato alla criminalità in viale Espinasse (M. 8) come esito di un percorso Partecipativo con l'associazione Circola e Ascolto Attivo;
4. Accordo per la cura e la rigenerazione urbana dell'area denominata Giardino delle Culture tra via Morosini e via Bezzecca (M. 4);
5. Programmi di cura e gestione delle aiuole e del verde in via Mompiani (M. 4), con cittadini attivi dei caseggiati ALER, Laboratorio di quartiere, custodi sociali, associazione Labsus, Italia Nostra Milano e il sostegno del programma La città intorno di Fondazione Cariplo.

Gli interventi attualmente prossimi alla sottoscrizione sono i seguenti:

1. Programma di cura e gestione dell'area verde in Largo Balestra (M. 6), con l'associazione Fate Largo e altre realtà territoriali e con il contributo del Municipio; il patto integra il progetto del Bilancio Partecipativo 2018 e l'intervento della Direzione di Progetto Quartieri in via Curio Dentato, oggetto di urbanistica tattica
2. Programmi di cura e gestione del giardino pubblico antistante la scuola elementare Fabio Filzi in via Ravenna (M. 4), di concerto con la Direzione Urbanistica – Area verde e Arredo urbano, l'istituto scolastico e i genitori degli alunni della scuola, le associazioni Italia Nostra e Labsus
3. Programma di cura e gestione di orti condivisi in via Rho nelle vicinanze Martesana (M. 2) in coordinamento con il consorzio Est Ticino Villoresi, il Municipio, l'associazione ABCittà e il privato titolare del PII Greco Pirelli
4. Via Polesine angolo via Martini (M. 4), entrambi in Corvetto, riqualificazione del marciapiede d'angolo in collaborazione con un soggetto privato profit e cittadini attivi, in connessione con l'intervento su via Mompiani
5. Via Murat (M. 9), cura e riqualificazione di un'area verde pubblica incolta ad opera di un'associazione locale, vincitrice di un bando della Direzione Progetto Quartieri e la collaborazione del Municipio

6. Interventi di urbanistica tattica nell'area di P.ta Genova (M. 6) a cura della Direzione Piano Quartieri e in Piazza Alfieri, promosso dal Politecnico di Milano – Campus Bovisa (M. 9), posta nei pressi della stazione di Bovisa FNM.

Infine, gli interventi attualmente in fase di istruttoria sono i seguenti:

1. Cura e gestione del Parco Oreste del Buono (M. 4) con l'Associazione Wow che mamme e alter realtà locali: attualmente in corso una negoziazione a causa dei possibili conflitti fra le proposte ricevute;
2. Programma di cura e gestione di un'area pedonale in via De Castillia (M. 9);
3. Programma di attivazione di 15 biblioteche di condominio, aperte alla popolazione, in svariati municipi, di concerto con la Direzione Cultura – Area biblioteche;
4. Intervento di urbanistica tattica in via Quarti (M. 7) in contesto ALER promosso dal Politecnico di Milano con la collaborazione di Italia Nostra, Parco delle Cave e operatori privati;
5. Interventi di street art – cavalcavia ferroviario di via Padova (M. 2) in collaborazione con l'Assessorato alla Cultura e cittadini attivi;
6. Intervento di urbanistica tattica nei pressi di piazza Morbegno (M. 2), integralmente proposto e realizzato da soggetti profit della zona con la social street NoLo;
7. Piazzale Ferrara (M. 4) di concerto con Labsus e Fondazione Cariplo per la destinazione di alcuni stalli del mercato a finalità no profit.

Questa casistica illustra compiutamente l'articolazione dei rapporti che i patti possono porre in essere, sia sul versante soggettivo che oggettivo, come riflesso della complessità del nostro ambiente sociale.

Rileva infatti, sul piano oggettivo, che uno spazio urbano identificato come bene comune di norma afferisce a una platea plurima e differenziata di titolari, sia pubblici che privati; e sul piano soggettivo rileva che un intervento opportunamente ambizioso, ma realistico, comporta sempre la sinergia di una pluralità di soggetti, in una pluralità di ruoli diversi, manifestando la necessità di un'istanza di coordinamento ad opera della mano pubblica. Tali soggetti possono essere: cittadini attivi, associazioni riconosciute o informali, soggetti profit, che agiscono però con spirito di responsabilità sociale, altri enti pubblici, fondazioni di varia natura.

Il cittadino attivo è a tutti gli effetti un “volontario”, per evidente analogia con la definizione contenuta all'art. 17, comma 2, del d.lgs. n. 117/2017 (Codice del Terzo Settore), secondo la quale esso è colui che, *“per sua libera scelta, svolge attività in favore della comunità e del bene comune, anche per il tramite di un ente del Terzo settore, mettendo a disposizione il proprio tempo e le proprie capacità per promuovere risposte ai bisogni delle persone e delle comunità beneficiarie della sua azione, in modo personale, spontaneo e gratuito, senza fini di lucro, neanche indiretti, ed esclusivamente per fini di solidarietà”*.

- Ne discendono importanti conseguenze (C. Conti, parere cit.):
 - 1) il cittadino attivo, come il volontario, deve potersi sentire sempre libero di recedere dalla propria scelta, revocando in qualsiasi momento la disponibilità dimostrata senza condizioni o clausole penali, poiché la sua prestazione, in quanto prestata in modo

“personale, spontaneo e gratuito” e caratterizzata dallo spirito di solidarietà, risponde esclusivamente ad un vincolo morale;

- 2) dal tenore della legge risulta come l'attività del cittadino attivo, come quella del volontario, **esuli da qualunque vincolo di natura obbligatoria** che non sia il dovere di rispetto discendente dal principio del “*neminem laedere*”. Essa è, pertanto, intrinsecamente incompatibile con l'instaurazione di un rapporto di lavoro, stabile o precario, autonomo o subordinato, né tale attività può essere prodromica alla sua instaurazione;
- 3) l'attività del cittadino attivo è incompatibile con qualsiasi forma di “riconoscimento” economico o giuridico della prestazione svolta; inoltre essa ha carattere necessariamente “occasionale”, ove l'occasionalità è sinonimo di attività eventuale, straordinaria e incoercibile, che sussiste anche qualora l'attività si svolga in modo non discontinuo e saltuario, ma conforme a concordati orari di servizio e secondo modalità organizzative coordinate con l'attività di altri lavoratori;
- 4) per l'ente locale, la prestazione del cittadino attivo è da ritenersi dunque meramente “accessoria”, nel senso di *straordinaria, aggiuntiva e complementare alle ordinarie attività dell'apparato organizzativo* con cui il cittadino entra in collaborazione, quale strumento che non può essere “sostitutivo” delle risorse umane normalmente destinate al servizio di utilità sociale interessato;
- 5) tuttavia il cittadino attivo si differenzia dal volontario in senso classico, che svolge la sua attività all'interno di servizi organizzati, come ad esempio il volontario della Protezione Civile, poiché esso si rapporta alla Civica Amministrazione su un piano di parità, e concorda con essa le finalità e le modalità di utilizzo di un bene comune, formulando una sua proposta progettuale. Questo rapporto implementa di fatto una nuova specie di *governance* dei beni pubblici, materiali e immateriali.

Come affermato dalle citate Linee programmatiche di mandato, la *governance* di queste energie civiche poggia su due pilastri: l'ascolto e la collaborazione, sempre in posizione paritetica. Ciò richiede all'Amministrazione un nuovo approccio operativo, attraverso il quale ai cittadini attivi sia possibile:

- a) concordare con l'Amministrazione le finalità da attribuire al bene oggetto del loro interesse, nello spettro di quelle indirizzate all'interesse generale e concretamente possibili;
- b) concordare le modalità per realizzarle;
- c) provvedervi con la propria attività volontaria.

Questo rapporto tra cittadini e Amministrazione, poiché mosso da **interessi convergenti**, che giungono a comunione, è di evidente **natura non autoritativa**; dunque si colloca nell'alveo dei rapporti di diritto privato come postulato dal comma 1 bis dell'art. 1 della L. n. 241/1990.

Tuttavia, come detto, in ragione del fatto che i cittadini attivi sono volontari in senso proprio, il rapporto non può dar luogo a vincoli obbligatori, né a finalità di lucro, né a prestazioni corrispettive. A maggior ragione, il **rapporto non può essere fonte di diritti reali sul bene che ne è oggetto**.

• Di conseguenza questo rapporto:

- a) non può dar luogo ad alcuno dei contratti altrimenti oggetto, per loro natura, del d. lgs. n. 50/2016 (e s. m. i - Codice dei contratti pubblici),



- b) non si possono radicare in esso gli interventi di “sussidiarietà orizzontale” e di “partenariato sociale” ai sensi degli artt. n. 189 e 190 del codice medesimo: la previsione di un incentivo fiscale, recata dalle norme citate, introduce una logica economica incompatibile con lo spirito di solidarietà che contraddistingue il rapporto di collaborazione;
- c) il rapporto di collaborazione non può sostituire né dissimulare forme di affidamento di forniture e/o prestazioni di servizi: l’attività del cittadino attivo, come quella del volontario, poiché non sottoposta a procedure di selezione né a procedure di affidamento, non deve configurarsi come, né può sconfinare verso, una prestazione altrimenti reperibile sul mercato.

Il bene che costituisce l’oggetto di tale rapporto assume la definizione, intrinsecamente dinamica, di “bene comune”: questo concetto è stato introdotto nel nostro mondo giuridico da parte della Cass. Civile Sez. Unite con la sentenza n. 3665/2011. La pronuncia della suprema corte evidenzia una massima secondo la quale un bene immobile, sia pubblico o privato, assume la qualifica di “bene comune”, alle seguenti condizioni:

“là dove un bene immobile, indipendentemente dalla titolarità, risulti per le sue intrinseche connotazioni, in particolar modo quelle di tipo ambientale e paesaggistico, destinato alla realizzazione dello Stato sociale come sopra delineato, detto bene è da ritenersi (...) "comune" vale a dire (...) strumentalmente collegato alla realizzazione degli interessi di tutti i cittadini”.

Al bene immobile riqualificato in tal senso possono essere connesse le tutele discendenti dagli artt. 2, 9 e 42 Cost., nei quali è scolpito “il principio della tutela della umana personalità e del suo corretto svolgimento nell’ambito dello Stato sociale” (ibidem).

Ovviamente resta esclusa dalla regolamentazione proposta la materia della valorizzazione economica dei cespiti comunali e del rapporto tra essa e i criteri di valorizzazione sociale.

La proposta di regolamento è stata presentata e condivisa durante la Conferenza dei Presidenti di Municipio in data 26.03.2019, con esito ampiamente positivo. Lo strumento del patto di collaborazione, infatti, è stato utilizzato nel periodo di sperimentazione coinvolgendo i diversi Municipi interessati, che ne hanno apprezzato la flessibilità.

IL DIRETTORE
Servizi civici, Partecipazione e Sport
Andrea Zuccotti
f.to digitalmente

firmato digitalmente da Andrea Zuccotti in data 11/04/2019

Il Direttore
Servizi Civici Partecipazione e Sport
Dott. Andrea Zuccotti
(firmato digitalmente)

REGOLAMENTO
RECANTE LA DISCIPLINA PER LA PARTECIPAZIONE DEI CITTADINI ATTIVI
ALLA CURA, ALLA GESTIONE CONDIVISA E ALLA RIGENERAZIONE
DEI BENI COMUNI URBANI

INDICE

- Articolo 1 - Oggetto ed ambito di applicazione
- Articolo 2 – Definizioni
- Articolo 3 - Principi generali
- Articolo 4 - I cittadini attivi
- Articolo 5 –Ambiti di collaborazione
- Articolo 6 - Ambiti di responsabilità
- Articolo 7 – Patto di collaborazione
- Articolo 8 –Durata della collaborazione
- Articolo 9 – Condizioni relative alle attività di rigenerazione
- Articolo 10 – Monitoraggio della collaborazione
- Articolo 11 – Procedimento di formazione del patto di collaborazione
- Articolo 12 – Recesso e risoluzione
- Articolo 13 – Assistenza amministrativa formativa e tecnica
- Articolo 14 – Copertura assicurativa
- Articolo 15 – Sovvenzioni contributi e autofinanziamento
- Articolo 16 – Donazioni e sponsorizzazioni
- Articolo 17 - Trasparenza e attività di divulgazione
- Articolo 18 - Collaborazioni in atto

Articolo 1 - Oggetto ed ambito di applicazione

Il presente regolamento, in armonia con le previsioni della Costituzione e dello Statuto comunale, disciplina le forme di collaborazione tra i cittadini e il Comune di Milano per l'amministrazione condivisa, cioè la cura, la gestione condivisa e la rigenerazione, dei beni comuni urbani. La promozione della cittadinanza attiva, in attuazione degli articoli 118 comma 5 e 117 comma 6 della Costituzione, e dell'art. 3 num. 5 del d. lgs. n. 267 del 2000, è riconosciuta quale funzione istituzionale dell'ente.

Articolo 2 – Definizioni

- a) beni comuni urbani: i beni, materiali e immateriali, che, indipendentemente dalla titolarità, i cittadini e l'Amministrazione riconoscono essere strumentalmente collegati alla realizzazione degli interessi di tutti i cittadini;
- b) amministrazione condivisa dei beni comuni: attività di cura, gestione condivisa o rigenerazione dei beni comuni, per la fruizione collettiva, in collaborazione con la Civica Amministrazione. L'amministrazione condivisa dei beni comuni è promossa dalla libera iniziativa dei cittadini attivi e dalla civica amministrazione;
- c) cittadini attivi: tutti i soggetti individuali, o comunque riuniti in formazioni sociali, anche informali, anche esercitanti attività economiche, che in modo personale, spontaneo e gratuito, senza fini di lucro, neanche indiretto, e senza spendita del nome, svolgono attività in favore della comunità e dell'interesse generale;
- d) proposta di collaborazione: la manifestazione di interesse, formulata dai cittadini attivi, diretta a realizzare un intervento di cura, gestione condivisa o rigenerazione dei beni comuni urbani.
- e) patto di collaborazione: accordo in forma scritta mediante il quale il Comune e i cittadini attivi definiscono finalità, obiettivi e risultati attesi, nonché modalità gestionali degli interventi di cui alla lettera precedente;
- f) cura: attività volte alla protezione, conservazione e manutenzione beni comuni urbani, di proprietà della Civica Amministrazione; i cittadini attivi possono fare oggetto di cura anche beni comuni di proprietà privata o di altri enti pubblici, conferiti nelle forme ammesse dall'ordinamento e secondo regole condivise con la civica amministrazione. In tal senso l'amministrazione condivisa si applica anche ai beni confiscati alla mafia per le finalità e con le modalità dettate dalla normativa specifica.

La cura può essere occasionale o periodica; di norma la cura non può sostituirsi a prestazioni altrimenti programmate dalla Civica Amministrazione bensì essere integrativa, complementare e migliorativa dei livelli di qualità perseguiti dalla Civica Amministrazione.

- g) gestione condivisa: programma di attività di valorizzazione dei beni comuni urbani; di norma ha carattere periodico;
- h) rigenerazione: programma di interventi volti alla tutela di un bene comune, o di parti di esso, che agisce sulla consistenza materiale del bene, allo scopo di riportarlo alla funzionalità originaria, di migliorare il profilo della funzionalità originaria. Il programma può essere integrato da una proposta di cura continuativa o gestione condivisa.

Articolo 3 - Principi generali

1. sussidiarietà orizzontale: la collaborazione tra cittadini attivi e amministrazione è improntata al rispetto e alla promozione dei valori costituzionali enunciati dagli articoli 1, 2, 3, 9, 42 e 118 della Costituzione Italiana, e alla valorizzazione delle comunità territoriali;

2. autonomia civica: il Comune riconosce il valore dell'autonoma iniziativa dei cittadini e predispone tutte le misure necessarie a garantirne e promuoverne l'esercizio effettivo;
3. sussidiarietà verticale: la gestione dei rapporti di collaborazione tra Comune e i cittadini attivi è attribuita di norma ai Municipi quali organi esponenziali del territorio;
4. fiducia reciproca: ferme restando le prerogative pubbliche in materia di vigilanza e controllo, nonché gli obblighi dedotti nel patto di collaborazione, il Comune, i cittadini attivi si ispirano alla fiducia reciproca e al perseguimento esclusivo di comuni finalità di interesse generale; nella gestione delle attività di collaborazione, i cittadini attivi agiscono con piena autonomia.
5. solidarietà e responsabilità: il Comune e i cittadini attivi cooperano alla realizzazione della finalità condivise sottoscrivendo un patto di collaborazione, che stabilisce le condizioni e modalità alle quali essi impiegano mezzi e attività di competenza e disciplina i rispettivi profili di responsabilità;
6. universalità e trasparenza: il Comune e i cittadini attivi riconoscono nella trasparenza lo strumento principale per assicurare l'imparzialità dell'amministrazione condivisa;
7. fruizione collettiva: la gestione del bene comune deve andare a beneficio di tutta la cittadinanza; deve consentire in qualsiasi momento l'accesso alle attività in atto di nuovi cittadini interessati, e ove possibile, la coabitazione di attività diverse;
8. valorizzazione del pluralismo sociale e delle pari opportunità: la collaborazione tra il Comune e i cittadini attivi valorizza le differenze, come elementi di ricchezza civile, culturale, sociale, e promuove le pari opportunità.
9. adeguatezza e differenziazione: gli accordi di collaborazione sono proporzionati alla natura e complessità delle attività di cura, gestione condivisa e rigenerazione dei beni comuni urbani e sono differenziati a seconda della tipologia di bene comune, degli ambiti sociali al cui benessere sono funzionali, degli assetti patrimoniali ed economici eventualmente coinvolti;
10. sostenibilità: il Comune e i cittadini attivi verificano, con cadenza periodica determinata nel patto di collaborazione, che lo svolgersi delle collaborazioni permanga nelle condizioni di fattibilità tecnica, economica e sociale specificamente previste, potendo esse cessare per superamento di tali limiti; curano inoltre la conservazione dei beni comuni a vantaggio delle generazioni future;
11. informalità: il Comune interpreta la propria normativa al fine di assicurare la massima flessibilità e semplicità nelle relazioni con i cittadini attivi e le associazioni e commisura alle effettive esigenze di tutela degli interessi pubblici coinvolti gli adempimenti amministrativi, necessari a dare svolgimento delle attività oggetto del patto di collaborazione;
12. sussidi e agevolazioni: ogni aderente al patto di collaborazione sostiene indipendentemente i costi relativi alle proprie attività. sono permesse forme di raccolta fondi per autofinanziamento e la ricezione di contributi in spirito di liberalità e mecenatismo, nelle forme previste dal presente regolamento.
13. deflazione del contenzioso: il Comune e i cittadini attivi favoriscono la conciliazione bonaria delle controversie dipendenti dai patti di collaborazione, nelle forme ammesse dall'ordinamento.

Articolo 4 - I cittadini attivi

1. La partecipazione ad attività di cura, gestione condivisa e di rigenerazione dei beni comuni urbani è aperta a tutti. Nel caso di cittadini minorenni, la loro partecipazione può avvenire sotto la responsabilità di un cittadino di maggiore età e con il consenso dei genitori.

Non sono ammessi all'amministrazione condivisa dei beni comuni i cittadini che versino nella condizione di incapacità a contrattare con la Pubblica Amministrazione, abbiano commesso violazioni gravi, definitivamente accertate, inerenti a entrate tributarie e extratributarie del Comune di Milano.

2. Nel caso la partecipazione dei cittadini attivi avvenga mediante organizzazioni informali, il cittadino che sottoscrive il patto di collaborazione deve dare atto di agire in rappresentanza di tale organizzazione iscrivendo la propria organizzazione all'albo delle organizzazioni informali e della cittadinanza attiva istituito dalla Civica Amministrazione.

3. È ammessa la partecipazione di singoli cittadini ad interventi di cura, gestione o rigenerazione dei beni comuni urbani anche

- a) per lo svolgimento di Lavori di Pubblica Utilità, come misura attuativa della "sospensione del procedimento penale con messa alla prova", che per le ulteriori fattispecie penali ammesse dall'ordinamento;
- b) come parte di misura alternativa alla detenzione o come parte del percorso trattamentale durante la pena detentiva,
- c) per lo svolgimento di attività di volontariato da parte di persone detenute in regime di art.21 della legge sull'Ordinamento Penitenziario,

secondo le modalità previste dalla specifica normativa in materia.

4. Nella cura, nella gestione condivisa e nella rigenerazione dei beni comuni urbani la Civica Amministrazione può impiegare, secondo modalità concordate nei patti di collaborazione, giovani reclutati attraverso il Servizio Civile Nazionale.

Articolo 5 – Ambiti di collaborazione

Le proposte di collaborazione possono svilupparsi negli ambiti seguenti (elenco esemplificativo e non esaustivo):

- educazione, istruzione e formazione, nonché le attività culturali di interesse sociale con finalità educativa, prevenzione della dispersione scolastica e sostegno al successo scolastico e formativo, prevenzione del bullismo e contrasto della povertà educativa, promozione dell'inclusione, dell'integrazione culturale e della coesione sociale;
- salvaguardia e miglioramento delle condizioni dell'ambiente, promozione della protezione degli animali, utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, promozione del contrasto allo spreco alimentare, cultura dello sport e del benessere;
- tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio con attività culturali, artistiche o ricreative di interesse sociale; riqualificazione e rivitalizzazione dell'ambiente urbano;
- promozione partecipazione politica e civica, della corretta informazione, del pieno accesso agli atti della pubblica amministrazione, della gestione e valorizzazione dei "dati aperti";
- inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori disoccupati, sotto occupati e delle persone svantaggiate;
- promozione della cultura della sharing economy, del mecenatismo finalizzato all'interesse pubblico; promozione delle pari opportunità e delle iniziative di aiuto reciproco, incluse le banche del tempo di cui all'articolo 27 della legge 8 marzo 2000, n. 53;
- promozione della cultura della legalità;

Articolo 6 – Ambiti di responsabilità

I cittadini attivi realizzano in autonomia le attività loro attribuite nei patti di collaborazione, con riguardo, nella misura in cui l'attività lo richiede, alle seguenti responsabilità (elenco esemplificativo):

- a) custodia degli spazi e dei beni strumentali assegnati;
- b) regolarità delle procedure di selezione degli appaltatori e conformità degli interventi alle regole dell'arte;
- c) conduzione degli impianti tecnologici eventualmente presenti;
- d) sicurezza generale dei cittadini impegnati nelle attività oggetto del patto di collaborazione, delle interferenze lavorative, della sicurezza antincendio e delle misure antinfortunistiche;
- e) sicurezza dei cittadini attivi impegnati nelle attività di rigenerazione, rientranti nell'ambito della manutenzione ordinaria, ad esempio negli interventi riguardanti edifici scolastici;
- f) sicurezza del pubblico che fruisce delle attività oggetto del patto di collaborazione con attenzione al rispetto dei parametri di affollamento e alla presenza dei presidi di assistenza sanitaria previsti dalla normativa per eventi e manifestazioni;
- g) protezione dei dati e della privacy;
- h) smaltimento dei rifiuti.

Articolo 7 – Patto di collaborazione

1. Il patto sottoscritto costituisce titolo valido, anche se non in via esclusiva, per l'uso dei beni che ne sono oggetto e delle dotazioni connesse. Non è ammesso il rinnovo del patto di collaborazione.
2. Nel corso della collaborazione possono aggiungersi ai sottoscrittori originari del patto nuovi soggetti, allo scopo di potenziare l'efficacia della collaborazione o la sua estensione, eventualmente con la ridefinizione parziale del patto, e solo con il consenso di tutti i sottoscrittori originari.
4. Il patto, avuto riguardo alle specifiche necessità di regolazione che la collaborazione presenta, definisce in particolare:
 - a) gli obiettivi che la collaborazione persegue, e gli effetti attesi dal patto;
 - c) le azioni di cura, gestione rigenerazione, ed il loro programma di massima;
 - d) la durata della collaborazione, le cause di sospensione o di conclusione anticipata della stessa;
 - e) le modalità di azione, il ruolo ed i reciproci impegni, eventualmente anche economici, dei soggetti coinvolti, i requisiti ed i limiti di intervento;
 - f) le modalità di fruizione collettiva dei beni comuni urbani oggetto del patto;
 - h) le reciproche responsabilità, anche in relazione a quanto disposto dalle norme in materia di sicurezza e agli ambiti descritti nell'art. 6;
 - i) le conseguenze di eventuali danni occorsi a persone o cose in occasione o a causa degli interventi di cura, rigenerazione e gestione in forma condivisa, la necessità e le caratteristiche delle coperture assicurative e l'assunzione di responsabilità secondo quanto previsto dagli artt. 6 e 14 del presente regolamento, nonché le misure utili ad eliminare o ridurre le interferenze con altre attività;

- j) le garanzie a copertura di eventuali danni arrecati al Comune di Milano dai cittadini attivi in conseguenza della mancata, parziale o difforme realizzazione degli interventi concordati;
- k) le forme di sostegno messe a disposizione dall'amministrazione comunale;
- l) le misure di monitoraggio e pubblicità del patto;
- m) eventuale supporto tecnico del personale comunale competente, la vigilanza sull'andamento della collaborazione, la gestione delle controversie che possano insorgere durante la collaborazione stessa e l'eventuale applicazione di penalità per l'inosservanza delle clausole del patto;
- n) le cause di esclusione di singoli cittadini per inosservanza del presente regolamento o delle clausole del patto, gli assetti conseguenti alla conclusione della collaborazione, quali la titolarità delle opere realizzate, i diritti riservati agli autori delle opere dell'ingegno, la riconsegna dei beni, e ogni altro effetto rilevante;
- o) le modalità di rivalsa dell'amministrazione nei confronti dei cittadini che dopo la stipula del patto di collaborazione non adempiono, in tutto o in parte, a quanto da esso previsto;
- p) le modalità per l'adeguamento e le modifiche degli interventi concordati.

Articolo 8 – Durata della collaborazione

La durata delle attività oggetto di patto di collaborazione, in relazione a un bene di proprietà comunale, non supera normalmente i tre anni. Periodi più lunghi possono eventualmente essere pattuiti in considerazione dell'onere richiesto per gli interventi necessari alla rigenerazione e gestione condivisa del bene in oggetto.

Articolo 9 - Condizioni relative alle attività di rigenerazione

I cittadini attivi, con la proposta di collaborazione, in relazione a un bene di proprietà comunale e alle attività previste, possono proporre e realizzare interventi di manutenzione ordinaria il cui valore non può eccedere il valore di 100.000 Euro. La proposta deve essere corredata da un piano di fattibilità e sostenibilità tecnico economica attestante la disponibilità delle risorse finanziarie necessarie; essa può prevedere forme di cura e gestione condivisa. Lo sviluppo progettuale è effettuato da soggetti esterni alla Civica Amministrazione, in possesso di idoneo titolo professionale; i progetti devono acquisire il nulla osta degli organi tecnici della Civica Amministrazione.

L'esecuzione degli interventi di rigenerazione può essere effettuata esclusivamente da soggetti professionali, in possesso dei medesimi requisiti richiesti dall'art. 80 del d. lgs. n. 50/2016 (e s.m.i.), iscritti nella "white list" della Prefettura (di cui al D.P.C.M. 24.11.2016), nel rispetto delle normative in materia edilizia e previo rilascio del titolo abilitativo da parte dello Sportello Unico per l'Edilizia, se necessario ai sensi degli artt. 6, lett a) e 8 del D.P.R. n. 380/2011.

I cittadini attivi possono partecipare alla rigenerazione con interventi rientranti nelle abilità e nella diligenza ordinarie, sotto la direzione del responsabile del cantiere.

Gli interventi realizzati sono acquisiti al patrimonio comunale mediante accessione senza oneri a carico dell'Amministrazione.

Nel caso la proposta di rigenerazione riguardi un bene non appartenente al Demanio comunale, si adotta la presente disciplina in quanto applicabile e compatibile con le condizioni eventualmente richieste dal soggetto titolare del bene messo a disposizione.

Articolo 10 – Monitoraggio della collaborazione

I patti di collaborazione regolano le attività di monitoraggio e controllo delle attività, allo scopo di valutare in corso d'opera l'attualità dell'interesse perseguito, la congruenza tra finalità, obiettivi, risultati, la sostenibilità, e per individuare possibilità di miglioramento.

Il patto di collaborazione prevede di norma, e nella misura in cui l'attività lo richiede, un piano di valutazione delle responsabilità, redatto di concerto tra l'Amministrazione e i promotori, con l'indicazione delle misure da osservare per il buon esito della collaborazione. Il piano deve essere posto a conoscenza di tutti coloro che partecipano alle attività e deve essere periodicamente aggiornato nell'ambito delle attività di monitoraggio. A prevenzione di ogni criticità è attivata una tempestiva ed esauriente informazione reciproca.

Il patto di collaborazione prevede inoltre le modalità di documentazione delle attività realizzate, di periodica valutazione, di rendicontazione delle risorse utilizzate e di misurazione dei risultati prodotti dalla collaborazione fra cittadini e amministrazione pubblicate attraverso il sito comunale di cui all'art. 17

L'elenco dei patti sottoscritti è pubblicato da parte della Direzione competente per i processi di partecipazione sul sito istituzionale dell'ente, in una sezione apposita, per non meno di 365 giorni solari.

Articolo 11 – Procedimento di formazione del patto di collaborazione

La Direzione competente per i processi di partecipazione coordina le attività dei Municipi in modo da garantire l'uniforme applicazione del presente Regolamento. A questi fini essa si avvale della collaborazione degli organi amministrativi dei Municipi e delle Direzioni tecniche richieste dalle esigenze istruttorie.

Il provvedimento che conduce alla sottoscrizione dei patti di collaborazione è articolato nelle fasi seguenti:

1) sollecitazione delle manifestazioni di interesse mediante avvisi periodici:

a) l'Amministrazione invita i cittadini attivi ad avanzare proposte di collaborazione mediante periodici avvisi pubblici recanti un elenco di beni comuni urbani identificati, approvato dalla Giunta Comunale per i beni assegnati alle Direzioni dell'Amministrazione centrale o dalle Giunte Municipali per i beni assegnati ai Municipi;

b) di norma la ricezione delle proposte si conclude dopo 15 giorni dalla pubblicazione dell'avviso, salva diversa previsione dell'avviso in relazione alla complessità dell'intervento; gli avvisi sono esposti sul sito istituzionale dell'ente, in una sezione apposita, e possono essere pubblicati anche in forma aggregata (ad esempio esponendo le liste di più Municipi);

2) ricezione delle manifestazioni di interesse:

a) i cittadini attivi possono avanzare proposte relative a beni comuni non iscritti negli elenchi elaborati dalla civica amministrazione in ogni momento; la proposta deve identificare con chiarezza il bene in oggetto e presentare una relazione illustrativa del bene stesso, delle finalità, delle attività di cura programmabili e delle condizioni di fattibilità e di sostenibilità operativa ed economica, proporzionata all'intervento proposto.

Le proposte riguardanti beni comuni identificati dai cittadini attivi sono sottoposte alla verifica, ad opera della Direzione competente per i processi di partecipazione, con la collaborazione dei Municipi e delle direzioni tecniche necessarie, e di concerto con i promotori, delle seguenti condizioni:

- che i promotori non versino in alcuna delle condizioni ostative indicate all'art. 4;

- che i siti indicati risultino effettivamente e durevolmente disponibili ovvero non siano già interessati, se di proprietà comunale, da programmi di valorizzazione economica o da interventi di altro tipo;
- che la proposta che arrechi un concreto miglioramento alla fruizione pubblica del bene che ne è oggetto;
- che la proposta possieda ragionevoli requisiti di fattibilità tecnica, economica e di sostenibilità, in ordine alle finalità generali perseguite, alle risorse concrete disponibili e necessarie;
- che la proposta non sia in contrasto con i valori costituzionali, i principi dello Statuto del Comune di Milano e non dia luogo ad attività
 - di propaganda politica, sindacale e/o religiosa;
 - di diffusione di messaggi offensivi o comunque lesivi della dignità umana (espressioni di fanatismo, razzismo, odio o minaccia);
 - di presidio dell'ordine pubblico.

In fase istruttoria le proposte dei cittadini attivi possono essere rifiutate motivatamente entro 60 giorni dalla data di ricezione attestata dal Protocollo generale, solo a seguito di un tentativo di mediazione tra la Civica Amministrazione e il proponente che abbia dato esito negativo.

3) Inserimento dei beni comuni identificati dai cittadini attivi negli avvisi periodici di cui al punto 1):

le proposte riguardanti beni comuni identificati dai cittadini attivi e risultate idonee a seguito delle verifiche descritte, confluiscono nel primo avviso periodico disponibile, allo scopo di prevenire successivi contrasti tra i cittadini e promuovere sinergie nell'ambito del territorio.

Nel caso che lo stesso bene sia oggetto di plurime proposte, sarà effettuato un tentativo di armonizzarle, di concerto con i promotori.

4) La redazione e stipula del patto di collaborazione:

la stipula del patto di collaborazione è preceduta da una fase istruttoria, necessaria ad acquisire le necessarie intese e autorizzazioni, e a stabilire di concerto con i proponenti le condizioni definitive del patto di collaborazione. La stipula dei patti di collaborazione è attribuita di norma ai dirigenti titolari dei beni loro assegnati o alla Direzione competente per i processi di partecipazione in tutti gli altri casi. Ove l'iniziativa sul bene sia promossa dal Municipio, il patto è firmato anche dal relativo dirigente. La stipula del patto interviene solo a seguito di un provvedimento dirigenziale di approvazione dello schema di accordo.

Articolo 12 – Recesso e risoluzione

È ammesso il recesso dai patti di collaborazione in qualsiasi momento, di norma senza sanzioni o penali. Nel caso le attività siano effettuate in modo non conforme ai patti, la Civica Amministrazione può risolvere unilateralmente il rapporto, senza penalizzazioni.

Articolo 13 – Assistenza amministrativa, formativa e tecnica

La Civica Amministrazione, con il coordinamento della Direzione competente per i processi di partecipazione e la collaborazione delle Direzioni competenti per materia, dedica ai cittadini attivi e al pubblico appositi interventi di formazione negli ambiti in cui si sviluppano le attività dei proponenti e nelle responsabilità connesse.

In via temporanea la Civica Amministrazione può affiancare personale interno a sostegno delle attività previste dai patti di collaborazione, nell'ambito dell'orario di servizio.

Per la realizzazione della collaborazione la Civica Amministrazione può assegnare ai cittadini attivi, in via temporanea o prolungata, beni strumentali di qualunque genere, (ad es. strumenti informatici, presidi antinfortunistici, articoli per la cura del verde) in comodato, alle condizioni stabilite nel patto di collaborazione.

Articolo 14 – Copertura assicurativa

Qualora non ne fossero provvisti, la Civica Amministrazione può attivare a vantaggio dei cittadini attivi, in relazione alle attività previste dai patti di collaborazione, idonee tutele assicurative nei rami malattia, infortunio e responsabilità civile per danni causati a terzi o ai beni oggetto di patto di collaborazione.

Articolo 15 – Sovvenzioni e autofinanziamento

A scopo di autofinanziamento sono consentite attività ad offerta libera o commerciali, purché non prevalenti sulle attività previste dai patti di collaborazione; tali attività restano subordinate alle disposizioni dei regolamenti pertinenti per materia. Nessuna contribuzione o rimborso potrà essere erogato dall'Amministrazione Comunale a fronte della sottoscrizione del patto di collaborazione.

Articolo 16 – Donazioni e sponsorizzazioni

Donazioni, sovvenzioni e contributi di qualunque natura, di sostegno alle attività oggetto del patto di collaborazione, provenienti da fonte esterna all'Amministrazione, possono essere accettati solo con il consenso unanime dei sottoscrittori del patto di collaborazione.

Le donazioni possono essere modalizzate, e le relative condizioni vengono integrate nel patto di collaborazione.

Non sono accettabili donazioni o atti di mecenatismo provenienti da soggetti che si pongono in palese contrasto con le finalità del presente regolamento, i valori costituzionali e dello Statuto comunale.

Articolo 17- Trasparenza e attività di divulgazione

Ogni vicenda relativa alle proposte, dalla loro presentazione al patto di collaborazione, e la successiva gestione delle attività, è documentata con la pubblicazione di notizie e materiali documentali, concordata fra i sottoscrittori, sul sito istituzionale dell'ente in una sezione apposita, caso per caso e con tempestività, ivi compresi gli aspetti economici di ogni tipo. I patti di collaborazione non possono contenere condizioni restrittive in tema di trasparenza.

La Civica Amministrazione cura la periodica pubblicazione sul sito istituzionale, di norma a cadenza annuale, di un rapporto illustrativo delle attività svolte, delle dinamiche generate sul piano del community building, dell'impatto sulla cittadinanza rilevato con indagini sociologiche e di customer satisfaction, e delle prospettive di sviluppo individuabili nel contesto urbano.

Tutti i prodotti editoriali realizzati e distribuiti dai sottoscrittori del patto per divulgarne le attività recano il logo del Comune di Milano.

La Civica Amministrazione, salvo diverse disposizioni nei patti di collaborazione, effettua le attività di comunicazione necessarie alla pubblicizzazione locale e generale delle collaborazioni.

Articolo 18- Collaborazioni in atto

Le esperienze di collaborazione già avviate alla data di entrata in vigore del presente regolamento potranno proseguire senza soluzione di continuità, previo adeguamento dei relativi accordi alle presenti disposizioni.

Firmato digitalmente da Andrea Zuccotti in data 10/04/2019

FOGLIO PARERI RELATIVO ALLA PROPOSTA DI DELIBERAZIONE AVENTE IL SEGUENTE OGGETTO:

Proposta di deliberazione per il Consiglio Comunale. Regolamento recante la disciplina della partecipazione dei cittadini attivi alla cura, alla gestione condivisa e alla rigenerazione dei Beni Comuni urbani.

Non comporta spesa.

Numero progressivo informatico:

PARERE DI REGOLARITÀ' TECNICA
ai sensi dell'art. 49 del D.Lgs. n. 267/2000

FAVOREVOLE

IL DIRETTORE

Dott. Andrea Zuccotti

Firmato digitalmente da Andrea Zuccotti in data 11/04/2019

FOGLIO PARERI RELATIVO ALLA PROPOSTA DI DELIBERAZIONE AVENTE IL SEGUENTE
OGGETTO: Regolamento recante la disciplina della partecipazione dei cittadini attivi alla cura, alla
gestione condivisa e alla rigenerazione dei Beni Comuni urbani. Non comporta spesa.

Numero proposta: 1208

PARERE DI LEGITTIMITA'

(Art.2- comma 1 – Regolamento del Sistema sui Controlli Interni)

Favorevole

IL SEGRETARIO GENERALE

Firmato digitalmente da Fabrizio Dall'Acqua in data 11/04/2019

DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO COMUNALE N. 15 DEL 20/05/2019

IL PRESIDENTE
Lamberto Bertolé
Firmato digitalmente

IL SEGRETARIO GENERALE
Fabrizio Dall'Acqua
Firmato digitalmente

Copia della presente deliberazione, verrà affissa in pubblicazione all'Albo Pretorio ai sensi dell'art.124, comma 1, del D.Lgs 267/2000 e vi resterà per 15 giorni consecutivi.

IL SEGRETARIO GENERALE
Fabrizio Dall'Acqua
Firmato digitalmente