



11 GENNAIO 2023

La sussidiarietà orizzontale  
nell'organizzazione locale: il modello di  
Verona

di Lisa Lanzoni

Responsabile Ufficio Innovazione Amministrativa e Attuazione della Sussidiarietà  
orizzontale del Comune di Verona



# La sussidiarietà orizzontale nell'organizzazione locale: il modello di Verona\*

**di Lisa Lanzoni**

Responsabile Ufficio Innovazione Amministrativa e Attuazione della Sussidiarietà orizzontale del Comune di Verona

**Abstract [It]:** Tra i comuni che hanno adottato un regolamento per la cura dei beni comuni urbani, Verona rappresenta uno dei possibili esempi di organizzazione amministrativa per l'attuazione della sussidiarietà orizzontale. Dal 2017, sono stati siglati oltre cento patti di sussidiarietà, con natura di accordi amministrativi, ai sensi dell'art. 11, l. n. 241/1990. Molti gli ambiti di interesse trasversalmente toccati dai patti e diverse le formule di innovazione amministrativa sperimentate.

**Title:** Horizontal subsidiarity in local organisation: the Verona model

**Abstract [En]:** Among the municipalities that have adopted a regulation on urban commons, Verona offers one of the possible examples of administrative organisation for the implementation of horizontal subsidiarity. Since 2017, over one hundred subsidiarity agreements have been signed, pursuant to Article 11, law no. 241/1990. Many are the areas of interest transversally touched and several are the formulas of administrative innovation experimented.

**Parole chiave:** Comune; Sussidiarietà orizzontale; regolamento; patti di sussidiarietà; organizzazione amministrativa

**Keywords:** Municipality; Horizontal subsidiarity; Regulation; Subsidiarity Agreements; Administrative Organization

**Sommario:** 1. Premessa. 2. I criteri di indirizzo per l'attuazione della sussidiarietà orizzontale. 3. Il processo di partecipazione alla redazione del *Regolamento*. 4. (*segue*) La natura giuridica dei patti di sussidiarietà. 5. Il procedimento per l'attuazione della sussidiarietà orizzontale. 6. L'istruttoria procedimentale. 7. Il Referente dell'Amministrazione. 8. Il contenuto minimo dei patti di sussidiarietà. 9. (*segue*) La rendicontazione delle azioni di sussidiarietà. 10. Il rapporto tra regolamenti comunali. 11. L'importanza della comunicazione nella valorizzazione dei beni comuni. 12. (*segue*) Il processo di digitalizzazione. 13. Nuove forme di sperimentazione organizzativa: il Laboratorio (per la Sussidiarietà e l'Innovazione amministrativa). 14. Stato dell'arte e prospettive future. Alcune riflessioni conclusive.

## 1. Premessa

Molta strada è stata percorsa negli enti locali dopo l'introduzione dell'ormai noto principio di sussidiarietà 'orizzontale' sancito dall'art. 118, comma 4, Costituzione, secondo cui «*Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale*». Le potenzialità di questo disposto sono state colte sin da subito da diversi comuni italiani, che vi hanno ravvisato la possibilità di dare corpo ad una progettazione sui beni comuni delle città realmente condivisa tra Amministrazione e cittadini.

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

Il comune di Bologna ha inaugurato la stagione della normativa locale in materia, approvando, nel 2014, un regolamento per le azioni di cura e rigenerazione dei beni comuni urbani<sup>1</sup>.

A partire da allora, si è assistito, sull'intero territorio nazionale, ad un progressivo florilegio di regolamenti riguardanti i beni comuni e l'attuazione della sussidiarietà orizzontale. Nel panorama nazionale, si tratta di esperienze numericamente ancora molto contenute e non prive di elementi di criticità nell'attuazione<sup>2</sup>, ma il fenomeno appare di sicuro interesse, sia per la rapidità con cui si sta diffondendo, sia per una *ratio* costante determinata dall'esigenza di soggetti non pubblici – enti del terzo settore, associazioni, gruppi informali di cittadini, singole persone, imprese – di comporre e riportare al circuito istituzionale tutti quegli interventi di cura dei beni comuni spontaneamente progettati o già positivamente sperimentati.

Questa necessità era stata ben descritta dal Consiglio di Stato nel noto parere 25 agosto 2003, n. 1440, reso dalla Sezione consultiva per gli atti normativi e quanto mai attuale. In esso veniva espressamente richiamata la nozione di *cittadinanza societaria* elaborata in sociologia, e riferita a tutti quei soggetti non pubblici che, in ambiti territoriali circoscritti, operano per la realizzazione di un interesse generale senza godere di alcun corrispettivo beneficio da parte di Stato, Regioni ed enti locali<sup>3</sup>. Costoro – che, a buon conto, possono essere definiti *cittadini attivi* – si impegnano a mettere a disposizione della collettività una serie di competenze e risorse proprie per accrescerne il benessere complessivo. Si tratta di un impegno reso consapevolmente e su base gratuita, del tutto distinto dall'azione di volontariato, in quanto, in un modello di *amministrazione condivisa*<sup>4</sup>, tutti i soggetti coinvolti operano per il raggiungimento di vantaggi ben individuati. La peculiarità è che tali vantaggi corrispondono all'interesse generale e si presentano come direttamente fruibili non solo dai promotori delle azioni, bensì anche dalla generalità dei consociati<sup>5</sup>. Come accennato, si tratta sovente di esperienze già da tempo condotte nei territori urbani da parte di differenti forze sociali, che, preso atto dei risultati positivi conseguiti a livello micro-locale, chiedono alle

<sup>1</sup> Il Regolamento sulla collaborazione Cittadini Amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani del Comune di Bologna è stato approvato con deliberazione di Consiglio comunale 19 maggio 2014, n. 172.

<sup>2</sup> L'associazione Labsus-Laboratorio per la Sussidiarietà ha censito, nel momento in cui si scrive, 278 regolamenti sui beni comuni, come variamente denominati, approvati da altrettanti comuni italiani.

<sup>3</sup> V. Cons. St., Sez. consultiva per gli atti normativi, parere 25 agosto 2003, n. 1440, par. 15, *Considerato in diritto*.

In senso conforme, si v., altresì, Cons. St., Sez. consultiva per gli atti normativi, parere 1 luglio 2002, n. 1354, punto II.3.1, *Considerato in diritto*, in cui, assumendo il forte contributo reso da soggetti privati rispetto alla definizione di interessi collettivi, veniva sottolineato come «lo Stato e ogni altra autorità pubblica proteggono e realizzano lo sviluppo della società civile partendo dal basso, dal rispetto e dalla valorizzazione delle energie individuali, dal modo in cui coloro che ne fanno parte liberamente interpretano i bisogni collettivi emergenti dal sociale». Sulla nozione di cittadinanza societaria nella accezione qui vi considerata, si v. P. DONATI, *La cittadinanza societaria*, Laterza, Roma-Bari, 2000.

<sup>4</sup> L'espressione è dovuta a G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1997, p. 29.

<sup>5</sup> Sulla distinzione tra le nozioni di amministrazione condivisa e azione di volontariato in ragione del conseguimento di un «vantaggio», si esprime G. ARENA, *Ibid.*, p. 55, che evidenzia, altresì, come sia possibile che: «(...) in alcune situazioni l'amministrazione decida di ridurre al minimo il proprio vantaggio aumentando quello dei cittadini, pur di ottenere l'attivazione delle loro risorse quando ciò sia indispensabile per la soluzione del problema: ma è necessario che una qualche forma di vantaggio vi sia, perché il modello dell'amministrazione condivisa si basa sull'interesse, non sul volontariato».

Amministrazioni un dialogo più strutturato a favore dei beni comuni, che non si limiti a progettualità eccessivamente puntuali o episodiche, destinate in quanto tali a restare buone pratiche difficilmente replicabili ed altrettanto difficilmente aperte alla partecipazione di nuovi cittadini attivi.

I comuni sono chiamati a valutare tutta una serie di elementi dinamici legati al tessuto sociale e territoriale, secondo una prospettiva in parte nuova, basata su una costante interlocuzione pubblico-privata non regolabile a priori, nè direttamente connessa alle funzioni amministrative e programmatiche tipiche degli enti locali<sup>6</sup>.

Proprio questo passaggio rappresenta, ad oggi, un importante punto critico in materia di attuazione della sussidiarietà orizzontale negli enti locali. Pur condividendo la necessità di avviare un percorso di co-progettazione destinato alla cura dei beni comuni, la maggior parte dei comuni registra, infatti, ancora forti difficoltà nell'individuare processi organizzativi idonei a questa finalità, cercando, invece, di adattare gli strumenti giuridici più tradizionalmente usati a logiche nuove, con essi scarsamente compatibili<sup>7</sup>.

I comuni che hanno approvato un regolamento in materia, in molti casi non sono riusciti a darvi alcun seguito, non avendo strutturato un'organizzazione, dei procedimenti e delle procedure amministrative idonei alla realizzazione delle collaborazioni in sussidiarietà. Una tendenza pericolosa, che aumenta – anziché ridurre – la discrasia tra dimensione pubblica e privata, in un ambito che esige, invece, un importante dialogo tra esse, fondato su strumenti normativi efficaci e su un ponderato utilizzo della discrezionalità organizzativa di cui ciascun ente dispone.

L'eterogeneità socio-territoriale e i differenti tessuti urbanistici che caratterizzano i comuni italiani non consentono di elaborare formule organizzative replicabili *tout court* nei vari contesti. Tuttavia, l'osservazione e lo studio delle diverse pratiche locali possono rivelarsi utili a supportare un primo processo di attuazione della sussidiarietà orizzontale all'interno di un comune, per poi evolvere secondo le specificità organizzative e territoriali dei contesti di riferimento.

In questa prospettiva, il presente contributo riporta e descrive – considerando i principali punti di criticità – l'esperienza del Comune di Verona, che, nel 2017, ha approvato la prima versione del proprio *Regolamento per l'attuazione della sussidiarietà orizzontale mediante interventi di cittadinanza attiva* (d'ora innanzi indicato come *Regolamento*), riconducendo espressamente lo strumento dei *patti di sussidiarietà* che ne danno

---

<sup>6</sup> In tal senso, cfr. G. U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Diritto pubblico*, 2002, p. 29, ove il confronto tra Amministrazioni e soggetti privati per la realizzazione di interessi percepiti come collettivi viene descritto come «*processo di sussidiarietà*». Si v., altresì, I. COLOZZI, *La sussidiarietà nelle politiche sociali*, in *La sussidiarietà. Che cos'è, come funziona* (a cura di P. DONATI, I. COLOZZI), Carocci, Roma, 2005, p. 137 ss., in cui l'PA. Individua alcune materie di competenza comunale maggiormente “sussidiabili” rispetto alle istanze di soggetti privati.

<sup>7</sup> Il riferimento specifico è agli strumenti delle *convenzioni* e dei *protocolli di intesa*, largamente utilizzati nei contesti locali e basati su formule (di fatto) contrattuali tra il Comune e soggetti precisamente identificati, per la realizzazione di attività che, seppure di interesse pubblico, non presentano quei caratteri di soddisfazione di un interesse generalizzato, di apertura, inclusività, partecipazione e libera fruibilità che contraddistinguono la *ratio* dell'art. 118, co. 4, Cost., nonché la maggior parte delle esperienze di sussidiarietà orizzontale sinora sperimentate sul territorio nazionale.



attuazione agli accordi amministrativi di cui all'art. 11, l. n. 241/1990, in materia di procedimento amministrativo. Verona è stato il primo tra i comuni di grandi dimensioni ad optare per questa scelta, che ha comportato una strutturazione e delle innovazioni significative nel quadro della propria organizzazione amministrativa.

Il *Regolamento* è stato, poi, modificato nel 2021, con l'introduzione di importanti misure procedurali di semplificazione, pensate in seguito all'analisi dei riscontri ottenuti *nella e dalla* città, nonché di un importante confronto e dialogo tra i settori comunali maggiormente coinvolti.

Punto centrale dell'esperienza scaligera è rappresentato dalla definizione di un modello organizzativo, che, secondo un percorso in continua progressione, ha consentito la sottoscrizione, in poco più di cinque anni, di diversi patti di sussidiarietà, la maggior parte dei quali di durata pluriennale e tutti con risultati di forte generatività nei luoghi in cui si collocano.

## **2. I criteri di indirizzo per l'attuazione della sussidiarietà orizzontale**

Con deliberazione del 31 marzo 2015, n. 13, il Consiglio comunale di Verona approvava l'atto di indirizzo per la definizione *partecipata*<sup>8</sup> di un regolamento in materia di sussidiarietà orizzontale. Nell'atto venivano delineate alcune linee guida rimaste fondamentali anche in occasione della successiva revisione dello strumento normativo, da considerarsi ai fini della riflessione.

Partendo dall'osservazione della tradizione civica presente nella comunità, veniva auspicata la definizione di un insieme organico e coerente di disposizioni regolamentari in grado di valorizzare l'azione diretta dei cittadini e, nel contempo, di definire il rapporto tra essi e l'Amministrazione. A tal fine, si richiamava espressamente il ricorso all'elaborazione di «*formule pattizie ed organizzative*» *ad hoc* all'interno del Comune, a sostegno di «*una politica pubblica strutturale, permanente e trasversale*» per l'attuazione della sussidiarietà orizzontale.

La deliberazione di indirizzo manifestava una duplice consapevolezza: da una parte, veniva rilevata l'impossibilità di prescindere da una urgente regolazione delle forme di collaborazione pubblico-privata sui beni comuni urbani, individuati come tutti quei beni «*essenziali o funzionali al benessere della comunità locale*», a favore dei quali attuare azioni in grado di aumentarne la valorizzazione ovvero di impedirne il

---

<sup>8</sup> Il richiamo alla partecipazione cittadina è espressamente inserito nella deliberazione di Consiglio comunale n. 13/2015, titolata: *Atto di indirizzo del Consiglio finalizzato alla definizione partecipata di un "Regolamento per la sussidiarietà", sull'applicazione del principio di sussidiarietà nei rapporti fra il comune, i cittadini e le loro formazioni sociali, ai sensi dell'art. 118 della Costituzione e dell'articolo 3 del T.U. sull'ordinamento degli enti locali*. Vale ricordare che la redazione del *Regolamento* è stata promossa direttamente dalla Presidenza del Consiglio comunale, per conservare ed evidenziare il forte significato puramente civico dell'iniziativa.

deperimento<sup>9</sup>. Lo stesso Statuto del comune di Verona già sosteneva una fattiva partecipazione dei cittadini alle pubbliche funzioni comunali, rilevando da sempre un forte attivismo civico; all'art. 3, esso stabilisce che l'ente «*Ispira la propria azione al principio di sussidiarietà sia nel rapporto con gli altri enti che nei confronti dei soggetti privati della società civile, senza volersi sostituire alle loro possibilità di efficaci interventi*»<sup>10</sup>.

Dall'altra parte, si invocava con estrema decisione la necessità di pensare ad un'organizzazione degli uffici dell'ente in grado di recepire, strutturare e sostenere funzionalmente l'attuazione della sussidiarietà, come nuova materia di settore. Questa precisa contezza si ravvisava anche nell'esigenza di accompagnare il *Regolamento* in approvazione con un processo partecipativo di condivisione e di assimilazione culturale nel tessuto sociale della città e all'interno dell'Amministrazione, chiamata ad operare nel rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità, inclusività, sostenibilità economica e ambientale, fiducia e responsabilità.

Un significativo cambiamento all'interno *del* comune e nel rapporto dei cittadini *con il* comune, fondato su una nuova organizzazione amministrativa e su un diverso approccio con l'Amministrazione, non più intesa come interlocutore altro, bensì come soggetto qualificato all'interno di un progetto condiviso. Ciò avrebbe consentito di costruire meccanismi di *governance* locale stabili per la tutela di beni comuni, inclusi quelli *immateriali*, più complessi da valorizzare, come lo sviluppo di relazioni di reciprocità e mutuo soccorso, la diffusione della cultura urbana e della creatività, la valorizzazione di quartieri storici divenuti zone "dormitorio" e caratterizzati da una scarsa partecipazione alla vita sociale a causa del progressivo abbandono di artigiani e residenti.

---

<sup>9</sup> Nella deliberazione di Consiglio comunale di Verona n. 13/2015 venivano elencati, a titolo esemplificativo, tra i beni comuni della città, le aree pubbliche o private ad uso pubblico, gli spazi verdi e gli edifici pubblici comunali, le piattaforme digitali, nonché, più in generale, «*tutti i valori che l'ordinamento affida alla cura degli Enti Locali*».

La deliberazione riprendeva la definizione di beni comuni urbani elaborata dalla dottrina maggioritaria, che li identifica, appunto, in tutti quei beni dello spazio-città in grado di aumentare il benessere complessivo della collettività e bisognosi di adeguate forme di cura, in quanto spesso soggetti ad un utilizzo eccessivo o inappropriato. In tal senso, cfr., A. NERVI, *Beni urbani, interessi rilevanti e strumenti di organizzazione e rappresentanza*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI, (a cura di), *La rigenerazione di spazi e beni urbani. Contributo al diritto delle città*, Il Mulino, Bologna, 2017, p. 41-43.

<sup>10</sup> Il vigente Statuto del Comune di Verona è stato approvato con deliberazione di Consiglio comunale 10 ottobre 1991, n. 194, e sottoposto, nel corso del tempo, a numerose revisioni. Pare significativo osservare che la formulazione originaria dell'art. 3, Statuto, citata nel testo, è stata, tuttavia mantenuta inalterata.

Vale ricordare, altresì, l'attuale disposto dell'art. 5, co. 3, Statuto Regione Veneto, approvato con l.r. 17 aprile 2012, n. 1, secondo cui: «*La Regione riconosce e valorizza il principio di sussidiarietà, sancito nell'articolo 118 della Costituzione, realizzando le condizioni affinché l'intervento pubblico non sia sostitutivo della libera capacità di autorganizzazione delle persone e delle aggregazioni sociali e si svolga nel rispetto dell'identità e dell'autonomia di ogni soggetto*».

L'ampia apertura alla partecipazione dei privati alle funzioni pubbliche veniva auspicata già dall'art. 2, co. 2, l.r. Veneto 30 aprile 2001, n. 11, in materia di conferimento di compiti e funzioni amministrativi alle autonomie locali in attuazione del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112; il disposto stabilisce espressamente che le Amministrazioni, «*esercitano i rispettivi compiti e funzioni anche attraverso la partecipazione, il concorso o l'iniziativa dei soggetti privati, salvo quando l'organizzazione pubblica sia indispensabile alla realizzazione dell'interesse generale costituzionalmente protetto*».

Sull'attuazione della sussidiarietà orizzontale nel contesto regionale e locale in concomitanza al processo di decentramento amministrativo di rango ordinario, si v. V. ITALIA, *Prime considerazioni sul principio di sussidiarietà nella sua collocazione, nella gerarchia delle norme e sulla sua interpretazione*, in E. DE MARCO (a cura di), *Problemi attuali della "sussidiarietà"*, Giuffrè, Milano 2005, p. 19-22.

Per conseguire gli intenti prefissati, la deliberazione di indirizzo delineava i criteri operativi a cui il *Regolamento* si è, poi, informato.

Tra essi, il più importante consiste, senz'altro, nel ricondurre i patti di sussidiarietà alla disciplina degli accordi amministrativi di cui all'art. 11, l. n. 241/1990. In via preliminare, veniva specificata la totale estraneità delle forme di collaborazione in sussidiarietà allo strumento normativo degli affidamenti di servizi, comunque denominati (appalti o concessioni), scegliendo, invece, forme di dialogo paritarie nella progettazione degli interventi, basate sul principio del reciproco affidamento e sulla conclusione degli ora detti accordi amministrativi.

Da ciò, è conseguita la definizione di un altro fondamentale criterio operativo per l'attuazione della sussidiarietà orizzontale: l'introduzione di meccanismi di controllo, misurazione e valutazione dei risultati ottenuti dalla collaborazione tra Amministrazione e cittadini. L'aumento del benessere sociale indotto dalla cura dei beni comuni necessita di indicatori da restituire pubblicamente alla collettività, in ottemperanza agli obblighi di pubblicità e trasparenza che ogni procedimento amministrativo prevede, incluso quello legato ai patti. Un meccanismo, come meglio si vedrà, non privo di difficoltà attuative, ma assolutamente indispensabile per sostenere un dialogo di reciproca responsabilizzazione tra comune e collettività, a favore di interessi di portata generale.

Una prospettiva innovativa, destinata a riflettersi su diverse previsioni regolamentari dell'ente. Lo stesso atto di indirizzo dava mandato alla Giunta comunale di provvedere ad una ricognizione dei vigenti regolamenti comunali per comprendere quali disposizioni in contrasto con la disciplina per l'attuazione della sussidiarietà orizzontale fossero da modificate o, addirittura, da abrogare.

Una previsione importante in un atto di avvio di un percorso, pensata per evidenziare la centralità della materia e l'esigenza di prevedere immediatamente una struttura solida per quello che già si intravedeva essere un fenomeno di cambiamento dirompente.

### **3. Il processo di partecipazione alla redazione del *Regolamento***

Una volta adottata la deliberazione di indirizzo, il comune di Verona avviava un processo di partecipazione e apertura dei lavori di redazione del *Regolamento*, strutturato su più fasi, a partire dall'estate 2016.

Un primo momento è consistito nel sottoporre il tema alla cittadinanza, durante diversi momenti pubblici e attraverso l'elaborazione e la pubblicazione sul sito istituzionale del Comune di due questionari *online* a libero accesso, per individuare gli ambiti di intervento sui beni comuni percepiti come più urgenti e raccogliere spontaneamente le prime idee progettuali. Nell'arco di circa un mese, i progetti inviati sono stati circa un centinaio.

Si è, quindi, avviata una seconda fase del processo partecipativo, con lo svolgimento di tavoli aperti di confronto tra Amministrazione, associazioni, enti del Terzo Settore e cittadini interessati, in forma sia singola, sia associata<sup>11</sup>. Incrociando e sistematizzando i risultati delle diverse fasi, gli uffici comunali hanno potuto redigere un primo testo di *Regolamento*. Esso è stato, quindi, restituito pubblicamente alla cittadinanza per raccogliere ogni osservazione utile alla sua integrazione prima dell'approvazione definitiva, avvenuta con deliberazione di Consiglio comunale del 2 marzo 2017, n. 10<sup>12</sup>.

Il coinvolgimento attivo dei cittadini nella redazione del *Regolamento* si è rivelato essenziale per passare ad una fase deliberativa conforme ai risultati emersi durante il processo partecipativo, consentendo ai cittadini di vedere realizzate le aspettative espresse, adeguatamente tradotte dai competenti uffici comunali nel testo approvato<sup>13</sup>.

I risultati emersi dal processo partecipativo sono stati tradotti nella versione finale, consentendo ai cittadini di vedere realizzate, in sede deliberativa, le aspettative attese.

Si era rilevata, in particolare, la necessità dei cittadini che già avessero sperimentato la cura dei beni comuni di abbandonare forme di auto-governo puro, richiedendo, invece, al comune una concreta messa a disposizione delle proprie competenze. Veniva, in sostanza, richiesto all'ente di dare una efficace copertura istituzionale alle azioni di amministrazione condivisa, diffondendone una conoscenza in grado di ampliare la libera partecipazione ad esse da parte di chiunque e di rendere gli effetti positivi raggiunti sostenibili e replicabili nel tempo. Già durante la prima fase del processo partecipativo, diversi cittadini chiedevano di trasformare in patti di sussidiarietà interventi di cura sui beni comuni sino a quel momento regolati attraverso strumenti amministrativi più consueti, quali convenzioni o protocolli di intesa, ritenuti *deboli* ai fini del riconoscimento di un adeguato valore istituzionale a tali iniziative. Il comune veniva, di fatto, richiamato dai cittadini a ricoprire un maggiore ruolo di regolazione e di garanzia nei confronti delle collaborazioni in sussidiarietà.

---

<sup>11</sup> L'Amministrazione ha partecipato ai tavoli di confronto attraverso la Commissione consiliare I, competente, nelle sue attuali funzioni, per il decentramento, la partecipazione e l'attuazione della sussidiarietà, nonché attraverso il dirigente della Direzione Affari generali Decentramento e il personale tecnico-giuridico incaricato. Le associazioni e gli Enti del Terzo settore che più hanno contribuito a tale momento della partecipazione sono stati gli stessi che attivamente hanno promosso l'inizio del percorso e le progettualità durante la fase iniziale.

<sup>12</sup> Il testo del *Regolamento* è disponibile alla pagina istituzionale del Comune dedicata ai *Cittadini per i beni comuni*, nella versione storica approvata con deliberazione di Consiglio comunale 2 marzo 2017, n. 10, e nel vigente testo, modificato con deliberazione di Consiglio comunale 16 settembre 2021, n. 47.

<sup>13</sup> I principali ambiti di intervento interessati dalla cura dei beni comuni sono indicati nell'art. 6, *Regolamento*, e seguono l'ordine di priorità per gli interventi in sussidiarietà orizzontale espresso dai cittadini durante la prima fase del processo di partecipazione, a partire dagli ambiti in cui sono ritenuti più urgenti. Secondo questo criterio, vengono indicati: l'ambiente e la sua salubrità; la gestione di edifici e spazi pubblici o ad uso pubblico; la mobilità sostenibile, la salute e la qualità della vita; le attività sociali, di partecipazione e di aggregazione; l'educazione alla cittadinanza e alla legalità; lo sviluppo sostenibile; la cultura, lo sport e il tempo libero; la promozione degli elementi caratteristici del territorio; la cura del patrimonio pubblico comunale, con particolare riferimento al verde pubblico, all'arredo urbano, agli edifici e alle strutture; infine, in via residuale, ogni altra attività sui beni comuni della città che rientri nelle competenze dell'Amministrazione e mantenga una finalità di interesse generale.

#### 4. (segue) La natura giuridica dei patti di sussidiarietà

I risultati del processo partecipativo hanno avvalorato l'orientamento dottrinale che riconosce nel *carattere procedimentale* della sussidiarietà la capacità di riportare all'interno del circuito istituzionale le azioni condotte dai cittadini attivi per la cura dei beni comuni<sup>14</sup>. L'ente arricchisce del loro operato lo svolgimento delle proprie funzioni amministrative, senza sottrarsi ad esse e mantenendo il fondamentale ruolo autoritativo di soggetto deputato a valutare la congruità delle azioni rispetto all'interesse generale della collettività<sup>15</sup>. Quest'ultimo aspetto è essenziale nelle collaborazioni in sussidiarietà, in quanto gli interessi eterogenei e in costante evoluzione ad esse sottesi invocano spesso l'intervento della Pubblica Amministrazione, per valutarne la compatibilità rispetto alle finalità programmatiche generali, difficilmente conosciute o valutabili nel loro complesso da parte dei cittadini attivi.

Nella sentenza 11 luglio 2018, n. 9640, il T.A.R. Lazio bene rappresenta questo aspetto, sottolineando la necessità di guidare l'azione dei cittadini attivi verso formule di cooperazione che, pur senza comprimere la loro libertà di iniziativa, prestino attenzione a non svuotare la funzione di composizione degli interessi pubblici attribuita alle Amministrazioni<sup>16</sup>.

A livello regionale, l'art. 2, co. 2, l.r. Veneto n 11/2001, in materia di conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali, in attuazione del d.lgs. n. 112/1998, richiama espressamente il principio di sussidiarietà (orizzontale), stabilendo che la Regione, gli enti territoriali minori e le autonomie funzionali possano esercitarli anche attraverso la partecipazione, il concorso o l'iniziativa di soggetti privati, «salvo quando l'organizzazione pubblica sia indispensabile alla realizzazione dell'interesse generale costituzionalmente protetto»<sup>17</sup>.

In relazione alla cura dei beni comuni, tutti questi aspetti, sembrano trovare una adeguata traduzione proprio negli accordi amministrativi, disciplinati dall'art. 11, l. n.241/1990 e a cui si riconducono i patti di sussidiarietà. Il co. 1 del disposto prevede che l'Amministrazione precedente possa concludere, senza pregiudizio dei diritti dei terzi e nel perseguimento del pubblico interesse, accordi con gli interessati al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale ovvero, nei casi previsti dalla

---

<sup>14</sup> Si v., sul punto, E. DE MARCO, *Percorsi del 'nuovo costituzionalismo'*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 253-254; L. VANDELLI, *La Repubblica delle Autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, in A. PIOGGIA, L. VANDELLI, (a cura di), *La Repubblica delle Autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2006, p. 30 e giurisprudenza *ivi* citata; G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 u.c. della Costituzione*, in AA.VV., *Studi in onore di Giorgio Berti*, Jovene, Napoli, 2005, p. 177-178; S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni*, 2004, 578-579; G. U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale*, *cit.*, p. 46; S. FADDA, *Decentramento delle politiche pubbliche e sistemi locali. Alcune riflessioni di base*, in *Argomenti*, 2001, 14-17.

<sup>15</sup> In proposito, cfr. F. GIGLIONI, *I patti di collaborazione*, in A. Nervi, F. GIGLIONI, *Gli accordi delle Pubbliche Amministrazioni*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2019, p. 272-276.

<sup>16</sup> Si v., T.A.R. Lazio (sezione II), sentenza 11 luglio 2018, n. 9640, punto 2.3., Considerato in diritto.

<sup>17</sup> Come noto, l'art. 3, co. 5, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, già stabiliva che: «(...) 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», pur senza richiamare la funzione autoritativa della Pubblica Amministrazione a tutela delle finalità di interesse generale.

legge, in sostituzione di questo. Il co. 4 stabilisce che, per sopravvenute ragioni di interesse pubblico, l'Amministrazione mantiene la facoltà di recedere unilateralmente dall'accordo, fatto salvo l'obbligo di indennizzo per eventuali pregiudizi sorti in capo al privato. A garanzia dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa stabiliti dall'art. 97, Cost., la stipula degli accordi amministrativi deve essere preceduta da una determinazione dell'organo che sarebbe competente per l'adozione del provvedimento finale.

Il processo di *procedimentalizzazione* legato alla cura dei beni comuni ha, inoltre, favorito in modo determinante il dialogo tra i diversi settori dell'ente, spesso coinvolti nella definizione di patti che riguardano contemporaneamente più ambiti di intervento<sup>18</sup>. Un confronto tra uffici basato sul comune linguaggio tecnico-giuridico del procedimento – cellula base per l'attuazione di qualsiasi funzione amministrativa, conosciuto e quotidianamente praticato in tutti i settori di una Pubblica Amministrazione –, ha permesso di trovare più agevolmente soluzioni a problematiche nuove, strutturandole all'interno di passaggi procedurali già noti. Tale dinamica ha, inoltre, consentito la definizione di tempi più celeri per la conclusione dei patti di sussidiarietà, contribuendo, nel contempo, in modo decisivo, a diffondere la cultura dei beni comuni tra gli stessi funzionari del comune. Quest'ultimo aspetto è stato accompagnato da molteplici momenti di formazione interna all'ente, quali seminari, riunioni a tema e convegni: non è stato, infatti, inizialmente semplice introdurre un nuovo strumento regolamentare, dovendosi vincere la preoccupazione di diversi dirigenti, responsabili e funzionari comunali circa l'implementazione dei carichi istruttori ordinari di un nuovo procedimento<sup>19</sup>.

Inoltre, non veniva appieno recepita la valenza aperta e inclusiva dei patti di sussidiarietà, legati alla pubblica fruibilità dei risultati della collaborazione tra comune e cittadini attivi. Prevalente restava la logica delle concessioni patrimoniali ad uso esclusivo, del tutto distinta dalle collaborazioni in sussidiarietà, ma che rappresenta, senza dubbio alcuno, la più ordinaria forma di fruizione di beni pubblici da parte dei cittadini, seppure legata soltanto all'utilizzo di spazi fisici. Il diffondersi di patti di sussidiarietà legati a beni immateriali è stato decisivo per far meglio comprendere all'interno dell'ente le distinte *rationes* alla base dello strumento giuridico delle concessioni patrimoniali e dei patti di sussidiarietà.

---

<sup>18</sup> In proposito, un esempio tipico è legato ai patti di sussidiarietà relativi alla cura del verde pubblico urbano. Essi non si limitano mai soltanto ad attività di mera manutenzione o abbellimento, ma vi abbinano molteplici altre iniziative: eventi di lettura collettivi o a favore dell'intergenerazionalità nei quartieri, iniziative di *citizen science* all'aperto, riutilizzo del verde, guide alla scoperta dei luoghi, attività educative legate al *litter* sui rifiuti. Sulla generatività delle azioni legate al verde urbano come spazio di socialità, si consenta il riferimento a L. LANZONI, *Patti di sussidiarietà e Social Housing: alcuni spunti di riflessione a partire dall'esperienza locale*, in P. DURET (a cura di), *Nuove sinergie per il Social Housing*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2020, p. 117-120.

<sup>19</sup> La formazione per i funzionari comunali è stata attuata anche mediante invito a partecipare a tutte le udienze pubbliche tenutesi durante l'adozione e l'attuazione del *Regolamento*.



Lo scenario, ad oggi, può dirsi mutato e la promozione della partecipazione attiva dei cittadini attraverso l'attuazione della sussidiarietà orizzontale sono stati inseriti tra gli obiettivi strategici del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (P.I.A.O.) 2022-2024, previsto dalla l. 6 agosto 2021, n. 113, recante misure urgenti per il rafforzamento delle capacità amministrative delle Pubbliche Amministrazioni funzionali all'attuazione del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (P.N.R.R.). In particolare, in rapporto al territorio, l'obiettivo specifico è stato denominato *Una rinnovata identità per i quartieri*<sup>20</sup>.

## 5. Il procedimento per l'attuazione della sussidiarietà orizzontale

L'art. 2, *Regolamento*, definisce i patti di sussidiarietà come: «*l'accordo, stipulato ai sensi dell'art. 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241, attraverso il quale i cittadini attivi e il Comune definiscono l'ambito e le caratteristiche della collaborazione per l'attuazione di interventi di cura e/o di valorizzazione dei beni comuni della città*». Gli interventi di cura vengono identificati in tutte quelle azioni volte alla protezione, conservazione, manutenzione dei beni comuni della città, al fine di garantirne e migliorarne la fruibilità, a beneficio dell'intera collettività; mentre gli interventi di valorizzazione sono finalizzati al recupero, alla trasformazione, all'innovazione di alcuni beni della comunità, all'interno di processi territoriali, sociali, economici, tecnologici ed ambientali in grado di incidere sul miglioramento della qualità della vita.

I patti di sussidiarietà possono essere definiti sulla base di *proposte* formulate direttamente dai cittadini attivi ovvero in risposta ad una pubblica *chiamata in sussidiarietà*<sup>21</sup>.

Tutte le proposte di sussidiarietà devono presentare carattere di pronta e concreta realizzabilità e prevedono la collaborazione tra i cittadini attivi e i competenti uffici dell'Amministrazione, nel rispetto dei principi generali espressi dall'art. 3, *Regolamento*, tra cui, in particolare, l'inclusività e l'apertura delle azioni, organizzate in modo da consentire a chiunque di parteciparvi, nel rispetto delle finalità e degli obiettivi co-progettati.

Un quadro composito, dunque, quello delle possibili proposte e chiamate in sussidiarietà, che ha comportato, sin da subito, la previsione di precise misure organizzative all'interno dell'ente. Nella maggior parte dei casi, accade, infatti, che le proposte di sussidiarietà afferiscano ad una principale materia – *rectius*

---

<sup>20</sup> Si v. l'Obiettivo strategico 5.6, P.I.A.O. 2022-2024 del Comune di Verona. Esso è direttamente collegato all'obiettivo n. 11 dell'*Agenda europea 2030* sullo sviluppo sostenibile, nonché ai risultati previsti nel *Documento Unico di Programmazione* (D.U.P.) e alle performance previste nel *Piano Esecutivo di Gestione* (P.E.G.) dell'ente, ai sensi degli artt. 46, comma 3, e 169, d.lgs. n. 267/2000 (*Testo unico degli enti locali*).

<sup>21</sup> L'art. 6, *Regolamento*, è dedicato agli interventi e alle azioni attuabili in sussidiarietà orizzontale, su cui *supra* nota 13. Sono sempre esclusi gli interventi che comportino attività in quota ovvero rischi non proporzionati rispetto alle finalità e ai risultati attesi.

Si evidenzia che i settori competenti per la gestione degli edifici scolastici e del verde e arredo urbano hanno elaborato due elenchi relativi ad interventi di minore portata già valutati come ammissibili ai sensi del *Regolamento*. Si tratta di indicazioni che non esauriscono le possibili ulteriori collaborazioni in sussidiarietà, ma che intendono offrire un supporto orientativo a tutti i cittadini attivi che desiderano impegnarsi in quegli ambiti.



settore – dell'ente, ma ne intersechino diverse altre, come si vedrà. Pertanto, si è resa sin da subito necessaria una organizzazione dell'ente in grado di consentire il dialogo tra i differenti uffici comunali coinvolti.

Il Titolo II, *Regolamento*, è dedicato alle *Disposizioni di carattere procedurale*, dove sono descritti i passaggi organizzativi e istruttori elaborati all'interno dell'ente per la conclusione e per lo svolgimento dei patti di sussidiarietà. Nel corso del primo anno di sperimentazione del *Regolamento*, l'attuazione dei disposti procedurali non si è rivelata per nulla semplice, proprio in quanto ciascun settore comunale tende, in linea generale, a sostenere il carico lavorativo ordinario separatamente da altri settori, arrestando il contributo istruttorio laddove inizi la competenza di un altro ufficio, secondo la più consueta logica di confronto per materie ravvisabile nell'istituto della conferenze di servizi interna, di cui all'art. 14, co. 1, l. 7 agosto 1990. Nelle collaborazioni in sussidiarietà che riguardino più settori il dialogo tra essi deve, invece, necessariamente mantenersi costante per tutta la durata delle medesime.

Al fine di semplificare la relazione con i cittadini attivi, l'art. 8, co. 3, *Regolamento*, prevede l'individuazione di una «*struttura organizzativa responsabile per l'attuazione e per la gestione delle proposte di sussidiarietà nelle diverse fasi e secondo i criteri e le modalità indicati nel (...) regolamento*». Tale struttura rappresenta il principale interlocutore nei rapporti con i cittadini attivi e costituisce il come punto unico di ingresso e di uscita delle collaborazioni in sussidiarietà<sup>22</sup>.

L'ufficio è incaricato di una duplice funzione. Da una parte, svolge un'azione di attivazione e di coordinamento degli uffici coinvolti per competenza nell'istruttoria dei patti; dall'altra parte, provvede al costante studio ed approfondimento della materia, al fine di aggiornare i passaggi procedurali e la modulistica di riferimento, nonché per supportare l'elaborazione di eventuali modifiche tecniche al *Regolamento*, come già avvenuto, nel 2021, in sede di (prima) revisione del testo. Esso è, inoltre, deputato ad armonizzare, ove possibile, le proposte di sussidiarietà riguardanti i medesimi beni comuni.

Con decisione di Giunta comunale dell'11 maggio 2017, n. 1015, la struttura di coordinamento e consulenza veniva individuata nella Direzione Affari Generali Decentramento, che, nella figura del Dirigente ad essa preposto e dei tecnici incaricati, aveva seguito tutto il percorso di approvazione del *Regolamento*, in quanto competente per la gestione degli affari istituzionali e normativi dell'intero ente. La competenza di tale Direzione veniva ritenuta idonea alle finalità del *Regolamento*, riguardante in senso trasversale i vari settori dell'ente e legato ad azioni con un potenziale generativo in grado di coinvolgere, per ogni progetto, uffici ulteriori rispetto a quelli inizialmente considerati. In seguito, la struttura è stata rinforzata nelle sue funzioni operative dall'istituzione del Servizio per l'Attuazione della Sussidiarietà

---

<sup>22</sup> Le proposte di sussidiarietà possono essere presentate telematicamente o a sportello, attraverso la compilazione di una semplice modulistica, su cui si v. *amplius* par. 12. I moduli richiedono l'indicazione dei contenuti minimi previsti per le proposte, ai sensi dell'art. 9, *Regolamento*.

orizzontale, previsto nella deliberazione di Giunta comunale 4 aprile 2018, n. 95. La costituzione di un Servizio dedicato alla materia assume un particolare significato programmatico, anche in quanto centro di costo a cui sono destinabili importi a bilancio per la realizzazione di obiettivi specifici<sup>23</sup>. La Direzione Affari Generali Decentramento e il Servizio per l'attuazione della sussidiarietà orizzontale rappresentano, dunque, unitamente, la struttura indicata dall'art. 8, *Regolamento*, incaricata di condurre le istruttorie e gli adempimenti procedimentali richiesti dalla legge, nonché i passaggi procedurali costruiti in collaborazione tra gli uffici, per la definizione dei patti di sussidiarietà e delle progettualità con essi avviate.

Il comune di Verona ha optato per la costruzione di un sistema organizzativo 'a raggiera', incaricando la struttura individuata di mantenere le funzioni specifiche per competenza – implementandole e aggiornandole costantemente – e di provvedere alla fase istruttoria, raccordandosi con gli uffici interessati. Tale attività di coordinamento si rivela tuttora necessaria, per evitare, come sopra accennato, il ripetersi di logiche di 'compartimentazione' per competenze tra settori comunali, che impedirebbe un armonico e completo sviluppo delle azioni in sussidiarietà.

## 6. L'istruttoria procedimentale

Una volta individuata la struttura di riferimento per la gestione delle proposte e dei patti di sussidiarietà, il *Regolamento* disciplina la fase istruttoria, cuore del procedimento e momento determinante per la conseguente organizzazione amministrativa<sup>24</sup>.

Come accennato, la struttura resta responsabile di tutti gli adempimenti procedimentali relativi ai patti di sussidiarietà, inclusa la sottoscrizione degli stessi da parte del dirigente preposto alla Direzione Affari Generali Decentramento<sup>25</sup>.

Il primo passaggio istruttorio sulle proposte pervenute consiste nella valutazione sull'ammissibilità delle stesse, secondo le previsioni di cui all'art. 2, l. n. 241/1990. Qualora se ne ravvisi la manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza, il Servizio istituito redige un provvedimento espresso in forma semplificata, riportando l'adeguata motivazione in fatto e in diritto, non solo in funzione

---

<sup>23</sup> La deliberazione di Giunta comunale n. 95/2018 riguardava l'approvazione del P.E.G. – Piano Esecutivo di Gestione per l'esercizio finanziario 2018. Il Servizio per l'Attuazione della Sussidiarietà orizzontale veniva inserito tra gli obiettivi operativi specifici della Direzione Affari Generali Decentramento – allora denominata Direzione Affari Generali/Comunicazione Interna/Vice Segreteria Generale –, con la definizione degli indicatori numerici e di qualità attesi, formulati sulla base dei primi patti di sussidiarietà attuati e dei tavoli intersettoriali di lavoro condotti tra uffici comunali. Attualmente il Servizio dispone di un budget minimo a bilancio, utilizzato in via principale per l'acquisto di materiali da fornire ai cittadini attivi, in comodato d'uso gratuito ossia con forniture di beni consumabili a perdere, per la realizzazione delle diverse azioni. La lista dei materiali è pubblicata nello Spazio Web istituzionale del comune dedicato e viene costantemente aggiornata.

<sup>24</sup> V. art. 10, *Regolamento*.

<sup>25</sup> La sottoscrizione dei patti di sussidiarietà viene preceduta dall'approvazione dei relativi schemi, con determinazione del dirigente responsabile della struttura, ai sensi dell'art. 11, co. 4 *bis*, l. n. 241/1990.



dell'adempimento richiesto dalla legge, bensì soprattutto al fine di fornire ai cittadini attivi elementi utili ad una eventuale riformulazione della proposta che ne consenta l'accoglimento. Parimenti, il riscontro del Servizio è essenziale per scoraggiare un abuso o un utilizzo improprio dei patti di sussidiarietà<sup>26</sup>.

La valutazione sull'ammissibilità di una proposta di sussidiarietà può essere adeguatamente condotta soltanto attraverso una forte sinergia tra gli uffici, fatta di molti momenti di dialogo informale tra i responsabili e gli istruttori preposti. Si tratta di un aspetto fondamentale, che, nell'esperienza di Verona, ha reso possibile la strutturazione di alcuni precisi passaggi procedurali<sup>27</sup>. Con riguardo, ad esempio, ad una proposta di sussidiarietà presentata per l'abbellimento di un muro della città con la realizzazione di opere di *street art* e la divulgazione della conoscenza di questa forma artistica, il Servizio per l'attuazione della Sussidiarietà ha dialogato con la Direzione Pianificazione e Progettazione Urbanistica, per comprendere se nell'area di interesse insistesse un vincolo paesaggistico-ambientale che comportasse una richiesta di autorizzazione alla competente Soprintendenza per i Beni culturali. Il muro in questione era, inoltre, ricompreso all'interno di un plesso scolastico e, pertanto, è stato interpellato anche il settore Edilizia scolastica, per fornire ragguagli tecnici e rendere noto se fossero previsti interventi di abbattimento o ristrutturazione nella scuola; nel contempo, veniva attivato l'ufficio per le Politiche educative, per contattare la dirigente scolastica interessata, condividere il progetto con la scuola e stabilire quando potesse svolgersi senza rischi di interferenze con le attività di frequenza obbligatoria per gli alunni<sup>28</sup>.

Questo è soltanto uno dei possibili esempi legati alla presentazione di una proposta di sussidiarietà. In base all'esito delle singole verifiche tecnico-amministrative, muta l'andamento dell'istruttoria, che resta

---

<sup>26</sup> È quanto accaduto in relazione a talune proposte di sussidiarietà che presentavano, invece, un carattere tale di esclusività nella gestione di spazi pubblici per lo svolgimento di attività legate a singole realtà associative da non rendere contemplabile alcuna compatibilità con lo strumento dei patti. Allo stesso modo, il competente Servizio ha escluso solo parzialmente l'accogliibilità di alcune proposte: è questo il caso di due azioni diverse, ma relative allo stesso bene. Entrambe proponevano la piccola manutenzione di alcune parti delle tribune dello stadio cittadino, con contestuale apposizione dei loghi delle tifoserie calcistiche di una delle squadre locali. Il Servizio ha reso parere favorevole agli interventi di manutenzione minima, confrontandosi con gli uffici tecnici preposti, ma ha tassativamente escluso la realizzazione dei loghi o delle scritte. Seppure fossero essi autorizzabili dalla questura per non contrarietà all'ordine pubblico e ai criteri dalla stessa indicati, in queste ipotesi, si è ritenuto che l'apposizione in luoghi pubblici di loghi identificativi singole realtà sportive non rientri nelle ipotesi di collaborazione in sussidiarietà, orientate a finalità di inclusione della collettività difficilmente inquadrabili in specifiche immagini/loghi. Tale riscontro è stato reso pubblico dal comune di Verona nello Spazio Web istituzionale dedicato alla sussidiarietà, per la valenza generale del suo contenuto. Con riguardo a una delle due proposte in questione, il mancato rispetto di tale indicazione, interpretato in relazione ai fatti come violazione del principio di fiducia reciproca tra cittadini e Amministrazione, ai sensi dell'art. 3, *Regolamento*, ha comportato il primo caso di recesso unilaterale del comune di Verona da un patto di sussidiarietà, in applicazione della facoltà in tal senso prevista dall'art. 11, co. 4, l. n. 241/1990.

<sup>27</sup> E' stato redatto un *Vademecum* sui passaggi procedurali strutturati sul procedimento per la sottoscrizione dei patti di sussidiarietà, risultati dalla collaborazione sistematica tra gli uffici del comune di Verona sul tema dei beni comuni.

<sup>28</sup> Il riferimento è al patto di sussidiarietà con il sig. Pablo Manuel Denis, siglato nel 2021.

costante negli adempimenti previsti dalla legge e dal *Regolamento*, ma è variabile in relazione al dialogo tra i settori e gli eventuali altri enti coinvolti.

Compatibilmente con la complessità delle proposte di sussidiarietà e con il carico di lavoro degli uffici, si è registrato, sin dall'inizio dell'esperienza sui beni comuni, come i passaggi tra uffici consentano di dare riscontro più celermente alle istanze dei cittadini, seppure diverse tempistiche possano indubbiamente essere migliorate in relazione alle proposte stesse. Come accennato, il confronto tra funzionari all'interno di uno schema procedimentale condiviso resta indispensabile per una maggiore chiarezza dell'*iter* e del rispetto dei tempi da esso richiesti.

Contestualmente, una simile collaborazione ha permesso di diffondere tra i funzionari la cultura dell'amministrazione condivisa, tanto da rendere possibile l'interessante fenomeno per cui sono gli stessi settori, con piena contezza dei principi fondamentali sottesi al *Regolamento*, a presentare proposte al Servizio, accompagnando in questo percorso i cittadini attivi o, ancora, spiegando ad essi l'opportunità di ricorrere ad altri strumenti normativi, per incompatibilità delle iniziative con i caratteri di apertura, inclusività e sostenibilità tipici dei patti.

Le proposte ammissibili vengono trasmesse agli assessorati di riferimento e alle Circoscrizioni territorialmente interessate, affinché possano comunicare, in tempi congrui, le osservazioni e gli elementi di rilievo, «con particolare riguardo alla compatibilità (...) rispetto alle linee programmatiche di interesse pubblico previste per l'ambito di intervento considerato»<sup>29</sup>.

Le proposte di sussidiarietà sono sottoposte al vaglio della Giunta soltanto in via residuale, nelle ipotesi in cui comportino modifiche sostanziali, anche se temporanee, allo stato dei luoghi e/o alla destinazione d'uso di spazi pubblici, nonché qualora sulla base degli elementi istruttori raccolti, «appaia necessario acquisire una decisione discrezionale in merito a diverse ipotesi di attuazione dell'interesse pubblico»<sup>30</sup>. Sono casi evidentemente legati alla complessità delle azioni proposte, in cui non è possibile prescindere dal chiedere di esprimersi

---

<sup>29</sup> Così art. 10, co. 3, *Regolamento*. Con riguardo alle osservazioni espresse dalle Circoscrizioni non è stato ancora del tutto assimilata dalle stesse la distinzione rispetto ai pareri da rendersi ai sensi degli artt. 19 e 20 del vigente *regolamento dei Consigli di Circoscrizione* del Comune di Verona, approvato con deliberazione di Consiglio comunale 20 giugno 1978, n. 96 e modificato, da ultimo, con deliberazione di Consiglio comunale 5 maggio 2020, n. 38. I citati disposti prevedono l'obbligatoria acquisizione dei pareri delle Circoscrizioni con riguardo a specifici temi di particolare impatto territoriale, quali l'esecuzione di lavori da inserire nel programma triennale delle opere pubbliche (art. 19), le materie di carattere ambientale, la viabilità interquartierale (art. 20, co. 1, nn. 5 e 7). Ai sensi del successivo art. 21, i pareri delle Circoscrizioni vanno resi nel termine di quaranta giorni. Nella maggior parte dei casi di trasmissione delle proposte di sussidiarietà alle Circoscrizioni, queste ultime hanno erroneamente invocato il detto termine di quaranta giorni per la resa di eventuali osservazioni, pur non trattandosi delle ipotesi di acquisizione obbligatoria di pareri ora descritte. Fino all'introduzione della regolamentazione delle collaborazioni in sussidiarietà, tali pareri hanno costituito le ipotesi principali in cui le Circoscrizioni venivano interpellate su argomenti di diretto impatto micro-locale e, pertanto, esse hanno replicato l'applicazione della procedura più conosciuta. Evidentemente, quest'ultima non prevede tempi compatibili con l'*iter* istruttorio strutturato per le proposte di sussidiarietà, che restano, in ogni caso, aperte ad ogni osservazione le Circoscrizioni vogliano rendere durante lo svolgersi delle azioni con i cittadini attivi.

<sup>30</sup> Così art. 10, co. 4, *Regolamento*.

all'organo di governo dell'ente, tenuto ad eseguire un programma di mandato democraticamente scelto dai cittadini elettori. Ciò consente di bilanciare compiutamente gli interessi pubblici coinvolti, seguendo sempre un *case by case approach*.

Vale evidenziare come tutti i passaggi procedimentali e procedurali descritti restino informati al principio generale della massima semplificazione dei rapporti tra Comune e cittadini, previsto all'art. 3, co. 1, lett. f), *Regolamento*. Seppure tracciati e disponibili a chiunque per la consultazione, essi restano interni. In via ordinaria, la conclusione di un patto di sussidiarietà prevede che i cittadini attivi siano destinatari di ben pochi passaggi formali (presentazione della proposta, riscontro con comunicazione sulla sua ammissibilità e sigla del patto, in presenza o con firma digitale), mentre si agevolano tutti gli incontri informali ritenuti necessari per un proficuo dialogo tra l'Amministrazione e i cittadini<sup>31</sup>.

Una volta conclusa positivamente l'istruttoria, il dirigente preposto alla struttura incaricata provvede alla stipula del patto di sussidiarietà insieme ai cittadini attivi proponenti e agli eventuali altri soggetti pubblici ovvero privati<sup>32</sup>.

Il procedimento deve concludersi entro centottanta giorni dalla presentazione della proposta di sussidiarietà o dall'adesione ad una chiamata pubblica da parte del Comune, con applicazione della cause di sospensione e interruzione previste dalla legge<sup>33</sup>. Il termine, rivisto in fase di revisione del *Regolamento*, è congruente alle ipotesi istruttorie più complesse, legate, in particolare, alla resa di pareri di competenza da parte della Soprintendenza per i Beni culturali, essendo sottoposti, sia il centro storico di Verona, sia diverse aree peri-urbane ai vincoli di tutela monumentale, paesaggistica ed ambientale previsti dal D.lgs. n. 42/2004, per la tutela, valorizzazione e conservazione dei beni culturali e del paesaggio<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> Il Servizio ha introdotto, d'ufficio, il sopralluogo congiunto tra cittadini e funzionari coinvolti per competenza in relazione a tutte le proposte presentate, per consentire ai cittadini di conoscere da subito anche fisicamente e nominalmente gli interlocutori del comune con cui confrontarsi e co-progettare le azioni.

<sup>32</sup> Nel caso in cui la proposta di sussidiarietà sia presentata da più cittadini, il patto può essere siglato da tutti i proponenti ossia dal cittadino che essi indichino come referente capofila, a meri fini rappresentativi in sede di sottoscrizione dell'accordo. Diverso, invece, è il ruolo del soggetto incaricato di dialogare con il Comune per le comunicazioni e gli aspetti organizzativi della collaborazione, che va necessariamente indicato qualora la proposta sia formulata da cittadini attivi in forma associata, ai sensi dell'art. 12, co. 3, lett. a), *Regolamento*. L'invito rivolto ai cittadini per individuare una persona unica in caso di proposte composite intende sollecitare un senso di responsabilizzazione civica, semplificando, nel contempo, i rapporti interlocutori con l'Amministrazione.

Quest'ultima, in base alle risultanze istruttorie, può chiedere ad altri soggetti con specifiche competenze di sottoscrivere un patto di sussidiarietà. La possibilità di coinvolgere istituzionalmente taluni soggetti – soprattutto se pubblici – rientra nelle funzioni di coordinamento in materia esercitate dal comune, chiamato a fare rete per la migliore realizzazione dei progetti proposti. E' accaduto, ad esempio, nel caso del patto con la Commissione Sostenibilità dell'Università degli Studi di Verona. Trattandosi di una collaborazione a favore della tutela del patrimonio arboreo urbano, l'Amministrazione ha invitato a sottoscrivere il patto anche l'Azienda Multiservizi di igiene Ambientale Verona (A.M.I.A.) S.p.a., che si occupa della cura e manutenzione di tutto il verde della città, per una sinergia realmente integrata a beneficio delle azioni promosse.

<sup>33</sup> Così, art. 10, co. 6, *Regolamento*.

<sup>34</sup> Nella versione storica del *Regolamento* non era previsto un termine espresso di conclusione del procedimento. In conformità all'art. 2, co. 2, l. n. 241/1990, nel caso in cui non sia disciplinato un diverso termine, i procedimenti devono concludersi entro trenta giorni dall'atto di avvio degli stessi. Pertanto, nel caso dei patti di sussidiarietà, in una prima fase

## 7. Il Referente dell'Amministrazione

Una fondamentale innovazione introdotta con la revisione del *Regolamento* è data dall'introduzione, all'art. 11, della figura del Referente dell'Amministrazione (R.d.A), individuato tra i funzionari del settore interessato per materia prevalente dalla proposta di sussidiarietà.

Il R.d.A. viene nominato in ragione delle proprie specifiche competenze, nonché dell'esperienza acquisita in servizio, al fine di agevolare la più efficace realizzazione degli interventi di cura e di valorizzazione dei beni comuni, attuando quei principi generali di fiducia reciproca, responsabilità, semplificazione, adeguatezza e differenziazione, richiamati dall'art. 3, *Regolamento*.

Per esemplificare, con riguardo ad un patto di sussidiarietà per l'apertura di uno spazio di quartiere in una zona periferica densamente popolata e caratterizzata da residenti con specifiche esigenze, l'Amministrazione ha nominato R.d.A. la Responsabile del Centro Servizi della Circoscrizione interessata, in possesso di una ampia conoscenza delle dinamiche e delle problematiche legate al quartiere<sup>35</sup>. Secondo la medesima *ratio*, per gli interventi legati alla piccola manutenzione ovvero all'abbellimento di spazi destinati al verde pubblico sono stati nominati R.d.A. i funzionari specialisti per il verde urbano (un agronomo e un dottore in scienze forestali). E via dicendo.

Il dirigente della struttura di coordinamento provvede a trasmettere, in tempi utili, al dirigente del settore interessato tutti gli elementi istruttori di rilievo, affinché quest'ultimo possa provvedere con propria determinazione all'individuazione e alla nomina del R.d.A. (o assuma egli stesso tale incarico)<sup>36</sup>.

Il R.d.A. è una figura nuova nell'ente locale ed è stata pensata, studiata e voluta per accompagnare in modo costante e concreto i cittadini attivi nella realizzazione dei patti di sussidiarietà. Nella quasi totalità dei casi, tale ruolo è svolto, nei diversi settori, da funzionari con incarico di posizioni organizzative, in possesso di delega di funzioni dirigenziali per lo svolgimento dei compiti attribuiti. In relazione alle collaborazioni in sussidiarietà tale prassi è stata sinora sufficiente, ma potrebbe risultare limitante con l'implementarsi dell'attuazione del *Regolamento*. Vi sono e vi saranno, infatti, patti di sussidiarietà che richiedono la messa in campo di competenze estremamente specifiche, operative e di dettaglio, a prescindere dal ruolo di responsabilità in capo ai funzionari che le possiedono. È evidente si tratti di un obiettivo raggiungibile, nel tempo, soltanto attraverso una maggiore formazione interna all'ente, che

---

sperimentale, essi dovevano concludersi in un termine che si è rivelato essere verosimile soltanto per le azioni di minore portata, caratterizzate da una limitatissima complessità istruttoria. In sede di modifica del *Regolamento*, il termine per il procedimento relativo ai patti di sussidiarietà è stato modificato nel rispetto delle previsioni di cui all'art. 2, co. 4-bis, l. n. 241/1990, che stabilisce un termine massimo di centottanta giorni per la conclusione di taluni procedimenti, tenuto conto dei tempi dell'organizzazione amministrativa, della natura degli interessi pubblici coinvolti e della complessità dell'istruttoria.

<sup>35</sup> Il riferimento è al patto con il gruppo informale Spazio di Quartiere ABC.

<sup>36</sup> V. art. 11, co. 8, *Regolamento*.



chiarisca che cosa significhi essere R.d.A., soprattutto con riguardo alle responsabilità dirette che il ruolo comporta.

Il R.d.A. svolge le sue funzioni per l'intera durata dei patti, in sinergia con la struttura di coordinamento. Può svolgere compiti sia di carattere generale (la partecipazione a riunioni, la convocazione di incontri di monitoraggio intermedi), sia più specifici (la resa di pareri tecnici, il supporto in procedure complesse, come l'avvio di una pratica di collaudo per l'installazione di talune opere di arredo minore o la presentazione di richieste autorizzatorie ad altri enti)<sup>37</sup>.

Nei patti di sussidiarietà il ruolo del R.d.A. è del tutto distinto da quello del Responsabile del Procedimento (R.U.P.), disciplinato dagli artt. 5 e ss., L. n. 241/1990. Nel comune di Verona R.U.P. per la definizione delle collaborazioni in sussidiarietà resta sempre un funzionario della struttura di coordinamento, che conclude tale ruolo con la sigla dei patti stessi e con l'assolvimento degli adempimenti imposti dalla normativa sulla trasparenza<sup>38</sup>.

Il ruolo del R.d.A. risulta, invece, ultroneo rispetto a quello del R.U.P., in quanto non limitato alla fase istruttoria dei patti di sussidiarietà, ma legato all'intero percorso di svolgimento degli stessi. Si può affermare che il R.d.A. inizia la parte più importante del suo operato proprio successivamente alla stipula di un patto, rappresentando il punto di contatto tra i cittadini attivi e gli uffici comunali interessati e avvalendosi, ove necessario, del supporto della struttura di coordinamento.

La prassi sperimentata vede, comunque, il coinvolgimento dei R.d.A. nella fase istruttoria, attraverso la loro partecipazione alle riunioni organizzative, per recare immediatamente un contributo per competenza alle progettualità dei cittadini e al perfezionamento dell'*iter* procedimentale. Tale coinvolgimento consente di approfondire tra i funzionari dell'ente la conoscenza del procedimento per l'adozione dei patti di sussidiarietà e le diverse progettualità, anche ai fini di una possibile replicabilità delle collaborazioni in ipotesi analoghe.

---

<sup>37</sup> In proposito, un esempio tipico è dato dalla richiesta di autorizzazione da inoltrare alla Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio territorialmente competente per interventi ricadenti nelle zone paesaggisticamente ed ambientalmente sottoposte a vincolo, ai sensi del d.lgs n. 42/2004 (*Codice dei beni culturali e del paesaggio*). In tali ipotesi, la richiesta viene inoltrata direttamente dal comune, in ragione dei patti sottoscritti con i cittadini proponenti. In un altro caso – il [patto di sussidiarietà con l'Associazione Amici del Lazzeretto](#) – il comune si è interfacciato con l'autorità del demanio idrico per azioni legate ad un patto di sussidiarietà collocato ai confini delle alzaie del fiume della città.

<sup>38</sup> V. art. 11, co. 8, *Regolamento*. Nulla vieta che R.U.P. e R.d.A. possano coincidere. Ciò accade nei patti di sussidiarietà in cui preponderante è la funzione di coordinamento trasversale delle azioni su più settori, in cui è opportuno che la funzione di R.d.A. sia svolta da uno dei funzionari della struttura di coordinamento, in possesso di una visione più ampia sulle collaborazioni in sussidiarietà. Un esempio è dato dal patto riportato *infra*, nota n. 59, in cui essenziale è la conoscenza di tutti i patti attivi in corso di svolgimento a Verona.

## 8. Il contenuto minimo dei patti di sussidiarietà

Al buon esito della fase istruttoria segue la stipula dei patti di sussidiarietà, disciplinati dall'art. 12, *Regolamento*. Essi sono lo strumento giuridico attraverso cui i cittadini attivi e il comune di Verona concordano gli aspetti di progettazione, operativi, attuativi, di rendicontazione e di inclusività delle azioni di amministrazione condivisa.

Sebbene il *Regolamento* definisca gli elementi essenziali di ciascun patto<sup>39</sup>, è necessario evidenziare come nessuno di essi possa essere uguale all'altro: il contenuto varia, infatti, in relazione al grado di complessità, alla durata prevista per gli interventi, alla presenza di altri strumenti regolatori sui beni comuni considerati<sup>40</sup>.

Nell'esperienza sinora condotta, va rilevato che i patti hanno prevalentemente una durata pluriennale, mediamente intorno ai due anni<sup>41</sup>.

È un aspetto che evidenzia, indubbiamente, la convinzione con cui molti cittadini attivi si avvicinano all'Amministrazione e al tema dei beni comuni, desiderando impegnarsi in progetti di durata non breve e, comunque, non occasionale.

Si registrano anche patti di sussidiarietà di indubbia valenza civica che limitano le azioni previste a uno o pochi giorni. È questo il caso degli interventi di piccola manutenzione ordinaria all'interno degli edifici scolastici pubblici, nella maggior parte dei casi proposti da parte di gruppi informali composti dai genitori degli alunni frequentanti alcune classi, a beneficio dell'intera utenza scolastica<sup>42</sup>. Si tratta di interventi minori, quali tinteggiature di pareti non in quota e sistemazioni di arredi, eseguibili durante uno o due fine settimana o nei periodi di sospensione delle lezioni per le festività, per evitare il rischio di interferenze

---

<sup>39</sup> V. art. 12, co. 3, *Regolamento*, che prevede come elementi essenziali di ogni patto di sussidiarietà l'indicazione dei soggetti proponenti; gli obiettivi, la durata, le cause di sospensione, cessazione e conclusione delle azioni condivise; le modalità, i limiti, l'adeguamento e la sostenibilità degli interventi; l'indicazione del R.d.A.; le forme di sostegno previste dal comune, ai sensi dell'art. 18, *Regolamento*; le responsabilità in capo ai cittadini attivi; la periodicità delle rendicontazioni, come previste dall'art. 23, *Regolamento*.

<sup>40</sup> Una delle sperimentazioni di maggiore interesse riguardanti l'attuazione del *Regolamento*, ha riguardato la convivenza dello strumento dei patti di sussidiarietà e delle concessioni patrimoniali ad uso esclusivo all'interno dello stesso edificio pubblico, in riferimento a locali distinti. Uno strumento per sua natura aperto ed inclusivo (il patto) si attua accanto a spazi comunali attribuiti in uso esclusivo (mediante la concessione). Una vicinanza possibile, utilmente compresa nelle differenti caratteristiche degli strumenti regolamentari sia dai cittadini attivi, sia dai concessionari. Il riferimento è al patto di sussidiarietà con il Gruppo Alpini di S. Lucia Extra e al patto di sussidiarietà con l'Associazione *Vivere La Storia* e altri.

<sup>41</sup> Una maggiore durata dei patti è determinata dalla natura delle azioni e dall'estensione delle aree interessate dagli interventi, nonché dall'impatto sulla comunità territorialmente più prossima. Vi sono anche casi in cui non è previsto un termine di conclusione del patto, in quanto legato ad una finalità istituzionale e ad una sostenibilità non definibile a priori. E' questo il caso del patto per il progetto *Ci sto? Affare faticai!*, realizzato da due cooperative sociali e finalizzato al coinvolgimento di giovani dai quattordici ai diciannove anni, impegnati durante il periodo estivo in attività di cura dei beni comuni. Il comune collabora al progetto individuando i beni interessati nelle varie circoscrizioni e prevedendo un finanziamento in beni strumentali alle azioni. La maggior parte del progetto resta sovvenzionato da soggetti privati e, pertanto, la sua durata non è definibile a priori, ma viene programmata di anno in anno.

<sup>42</sup> Sono sempre escluse le attività ritenute troppo pericolose o tecnicamente complesse, quali la manutenzione, anche minore, sugli impianti elettrici o lo svolgimento di lavori in quota, vietati anche dall'art. 6, co. 1, *Regolamento*.

con lo svolgimento dell'attività didattica. In questi casi, è evidente che, per sua stessa natura, l'azione può realizzarsi compiutamente in un arco di tempo limitato.

Il riferimento ai R.d.A. viene riportato in ogni patto, così come le eventuali forme di sostegno economico previste da parte del Comune e la periodicità delle rendicontazioni sulle attività svolte, rese ai sensi dell'art. 23, *Regolamento*.

Vale evidenziare che la revisione del *Regolamento* ha eliminato la distinzione tra patti di sussidiarietà con carattere *occasionale* e *non*, adottata da diversi altri regolamenti per la cura dei beni comuni<sup>43</sup>. La scelta di ricondurre tutti i patti alla natura degli accordi amministrativi rende superflua tale distinzione: l'attuazione della sussidiarietà orizzontale si conclude, infatti, in ogni caso con un patto, il cui contenuto varia in relazione alla complessità delle azioni. Una volta consolidate le procedure legate ai passaggi istruttori, la distinzione dei patti in diverse tipologie non aveva più alcuna ragione di essere, alimentando piuttosto una *deminutio* dell'importanza di talune collaborazioni rispetto ad altre.

## **9. (segue) La rendicontazione delle azioni di sussidiarietà**

Un elemento essenziale dei patti di sussidiarietà, che presenta taluni profili di criticità, è costituito dalla rendicontazione delle azioni in essi previste, secondo le indicazioni riportate nell'art. 23, *Regolamento*. La struttura di coordinamento elabora per ogni patto delle schede di rendicontazione delle attività, secondo una scadenza periodica concordata con i cittadini attivi, in ragione delle singole progettazioni.

La scheda di rendicontazione è strutturata in due sezioni: una parte narrativa delle azioni svolte ed un'altra relativa ai costi sostenuti per l'attuazione delle medesime. Si tratta di indicatori numerici e qualitativi richiesti secondo una formula semplificata, pensati come utili per una successiva valutazione di impatto sociale legata ai patti, singolarmente e complessivamente considerati.

Attraverso la rendicontazione delle attività i cittadini attivi raccontano il loro impegno e, nel contempo, sostengono appieno quei principi generali di responsabilità – propria e dell'Amministrazione –, buona fede e fiducia reciproca posti dal *Regolamento* alla base di tutte le collaborazioni in sussidiarietà<sup>44</sup>.

Possono essere indicate sia le risorse umane, strumentali ed economiche utilizzate per realizzare gli interventi di sussidiarietà, sia il coinvolgimento e la partecipazione attiva di soggetti altri rispetto ai proponenti dei patti. Quest'ultimo è un dato fondamentale per comprendere il rilievo socio-territoriale delle azioni pensate, al principale scopo di migliorarne la progettazione. Allo stesso modo, ogni eventuale criticità rilevata mediante la rendicontazione sollecita la riflessione dei cittadini e del comune, che,

---

<sup>43</sup> In particolare, è stato abrogato l'art. 7, *Regolamento*, nel testo storico.

<sup>44</sup> L'art. 23, co. 7, *Regolamento*, prevede che la mancata trasmissione delle schede di rendicontazione, secondo la periodicità concordata in ogni patto di sussidiarietà, costituisce violazione dei principi di buona fede e fiducia reciproca, suscettibile di valutazione ai fini del recesso unilaterale da parte del comune, ai sensi dell'art. 11, co. 4, l. n. 241/1990.



attraverso i vari R.d.A. può elaborare, ove possibile, le più idonee soluzioni tecniche a favore dello svolgimento delle azioni condivise.

Va rilevato che spesso le rendicontazioni richieste vengono prodotte dai cittadini attivi con notevole ritardo, dopo essere state sollecitate dagli uffici comunali, e, talvolta, anche con diverse carenze nella compilazione dei dati di impatto richiesti. Ciò non deriva certamente dalla mancanza di contenuti e di risultati positivi legati alle azioni di sussidiarietà, quanto da una (ancora) forte resistenza nel raccontarsi all'ente, per timore di una sorte di mancata validazione delle azioni stesse. La logica di un dialogo costruttivo e di una reale co-progettazione nei patti di sussidiarietà passa, invece, necessariamente da una valutazione condivisa dei risultati ottenuti, che evidenzia i punti di forza, ma soprattutto di debolezza della collaborazione tra cittadini attivi e comune, per studiare soluzioni a norma capaci di renderli sostenibili e replicabili nel tempo.

Le schede di rendicontazione costituiscono una traccia per la rilevazione dei risultati dei patti, che i cittadini attivi possono liberamente arricchire di ogni contenuto, documentale o multimediale, utile alla loro narrazione. Tutte le rendicontazioni vengono integralmente pubblicate nello spazio web dedicato ai cittadini per i beni comuni, nelle sezioni digitali create per i singoli patti di sussidiarietà e pubblicamente consultabili.

## **10. Il rapporto tra regolamenti comunali**

Uno degli aspetti di maggiore interesse legati all'attuazione della sussidiarietà orizzontale a Verona è dato dal rapporto tra la disciplina in analisi e alcuni altri regolamenti comunali. L'effetto delle azioni sui beni comuni ha avuto un impatto significativo nelle procedure normative dall'ente, portando a modificare alcuni regolamenti a favore dell'adozione di misure di semplificazione. Un processo importante, fondato sul riconoscimento del valore istituzionale dei patti di sussidiarietà e sulla volontà di ricondurlo con sempre maggiore forza nei circuiti amministrativi del comune.

Alcune modifiche sono state espressamente previste con la revisione del *Regolamento*, a partire dal vigente art. 18, che prevede e semplifica l'*iter* per l'attribuzione di risorse strumentali o finanziarie a sostegno dei patti di sussidiarietà. Fermo restando che non può essere corrisposto, in via diretta o indiretta, alcun compenso ai cittadini attivi per lo svolgimento delle azioni in sussidiarietà – per non incorrere in uno scorretto utilizzo dello strumento dei patti, a detrimento dei motivi di impegno civico sottesi agli stessi –, il comune può fornire beni a perdere o in comodato d'uso, a seconda della natura degli stessi<sup>45</sup>, destinati alla realizzazione degli interventi co-progettati.

---

<sup>45</sup> A titolo esemplificativo, la fornitura di pinze raccogli-rifiuti, sacchi per la spazzatura o guanti protettivi per azioni di pulizia in gruppo di porzioni di verde urbano, costituiscono beni consumabili sino all'esaurimento della funzione e, pertanto, non restituibili; in questi casi il comune redige un semplice verbale di consegna nel momento in cui li fornisce

Contrariamente a quanto previsto per l'ordinaria consegna provvisoria di beni mobili di proprietà del comune a privati per lo svolgimento di attività di interesse pubblico, nelle ipotesi legate all'attuazione della sussidiarietà non viene previsto il versamento di alcun deposito cauzionale da parte dei cittadini attivi, in quanto diretti realizzatori, insieme all'ente, delle azioni di interesse generale pattuite<sup>46</sup>. In sostanza, viene riconosciuta alle finalità dei patti di sussidiarietà la medesima valenza attribuita ad eventi destinati alla collettività che comportano la messa a disposizione di beni pubblici, per lo più di supporto ad allestimenti connessi all'organizzazione di eventi per la comunità.

L'art. 18, *Regolamento*, prevede, altresì, due ipotesi di sostegno economico del comune ai patti di sussidiarietà. Un primo caso si ha qualora l'ente decida di mantenere a proprio carico i costi delle utenze relative agli spazi pubblici interessati dai patti, in ragione delle specifiche caratteristiche di sostenibilità e di impatto sociale, economico ed ambientale delle azioni<sup>47</sup>. Si tratta, sinora, di patti riguardanti la creazione di poli aggregativi e spazi di quartiere che promuovono iniziative e svolgono servizi integrativi a favore di minori e famiglie, con particolare riguardo alle fasce di residenti con fragilità<sup>48</sup>. Una seconda ipotesi si ha quando il comune decide di destinare un contributo economico a parziale copertura dei costi occorsi per la realizzazione delle azioni dei patti, con espressa esclusione delle spese per prestazioni professionali e per attività formative o analoghe<sup>49</sup>. L'ammontare massimo del contributo viene previsto nel relativo patto di sussidiarietà e segue una procedura semplificata rispetto a quanto previsto dal vigente *Regolamento per la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e per l'attribuzione di altri vantaggi economici* del comune di Verona.<sup>50</sup> Quest'ultimo prevede che i contributi legati alla realizzazione di iniziative sul territorio della città aventi carattere sociale, assistenziale, culturale, pedagogico, ricreativo e sportivo, di

---

ai cittadini. Ciò rappresenta un elemento di rilievo per valutare il rapporto tra le risorse economiche a perdere acquistate dall'ente per la cura dei beni comuni e i risultati positivi delle azioni dei cittadini. Solitamente, a fronte della corresponsione di cifre modeste, le azioni producono risultati immediati, tangibili, non occasionali e in grado di generare aggregazione.

I beni non consumabili, ma soggetti all'ordinario deperimento, quali pennelli per dipingere o tagliaerba, vengono, invece, forniti in comodato d'uso dall'Amministrazione ai cittadini attivi, concordando tempi e modi di restituzione, compatibili con le azioni previste. In un'ottica di economia circolare, i cittadini attivi comodatari possono mettere temporaneamente a disposizione di altri i beni stessi, per analoghi interventi in sussidiarietà, mantenendo sotto la propria responsabilità gli obblighi di riconsegna concordati con il comune. Si v. art. 18, commi 2, 3, *Regolamento*.

<sup>46</sup> I criteri per il prestito di beni mobili di proprietà comunali sono contenuti nella ormai risalente deliberazione di Giunta comunale di Verona 6 ottobre 2005, n. 349.

<sup>47</sup> V. art. 18, co. 4, *Regolamento*.

<sup>48</sup> È questo il caso di due patti in zone periferiche della città, relativi alla valorizzazione dell'unico centro culturale pubblico della città da parte di una onlus e alla creazione di uno spazio di quartiere da parte di un gruppo di cittadini residenti, nonché di un patto per l'animazione di una ex scuola primaria da parte di una piccola associazione, in una frazione di territorio comunale assolutamente decentrata. Tali patti di sussidiarietà sono stati siglati, rispettivamente, con l'Associazione *Le Fate*, con il gruppo informale *Spazio di Quartiere ABC*, *supra*, e con l'Associazione *Trezzolano Insieme*.

<sup>49</sup> V. art. 18, co 5, *Regolamento*.

<sup>50</sup> Il *Regolamento per la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e per l'attribuzione di altri vantaggi economici* è stato approvato con deliberazione di Consiglio comunale 19 febbraio 1991, n. 39. Si v., in particolare, gli artt. 1 e 7 dello stesso.

interesse generale e senza fini di lucro, siano stanziati sempre con la previa approvazione della Giunta comunale. Il disposto sui patti di sussidiarietà si pone in un rapporto di specialità rispetto a questa previsione, in quanto assume che la valutazione sul valore istituzionale dei patti sia già stata effettuata dalla competente struttura. Viene, dunque, superato il passaggio istituzionale della valutazione da parte della Giunta comunale, previsto nell'ente dall'inizio degli anni Novanta, a favore di una semplificazione per l'attuazione delle azioni di sussidiarietà<sup>51</sup>, stabilendo direttamente nel *Regolamento* i criteri per l'erogazione dei contributi connessi a tali azioni, ai sensi dell'art. 12, l. n. 241/1990.

Altrettanto interessante è il rapporto tra la disciplina per l'attuazione della sussidiarietà orizzontale e il regolamento comunale veronese in materia di canone patrimoniale di occupazione del suolo pubblico e di esposizioni pubblicitarie, di recente approvazione<sup>52</sup>. Esso riconosce ed evidenzia il valore istituzionale dei patti, esonerandoli dal pagamento della tassa per l'occupazione del suolo pubblico e per le affissioni pubblicitarie.

Secondo analogo *ratio*, il regolamento in materia di utilizzo dei locali delle circoscrizioni del territorio comunale, prevede la gratuità dell'utilizzo dei locali, anche in collaborazione con soggetti terzi, per le attività promosse e organizzate dai soggetti che hanno in corso un patto di sussidiarietà, nei limiti delle iniziative ad esso connesse<sup>53</sup>.

Pare interessante osservare come tutti i regolamenti del comune di Verona approvati successivamente all'entrata in vigore della disciplina per l'attuazione della sussidiarietà orizzontale facciano riferimento ad essa evidenziandone il valore istituzionale e prevedendo espressamente delle misure procedurali semplificatorie a favore della stessa. I regolamenti precedenti cedono, invece, per specialità, ad alcune previsioni sulla sussidiarietà orizzontale, sempre nell'ottica di agevolare e rendere il più immediato possibile il dialogo tra cittadini attivi e Amministrazione.

Il richiamo ai patti di sussidiarietà è, inoltre, presente in alcuni testi regolamentari in fase di approvazione. Un esempio è dato dalla recente deliberazione del Consiglio comunale di Verona per l'approvazione dei criteri per il riuso temporaneo degli immobili, elaborata e presentata dal settore Progettazione urbanistica

---

<sup>51</sup> L'art. 18, co. 6, *Regolamento*, stabilisce che, una volta prevista la cifra massima di contributo economico all'interno del patto, per la sua erogazione è sufficiente la determinazione del dirigente preposto all'ufficio del R.d.A. nominato, previa verifica della effettiva realizzazione degli interventi concordati e della congruità delle spese per tale motivo sostenute e adeguatamente rendicontate.

<sup>52</sup> Il *regolamento sul Canone Unico Patrimoniale* è stato approvato con deliberazione di Consiglio comunale 25 marzo 2021, n. 13. La finalità istituzionale legata alla realizzazione di interessi generali esclude le azioni dei patti di sussidiarietà dal pagamento del canone di occupazione del suolo. Il di esso art. 83, co. 3, lett. q), esenta, inoltre, espressamente, dal pagamento del canone per la diffusione di messaggi pubblicitari, la fattispecie dei patti di sussidiarietà, nei limiti della diretta funzionalità delle forme di pubblicità alle attività previste e purché queste siano prive di messaggi pubblicitari di carattere commerciale.

<sup>53</sup> Così, art. 5, co. 1, lett. b), *regolamento per l'utilizzo temporaneo e non esclusivo dei locali in proprietà o disponibilità del comune assegnati alle circoscrizioni*, approvato con deliberazione di Consiglio comunale 3 febbraio 2022, n. 5.

dell'ente. Un ambito così tradizionalmente innervato nelle competenze comunali si è aperto allo strumento dei patti di sussidiarietà, proponendo che siano da considerarsi tra le funzioni prioritarie per il riuso temporaneo. L'attuazione delle azioni di sussidiarietà viene sostanzialmente equiordinata alle iniziative degli Enti del Terzo Settore iscritti nel Registro Unico Nazionale del Terzo settore (R.U.N.T.S.), in conformità alle previsioni di cui al D.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 (*Codice del Terzo Settore*). Una scelta forte operata dagli uffici dell'urbanistica scaligeri, che denota una significativa conoscenza e considerazione, anche sotto il profilo tecnico, dei risultati e delle potenzialità legate ai patti di sussidiarietà<sup>54</sup>.

Il cambiamento culturale legato alla cura dei beni comuni è stato, dunque, realmente accompagnato da previsioni e modifiche regolamentari all'interno del comune ed è tuttora presente in alcuni dei processi di cambiamento dell'ente, seguendo quel percorso di adeguamento e innovazione amministrativa già fortemente auspicato nell'atto di indirizzo consiliare.

Gli ambiti di intervento, in tal senso, sono ancora numerosi e spaziano dalla previsione di adeguate disposizioni locali in tema di somministrazione di cibi e bevande negli spazi dei patti di sussidiarietà, sino a taluni profili delle forme di autofinanziamento a sostegno dei medesimi. Lo stesso tema della valutazione di impatto sociale legata ai risultati delle azioni di sussidiarietà resta del tutto aperto e da costruire, nella consapevolezza della quasi certa impossibilità di cogliere appieno tutti gli aspetti sia positivi, sia negativi legati ai singoli contesti di micro-località.

## **11. L'importanza della comunicazione nella valorizzazione dei beni comuni**

Sin dalla prima stesura del *Regolamento*, il comune di Verona ha riconosciuto un ruolo fondamentale alla comunicazione sui beni comuni, come fattore essenziale per promuovere un efficace radicamento sociale e culturale della materia sul territorio. Non solo i cittadini, ma anche la comunicazione può essere attiva, come previsto dall'art. 21, *Regolamento*.

Il riferimento è, nello specifico, alla creazione di una piattaforma di scambio e di relazioni tra cittadini e Amministrazione. Essa viene principalmente identificata nello spazio web istituzionale dedicato alle azioni sui beni comuni, come luogo non statico e di mera pubblicazione di dati o informazioni, ma pensato per ospitare un continuo dialogo tra il comune, il suo territorio e la comunità e conoscere, instaurare ed implementare le collaborazioni in sussidiarietà.

A livello organizzativo, ciò ha comportato un importante impegno congiunto tra la struttura di coordinamento e il settore informatico dell'Amministrazione.

La pagina istituzionale dei *Cittadini per i beni comuni* è stata creata in conformità alle previsioni di cui alla l. n. 150/2000, che sostiene il conseguimento di una efficace comunicazione esterna rivolta ai cittadini, alle

---

<sup>54</sup> V. deliberazione di Consiglio comunale 23 settembre 2021, n. 48, art. 3, comma 3, lett. b), *Allegato 1*.



collettività e agli altri enti attraverso ogni modalità tecnica ed organizzativa a disposizione<sup>55</sup>. Lo spazio web rende pubbliche tutte le informazioni e notizie relative ai patti di sussidiarietà, nonché le iniziative legate all'attuazione del *Regolamento*, per garantire a chiunque la possibilità di parteciparvi. La pagina è strutturata secondo criteri di ricerca agevoli, che consentono di consultare i patti attivi suo territorio, ma anche i progetti conclusi, con la possibilità di limitare la ricerca alle singole circoscrizioni, in ragione delle differenti esigenze di prossimità. Ogni patto viene descritto in singole schede digitali di agevole consultazione, dove sono riportati i principali documenti amministrativi di riferimento, la descrizione delle azioni di cura e di valorizzazione dei beni comuni e la loro collocazione nella città, con la possibilità di aderirvi anche attraverso una manifestazione di interesse trasmessa in via digitale.

Lo spazio web è stato integrato con il sistema informativo georeferenziato del Comune (S.I.G.I.), che consente di visionare e consultare, anche in sovrapposizione, più mappe tematiche pubbliche della città<sup>56</sup>. Esiste, dunque, una mappa dedicata ai patti di sussidiarietà liberamente consultabile da chiunque, che colloca i patti nel tessuto urbano e li pone in relazione con altri elementi e servizi presenti nel tessuto urbano, utili ai fini di una possibile crescita delle collaborazioni o per l'analisi delle problematiche. Attraverso questo strumento informatico è possibile sapere se nei pressi di un patto che riguarda lo svolgimento di azioni aggregative si trovano, ad esempio, parchi pubblici o centri sociali e culturali che possano essere coinvolti.

La mappa informatica dei patti di sussidiarietà è stata creata per consentire a chiunque – cittadino attivo o mero fruitore delle iniziative proposte – di orientarsi consapevolmente sul territorio, utilizzando uno strumento digitale pubblico, gratuito e di semplice accesso su tutti i principali *devices* in commercio.

Gli aspetti legati alla comunicazione sono stati completati dalla collaborazione tra l'ufficio di coordinamento e l'ufficio stampa del comune. Quest'ultimo, interpellato per competenza, ha consentito di lavorare in modo professionale su alcuni aspetti specifici della comunicazione per i cittadini, perseguendo la maggiore immediatezza possibile dei contenuti pubblicati<sup>57</sup>.

Tutte le azioni di sussidiarietà sono identificate attraverso un logo appositamente ideato, che si affianca al gonfalone ufficiale del comune di Verona. È interessante osservare come questo logo sia stato realizzato da una grafica professionista, che, conosciuti i patti di sussidiarietà in una delle assemblee

---

<sup>55</sup> V. art. 1, co. 4, lett b), l. 7 giugno 2000, n. 150, *Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni*.

<sup>56</sup> Le mappe tematiche di pubblica consultazione attraverso lo strumento del S.I.G.I. del Comune di Verona sono attualmente cinquanta e riportano i dati gestiti per competenza dall'ente, quali l'indicazione dei confini amministrativi circoscrizionali, la popolazione residente, gli edifici scolastici, le aree verdi, l'ubicazione delle farmacie comunali, delle proprietà pubbliche e private, i calcoli volumetrici sugli edificati, le cartografie dei vigenti strumenti urbanistici.

<sup>57</sup> Nello spazio web è presente una sezione dedicata alla rassegna stampa sui patti di sussidiarietà, in cui sono riportati tutti gli editoriali redatti dall'ufficio stampa per diverse collaborazioni in sussidiarietà, dove sono evidenziati gli aspetti peculiari o tecnicamente innovativi di ciascuna, attraverso l'utilizzo di un linguaggio notiziale professionale.



pubbliche dedicate al tema, ha deciso di rendersi cittadina attiva progettando e donando la sua creazione alla città<sup>58</sup>.

## 12. (segue) Il processo di digitalizzazione

L'importanza di accompagnare la nascita di un nuovo procedimento dell'ente con un importante processo di digitalizzazione è stata un'esigenza sorta di pari passo con l'*iter* di approvazione del *Regolamento*.

Si tratta di un aspetto imprescindibile in tutte le realtà pubbliche, sia con riguardo all'accesso ai servizi pubblici, sia in relazione alla conoscenza dei passaggi istruttori e alla gestione dei dati di interesse.

Per agevolare la presentazione digitale delle proposte di sussidiarietà è stata creata una modulistica, strutturata su semplici e intuitivi passaggi, che richiede la resa di pochi dati anagrafici e una prima descrizione delle azioni pensate. Essa è resa disponibile nello spazio web, è liberamente accessibile, la sua compilazione è del tutto gratuita e la sua trasmissione implica l'immediata acquisizione di un protocollo di ingresso rilasciato dal comune e l'arrivo sulla scrivania elettronica del Servizio per l'attuazione della sussidiarietà orizzontale. Ciò consente ai cittadini attivi di avere una certezza automatica sull'avvio dell'*iter* istruttorio e sui conseguenti tempi di conclusione del procedimento. Viene certamente sempre garantita anche la presentazione a sportello delle proposte presso il Servizio, nonché l'eventuale assistenza nella compilazione delle stesse, dal momento che è necessario considerare come le azioni di sussidiarietà possono interessare anche persone con limitate competenze digitali. I passaggi istruttori interni legati alla definizione dei patti sono interamente digitalizzati e utilizzano gli applicativi e i gestionali di sistema già in uso nell'ente, con particolare riguardo alla protocollazione e alla fascicolazione delle pratiche. La creazione di un archivio istruttorio ha consentito, inoltre, una maggiore funzionalità ed agevola la consultazione dei documenti da parte di più settori dell'ente.

In generale, l'intero processo di gestione dei dati e di scambio di informazioni tra cittadini e Amministrazione sui beni comuni predilige, orienta e privilegia l'utilizzo del digitale, anche nelle mere comunicazioni, in un'ottica di maggiore semplificazione possibile applicata alla definizione dei patti di sussidiarietà. È divenuta prassi lo stesso utilizzo di piattaforme digitali create dagli stessi cittadini attivi e condivise con il Servizio per visionare e pubblicizzare nello spazio web contenuti multimediali riguardanti la narrazione delle azioni di sussidiarietà<sup>59</sup>.

---

<sup>58</sup> La donazione del logo è stata recepita dall'ente con determinazione del dirigente preposto alla struttura di coordinamento, di cui all'art. 8, co. 3, *Regolamento*.

<sup>59</sup> In proposito, vale ricordare l'esperienza del patto di sussidiarietà con il sig. Andrea Piva, per la creazione di un percorso multimediale dei patti attivi in città, attraverso la creazione di una mappa con foto aree a 360°, scattate con droni. La collaborazione tra il singolo cittadino attivo proponente e il comune è stata importante, con la creazione di fogli di lavoro digitali e database condivisi. Da questo progetto è nato un percorso virtuale, pubblicato sulla pagina istituzionale del comune.



### **13. Nuove forme di sperimentazione organizzativa: il Laboratorio (per la Sussidiarietà e l'Innovazione amministrativa)**

Negli ultimi cinque anni il comune di Verona ha, dunque, sperimentato con risultati positivi uno dei possibili modelli di attuazione della sussidiarietà orizzontale, con la sottoscrizione di oltre cento patti di sussidiarietà. Nel quadro dell'amministrazione condivisa per la cura dei beni comuni, diversi restano, comunque, gli ambiti e i passaggi istruttori in cui le procedure dell'ente possono senz'altro affinarsi, anche in ragione di possibili adeguamenti imposti dalla normativa regionale e ordinaria. È un contesto in continuo divenire, rispetto al quale risulterebbe assolutamente limitante non proseguire nello studio e nell'evoluzione del modello adottato.

Lo dimostra il recente avvio del cosiddetto Laboratorio per la Sussidiarietà orizzontale e l'Innovazione amministrativa (Laboratorio), previsto dall'art. 13, *Regolamento*. Rispondendo all'esigenza manifestata dalla collettività a partire dal percorso di partecipazione, il Laboratorio è pensato come lo spazio fisico e virtuale, di ispirazione permanente, dove è possibile svolgere e facilitare il dialogo tra cittadini e Amministrazione. Esso intende ospitare incontri che favoriscano i processi di partecipazione, le consultazioni, lo scambio di idee e conoscenze reciproche, anche attraverso l'organizzazione di tavoli settoriali di lavoro, al fine generale di promuovere forme di innovazione amministrativa e sociale, in una prospettiva di governo condiviso del territorio e di massima semplificazione, accessibilità e chiarezza rispetto alle procedure e ai servizi previsti a questo scopo.

Anche nel caso del Laboratorio, la scelta del comune di Verona è stata quella di stabilire un impianto organizzativo di base, sebbene indubbiamente molto più leggero rispetto al procedimento strutturato per l'adozione dei patti di sussidiarietà. Ciò allo scopo di consentire al Laboratorio stesso di avviare i lavori senza essere imbrigliato all'interno di rigidi schemi di funzionamento<sup>60</sup>. Esso si compone di un comitato di gestione paritetico, a composizione mista (funzionari, rappresentanti del Terzo Settore e cittadini attivi), e da più tavoli settoriali, raggruppati per aree di interesse definite a partire dagli ambiti interessati dai patti di sussidiarietà<sup>61</sup>. È espressamente previsto che a tutti i tavoli partecipi almeno un funzionario dell'ente in possesso di adeguate competenze tecniche di supporto ai lavori, nonché i rappresentanti delle otto circoscrizioni del territorio<sup>62</sup>. La presenza di tecnici comunali ai tavoli permette di rispondere alle domande che possano emergere in sede di seduta del Laboratorio, di valutare le diverse criticità dei patti

---

<sup>60</sup> I criteri per il funzionamento del Laboratorio sono stati stabiliti attraverso apposite *Linee Guida* approvate, nel dicembre 2021, con determinazione del dirigente della struttura di coordinamento, dopo un periodo di pubblicazione aperto alle osservazioni di chiunque fosse interessato.

<sup>61</sup> V. art. 13, co. 4, *Regolamento*, in cui si stabilisce che il comitato di gestione si compone di sei membri, di cui almeno un funzionario dell'Amministrazione in possesso di specifiche competenze in materia di cura e valorizzazione dei beni comuni urbani; un rappresentante di un ente del Terzo Settore con una esperienza minima di cinque anni sul territorio; due cittadini attivi che abbiano sperimentato o siano ancora impegnati in collaborazioni in sussidiarietà con il comune.

<sup>62</sup> V. art. 13, co. 5, *Regolamento*.



di sussidiarietà in corso e di comporre proposte per nuove collaborazioni, in sinergia con la detta struttura di coordinamento. Tutte le sedute del Laboratorio sono pubbliche, possono svolgersi, ove necessario, anche in modalità telematica e sono previste in un numero minimo di almeno due l'anno<sup>63</sup>.

Allo stato attuale, il Laboratorio è stato avviato con la nomina del comitato di gestione di prima composizione, avvenuta nel febbraio 2022, dopo l'apertura a pubbliche candidature. Sono stati, altresì, previsti i primi tre tavoli settoriali di lavoro<sup>64</sup>. E' interessante osservare come le circoscrizioni, chiamate a nominare ciascuna un proprio referente per i tavoli, abbiano indicato in loro rappresentanza, in due casi, dei cittadini attivi con cui avevano collaborato in alcuni patti, a conferma della forte compenetrazione tra Amministrazione e cittadinanza attiva, che può spontaneamente trovare una collocazione all'interno di un circuito para-istituzionale, senza disperdersi e restare tra le semplici buoni prassi di interazione tra pubblico e privato.

Il Laboratorio si presenta, dunque, come un luogo di confronto realmente aperto e strutturato su geometrie variabili, a cui chiunque può partecipare per la proposta di patti di sussidiarietà, per esporre problematiche sulle collaborazioni attuate, per conoscere la materia, per fare rete tra cittadini. Dal punto di vista organizzativo si tratta di una sfida per l'ente, che sostiene direttamente, attraverso i propri funzionari, questa arena di dialogo, mantenendo come obiettivo finale la strutturazione di proposte e progettazioni di amministrazione condivisa in grado di creare un raccordo stretto, reale e continuo tra comune e cittadini attivi, in grado di essere percepito e recepito anche dai programmi di mandato.

#### **14. Stato dell'arte e prospettive future. Alcune riflessioni conclusive**

Dal 2017 ad oggi, sono oltre cento i patti di sussidiarietà siglati nel comune di Verona e, di anno in anno, si è registrato un *trend* crescente delle proposte di collaborazione presentate, anche grazie ad una conoscenza maggiore dello strumento regolamentare sperimentato. In questo processo, l'organizzazione amministrativa definita dall'ente è stata un fattore imprescindibile per una gestione della materia efficiente ed efficace. Con la più recente revisione del *Regolamento* l'ente ha recepito e istituzionalizzato le procedure e i passaggi istruttori elaborati da parte dei diversi settori dell'ente ed armonizzati dalla struttura di coordinamento per l'attuazione della sussidiarietà. Si sono sviluppate importanti evoluzioni della materia: dall'indicazione dei tempi di conclusione del procedimento all'interazione con altre Pubbliche Amministrazioni; dalle consultazioni su scala micro-territoriale fino alla redazione alle prime analisi sulle

---

<sup>63</sup> V. art. 14, co. 3, *Regolamento*.

<sup>64</sup> I tavoli di lavoro del Laboratorio afferiscono, ad oggi, all'area per la cura degli spazi pubblici o ad uso pubblico, della promozione degli elementi caratteristici del territorio, degli edifici scolastici; all'area delle attività sociali, di partecipazione e aggregazione, dell'educazione alla cittadinanza e alla legalità, della cultura, sport e tempo libero; all'area della cura del verde pubblico e degli arredi urbani, dell'ambiente e sua salubrità, della mobilità sostenibile, della salute e qualità della vita, della cultura del riuso e dell'economia circolare.

valutazioni di impatto sociale dei patti di sussidiarietà. Non secondaria, come visto, è stata anche una più puntuale definizione del rapporto tra i regolamenti dell'ente in relazione ai patti di sussidiarietà, ormai inclusi tra gli strumenti ordinari a disposizione del comune.

L'adeguata organizzazione amministrativa ha sostenuto appieno non solo l'approccio innovativo che il comune intendeva sperimentare in relazione ai beni comuni, ma anche quel processo di cambiamento culturale all'interno e all'esterno dell'ente che necessariamente accompagna l'ingresso di una nuova materia nelle funzioni pubbliche locali.

I primi risultati di questo cambio (socio-)culturale si ravvisano proprio nell'interazione tra la collettività e il comune, ben oltre i patti di sussidiarietà. Di recente, è stata, ad esempio, formulata da parte di un gruppo di residenti variamente costituito (singoli cittadini, associazioni no profit, enti del Terzo Settore, gruppi di residenti non formalizzati), un'ipotesi di costituzione di un'impresa di comunità, in grado di interagire con l'Amministrazione per proseguire e implementare stabilmente i risultati conseguiti attraverso un patto, legati all'erogazione di servizi secondari e all'animazione territoriale di un quartiere<sup>65</sup>. Parimenti, un cambio culturale significativo si ravvisa in tutte quelle richieste di prosecuzione di patti di sussidiarietà presentate in ragione di un allargamento della platea dei proponenti; diversi patti nati dall'iniziativa di pochi cittadini, hanno conquistato l'impegno di altri interlocutori durante il loro percorso di attuazione, con la creazione di forme associative *ad hoc* per la cura di spazi pubblici e lo svolgimento di iniziative per la collettività<sup>66</sup>.

La stessa attenzione delle scuole – veicolo essenziale nella definizione di un senso civico attento alle comunità e alle realtà di prossimità – ha iniziato a rivolgersi con interesse alla cura dei beni comuni della città, chiedendo al comune di ospitare presso il Servizio per l'Attuazione della Sussidiarietà orizzontale i

---

<sup>65</sup> La proposta sulla costituzione di una impresa di comunità è stata lanciata, a settembre 2022, ai residenti di zona dalle associazioni maggiormente coinvolte nella valorizzazione dell'unico centro culturale pubblico della città, interessato da tre anni da un patto di sussidiarietà. Il riferimento è al patto di sussidiarietà con l'Associazione *Le Fate*, *supra*. I servizi secondari offerti presso tale centro riguardano il sostegno a minori stranieri ed italiani nell'orario del doposcuola settimanale, l'organizzazione di corsi di studio per il conseguimento del certificato linguistico finalizzato all'ottenimento del permesso di soggiorno per persone straniere (con particolare riguardo al target delle donne migranti), l'apertura dei locali per la tenuta di corsi e l'utilizzo di spazi di aggregazione per gli anziani. Di recente, nel medesimo stabile, è stato affidato un servizio di portierato di quartiere parallelo alle azioni condotte nella cornice del patto di sussidiarietà.

<sup>66</sup> Tra i diversi esempi in proposito, si ricordano il patto di sussidiarietà con l'Associazione *Italiana Cultura e Sport* e altri, per azioni di cura e valorizzazione di alcuni spazi di un forte asburgico collocato in uno dei quartieri cittadini, proposte inizialmente da una cordata di associazioni, a cui si sono aggiunti, dopo un biennio, altri proponenti in forma associata; il [patto di sussidiarietà con l'Associazione Villa Are](#), per il recupero di una porzione agricola e la creazione di un agriparco urbano con finalità sociali, proposto da un comitato informale di residenti unitamente ad una azienda agricola, successivamente evolutisi in una nuova associazione attorno alla quale ruotano ulteriori realtà associative o gruppi informali; il [patto di sussidiarietà con le associazioni Spazio Aperto e Spazio Lab Parona](#), per l'organizzazione di eventi aggregativi e il recupero del decoro urbano di una piastra sportiva, proposto da una società cooperativa, a cui si è aggiunta una organizzazione di volontariato appositamente costituitasi; il patto di sussidiarietà con la sig.ra Lucia Cambioli, per la creazione di un giardino di lettura in uno spazio circoscrizionale all'aperto, a cui si sono aggregati altri cittadini, ora costituitisi in un gruppo informale.



percorsi per le competenze e l'orientamento (P.C.T.O., ex alternanza scuola-lavoro) di diversi studenti di licei e scuole professionali<sup>67</sup>.

Lungi, come evidenziato, dall'essere un modello di organizzazione amministrativa compiuto, il procedimento sui patti di sussidiarietà ha sinora rilevato risultati interessanti, soprattutto dal punto di vista dell'inserimento degli stessi nel circuito istituzionale.

La stessa nozione di beni comuni, prima dell'entrata in vigore del *Regolamento* e delle sue prime sperimentazioni, veniva intuita, ma non bene identificata; sovente veniva ricondotta esclusivamente a progetti sporadici, per lo più dipendenti da una volontà politica. La costituzione di un Servizio apposito, l'investimento nell'organizzazione amministrativa e negli aspetti ad essa connessi hanno consentito, in tempi ridottissimi per una Pubblica Amministrazione, un importante salto nella percezione delle azioni di sussidiarietà orizzontale nella collettività, supportando lo sviluppo di più forme di generatività legate ai patti di sussidiarietà, per una sostenibilità socio-territoriale delle azioni che si auspica in grado di proseguire molto oltre lo scadere degli stessi.

---

<sup>67</sup> In questi casi, il Servizio si è interfacciato con l'ufficio per la promozione del lavoro, competente per i P.C.T.O., di cui alla legge 30 dicembre 2018, n. 145, redigendo in collaborazione un progetto dedicato alla conoscenza della gestione amministrativa dei patti di sussidiarietà nel comune, allo sviluppo di competenze per l'organizzazione di attività riguardanti trasversalmente più settori e per l'implementazione degli applicativi editoriali e i social, per la comunicazione di eventi e notizie sui beni comuni. Questi percorsi dedicati ai più giovani hanno incrociato i temi del riuso e dell'economia circolare presso il Centro per il Riuso Creativo e la Sostenibilità del Comune di Verona, affiliato, a partire da febbraio 2022, alle funzioni del Servizio, per naturale sinergia tra le azioni condotte.