



Università degli Studi di Udine

**CORSO DI DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO PER L'INNOVAZIONE NELLO
SPAZIO GIURIDICO EUROPEO, CICLO XXXVII**

in convenzione con l'Università di Trieste

TESI DI DOTTORATO DI RICERCA

**L'ORGANIZZAZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE LOCALE E GLI
STRUMENTI DELL'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA**

Supervisore

Chiar.ma Prof.ssa Elena D'Orlando

Dottorando

dott. Francesco Massarenti

Coordinatore

Chiar.ma Prof.ssa Marina Brollo

ANNO 2026

INDICE:

Introduzione	p. 3
Capitolo 1 - La base giuridica dell'amministrazione condivisa: il principio di sussidiarietà orizzontale	
1.1 Il paradigma sussidiario	p. 8
1.1.1 La nozione di sussidiarietà nelle sue plurime accezioni	p. 8
1.1.2 La sussidiarietà quale principio generale del sistema giuridico	p. 11
1.1.3 La sussidiarietà come paradigma, declinato in senso verticale e orizzontale	p. 13
1.2. La sussidiarietà nell'ordinamento europeo	p. 16
1.2.1 La disciplina dei trattati e il principio di sussidiarietà (verticale)	p. 16
1.2.2 La sussidiarietà orizzontale e la partecipazione nei processi decisionali europei	p. 19
1.3 L'introduzione della sussidiarietà orizzontale nel quadro giuridico nazionale	p. 20
1.3.1 La sussidiarietà orizzontale nel dibattito dell'Assemblea costituente	p. 20
1.3.2 La prima positivizzazione della sussidiarietà orizzontale nell'ordinamento giuridico italiano	p. 23
1.3.3 La riforma del Titolo V e il dibattito sulla sussidiarietà orizzontale	p. 26
1.4 La sussidiarietà orizzontale come principio costituzionale	p. 31
1.4.1 Il dettato del novellato articolo 118, commi 1 e 4	p. 31
1.4.2 L'interpretazione dottrinale del principio costituzionale	p. 37
1.4.3 Le principali questioni giurisprudenziali emerse in materia di sussidiarietà orizzontale	p. 39
1.4.4 L'attuazione del principio nelle fonti normative	p. 43
1.5 Il principio di sussidiarietà negli altri ordinamenti europei	p. 46
Capitolo 2 - Il modello dell'amministrazione condivisa, nelle autonomie locali e negli ulteriori livelli di governo	
2.1. L'inquadramento generale dell'amministrazione condivisa	p. 54
2.1.1 L'elaborazione teorica dell'amministrazione condivisa come modello amministrativo	p. 54
2.1.2 La qualificazione giuridica del nuovo modello amministrativo	p. 60
2.1.3 Le fonti costituzionali dell'amministrazione condivisa	p. 65
2.1.4 L'amministrazione condivisa nella disciplina regionale	p. 68
2.1.5 Le autonomie locali quali sede di elezione dell'amministrazione condivisa	p. 71
2.2. La disciplina dei patti di collaborazione	p. 74
2.2.1 L'inquadramento dell'istituto	p. 74
2.2.2 La qualificazione giuridica dei patti di collaborazione	p. 77
2.2.3 I regolamenti comunali per la collaborazione civica. La genesi e l'esperienza del Comune di Bologna	p. 83
2.2.4 Il contenuto dei regolamenti secondo il prototipo elaborato da Labsus	p. 87
2.2.5 La diffusione su vasta scala dei regolamenti per la collaborazione civica	p. 93
2.2.6 Alcuni esempi di regolamentazione nei Comuni	p. 96
2.2.7 I patti di collaborazione negli altri livelli di governo	p. 102
2.3 La co-programmazione e la co-progettazione	p. 108
2.3.1 L'inquadramento giuridico degli istituti	p. 108
2.3.2 L'articolazione dei procedimenti e l'attuazione normativa nei livelli di governo	p. 113
2.4 Le ulteriori declinazioni dell'amministrazione condivisa	p. 117

2.5 Le principali esperienze di amministrazione condivisa negli altri ordinamenti europei	p. 122
---	--------

Capitolo 3 - L'organizzazione dell'amministrazione condivisa negli enti territoriali

3.1 I soggetti dell'organizzazione: i proponenti privati	p. 129
3.1.1 I cittadini attivi come singoli o gruppi associati	p. 129
3.1.2 La posizione giuridica dei soggetti proponenti	p. 136
3.1.3 Il ruolo dei soggetti privati <i>for profit</i>	p. 140
3.2 I soggetti dell'organizzazione: gli enti territoriali	p. 144
3.2.1 I principi ispiratori nell'organizzazione dell'amministrazione condivisa	p. 144
3.2.2 Le principali soluzioni organizzative per attuare l'amministrazione condivisa	p. 149
3.2.3 L'apporto organizzativo nelle diverse fasi procedurali	p. 155
3.3 L'oggetto dell'attività collaborativa	p. 158
3.3.1 I beni comuni urbani	p. 159
3.3.2 Gli interventi per la tutela dei beni comuni e le forme di sostegno pubblico	p. 164
3.3.3 Gli ulteriori margini di collaborazione, nell'ambito dei servizi locali	p. 166
3.3.4 La collaborazione civica nel contesto delle <i>smart cities</i>	p. 169
3.4 L'organizzazione dell'amministrazione condivisa negli ulteriori ordinamenti giuridici in esame	p. 172

Capitolo 4 - Il raffronto con le altre forme di coinvolgimento dei privati

4.1 La partecipazione dei privati negli altri modelli amministrativi	p. 181
4.1.1 I diritti di partecipazione negli schemi dell'amministrazione tradizionale	p. 181
4.1.2 Le ipotesi di amministrazione consensuale	p. 184
4.1.3 L'amministrazione secondo diritto privato	p. 187
4.2 Il coinvolgimento dei privati nella formulazione delle politiche pubbliche	p. 189
4.2.1 Gli strumenti di partecipazione nelle attività pianificatorie territoriali	p. 189
4.2.2 I principali strumenti della democrazia partecipativa	p. 192
4.3 Le forme ulteriori di partecipazione negli altri ordinamenti europei	p. 197

Capitolo 5 - L'amministrazione condivisa in una prospettiva evolutiva

5.1 Gli scenari di sviluppo dell'amministrazione condivisa nell'ordinamento giuridico nazionale	p. 205
5.1.1 L'opportunità di un intervento del legislatore e il ruolo delle autonomie territoriali	p. 205
5.1.2 Il rafforzamento dell'organizzazione delle attività collaborative, su scala territoriale	P. 213
5.1.3 La dimensione di area vasta come contesto di espansione della collaborazione	p. 218
5.2 Il consolidamento dell'amministrazione condivisa come espressione della democrazia deliberativa	p. 222

Conclusioni	p. 229
--------------------	--------

Bibliografia	p. 232
---------------------	--------

Sitografia	p. 239
-------------------	--------

Giurisprudenza	p. 242
-----------------------	--------

INTRODUZIONE

Nell'ambito dell'ordinamento giuridico italiano, da oltre un decennio si assiste a un fenomeno peculiare, riscontrabile principalmente nel contesto delle autonomie locali: si tratta della crescente applicazione di strumenti e istituti riconducibili ai canoni dell'amministrazione condivisa. Con tale accezione, si fa riferimento a un modello amministrativo in base a cui gli amministrati non figurano quale controparte della pubblica amministrazione, dunque come portatori di interessi propri (legittimi) da tutelare, bensì condividono con quest'ultima obiettivi di interesse generale e collaborano con essa per il loro concreto perseguimento, senza con ciò aspirare al soddisfacimento di alcun interesse di carattere economico-patrimoniale.

Da questa pur generica definizione, si evincono con chiarezza i principali elementi che ne contraddistinguono l'originalità e l'ampia portata: segnatamente, il perseguimento di obiettivi di carattere generale; l'implementazione di attività di carattere collaborativo aventi come protagonisti i cittadini e l'amministrazione stessa; l'assenza di rapporti sinallagmatici tra il soggetto pubblico e i soggetti privati a vario titolo coinvolti.

Con riferimento al primo aspetto, si allude generalmente a un fascio di interessi che, intesi in senso lato, ricomprendono "tutto ciò che è rilevante per una certa comunità"¹. Partendo dal presupposto che gli apparati politici individuano *ab origine*, tra gli interessi generali, quelli che non possono essere soddisfatti privatamente e richiedono un intervento pubblico, si deduce che il campo d'azione dell'amministrazione condivisa è complementare, e non sostitutivo, rispetto all'azione dei soggetti pubblici.

Riguardo poi alla collaborazione tra la componente privata e quella pubblica, essa può essere così riassunta: una volta individuato lo specifico obiettivo di interesse generale da perseguire, le parti definiscono congiuntamente le azioni da attuare a tal fine. Esse compiono cioè uno sforzo comune, ben evocato dal lemma «collaborare», dal latino *cum-labor*. Tali interventi sono volti a soddisfare bisogni che altrimenti resterebbero insoddisfatti, ossia a migliorare il benessere collettivo, attraverso un'azione plurale che coinvolge più attori. Di conseguenza, il cittadino, da soggetto passivo quale esso è nelle dinamiche tradizionali dell'attività amministrativa (in quanto titolare di diritti soggettivi e interessi legittimi meritevoli di tutela, ovvero in quanto fruitore dei servizi erogati dal soggetto pubblico), diviene a tutti gli effetti un soggetto attivo, che unisce le proprie risorse strumentali ed

¹ Si veda al riguardo D. DONATI, *Il paradigma sussidiario*, Bologna, Il Mulino 2013, p. 219 ss.

economiche a quelle dell'amministrazione stessa, assumendosi una diretta responsabilità nella soluzione di problemi di interesse generale.

Quanto, infine, all'assenza di un interesse economico-patrimoniale da parte dei privati, si allude al fatto che, alla base del suddetto modello, vi sia un rapporto tra il pubblico e il privato del tutto diverso, non fondato su una relazione di carattere sinallagmatico (basata cioè sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata), bensì «sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico»².

L'emersione di tale modello riflette, a ben vedere, la piena affermazione, all'interno dell'ordinamento nazionale, del principio di sussidiarietà, segnatamente nella sua accezione in senso orizzontale. Infatti, tutti gli strumenti con cui si sostanzia la collaborazione tra cittadini e amministrazione rinviengono la propria fonte giuridica nell'articolo 118, comma 4 della Costituzione, dalla cui esegesi si può ricavare un autentico paradigma, atto a ispirare le modalità d'azione dei soggetti all'interno dell'ordinamento, nel loro comune perseguire interessi di carattere generale. Ciò concorre a segnare, sin da principio, una netta differenziazione tra gli istituti che, più o meno direttamente, si conformano al suddetto paradigma e le fattispecie rispondenti, da un lato, agli schemi tradizionali dell'azione amministrativa (contraddistinti dalla natura autoritativa dell'intervento pubblico), dall'altro, ai canoni propri delle privatizzazioni e delle liberalizzazioni (dove l'interesse perseguito dai privati è di tipo economico-patrimoniale).

Parimenti, si riscontra come la declinazione dell'amministrazione condivisa interessi, in misura preminente, l'ordinamento delle autonomie locali, con precipuo riferimento ai Comuni. In tale contesto, infatti, si può rilevare la massima applicazione delle fattispecie riconducibili alla collaborazione civica, sia tramite disposizioni autonomamente introdotte (vieppiù per via regolamentare), sia in ottemperanza a normative statali o regionali. Proprio dai regolamenti comunali, del resto, deriva la disciplina sul principale strumento giuridico ascrivibile al suddetto modello, ossia i patti di collaborazione tra cittadini e amministrazioni.

La progressiva affermazione dell'amministrazione condivisa nell'ordinamento giuridico giustifica, inoltre, una crescente attenzione alla medesima da parte della dottrina, a fronte di un'elaborazione graduale in merito ai relativi istituti. Questi ultimi, in larga parte, si strutturano «dal basso» o per via empirica, partendo cioè da esperienze di carattere pionieristico, contraddistinte da una condivisione

² Così si esprime la Corte costituzionale, con la sentenza n. 131 del 26 giugno 2020.

tra amministrazioni locali e studiosi del fenomeno sussidiario, nonché dall'intreccio delle istanze sussidiarie con la tematica dei beni comuni: si pensi, in particolare, al regolamento sulla cura dei beni comuni adottato, nel 2014, dal Comune di Bologna, che per la prima volta disciplina lo strumento dei patti di collaborazione. In altri casi, invece, essi scaturiscono «dall'alto», a fronte di un intervento normativo, come per le fattispecie regolate dal codice del Terzo settore. Accanto all'approfondimento dottrinale sui suddetti istituti, si assiste altresì a un crescente interessamento in materia da parte della giurisprudenza, con importanti pronunce ad opera della Corte costituzionale, dalle quali si può desumere un pieno avvallo del nuovo modello così delineato³.

Orbene, già da una prima, sintetica ricostruzione, è possibile rilevare alcuni elementi di preminente interesse che giustificano un'apposita ricerca sull'amministrazione condivisa, al fine di scandagliarne i lati distintivi, di ricostruirne la dimensione strutturale e di individuarne le potenziali linee evolutive. Di talché, il presente progetto di ricerca si pone l'obiettivo primario di approfondirne gli aspetti più significativi e maggiormente dibattuti, traendo gli spunti per un'analisi critica delle fattispecie a essa correlate.

Nello specifico, la ricerca mira *in primis* a porre in evidenza i tratti caratteristici da cui si può desumere la qualificazione dell'amministrazione condivisa come un vero e proprio modello, compiutamente elaborato, atto a orientare l'azione degli attori (pubblici e privati) operanti all'interno dell'ordinamento amministrativo, nel solco del paradigma sussidiario tracciato dall'articolo 118, comma 4 della Costituzione. Al contempo, si intende enucleare tutti i fattori che concorrono a rendere l'ambito ordinamentale delle autonomie locali il contesto d'elezione per la piena applicazione dell'amministrazione condivisa. Una particolare attenzione merita l'impatto di tale modello sul versante organizzativo, onde rilevare come esso incida concretamente nella ridefinizione dell'organizzazione degli uffici e dei servizi nell'ambito degli enti territoriali.

Un ulteriore scopo consiste nella ricostruzione del modello nella sua dimensione sistematica, approfondendo i diversi istituti con cui l'amministrazione condivisa trova espressione, cogliendone gli aspetti distintivi e ponendoli in relazione tra loro, nonché con altri istituti di diversa natura, secondo una visione di carattere strutturale volta a ricondurre le suddette fattispecie a un comune *drafting* giuridico, e non piuttosto a singoli strumenti tra loro disorganici.

Da ultimo, partendo da una lettura critica del modello amministrativo *de qua*, nelle sue molteplici estrinsecazioni, si intende altresì individuare le principali direttrici di sviluppo dell'amministrazione condivisa, secondo una prospettiva *de iure condendo*. In particolare, si fa riferimento ai possibili

³ Si allude, in particolare, alla sentenza n. 185 del 12 ottobre 2018 e alla sentenza n. 131 del 26 giugno 2020.

interventi atti a consolidare il modello stesso, sia sul versante normativo, sia su quello organizzativo, al fine di rendere quest'ultimo più aderente alle specificità dell'ordinamento giuridico, soprattutto con riguardo alle peculiarità tipiche delle autonomie locali.

In coerenza con i suddetti obiettivi di fondo, la trattazione prende le mosse, nel primo capitolo, da un approfondimento incentrato sul principio di sussidiarietà orizzontale, quale fonte giuridica fondamentale per l'amministrazione condivisa. In particolare, poste le basi teoriche, si passano in rassegna il complesso iter che porta alla positivizzazione del principio (con un focus specifico sul relativo dibattito parlamentare), le interpretazioni dello stesso offerte da dottrina e giurisprudenza nonché le ulteriori applicazioni a livello legislativo.

Il secondo capitolo è interamente dedicato a un esame strutturale dell'amministrazione condivisa, soffermandosi dapprima sull'inquadramento del modello, per poi analizzare dettagliatamente gli istituti con cui esso si sostanzia nell'ordinamento giuridico. La massima attenzione è concentrata sulla fattispecie dei patti di collaborazione, la quale risulta l'esempio di collaborazione civica di maggiore rilievo: accanto a una disamina sulla natura giuridica di tale strumento, si approfondisce l'articolazione della fonte regolamentare che ne disciplina l'utilizzo (assumendo, quale modello di riferimento, il prototipo elaborato dall'associazione Labsus), per poi esaminare le principali risultanze empiriche derivanti dall'applicazione di tale istituto a livello territoriale.

Il terzo capitolo è concentrato su un'analisi di alcuni aspetti salienti dell'amministrazione condivisa, relativi ai soggetti giuridici implicati (con un approfondimento sul coinvolgimento dei soggetti privati *for profit*), all'organizzazione amministrativa sottesa, nonché all'oggetto precipuo della collaborazione (con particolare riferimento ai beni comuni), traendone gli elementi atti a radicare il suddetto modello entro il contesto delle autonomie locali. Per ciascuna delle tematiche trattate, si intende conciliare l'approccio descrittivo (volto a ricostruire le caratteristiche invalse del modello, allo stato attuale) con una valutazione in senso critico, ponendo cioè in evidenza le risultanze derivanti dall'applicazione concreta degli istituti e, ove opportuno, tratteggiando ipotesi di integrazione o modifica rispetto allo *status* odierno.

Il quarto capitolo, una volta acquisiti gli elementi essenziali per una collocazione sistemica dell'amministrazione condivisa, mira invece a raffrontare quest'ultima con gli ulteriori modelli amministrativi invalsi a livello ordinamentale, onde cogliere punti di contatto e di contaminazione, nonché i tratti di maggiore divergenza. Analogamente, si intende esaminare il rapporto tra le fattispecie della collaborazione civica e i vari strumenti, di diversa natura, con cui si sostanzia,

specialmente a livello locale, la partecipazione dei cittadini alla formulazione delle politiche pubbliche.

Infine, il quinto capitolo completa la disamina suggerendo, alla luce delle evidenze acquisite, alcune possibili linee di sviluppo, finalizzate a consolidare ulteriormente la presenza e il campo applicativo dell'amministrazione condivisa. I punti di maggiore attenzione consistono nella proposta di definire una base normativa minima a livello normativo, in una coerente revisione dell'assetto organizzativo degli enti territoriali, chiamati per primi a implementare tale modello, nonché nella collocazione di quest'ultimo all'interno del più complesso scenario della democrazia deliberativa (con tutte le implicazioni che ne conseguono).

Ad accomunare tutti i passaggi della trattazione vi è il disegno di fondo di collocare l'analisi dell'amministrazione condivisa entro il più ampio spazio giuridico europeo. In particolare, ogni capitolo si conclude con un raffronto, in chiave comparatistica, tra l'ordinamento nazionale e alcuni ordinamenti, afferenti al contesto euro-unitario, dove si riscontra l'emersione di istituti variamente riconducibili al paradigma sussidiario. A tal fine, si fa precipuo riferimento alle discipline elaborate, a livello territoriale, nell'ambito dell'ordinamento giuridico spagnolo e di quello francese.

Un ulteriore tratto caratteristico è rappresentato dall'approccio multidisciplinare, che contraddistingue ampie parti del presente elaborato. Pur trattando dell'argomento in questione da un punto di vista prettamente giuridico (con riferimento primario alla dimensione giuspubblicistica, oltre ai già citati richiami comparatistici), non mancano, infatti, riferimenti sia alle teorie di *management* pubblico, sia all'ambito dell'economia politica e, in misura rilevante, all'analisi e alla valutazione delle politiche pubbliche, donde trarre prospettive di analisi del tutto originali, per allargare lo spettro analitico attorno a un fenomeno così complesso qual è la collaborazione tra i cittadini e l'amministrazione pubblica.

CAPITOLO 1

LA BASE GIURIDICA DELL'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA:

IL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETA' ORIZZONTALE

SOMMARIO: 1.1. Il paradigma sussidiario. 1.1.1 La nozione di sussidiarietà nelle sue plurime accezioni. 1.1.2 La sussidiarietà quale principio generale del sistema giuridico. 1.1.3 La sussidiarietà come paradigma, declinato in senso verticale e orizzontale. 1.2. La sussidiarietà nell'ordinamento europeo. 1.2.1 La disciplina dei trattati e il principio di sussidiarietà (verticale). 1.2.2 La sussidiarietà orizzontale e la partecipazione nei processi decisionali europei. 1.3 L'introduzione della sussidiarietà orizzontale nel quadro giuridico nazionale. 1.3.1 La sussidiarietà orizzontale nel dibattito dell'Assemblea costituente. 1.3.2 La prima positivizzazione della sussidiarietà orizzontale nell'ordinamento giuridico italiano. 1.3.3 La riforma del Titolo V e il dibattito sulla sussidiarietà orizzontale. 1.4 La sussidiarietà orizzontale come principio costituzionale. 1.4.1 Il dettato del novellato articolo 118, commi 1 e 4. 1.4.2 L'interpretazione dottrinale del principio costituzionale. 1.4.3 Le principali questioni giurisprudenziali emerse in materia di sussidiarietà orizzontale. 1.4.4 L'attuazione del principio nelle fonti normative. 1.5 Il principio di sussidiarietà negli altri ordinamenti europei.

1.1. Il paradigma sussidiario

1.1.1 La nozione di sussidiarietà nelle sue plurime accezioni

Il modello dell'amministrazione condivisa, in tutte le sue molteplici e variegate implementazioni, rappresenta la principale estrinsecazione del principio di sussidiarietà orizzontale nell'ambito nell'ordinamento giuridico nazionale – e non solo. Di talché, un'esauriente disamina degli istituti sottesi a tale modello non può prescindere, in prima battuta, da un inquadramento normativo, dottrinale e giurisprudenziale del medesimo principio, nonché del più generale paradigma sussidiario cui esso sottende. Del resto, ciò si può ben evincere dal richiamo esplicito, contenuto in ogni testo normativo inerente, alla norma costituzionale di cui all'articolo 118, comma 4, la quale, come si approfondirà più dettagliatamente nel prosieguo, sancisce l'obbligo per tutti i livelli di

governo di favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per il perseguimento di attività di interesse generale⁴.

Volgendo l'analisi sul piano etimologico, la parola «sussidiarietà» trae la propria radice dal termine latino *subsidium*, il quale afferisce al concetto di aiuto, di soccorso nonché di riserva, spesso utilizzato con riferimento all'ambiente militare, per il dispiegamento di truppe in rinforzo. Al sostantivo *subsidium* è altresì correlato il verbo *subsidiō*, traducibile in italiano con la perifrasi «venire in aiuto». Chiara, peraltro, è la comune radice del lemma in esame con parole in uso come, ad esempio, sussidio o sussidiario, per le quali il significato sotteso di aiuto e sostegno emerge *ictu oculi*⁵.

Nella sua accezione moderna, la nozione di sussidiarietà trae origine da una lettura filosofica, politica e sociale atta a intendere complessivamente l'intervento dello Stato in chiave suppletiva rispetto al corpo sociale, ossia con l'intento di aiutare, sostenere, integrare le varie componenti del corpo sociale, così da creare le condizioni tali da assicurarne un'elevazione progressiva. In questo senso, l'intervento dell'autorità pubblica può essere ritenuto ammissibile nella misura in cui l'azione individuale o associativa è impotente a raggiungere gli scopi prefissati e, parallelamente, nella misura in cui lo Stato con i propri mezzi può promuovere i corrispondenti interessi in modo migliore.

Riferimenti significativi di tale pensiero sono rinvenibili, in primo luogo, nella dottrina sociale della Chiesa, esplicitata da principio con l'enciclica *Rerum Novarum* di Leone XIII, ove si asserisce che “se qualche famiglia si trova in sì grandi ristrettezze che da sé stessa non le è affatto possibile uscirne, è giusto in tali frangenti l'intervento dei pubblici poteri [...]. Similmente in caso di gravi discordie nelle relazioni scambievoli tra i membri di una famiglia intervenga lo Stato e renda a ciascuno il suo, poiché questo non è usurpare i diritti dei cittadini, ma assicurarli e tutelarli secondo retta giustizia. Qui però deve arrestarsi lo Stato; la natura non gli consente di andare oltre”⁶. Tale elaborazione trova pieno compimento nell'enciclica *Quadragesimo Anno* di Pio XI la quale, nel riaffermare la validità della suddetta dottrina in concomitanza con la crisi economica del 1929, insiste sulla necessità di ridefinire l'ordine sociale ispirandosi a modelli di solidarietà ed esplicitando, per la prima volta, la nozione di sussidiarietà intesa nel senso sopra esposto⁷.

⁴ Si veda, a titolo esemplificativo, l'articolo 1, comma 1 del regolamento del Comune di Bologna per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani: “Il presente regolamento, in armonia con le previsioni della Costituzione e dello Statuto comunale, disciplina le forme di collaborazione dei cittadini con l'amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani, dando in particolare attuazione agli art. 118, 114 comma 2 e 117 comma 6 Costituzione”.

⁵ Si veda al riguardo G. COTTURRI, *Potere sussidiario. Sussidiarietà e federalismo in Europa e in Italia*, Roma, Carocci, 2001, p. 17.

⁶ V. LEONE XIII, *Rerum Novarum: lettera enciclica del s.s. Leone XIII*, Milano, ed. Paoline, 1991.

⁷ In questo senso, l'enciclica al punto 80: “È vero certamente e ben dimostrato dalla storia, che, per la mutazione delle circostanze, molte cose non si possono più compiere se non da grandi associazioni, laddove prima si eseguivano anche

Il tema della sussidiarietà emerge parallelamente sul diverso versante del pensiero liberale, in particolare dalle opere di pensatori laici e liberali, quali Johannes Althusius, Thomas Hobbes e John Locke, dove tuttavia i richiami si concentrano soprattutto sulla riflessione relativa al contenimento e all'organizzazione del potere statale, per favorire il progresso dell'ambito naturale proprio degli interessi privati. A ciò è sottesa una visione di società costruita su contratti di associazione progressivamente più ampi, secondo il pensiero teorico-giuridico di Althusius. Parimenti, secondo la teoria anglosassone del contratto sociale, come elaborata da Hobbes, il potere statale risulta vincolato dalla stipulazione del suddetto contratto, senza dunque margini di azione indiscriminata: se, viceversa, si verificasse una cessione totale e incondizionata delle libertà del cittadino al potere di governo in cambio della sicurezza, allora non residuerebbe spazio alcuno all'autoorganizzazione e nemmeno al dialogo tra i diversi livelli del governo stesso. Ascrivibile al medesimo filone di pensiero liberale, ma inserita in un contesto storico-filosofico assai diverso, è la riflessione sviluppata da Popper e Hayek in merito alla sussidiarietà quale argine imprescindibile posto a tutela delle libertà individuali, di fronte allo strabordare dello statalismo e alle sue potenziali derive totalitarie. Proprio l'esperienza dell'incedere dei regimi nazista e stalinista negli anni Trenta corrobora la visione della sussidiarietà quale efficace limite all'intervento del potere pubblico nella vita dei privati cittadini⁸.

Un terzo, ulteriore filone di elaborazione concettuale è incentrato sulle teorie di stampo federalista. Esse, in particolare, delineano un modello di Stato federale quale organizzazione politica nella quale "le funzioni di governo sono divise in modo tale che la relazione tra il corpo legislativo, la cui autorità si esercita su tutto il territorio, e i corpi legislativi, la cui autorità si esercita su parti di territorio, non è una relazione tra superiore e inferiore, bensì una relazione tra *partner* coordinati nel processo di governo"⁹. Particolare rilevanza assume altresì l'elaborazione sviluppata dal liberalismo costituzionale tedesco, con Robert von Mohl e Georg Jellinek, donde si ricava un'idea di Stato quale soggetto legittimato a intervenire, nella misura in cui l'azione individuale o associativa risulti impotente a raggiungere gli scopi prefissati, nonché ponendo l'attenzione sul rapporto tra i diversi

delle piccole. Ma deve tuttavia restare saldo il principio importantissimo nella filosofia sociale: che siccome è illecito togliere agli individui ciò che essi possono compiere con le forze e l'industria propria per affidarlo alla comunità, così è ingiusto rimettere a una maggiore e più alta società quello che dalle minori e inferiori comunità si può fare. Ed è questo insieme un grave danno e uno sconvolgimento del retto ordine della società; perché l'oggetto naturale di qualsiasi intervento della società stessa è quello di aiutare in maniera suppletiva le membra del corpo sociale, non già distruggerle e assorbirle". Si veda PIO XI, *Quadragesimo Anno: lettera enciclica di Pio XI*, Milano, ed. Paoline, 1962.

⁸ Cfr. G. DE RUGGIERO, *Storia del liberalismo europeo*, Roma-Bari, Laterza, 1984.

⁹ V. K. C. WHEARE, *What Federal Government is*, *Federal Tracts* n. 4, Londra, Mcmillan, 1941, traduzione italiana in *Il Federalista*, XXXIII, 1991, pp. 74-91.

livelli di governo, a vantaggio di quelli più prossimi al cittadino (alla base, dunque, della declinazione in senso verticale del principio stesso)¹⁰.

Chiaramente, la nozione di sussidiarietà appare comprensibile soltanto nell'ambito di una determinata visione dell'uomo e della società, presupponendo una salda fiducia nei soggetti sociali e nella loro cura dell'interesse generale. Si ripropone, insomma, il dibattito sulla dinamica dialettica instauratasi tra individuo, società e Stato, ove a una consolidata interpretazione dicotomica si è giustapposta, con il tempo, una chiave di lettura opposta, la quale fonda nel concetto di cittadinanza il superamento di tale antagonismo. Lo *status* di cittadino, pur non celando la presenza di interessi confliggenti, rappresenta il caposaldo di una più forte legittimazione dell'autorità pubblica, atta a persuadere i singoli, ad accettarne il comando e a condividerne gli obiettivi¹¹.

1.1.2 La sussidiarietà quale principio generale dell'ordinamento giuridico

Dalle citate letture e dalla suddetta interpretazione del concetto di cittadinanza si può desumere l'inferenza di molteplici ambiti di studio, dalle scienze sociali alla filosofia, financo (a partire dalla fine del XIX secolo) al diritto, con peculiare riferimento alle plurime branche del diritto pubblico¹². Ponendo l'attenzione sulla qualificazione giuridica della sussidiarietà, discussa è la configurazione della medesima quale valore in senso tecnico, atto cioè a rinvenire il proprio riferimento in ambiti prettamente extra-giuridici, nonché a informare la concezione e la forma stessa dello Stato¹³.

In senso negativo, si rileva la natura fondamentalmente neutrale (e non connotata ideologicamente) della sussidiarietà nell'ambito dell'ordinamento giuridico di riferimento, sebbene tale nozione possa assumere connotati differenti nella sua concreta declinazione, talvolta influenzati dalle sottese letture filosofiche, nonché dal contesto normativo entro il quale essa viene declinata. D'altra parte, ben si

¹⁰ Cfr. P. RIDOLA, *Le radici culturali del principio di sussidiarietà*, in A. CERVATI, S. PANUNZIO, P. RIDOLA, *Studi sulla riforma costituzionale*, Torino, Einaudi, 2001, pp. 210 ss.

¹¹ Così N. BOBBIO, *La grande dicotomia: pubblico/privato*, in *Stato, governo, società*, Torino, Einaudi, 2006.

¹² Il primo a fare espressamente ricorso alla nozione di sussidiarietà in termini giuridici fu W. E. Von Ketteler, vescovo e deputato della Dieta nazionale di Francoforte, nonché teorico dei gruppi intermedi e del corporativismo, in termini critici rispetto alla burocrazia prussiana nel contesto storico del *Kulturkampf*. V. in particolare S. CASSESE, *L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea*, in *Foro italiano*, 5, 1995, pp. 373 ss, il quale tuttavia, nel richiamare tali letture, pone in risalto le ambiguità insite nella polisemia che caratterizza, per l'appunto, la sussidiarietà: "principio ambiguo, con almeno trenta diversi significati, programma, formula magica, alibi, mito, epitome della confusione, foglia di fico: così è stata giudicata l'idea della sussidiarietà".

¹³ V. G. BERTI, *Manuale di interpretazione costituzionale*, Padova, Cedam, 1994, p. 56, secondo il quale "le libertà assumono per contenuto un valore costituzionale; il valore costituzionale non si rende manifesto che con l'attuazione della libertà".

può desumere la qualificazione della sussidiarietà come principio, fungendo così da presupposto giuridico (oltreché logico) per ulteriori disposizioni normative. Sul punto, invero, si è sviluppato, in ambito dottrinale, un dibattito circa l'effettiva portata della sussidiarietà¹⁴.

Parte della dottrina, infatti, tende a circoscriverne la natura nei limiti di un criterio procedurale, ossia quale mera espressione di un ordine di preferenza nei confronti di un soggetto territoriale o funzionale, rispetto ad un diverso soggetto territoriale o funzionale. In tal senso, il principio in esame si limiterebbe unicamente a delineare l'iter procedurale cui occorre di volta in volta attenersi, senza con ciò statuire in via definitiva quale sia il soggetto effettivamente competente per compiere una determinata azione¹⁵.

In senso contrario, e maggiormente condivisibile, la dottrina prevalente riconosce alla sussidiarietà una portata di carattere sostanziale, e non meramente procedurale, avente pertanto un contenuto normativo autonomo e ben delineato, che non si esaurisce nelle singole disposizioni attuative volte a declinarlo in regole specifiche o negli istituti giuridici atti a darvi implementazione¹⁶. Orbene, ciò non toglie che il principio in esame possa assumere altresì una valenza procedimentale, come del resto si può evincere dalla sua natura di concetto relazionale, senza tuttavia che ne risulti scalfita la sua pregnanza autonoma di significato. Pertanto, il principio di sussidiarietà potrà trovare declinazione, a titolo esemplificativo, attraverso istituti giuridici quali i patti di collaborazione ovvero la co-programmazione e co-progettazione (nella sua accezione in senso orizzontale), ma detti istituti non sono da soli sufficienti a esplicitare nella sua interezza tale principio, il quale ha evidentemente una più ampia portata che meglio si delinea nel corso della trattazione.

Nondimeno, una simile qualificazione della sussidiarietà non è scevra di conseguenze rilevanti per l'operatore giuridico. A fronte dell'attribuzione maggioritaria al suddetto principio di una natura prettamente sostanziale, ne consegue l'onere di effettuare un'attività di tipo interpretativo, ogniquale volta si debba analizzare una disposizione o un istituto che richiami, nel proprio enunciato, il principio stesso; in particolare, occorrerà vagliare l'opzione preferenziale ascrivibile allo stesso enunciato, sulla base dello specifico significato attribuito al principio. Viceversa, non sarebbe

¹⁴ Cfr. A. POGGI, *Il principio di sussidiarietà e il "ripensamento" dell'amministrazione pubblica. Spunti di riflessione sul principio di sussidiarietà nel contesto delle riforme amministrative e costituzionali*, in *Astrid Rivista Online*, 2003, pp. 2 ss.

¹⁵ Così G. U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, *Dir. pubbl.*, 2002, p. 5 ss.

¹⁶ In questo senso, *ex multis*, si vedano A. POGGI, *La sussidiarietà nelle riforme amministrative: dal d.lgs. n. 112 del 1998 al T.U. sulle autonomie locali*, *Quad. reg.*, 2001, pp. 933 ss., P. RIDOLA, *Il principio di sussidiarietà e la forma di Stato di democrazia pluralistica* in A. A. CERVATI, S. PANUNZIO, P. RIDOLA (a cura di), *Studi sulla riforma costituzionale*, op. cit., pp. 198 ss., A. D'ATENA, *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1997, pp. 609 ss., F. TRIMARCHI BANFI, *Teoria e pratica della sussidiarietà orizzontale*, in *Dir. amm.*, 2020, 3 ss.

implicata alcuna attività interpretativa in presenza di una declinazione meramente procedimentale del principio stesso, giacché la sua applicazione si risolverebbe, in questo caso, nell'implementazione di regole e tecniche normative, senza un significato ulteriore a esse sotteso.

1.1.3 La sussidiarietà come paradigma, declinato in senso verticale e in senso orizzontale

Dalla molteplicità di interpretazioni del principio di sussidiarietà offerte dai diversi filoni di pensiero esaminati, e dalle declinazioni dello stesso nei diversi contesti normativi, è possibile enucleare una base definitoria unitaria, ancorché minima¹⁷. Essa risulta incentrata attorno alle libertà individuali della persona, aventi un connotato prettamente sociale il quale, nel porsi in relazione con l'entità statale, assumono il contorno di libertà politiche. In quanto tali, esse impattano inevitabilmente sulla declinazione della forma dello Stato, connotandone l'assetto in misura tale da incidere sul rapporto tra i suoi elementi costitutivi. Ciò, del resto, si può rilevare tanto nella relazione tra i diversi livelli di governo (dunque nell'accezione in senso verticale del principio), quanto sotto l'angolazione della relazione strutturale tra soggetti pubblici, cittadini e società in generale (in tale caso, nell'accezione in senso orizzontale della sussidiarietà).

Ambedue le accezioni del suddetto principio risultano pertanto riconducibili a una medesima base concettuale, sicché la presunta dicotomia tra esse appare connotata da finalità prettamente descrittive¹⁸. Sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale, infatti, si integrano a vicenda nel perseguimento di un interesse generale che, a sua volta, sostanzia la piena realizzazione della persona umana (autentico denominatore comune di qualsivoglia declinazione della sussidiarietà). Nondimeno, nel porre in relazione tra loro tali accezioni, ben si può evincere la priorità concettuale della sussidiarietà orizzontale, in quanto diretta estrinsecazione del rapporto tra autonomia e libertà, tra il ruolo dei cittadini (in quanto individui e in quanto membri di una società), e la legittimazione di un potere politico.

Parimenti, la sussidiarietà verticale si traduce, in ultima istanza, in un criterio di dislocazione dei poteri, volto ad attribuire le competenze amministrative in prima battuta ai livelli di governo più vicini al cittadino, salvo che essi ne risultino impossibilitati, sì da giustificare l'intervento (in sussidio, per l'appunto) da parte dei livelli di governo territorialmente superiori. Viceversa, la sussidiarietà

¹⁷ In tal senso, v. A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. cost.*, 2001, p. 17.

¹⁸ Cfr. I. MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Napoli, Jovene, 2003, p. 43.

orizzontale non esaurisce la propria portata nell'allocazione di poteri e funzioni (in questo caso, tra società e soggetti pubblici), sostanziandosi altresì in una sorta di alleanza tra soggetti privati e pubblici finalizzata al perseguimento di un comune interesse generale¹⁹.

Concentrando l'attenzione sul principio di sussidiarietà in senso orizzontale, in quanto fondamento giuridico del modello di amministrazione condivisa ad oggetto della presente ricerca, giova rilevare come la dottrina abbia elaborato una duplice chiave di lettura dello stesso²⁰. Una prima lettura afferisce alla concezione «negativa» di stampo marcatamente liberale, in virtù della quale lo Stato (nelle sue diverse articolazioni tra centro e livelli locali) dovrebbe limitare il proprio raggio d'azione a quanto strettamente necessario e non altrimenti gestibile da parte dei soggetti privati, in un'ottica di *self-restraint*. In questa accezione, la sussidiarietà orizzontale si traduce a sua volta in un canone per l'attribuzione di poteri.

A ben vedere, tuttavia, una simile chiave interpretativa non coglie appieno la portata del principio, il quale, sulla base della seconda lettura (da ritenersi preferibile), assume un respiro assai più ampio. Esso, infatti, non configurerebbe tanto una dismissione di poteri da parte degli apparati pubblici, richiedendo viceversa un impegno concreto e sostanziale degli stessi per sostenere l'autonoma iniziativa dei soggetti privati, con una condivisione di risorse (umane, strumentali e finanziarie) tra essi, nel perseguimento di un bene comune²¹. Non si tratterebbe, dunque, di una mera rinuncia al perseguimento di determinati compiti, da parte del soggetto pubblico, bensì dell'assunzione di un'ulteriore funzione, nella fattispecie quella di supportare appieno la società, variamente articolata, nel soddisfacimento di un interesse generale.

La sussidiarietà orizzontale, inoltre, si connota come concetto relazionale, che inerisce da una parte alle organizzazioni multilivello dell'apparato pubblico, dall'altra alle multiformi forze del privato. Orbene, se le prime sono tenute a riconoscere e promuovere le prerogative dello *status* di cittadinanza in tutto il loro portato, le seconde sono chiamate a svolgere un ruolo attivo, volto a perseguire un interesse di portata generale. La relazione che si instaura tra le due componenti inerite assume i caratteri della collaborazione: non si tratta di una mera adesione di intenti, bensì di una piena condivisione dei valori alla base del sistema costituzionale²². Di talché, nella sua dimensione relazionale, al coinvolgimento (e non mero ritrarsi) dell'amministrazione fa da contraltare un ruolo

¹⁹ In questo senso, A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Diritto pubblico*, 2002, 1, p. 60.

²⁰ *Ivi*, p. 62.

²¹ Cfr. AA.VV., *Il principio di sussidiarietà orizzontale e le sue applicazioni: un nuovo modo di amministrare*, in *Astrid Rivista Online*, Roma, 2003, pp. 5 ss.

²² Cfr. D. DONATI, *Il paradigma sussidiario*, op. cit., p. 48.

della cittadinanza non soltanto da intendersi in ottica «difensiva» delle rispettive libertà individuali, bensì in chiave di impegno attivo, concreto e tangibile, in coerenza con l'ulteriore principio di rango costituzionale della solidarietà sociale, di cui all'articolo 2 della Costituzione.

La dinamica relazionale sottesa alla sussidiarietà orizzontale, in particolare, viene ascritta dalla dottrina a fattispecie tra loro diverse²³. Una prima ipotesi consiste nella sostituzione, ossia nella sottrazione di un compito dalla sfera di competenza di un soggetto pubblico e nella successiva attribuzione dello stesso a un soggetto privato. Una seconda ipotesi contempera, invece, la nozione di *munus*, ossia dell'attribuzione a un soggetto privato di una funzione in virtù di una disposizione di legge o di un atto autoritativo. Ancora, una terza ipotesi ravvisa il fondamento dell'attribuzione di funzioni e compiti ai soggetti privati nella cura e nel perseguimento, da parte loro, di un interesse di rango generale.

Da quanto sopra esposto, si desume che la sussidiarietà orizzontale configura un vero e proprio paradigma organizzatore dei rapporti tra pubblico e privato: da un lato, il corpo sociale ha il diritto di partecipare alla determinazione delle funzioni e al loro concreto conseguimento; dall'altro, il potere pubblico ha il dovere di astenersi dall'interferire nella vita dei cittadini e nelle loro aggregazioni ma, al tempo stesso, ha l'obbligo di intervenire in via sussidiaria. In tal senso, la sussidiarietà assurge a componente essenziale nella definizione della forma di Stato, nella misura in cui quest'ultima rispecchi la dinamica relazionale tra i cittadini e la sovranità (cui afferisce la sussidiarietà orizzontale), nonché tra il territorio nei suoi molteplici livelli e la sovranità (cui afferisce la sussidiarietà verticale). Ne risulta, per converso, minato alla radice il più risalente, e contrapposto, paradigma «bipolare», che interpreta il rapporto tra soggetti pubblici e privati eminentemente in chiave dicotomica, come contrapposizione tra l'esercizio di un potere e la difesa dalle interferenze di quest'ultimo²⁴.

In particolare, il paradigma sussidiario si sostanzia in una più salda legittimazione del potere pubblico e, parallelamente, in una rinnovata attitudine dei soggetti privati a perseguire anch'essi finalità di interesse generale. Non si intende con ciò negare l'esistenza di interessi potenzialmente in conflitto, bensì confutare che tale contrasto sia assoluto e permanente, aprendo le porte a una lettura flessibile di tale relazione, non aprioristica né tantomeno dogmatica, ma collaborativa nel senso pieno del lemma²⁵. Orbene, tale paradigma non si traduce in termini assiomatici e rigidi, ma piuttosto definisce

²³ Cfr. G. MULAZZANI, *L'attualità del principio di sussidiarietà*, in *Federalismi.it*, n. 28 del 2023, p. 129.

²⁴ In questo senso, AA.VV., *Il principio di sussidiarietà orizzontale e le sue applicazioni: un nuovo modo di amministrare*, in *Astrid Rivista Online*, op. cit. p. 27.

²⁵ V. D. DONATI, *Il paradigma sussidiario*, op. cit., pp. 50 ss.

nuovi contorni e nuove prospettive nelle relazioni tra soggetti pubblici e privati, ponendosi con estrema duttilità rispetto ai contesti sociali e politici ove esso viene declinato.

Parallelamente, nel delineare un modello giuridico ai sensi del quale l'intervento pubblico è sussidiario rispetto a quello delle collettività private, si supera altresì la visione del c.d. «Stato-provvidenza», atto cioè a intervenire in via immediata e diretta in ogni ambito della società, mosso dal fine di superare ogni discriminazione e determinare una piena uguaglianza sostanziale²⁶. Viene, con ciò, accantonato, il paradigma c.d. «panpubblicistico», che riconduce al soggetto pubblico la titolarità esclusiva al perseguimento degli interessi generali e che, per lungo tempo, ha caratterizzato il diritto amministrativo²⁷.

A contrario, il modello di Stato-sussidiario si struttura per il contemperamento di due diverse esigenze, solo apparentemente contrastanti: da un lato, quella di non ingerire nelle libertà individuali e collettive dei soggetti privati, limitando così il proprio margine di intervento; dall'altro, quella di fornire ai medesimi soggetti privati tutti gli strumenti per potersi adeguatamente realizzare, nonché per promuoverne la piena attivazione, in questo caso in termini più marcatamente proattivi. In tal senso, il paradigma sussidiario rappresenta un virtuoso bilanciamento tra l'autonomia della società e la responsabilità sociale delle istituzioni, donde il soggetto pubblico, nei suoi molteplici livelli di governo, rappresenta il principale propulsore della tenuta e del progresso della società stessa²⁸.

1.2. La sussidiarietà nell'ordinamento europeo

1.2.1 La disciplina dei trattati e il principio di sussidiarietà (verticale)

Analizzata la portata del nuovo paradigma sussidiario nel quadro dei rapporti (giuridici e non solo) tra i soggetti pubblici e privati, occorre prendere in esame le basi giuridiche che sostanziano il sotteso principio.

²⁶ Così A. DELCAMP, *Principio di sussidiarietà e decentralizzazione* in M. Balducci (a cura di), *Managerialità e sussidiarietà: due sfide per il governo locale*, Milano, Libreria universitaria, 1997, p. 236.

²⁷ In questo senso, V. CERULLI IRELLI, voce *Sussidiarietà (dir. amm.)*, in *Enc. giur.*, vol. XII, Roma, 2004.

²⁸ A. POGGI, *Il principio di sussidiarietà e il "ripensamento" dell'amministrazione pubblica. Spunti di riflessione sul principio di sussidiarietà nel contesto delle riforme amministrative e costituzionali*, op. cit. p. 7.

Orbene, il recepimento normativo del principio di sussidiarietà trae le sue origini in primis dall'ordinamento europeo: è, infatti, il Trattato di Maastricht a esplicitare per primo²⁹, all'art. 3 B, comma 2, che la Comunità Europea interviene nei settori non di sua competenza esclusiva proprio secondo il principio in esame, ossia soltanto "se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque [...] essere realizzati meglio a livello comunitario". La sussidiarietà è qui declinata in senso verticale, in combinato disposto con il principio di attribuzione, volto a delineare le specifiche competenze dell'Unione Europea e degli Stati membri, e con il principio di proporzionalità, teso a limitare gli interventi comunitari a quanto strettamente indispensabile per perseguire le finalità enunciate dal medesimo trattato³⁰. A corroborare tale assetto interviene successivamente il protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, annesso al Trattato sull'Unione Europea dal Trattato di Amsterdam del 1997, atto a consolidare il carattere giuridicamente rilevante dei suddetti principi, nonché la previsione di un previo controllo giurisdizionale per assicurarne la piena attuazione.

Successivamente, l'articolato del T.U.E. viene modificato dal Trattato di Lisbona, il quale, al di fuori della numerazione (ora art. 5), non apporta incisive modifiche alla norma sopra citata, esplicitando ulteriormente la relazione tra i principi di attribuzione (che riveste un ruolo primario), di sussidiarietà e di proporzionalità (posti a corollario del primo). In particolare, sulla base del principio di attribuzione di cui al secondo comma, "l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti"; di talché, ogni competenza che i trattati non abbiano previamente attribuito all'Unione risulta appartenere agli Stati membri.

A offrire la piena definizione del principio di sussidiarietà (declinato, come già annotato, in senso verticale) è invece il comma 3, il quale riprende la previgente formulazione prevista con il Trattato di Maastricht. Accanto al richiamo all'applicazione del citato protocollo su sussidiarietà e proporzionalità da parte delle istituzioni europee, è altresì previsto che "i parlamenti nazionali vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo la procedura prevista in detto protocollo",

²⁹ In precedenza, l'Atto Unico Europeo del 1986 aveva già statuito l'applicazione della regola sussidiaria in materia ambientale, pur senza recarne esplicita menzione; di talché, il Tribunale di primo grado delle Comunità Europee aveva conseguentemente stabilito che la sussidiarietà non configurasse, allora, un principio generale dell'ordinamento eurounitario, direttamente invocabile per sindacare la legittimità degli atti comunitari; in questo senso, si veda il sito istituzionale del Parlamento Europeo, alla voce [Il principio di sussidiarietà | Note tematiche sull'Unione europea | Parlamento Europeo](#);

³⁰ In tal senso, L. VANDELLI, *Il principio di sussidiarietà nel riparto delle competenze tra diversi livelli territoriali: a proposito dell'art. 3 B del Trattato sull'Unione Europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 3, 1993, pp. 379 ss.

fornendo dunque uno strumento efficace e diretto agli organi legislativi degli Stati membri per assicurarne il pieno rispetto.

Da ultimo, la norma di cui al comma 4 delinea la portata del principio di proporzionalità, in virtù del quale “il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati”.

La disciplina di cui all'articolo 5 del T.U.E. fornisce un quadro significativo per meglio inquadrare il principio di sussidiarietà nel suo complesso, sebbene le norme citate si riferiscano espressamente alla (sola) sussidiarietà verticale. Anzitutto, esso risponde alla necessità di porre un rimedio a fronte dell'insufficienza o di un impedimento da parte di chi detiene in via primaria una certa attribuzione. Trattandosi di un sussidio, sono molteplici gli attori chiamati in causa, in un contesto flessibile e collaborativo. Tale supporto è giustificato dalla necessità di garantire la migliore realizzazione possibile degli obiettivi prefissati, con il limite, sancito dal principio di proporzionalità, di contenere l'intervento al livello strettamente necessario.

Il modello sussidiario che si evince risulta caratterizzato dalla presenza di un oggetto ben definito (ossia la funzione o attività implicata), di un soggetto sussidiabile (cui in prima istanza è assegnata la funzione o attività), di un soggetto sussidiante o sussidiario (che interviene in seconda battuta e in via eventuale, a fronte di una maggiore capacità di azione, in soccorso del primo soggetto che diviene, in questa ipotesi, sussidiato), di una condizione legittimante (che giustifica l'intervento a sostegno del sussidiato) e di un parametro quantitativo (teso a contenere al minimo indispensabile l'azione sussidiaria)³¹. Tale modello, ancorché delineato *prima facie* in relazione ai rapporti tra diversi livelli di governo, dunque in senso verticale, nondimeno risulta trasponibile anche ai rapporti di sussidiarietà tra soggetti pubblici e privati, ossia in chiave orizzontale.

Dal canto suo, la giurisprudenza della Corte di Giustizia UE si è occupata del principio di sussidiarietà eminentemente nella sua accezione verticale, ovvero nell'individuazione del giusto livello di equilibrio tra la sovranità degli Stati nazionali e l'espressione dell'identità propria dell'ordinamento europeo, nell'ottica di asseverare una allocazione di un compito o di una funzione secondo criteri di vicinanza, ascrivendole i risultati migliori di qualunque altra opzione³². Alla Corte di Giustizia, inoltre, viene attribuito dall'art. 8 del Protocollo n. 2 un ruolo delle attività, in questo caso *ex post*, di controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà. In particolare, ai sensi della citata disciplina, agli

³¹ Cfr. F. GIGLIONI, *Alla ricerca della sussidiarietà orizzontale in Europa*, in *Sussidiarietà e concorrenza. Una nuova prospettiva per la gestione dei beni comuni*, a cura di D. DONATI e A. PACI, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 131 ss.

³² Cfr. F. BOCCHINI, *La sussidiarietà tra asimmetrie giudiziali ed asimmetrie sostanziali della Corte costituzionale e della Corte di Giustizia dell'Unione europea*, reperibile al seguente link: <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2018/05/Bocchini.pdf>

Stati membri (anche su impulso dei rispettivi Parlamenti nazionali) viene accordata la facoltà di presentare un ricorso per violazione, da parte di un atto legislativo, del principio di sussidiarietà. Analogo potere è altresì riconosciuto agli enti regionali, per il tramite del Comitato delle regioni.

1.2.2 La sussidiarietà orizzontale e la partecipazione nei processi decisionali europei

Con riferimento precipuo alla sussidiarietà orizzontale, merita un apposito richiamo l'evoluzione normativa che ha portato alla formulazione, con il Trattato di Lisbona, degli articoli 10 e 11 del T.U.E., in merito alla partecipazione dei cittadini europei al processo decisionale. Tale percorso prende le mosse dal Libro bianco sulla governance europea³³, risalente al 2001, il quale è principalmente incentrato sull'implementazione di strumenti per la partecipazione della cittadinanza ai meccanismi decisionali a livello europeo.

Prendendo le mosse da un'analisi sull'efficacia del ricorso alle consultazioni pubbliche negli anni precedenti, il Libro bianco individua quattro assi di azione per accrescere la partecipazione. In particolare, si tratta di rendere più trasparente il *modus operandi* degli organismi euro-unitari attraverso l'informazione e la comunicazione; di raggiungere i cittadini tramite i canali della democrazia regionale e locale; di rendere maggiormente partecipe la società civile, attraverso metodi di consultazioni più efficaci e trasparenti per l'elaborazione delle politiche comunitarie; di creare un migliore collegamento tra le diverse reti. Da ultimo, viene per la prima volta presa in esame una strategia per migliorare la qualità della regolamentazione a livello europeo, finalizzata al conseguimento di migliori risultati; ciò sarà alla base delle successive agende di *better regulation*, con notevoli ricadute anche nell'ordinamento nazionale³⁴.

Quantunque non siano sovrapponibili il modello delineato dal principio di sussidiarietà orizzontale e gli strumenti partecipativi in senso lato, nondimeno entrambi si collocano nel medesimo solco, ossia verso il superamento del paradigma «bipolare» sopra citato, giustapponendo a una contrapposizione tra soggetti pubblici e privati un approccio diverso, volto alla collaborazione e alla condivisione dei

³³ Si veda la Relazione della Commissione sulla governance europea, Lussemburgo, 2003, reperibile al seguente link: [RELAZIONE DELLA COMMISSIONE SULLA GOVERNANCE EUROPEA](#).

³⁴ I criteri di regulatory fitness sono stati implementati a livello nazionale, in particolare, attraverso la legge 246 del 2005 e il DPCM 169 del 2017, con l'introduzione dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), della valutazione di impatto della regolamentazione (VIR) e della consultazione, con un ruolo chiave ascrivito alla Presidenza del Consiglio – Dipartimento affari giuridici e legislativi (DAGL); cf. [DAGL Attività ImpattoRegolatorio | www.governo.it](#)

fini da perseguire. Si può ricondurre, insomma, ambedue i casi a una visione di democrazia partecipativa, sia sul piano normativo e legislativo che su quello amministrativo qui posto in esame.

Per meglio contestualizzare la portata innovativa del Libro bianco sulla governance, occorre richiamare il contesto politico e sociale all'interno del quale esso è maturato, sviluppatosi tra la fine degli anni Novanta del secolo scorso e l'inizio del Duemila³⁵. Da ciò scaturirà il dibattito sulla formulazione della Costituzione europea e sulla partecipazione della società civile ai processi decisionali a livello europeo. Sebbene il progetto di adozione della Costituzione europea sia successivamente naufragato, a fronte degli esiti negativi delle consultazioni referendarie tenutesi in Francia e nei Paesi Bassi nel 2005, esso nondimeno rappresenta la base di partenza per la stesura del Trattato di Lisbona del 2007, con la conseguente riformulazione dei trattati istitutivi dell'Unione.

Con riferimento a quanto in esame, oltre alla già menzionata riformulazione del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 5 del T.U.E., giova altresì menzionare i novellati articoli 10 e 11 del T.U.E. in merito ai diritti di partecipazione dei cittadini europei. La prima norma, al terzo comma, oltre ad assicurare il diritto in capo a ogni cittadino di partecipare alla vita democratica dell'Unione, sancisce altresì che “le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini”, con ciò dettando un canone di riferimento cui dev'essere improntata tanto l'azione normativa quanto quella amministrativa. La seconda norma disciplina, in concreto, i vari strumenti di partecipazione accordati alla cittadinanza, con particolare riguardo al dialogo tra istituzioni e società civile, alle consultazioni, nonché alla iniziativa di invitare la Commissione europea a proporre la previa adozione di atti giuridici su determinate materie.

Al di là delle chiare differenze strutturali rispetto al modello sussidiario, come sopra delineato, ben si evince una sintonia di fondo con quest'ultimo nella ricerca di un pieno coinvolgimento della società civile. L'intento sotteso è ravvisabile nel riavvicinamento a essa delle istituzioni euro-unitarie, nonché nel garantire una piena legittimazione di queste ultime, così da colmare il *gap* di rappresentatività che connota le istituzioni europee al di fuori del Parlamento europeo.

1.3 L'introduzione della sussidiarietà orizzontale nel quadro giuridico nazionale

1.3.1 La sussidiarietà orizzontale nel dibattito dell'Assemblea costituente

³⁵ Cfr. M. C. MARCHETTI, *La sussidiarietà orizzontale nel contesto dell'Unione europea. Processi decisionali e aspetti istituzionali*, Bologna, Il Mulino, 2020, p. 235.

Della sussidiarietà in senso orizzontale, nell'ambito dell'ordinamento nazionale, le prime tracce tangibili si possono riscontrare nel dibattito in seno all'Assemblea costituente, in occasione della stesura della Carta costituzionale³⁶. In tale sede si discute, per la prima volta in termini espliciti, in merito al nesso sussistente tra le libertà fondamentali dell'individuo e i doveri di solidarietà sociale allo stesso ascritti, donde scaturisce la formulazione dell'articolo 2 della Costituzione.

Orbene, proprio il confronto propedeutico alla stesura della suddetta norma pone in risalto il tema della sussidiarietà, veicolato principalmente da eminenti esponenti della Democrazia Cristiana, sulla scia della dottrina sociale della Chiesa e della centralità attribuita dalla stessa a tale concetto all'interno dei rapporti sociali. In particolare, un primo ordine del giorno a firma di Giuseppe Dossetti, datato 9 settembre 1946, propone *in nuce* l'esplicitazione del principio di sussidiarietà declinato in chiave conciliativa (dunque in senso orizzontale, nell'accezione odierna), senza tuttavia riscontrare un sufficiente sostegno³⁷.

A seguire, il 23 marzo 1947 un intervento di Aldo Moro, in merito alla formulazione dell'articolo 2, pone in chiaro risalto il collegamento tangibile tra la tutela che si intende accordare alle formazioni sociali (nella declinazione del principio pluralistico) e lo svolgimento dei diritti di libertà e dignità dell'uomo in quanto tale. A suo sentire, il riconoscimento delle comunità costituisce "un naturale svolgimento democratico, poiché lo Stato assicura la sua democraticità ponendo a base del suo ordinamento il rispetto dell'uomo guardato nella molteplicità delle sue espressioni; non soltanto individuo ma società nelle sue varie forme, società che non si esaurisce nello Stato"³⁸.

Nonostante le proposte avanzate, viepiù, dai costituenti di estrazione cattolica, il testo costituzionale approvato dall'Assemblea non reca alcuna menzione espressa del principio di sussidiarietà

³⁶ Cfr. A. POGGI, *Il principio di sussidiarietà e il "ripensamento" dell'amministrazione pubblica. Spunti di riflessione sul principio di sussidiarietà nel contesto delle riforme amministrative e costituzionali*, op. cit. pp. 4-5.

³⁷ L'Ordine del giorno, presentato nella Prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, recava il testo seguente «[L]a Sottocommissione, esaminate le possibili impostazioni sistematiche di una dichiarazione dei diritti dell'uomo; esclusa quella che si ispiri a una visione soltanto individualistica; esclusa quella che si ispiri a una visione totalitaria, la quale faccia risalire allo Stato l'attribuzione dei diritti dei singoli e delle comunità fondamentali; ritiene che la sola impostazione veramente conforme alle esigenze storiche, cui il nuovo statuto dell'Italia democratica deve soddisfare, è quella che: a) riconosca la precedenza sostanziale della persona umana (intesa nella completezza dei suoi valori e dei suoi bisogni non solo materiali ma anche spirituali) rispetto allo Stato e la destinazione di questo a servizio di quella; b) riconosca ad un tempo la necessaria socialità di tutte le persone, le quali sono destinate a completarsi e perfezionarsi a vicenda mediante una reciproca solidarietà economica e spirituale: anzitutto in varie comunità intermedie disposte secondo una naturale gradualità (comunità familiari, territoriali, professionali, religiose, ecc.), e quindi, per tutto ciò in cui quelle comunità non bastino, nello Stato; c) che per ciò affermi l'esistenza sia dei diritti fondamentali delle persone, sia dei diritti delle comunità anteriormente ad ogni concessione da parte dello Stato».

³⁸ Si rimanda, per la cronaca puntuale del dibattito in seno all'Assemblea costituente, all'opera di V. CERULLI IRELLI e R. CAMELI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nei lavori dell'Assemblea costituente*, in *Astrid Rivista online*, consultabile al link [PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETA' "ORIZZONTALE"](#).

(tantomeno nella sua accezione orizzontale). Nondimeno, dalla sua assenza non può trarsi la conclusione che il suo contenuto risulti avulso rispetto ai presupposti e ai capisaldi costituzionali. Emerge, infatti, *icto oculi* una stretta connessione di tale principio con due norme fondamentali della Carta, vale a dire gli articoli 2 e 5.

La prima disposizione, nell'affermare che "la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale", delinea, come anticipato poc'anzi, un fondamentale principio di solidarietà sociale che integra e connota i principi personalistico e pluralistico declinati dalla medesima norma. Tale principio presuppone un *favor*, da parte dei soggetti pubblici, nella valorizzazione dei corpi intermedi e, più in generale, delle formazioni sociali su base associativa, sulla base del ruolo centrale da queste svolto per perseguire il pieno svolgimento della persona umana (un principio sovente richiamato dalla Corte costituzionale, con precipuo riferimento alla centralità delle formazioni sociali come nozione essenziale del *drafting* costituzionale, nonché all'ambito, strettamente correlato, del volontariato³⁹).

La seconda disposizione, dal canto suo, nello statuire che "la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento", afferma il principio autonomistico, a tutela delle autonomie territoriali. La sua portata, di assai ampio respiro, qui rileva particolarmente per quanto concerne la dimensione amministrativa, dove viene delineato per la prima volta un criterio di decentramento, volto a favorire una maggiore prossimità con la cittadinanza.

La lettura in combinato disposto dei due principi costituzionali sopra esposti offre una prima base giuridica per il principio di sussidiarietà nell'ordinamento nazionale, interpretando quest'ultimo in chiave unitaria e comprensiva della sua duplice declinazione orizzontale e verticale -dove, come si è

³⁹ Sul primo punto, cfr. C. cost., 15 aprile 2010, n. 138, secondo cui "per formazione sociale deve intendersi ogni forma di comunità, semplice o complessa, idonea a consentire e favorire il libero sviluppo della persona nella vita di relazione, nel contesto di una valorizzazione del modello pluralistico". Sul secondo aspetto, cfr. C. cost., 8 giugno 1992, n. 75, ove si asserisce che "il volontariato rappresenta l'espressione più immediata della primigenia vocazione sociale dell'uomo, derivante dall'originaria identificazione del singolo con le formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità e dal conseguente vincolo di appartenenza attiva che lega l'individuo alla comunità degli uomini. Esso è, in altre parole, la più diretta realizzazione del principio di solidarietà sociale, per il quale la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità, ma per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa [...] posto dalla Costituzione tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, tanto da essere solennemente riconosciuto e garantito, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, dall'art. 2 della Carta costituzionale come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente". Per un'indagine accurata sulla riconducibilità del Terzo settore alle dinamiche proprie del principio solidaristico, si vedano, *ex multis*, E. ROSSI, *Costituzione, pluralismo solidaristico e terzo settore*, Modena, Mucchi, 2019, L. GORI, *Terzo settore e Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2022.

visto, la prima risulta logicamente anteposta alla seconda. Autonomie territoriali e autonomie sociali risultano, in tal senso, tra loro strettamente correlate, come rilevato da autorevole dottrina⁴⁰.

1.3.2 La positivizzazione della sussidiarietà orizzontale nell'ordinamento giuridico italiano

La prima apparizione del principio di sussidiarietà nel panorama normativo nazionale avviene ad opera della legge n. 59 del 1997 (c.d. Bassanini 1), la quale apporta innovazioni sostanziali all'ordinamento a Costituzione invariata, delegando il Governo al conferimento di funzioni e compiti alle Regioni e agli enti locali, nonché a riformare e semplificare la Pubblica Amministrazione. La sussidiarietà viene qui intesa, senza ulteriori aggettivazioni, come la correlazione tra l'attribuzione di competenze amministrative e la dimensione ottimale per soddisfare il relativo interesse pubblico.

All'osservanza di detto principio è subordinato il conferimento di funzioni da parte delle Regioni e del Governo, volto a realizzare un ampio decentramento amministrativo a vantaggio dei livelli di governo di prossimità (ai sensi dell'art. 4, commi 1 e 2⁴¹). Così, infatti, viene espressamente declinata la sussidiarietà all'articolo 4, comma 3, lettera a), il quale prescrive in incipit “[...] l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai Comuni, alle Province e alle Comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime”, segnando il primo passo verso l'affermazione della sussidiarietà in senso verticale.

La medesima norma, nel prosieguo, sancisce parimenti l'attribuzione delle responsabilità pubbliche “[...] anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati”. Si tratta del primo tentativo, operato da parte del legislatore, di esplicitare una rivisitazione del rapporto tra autorità e comunità, in chiave sussidiaria e collaborativa, con una lettura che, di fatto, tende ad assorbire le istanze della sussidiarietà orizzontale entro la declinazione del

⁴⁰ In questo senso, si veda G. PASTORI, *Amministrazione pubblica e sussidiarietà orizzontale*, in *Scritti in onore di Giorgio Berti*, vol. II, Napoli, Jovene, 2005, pp. 1756-1757.

⁴¹ La norma menzionata dispone quanto segue: “1. Nelle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione, le regioni, in conformità ai singoli ordinamenti regionali, conferiscono alle Province, ai Comuni e agli altri enti locali tutte le funzioni che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale. Al conferimento delle funzioni le regioni provvedono sentite le rappresentanze degli enti locali. Possono altresì essere ascoltati anche gli organi rappresentativi delle autonomie locali ove costituiti dalle leggi regionali. 2. Gli altri compiti e funzioni di cui all'articolo 1, comma 2, della presente legge, vengono conferiti a Regioni, Province, Comuni ed altri enti locali con i decreti legislativi di cui all'articolo 1”.

medesimo principio in senso verticale, dal momento che tale intervento viene inserito all'interno del più complessivo riassetto delle funzioni dal centro alla periferia⁴².

L'originalità della disciplina si può ravvisare in due aspetti caratteristici, meritevoli di nota.

Da un lato, nel conferimento di funzioni alle Regioni e agli enti territoriali, il principio di sussidiarietà (in senso verticale) viene declinato in accordo con il criterio di generalità, per il quale vengono statuiti, ai commi 3 e 4 dell'articolo 4, i compiti espressamente riservati allo Stato o ad altri enti (autorità indipendenti, Università e Camere di commercio), rimettendo per il resto le funzioni in capo ai livelli più prossimi al cittadino, pur nel rispetto di un canone di adeguatezza. Si tratta, dunque, di una riserva indeterminata di competenza, ben diversa dall'opposto criterio della completezza dei trasferimenti di funzioni, precedentemente adottato in occasione della c.d. seconda regionalizzazione (di cui al d.P.R. 616 del 1977), il quale al contrario delimita tassativamente le competenze rimesse in capo alle Regioni; ne deriva, di risulta, una stretta connessione tra territorialità e funzionalità.

Dall'altro lato, come sopra accennato, proprio il criterio di generalità dei conferimenti di funzioni si colloca in posizione subordinata rispetto alla riserva esplicita dettata dalla norma, all'articolo 4, comma 3, lettera a, a favore "[del]l'assolvimento di funzioni e compiti di rilevanza sociale da parte di famiglie, associazioni e comunità". In sintesi, la sussidiarietà si connota, sulla base della legge n. 59 del 1997, sia quale criterio ordinatore generale nella definizione dei rapporti istituzionali tra i soggetti che compongono il sistema di governo locale, sia quale riserva generale di competenza che opera a favore dei soggetti privati (nella fattispecie, di famiglie, associazioni e comunità)⁴³.

Dalla lettura complessiva delle norme esaminate, si può evincere un disegno riformatore di ampia portata, volto a ridefinire, a Costituzione invariata (*rectius*, nelle more di una revisione costituzionale in divenire), l'assetto del sistema amministrativo partendo «dal basso», ossia ponendo in ordine prioritario i livelli territorialmente e funzionalmente più vicini alle collettività da amministrare, con una conseguente riorganizzazione, a sua volta, del «centro». Non si tratta, tuttavia, di una mera riallocazione di competenze a vantaggio dei livelli territoriali, bensì di una più complessiva riorganizzazione, che al contempo potenzia e ridefinisce l'assetto del sistema delle autonomie locali. In ciò, un elemento incisivo è rappresentato proprio dal principio di sussidiarietà orizzontale, il quale subordina il riassetto di compiti e funzioni tra centro e periferia a un diverso, e innovativo criterio, avente come fulcro il *favor* per le collettività private. A delinearsi, dunque, è una riallocazione di

⁴² In questo senso, ad esempio, si veda G. PASTORI, *La sussidiarietà orizzontale alla prova dei fatti nelle recenti riforme legislative* in A. RINELLA, L. COEN, R. SCARCIGLIA (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, Padova, Cedam, 1999, pp. 169 ss.

⁴³ Si veda al riguardo A. POGGI, *Le autonomie funzionali "tra" sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, Giuffrè, 2001, 83 ss.

compiti non soltanto unidirezionale dal centro ai territori, bensì «multilaterale» con un coinvolgimento tangibile dei cittadini e delle formazioni sociali, corroborando quello che è stato definito dalla dottrina come un «doppio movimento»⁴⁴.

Una conferma della validità dell'assetto stabilito dalla legge n. 59 è data dalla giurisprudenza costituzionale, in particolare dalla sentenza n. 408 del 1998. In risposta alle censure addotte da alcune Regioni, con ricorso in via principale, in merito all'asserita equiparazione tra Regioni ed enti locali nell'attribuzione di funzioni, la Corte evidenzia come le Regioni stesse, quali "centro propulsore e di coordinamento del sistema delle autonomie locali", siano chiamate a implementare il principio di sussidiarietà nello stabilire quali competenze spettino più propriamente agli enti locali, quali siano più adeguatamente perseguite dal livello di governo regionale, e in quale misura esse possano essere demandate all'autonoma iniziativa dei soggetti privati⁴⁵.

A ben vedere, tuttavia, gli specifici presupposti sanciti in materia di sussidiarietà orizzontale dalla legge-delega testé esaminata non risultano pienamente implementati dalla susseguente disciplina attuativa, ossia dal d.lgs. n. 112 del 1998, dove non si ravvisano margini significativi di coinvolgimento dell'autonomia privata nella devoluzione di compiti e funzioni dai poteri centrali alle amministrazioni territoriali.

Un passaggio successivo, nella positivizzazione della sussidiarietà orizzontale, consiste nella formulazione del principio adottata dall'art. 2, comma 1 della legge n. 265 del 1999, successivamente recepita dal T.U.E.L. il quale, all'articolo 3, comma 5, ultimo periodo, asserisce che "i Comuni e le Province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dall'autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali". Permane, dunque, nell'impianto della norma del T.U.E.L., la riconducibilità della sussidiarietà orizzontale e di quella verticale a una matrice unitaria, dove l'attribuzione di compiti ai soggetti privati risulta, a sua volta, funzionale a un migliore perseguimento, da parte degli enti locali, dei fini istituzionali a loro attribuiti⁴⁶.

Facendo seguito alla riforma del 1997, richiami e riferimenti diretti al principio in esame vengono progressivamente assimilati dalla legislazione regionale, sia pure in maniera frammentaria e non sistematica, oltretutto diversificata. Le inerenti disposizioni a livello regionale, adottate nel periodo compreso tra la positivizzazione della sussidiarietà per via legislativa e la riforma del Titolo V, sono

⁴⁴ In questo senso, v. C. PINELLI, *Mercati, amministrazioni e autonomie territoriali*, Torino, Giappichelli, 1999, p. 285.

⁴⁵ Il riferimento è ricavabile in *Giur. cost.*, 1998, p. 3493 ss, con l'annesso commento a cura di A. ANZON, "Leale collaborazione" tra Stato e Regioni, modalità applicative e controllo di costituzionalità.

⁴⁶ Così, ad esempio, C. TUBERTINI, *Sviluppare l'amministrazione condivisa attraverso i principi di sussidiarietà (verticale) e leale collaborazione: riflessioni e proposte*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 4, 2019, pp. 971 ss.

volte soprattutto a delineare un criterio di adeguatezza che giustifichi l'attivazione del processo sussidiario, a rimarcare la finalità di semplificazione e alleggerimento degli apparati burocratici, a definire i profili oggettivo e soggettivo propri degli interventi sussidiari⁴⁷. Nel trattare il profilo oggettivo, afferente agli ambiti dell'attività amministrativa interessati, le diverse leggi regionali forniscono di volta in volta indicazioni puntuali e valutazioni comparative⁴⁸. Con riguardo ai soggetti non istituzionali cui è ascritta la titolarità degli interventi ed eventuali forme di sostegno, sono le variegate forme del settore *non profit* a figurare come beneficiarie privilegiate, non senza differenziazioni⁴⁹ ed eccezioni⁵⁰.

Un ulteriore rimando alla sussidiarietà orizzontale, a Costituzione invariata, può altresì ravvisarsi nell'ambito dei servizi socioassistenziali, con la legge quadro n. 328 del 2000: con essa il legislatore statale disciplina organicamente il settore e mira a realizzare un sistema integrato dei servizi alla persona, disponendo una pluralità di possibili interventi tra loro correlati, dove il modello sussidiario rappresenta un'opzione che la legge esplicitamente favorisce⁵¹.

1.3.3 La riforma del Titolo V e il dibattito sulla sussidiarietà orizzontale

Il momento saliente dell'evoluzione normativa sopra descritta è rappresentato dal recepimento del principio di sussidiarietà nel testo costituzionale, ad opera della legge cost. n. 3 del 2001, la quale ha apportato una profonda revisione al Titolo V della parte seconda della Carta, ridefinendo alla radice il rapporto tra livelli di governo centrali, regionali e locali. Tale riforma, divenuta legge dello Stato a fronte dell'esito positivo del referendum svoltosi il 7 ottobre 2001, scaturisce da un'articolata dialettica parlamentare, rappresentando il punto di arrivo di un travagliato processo di revisione degli assetti istituzionali, che nelle intenzioni iniziali del legislatore costituzionale avrebbe dovuto assumere un respiro ancor più ampio.

Il contesto entro cui si colloca l'intervento in esame, infatti, è contrassegnato dalla volontà politica di modificare integralmente la seconda parte della Costituzione, al fine di garantire maggiore stabilità

⁴⁷ Così, ad esempio, la l.r. Emilia-Romagna n. 3 del 1999, all'art. 1, comma 1, lettera a).

⁴⁸ In particolare, si consideri il divieto per i privati di esercitare poteri discrezionali, ai sensi della l.r. Marche n. 10 del 1999, art. 9, cui è speculare, con previsioni in senso opposto, l'art. 2 della l.r. Lombardia n. 1 del 2000.

⁴⁹ Peculiare è l'approccio della l.r. Lazio n. 14 del 1999, che distingue espressamente i contributi specifici dei soggetti associativi (destinando a essi incentivi di carattere economico-finanziario all'art. 28) dalle organizzazioni di volontariato latamente intese (per le quali sono previste apposite convenzioni per l'attribuzione dell'esercizio di funzioni e compiti amministrativi), in base all'art. 25.

⁵⁰ È il caso della l.r. Friuli-Venezia Giulia n. 15 del 2001, che include nel novero le imprese.

⁵¹ In questo senso, in particolare, si connotano gli articoli 1 e 5 della citata legge quadro (v. *infra*, p. 110).

alle istituzioni elettive, nonché per recuperare il rapporto di fiducia tra elettori ed eletti. Quest'ultimo, del resto, risulta notevolmente incrinato a seguito delle vicende politiche e giudiziarie che, agli inizi degli anni Novanta, segnano il declino del previgente assetto partitico alla base della c.d. Prima Repubblica.

Dopo vari tentativi di approntare una base di riforma costituzionale, succedutisi tra gli anni Ottanta e i primi anni Novanta (su tutti, le commissioni parlamentari presiedute da Bozzi e De Mita-Iotti e il comitato presieduto da Speroni)⁵², la XIII legislatura si apre con un trasversale intento riformatore, coronato dalla costituzione della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, a presidenza D'Alema, avente il fine precipuo di far convergere le forze di maggioranza e opposizione nel novellare la seconda parte della Costituzione. A fronte di una prima fase caratterizzata da una tendenziale convergenza e culminata, nel giugno 1997, con l'approvazione di un testo che prevede una riforma della forma di governo in senso semipresidenziale, un sistema elettorale a doppio turno e maggiori competenze in capo alle Regioni, l'acuirsi dei contrasti tra le forze politiche e l'improvviso *revirement* da parte dei partiti di opposizione comporta, a un anno di distanza, il superamento di tale progetto di legge. Ne consegue un'autonoma iniziativa di riforma costituzionale della maggioranza parlamentare, concentrata sul titolo V della parte seconda: in particolare, sul rafforzamento delle Regioni e delle autonomie locali, su una radicale ridefinizione del riparto di funzioni tra Stato e Regioni a favore di queste ultime, nonché su una modifica della forma di governo delle medesime.

A propiziare un intervento di revisione degli assetti istituzionali concorrono altresì ulteriori istanze provenienti dalla società civile, ritenute affatto meritevoli di accoglimento da parte del legislatore.

Da un lato, la crisi delle istituzioni rappresentative caratterizzante i primi anni Novanta si riverbera in una minore fiducia riposta dall'opinione pubblica nei livelli centrali di governo, la cui riprova è data dal consenso riscosso da nuove forze politiche promotrici di istanze autonomistiche. Al contrario, maggiore è la fiducia accordata ai livelli territoriali di governo, ritenuti più vicini al cittadino e pertanto maggiormente rappresentativi delle rispettive esigenze. A ciò il legislatore nazionale dà una prima risposta, anzitutto con l'adozione di una disciplina organica sugli enti locali (di cui alla legge n. 142 del 1990), quindi, nell'ottica di consolidare la stabilità dei livelli di governo territoriale, con la legge n. 81 del 1993, la quale introduce l'elezione diretta di Sindaci e Presidenti di Provincia, con un sistema elettorale a doppio turno per i Comuni maggiori e un meccanismo che vincoli la permanenza in carica degli organi monocratici (Sindaco e Presidente) e di quelli collegiali (c.d. *simul stabunt, simul cadent*)⁵³. Segue poi l'avvio di una più profonda riforma dell'assetto delle funzioni, scandita

⁵² Cfr. L. MEZZETTI, *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè editore, 2024, p. 37.

⁵³ Cfr. L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, a cura di C. TUBERTINI, Bologna, Il Mulino, 2021, pp. 45 ss.

dalle c.d. «leggi Bassanini» analizzate in precedenza, nelle more di una revisione costituzionale di maggiore portata.

Dall'altro lato, fin dalla fine degli anni Ottanta emerge una forte spinta dal basso volta a una maggiore partecipazione ai processi decisionali e, al contempo, a garantire una maggiore trasparenza degli stessi. Un primo passo in questa direzione è segnato dalla legge n. 349 del 1986, istitutiva del Ministero dell'ambiente; tale disciplina prevede espressamente la partecipazione di formazioni rappresentative e riconosciute, individuate a livello nazionale (articolo 13), nonché riconosce in capo a ciascun cittadino il diritto di accesso alle informazioni in materia ambientale (articolo 14). Quindi, il passaggio successivo è rappresentato dall'adozione del c.d. codice del procedimento amministrativo (legge n. 241 del 1990), il quale, in particolare, disciplina appositi istituti di partecipazione al procedimento (articoli 9-11) e introduce un'apposita normativa in materia di diritto di accesso documentale (articoli 22 e ss.).

Alla luce del contesto descritto, ben si evince come il principio di sussidiarietà rappresenti una valvola aperta, fondamentale per dare seguito nell'ordinamento giuridico alle multiformi istanze provenienti dalla società. Di talché, accanto alla citata positivizzazione tramite fonte legislativa ordinaria, si fa strada la necessità di offrire al medesimo principio una cornice di rango costituzionale, non soltanto nella sua declinazione in senso verticale, ma anche e soprattutto nella più innovativa accezione dello stesso in senso orizzontale. La finestra di opportunità per un recepimento in Costituzione della sussidiarietà orizzontale si concretizza proprio con i lavori della citata Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, istituita con legge costituzionale n. 1 del 1997⁵⁴.

Al riguardo, il testo inizialmente presentato dal relatore alla Commissione, il 22 maggio 1997, stabilisce all'articolo 56 quanto segue: "Le funzioni che non possono essere più adeguatamente svolte dall'autonomia dei privati sono ripartite tra le Comunità locali, organizzate in Comuni, Province, Regioni e Stato, in base al principio di sussidiarietà e di differenziazione, nel rispetto delle autonomie funzionali, riconosciute dalla legge. La titolarità delle funzioni spetta agli enti più vicini agli interessi dei cittadini, secondo il criterio di omogeneità e di adeguatezza delle strutture organizzative rispetto alle funzioni medesime". La norma, da un lato, pone in risalto il criterio della prossimità ai cittadini nell'attribuzione delle funzioni amministrative e declina il principio di sussidiarietà in senso verticale; dall'altro, essa prevede una clausola residuale la quale, letta *a contrario*, demanda all'autonomia dei privati tutte quelle funzioni che possono essere adeguatamente svolte da costoro. Si tratta, a ben

⁵⁴ In questo senso, v. L. MILANI, *Posizione costituzionale degli enti locali e principio di sussidiarietà (art. 56)* in V. ATRIPALDI, R. BIFULCO (a cura di), *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII Legislatura*, Torino, Giappichelli, 1998, pp. 59 ss.;

vedere, di una formulazione coerente con un'interpretazione in senso liberale della sussidiarietà orizzontale, che non prevede alcun intervento «positivo» da parte dei soggetti pubblici nelle materie ascritte ai privati, bensì si colloca entro la logica dello Stato minimo e del c.d. *laissez-faire* nei confronti dell'iniziativa privata.

Una prima modifica al testo della Commissione viene apportata nel novembre 1997, riscrivendo la norma nei seguenti termini: "Nel rispetto delle attività che possono essere adeguatamente svolte dall'autonoma iniziativa dei cittadini, anche attraverso le formazioni sociali, le funzioni pubbliche sono attribuite a Comuni, Province, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà e differenziazione". Se la precedente versione individua di fatto una riserva di competenza in capo ai privati, rimettendo ai soggetti pubblici solamente quelle funzioni che non possano essere adeguatamente perseguite da costoro (con una spiccata alterità tra le due distinte polarità, pubblica e privata), in questo caso non si ravvisa una netta dicotomia, bensì una più sfumata articolazione delle funzioni, dove l'attribuzione di compiti ai soggetti pubblici deve tenere in debita considerazione non tanto l'autonomia dei privati *ex se*, quanto l'iniziativa autonoma (e non eterodiretta) degli stessi. Vi è di più: la nuova formulazione del testo di riforma contempera i privati, nella loro veste di cittadini, *anche* attraverso le formazioni sociali, rimarcando dunque la duplice modalità di coinvolgimento degli stessi (sulla falsariga di quanto già previsto all'articolo 2 della Costituzione)⁵⁵.

Orbene, attorno a quest'ultima declinazione del principio di sussidiarietà orizzontale, sottoposto al successivo esame della Camera dei deputati, si staglia un acceso dibattito intorno alla portata di tale principio, ponendo in risalto chiavi di interpretazione tra loro divergenti quando non contrapposte, correlate a diverse visioni di ordine filosofico e ideologico in merito alla nozione di sussidiarietà⁵⁶.

Una prima posizione, ascrivibile a una visione di matrice post-comunista, contesta alla radice l'opportunità di introdurre in Costituzione un simile principio, ponendolo in contrasto diretto con il principio solidaristico e con alcune norme della parte prima della Costituzione, fra cui l'articolo 3, secondo comma e gli articoli 41-42. In particolare, si ravvisa una netta primazia del potere pubblico sui poteri privati, comunque declinati (sia come singoli, sia come formazioni collettive, sia come terzo settore, sia come realtà lucrative), essendo lo Stato chiamato a intervenire a difesa dei soggetti più deboli (in questo senso, ad esempio, si esprime l'on. Diliberto nel febbraio 1998).

⁵⁵ Cfr. M. OLIVETTI, *Il dibattito sul principio di sussidiarietà alla Camera dei deputati*, in *Orientamenti sociali*, 1998, pp. 61 ss.

⁵⁶ Un'ampia e puntuale ricostruzione del dibattito di cui si dà atto è offerta da A. POGGI, *Il principio di sussidiarietà e il "ripensamento" dell'amministrazione pubblica. Spunti di riflessione sul principio di sussidiarietà nel contesto delle riforme amministrative e costituzionali*, op. cit. pp. 7-8.

Una seconda posizione, di senso diametralmente opposto e di matrice liberista, ritiene semplicemente che la sussidiarietà orizzontale debba estrinsecarsi in una netta delimitazione dell'intervento pubblico nell'economia, alla luce di un'interpretazione che vede, da un lato, il potere pubblico ridursi al ruolo di «Stato minimo», dall'altro, l'autonomia privata identificarsi in toto con l'azione del mercato. Tale lettura, piuttosto aderente alla prima formulazione dell'articolo 56, è ben riassunta dalla massima "faccia lo Stato solo quanto il cittadino ed il mercato non sono in grado di fare e il mercato faccia in condizioni di concorrenza", esposta dall'on. Marzano nel gennaio 1998, sì da ridurre l'azione pubblica a un ambito puramente residuale e suppletivo (nel medesimo senso si esprimono gli on. Urbani e Berlusconi, sempre nel gennaio 1998).

Una terza, ulteriore posizione, di matrice cattolica, tende invece a ricollegare la sussidiarietà alla necessaria valorizzazione delle formazioni sociali, con particolare riferimento ai corpi intermedi e al vasto mondo del terzo settore, la cui unica garanzia di rango costituzionale è ascrivita all'articolo 2 della Costituzione. Si ritiene, dunque, che il senso di tale principio sia da rinvenire nella dinamica collettiva e volontaristica dell'autonomia privata, piuttosto che in una dimensione di autonomia prettamente economica, e nondimeno si ravvisa una necessità di tutela da accordare a dette formazioni (come si evince dai discorsi degli on. Buttiglione e Frattini, nel gennaio 1998).

Da ultimo, una quarta posizione, di matrice liberal-socialista, individua un nesso inscindibile tra la sussidiarietà orizzontale e il principio personalistico, che antepone la persona umana (con la sua dignità e le sue libertà) rispetto allo Stato. Riconoscendo pienamente, in capo ai poteri pubblici, un dovere di solidarietà sociale al fine di garantire il raggiungimento di una piena eguaglianza sostanziale e, parimenti, affermando la centralità del cittadino, sia come individuo sia entro le formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, la sussidiarietà orizzontale assurge a punto di equilibrio indispensabile tra tali esigenze, solo apparentemente opposte e in realtà astrette l'una all'altra⁵⁷. Nel ponderare l'obbligo di intervento pubblico e il rispetto delle libertà singole e associate, si delinea insomma un modello di Stato distinto sia dallo Stato minimo (di cui alla lettura liberista), sia dallo Stato provvidenza (di cui alla lettura di ispirazione marxista), senza limitarsi alla sola valorizzazione dei corpi intermedi ispirata alla dottrina sociale della Chiesa. È, questo, un modello di Stato che, a ben vedere, si potrebbe definire a pieno titolo come Stato sussidiario, avente al centro la dignità umana quale massimo temperamento tra libertà e uguaglianza dei cittadini (in questo senso, in particolare, si esprime l'on. Bianco nel marzo 1998).

⁵⁷ Celebre è il richiamo al pensiero di Bobbio, per cui non vi sarebbe alcuna libertà senza eguaglianza, e viceversa non esisterebbe eguaglianza senza libertà, con la dignità umana a rappresentare la sintesi virtuosa, il temperamento dei suddetti valori; cfr. N. BOBBIO, *Destra e sinistra*, Roma, Donzelli editore, 2023, pp. 13 ss.

Dalla disamina delle posizioni sopra delineate, traspare chiaramente il portato ideologico insito in alcune di esse, ancorato, come si è detto, a visioni economiche, politiche e filosofiche ben definite e tra loro spesso divergenti. La versione testuale oggetto di dibattito parlamentare, di risulta, rappresenta un tentativo di individuare un punto di equilibrio, in particolare tra le letture di stampo liberista, cattolico e liberal-socialista, riflettendo la maggioranza trasversale saldatasi, in un primo momento, attorno al disegno di riforma costituzionale.

Nondimeno, l'inatteso mutamento dello scenario politico, con il rifiuto da parte delle forze principali di minoranza del compromesso raggiunto attorno a un modello semipresidenziale, comporta di risulta la repentina conclusione dell'esperienza della Commissione bicamerale⁵⁸. Ciò, tuttavia, non si traduce nella conclusione del processo riformatore. La maggioranza parlamentare, infatti, abbandonando i propositi di modifica dei primi tre titoli della parte seconda (attinenti alla forma di governo del livello centrale), prende in esame la modifica del titolo V, inerente all'organizzazione territoriale dello Stato e alle competenze di Regioni e autonomie locali (accanto alla parziale modifica del titolo IV con l'introduzione del principio del giusto processo). A tal fine, viene avviato l'iter ordinario prescritto dall'articolo 138 della Costituzione per l'approvazione delle leggi di revisione costituzionale. Non essendo raggiunta, nemmeno in seconda lettura, la maggioranza qualificata prescritta di due terzi dei membri delle Camere, dopo l'approvazione del Senato l'8 marzo 2001, la legge viene successivamente sottoposta a referendum confermativo (il primo nella storia nazionale) in data 7 ottobre dello stesso anno, ottenendo un consenso popolare pari al 64% dei votanti. Pertanto, la riforma del titolo V entra in vigore come legge costituzionale l'8 novembre 2001.

1.4 La sussidiarietà orizzontale come principio costituzionale

1.4.1 Il dettato del novellato articolo 118, commi 1 e 4

⁵⁸ In particolare, ponendosi in contrasto con l'accordo raggiunto tra le principali forze di maggioranza (DS e PPI) e minoranza (FI e AN) sul semipresidenzialismo e sul modello elettorale a doppio turno, il leader della minoranza on. Berlusconi si espone a sostegno di un modello in senso opposto, ossia per un cancellierato con sistema proporzionale. Di talché, il Presidente della Commissione per le riforme costituzionali on. D'Alema rimette il proprio incarico nelle mani del Presidente della Camera dei Deputati, determinando così la fine del tentativo di riforma tramite bicamerale. V. al riguardo F. LIBERATI, *Le autonomie funzionali quale espressione del divenire del pluralismo nell'ordinamento italiano*, in *Federalismi.it* n. 24 del 2009, p. 18.

Nell'opera di revisione complessiva del titolo V, alla ridefinizione del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni (disciplinata dall'articolo 117), si affianca un criterio di attribuzione delle funzioni amministrative distinto rispetto alle precedenti disposizioni, in coerenza con il disegno tracciato, dal legislatore, con la legge n. 59 del 1997. L'aspetto innovativo che caratterizza tale criterio è rappresentato proprio dalla positivizzazione in Costituzione del principio di sussidiarietà, tanto nella sua accezione verticale quanto in quella orizzontale.

Il novellato articolo 118, infatti, sancisce espressamente il suddetto principio, richiamato senza aggettivazioni quale unico fenomeno circolare. Al comma 1, esso è dapprima declinato in senso verticale e correlato ai principi di differenziazione e buon andamento, ove si asserisce che “le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”. Si afferma dunque, in prima battuta, un criterio di preferenza a favore dei Comuni nell'attribuzione delle funzioni, sulla base del principio di prossimità e in piena continuità con le citate previsioni della legge n. 59 del 1997. Nondimeno, è prevista una diversa allocazione ove ciò risulti necessario per garantire un espletamento unitario della funzione stessa, sulla base dei tre principi menzionati (tra cui, appunto, quello di sussidiarietà). La portata della disposizione risulta ancor più rilevante, se si tiene in debita considerazione il criterio di uniformità che per lungo tempo ha permeato la disciplina delle autonomie locali, perlomeno fino all'adozione della legge n. 142 del 1990⁵⁹. Un ulteriore richiamo, meritevole di nota, alla sussidiarietà in senso verticale è presente nel novellato articolo 120, comma secondo, ultimo capoverso, relativo ai principi cui deve attenersi l'esercizio dei poteri sostitutivi, esercitabili da parte dello Stato nei confronti delle Regioni e delle autonomie locali⁶⁰.

Alla previsione di cui al primo comma dell'articolo 118 è strettamente collegato il relativo quarto comma. Quest'ultimo dispone puntualmente che “Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”, articolato stavolta in senso orizzontale. Sul dettato di quest'ultimo comma è opportuno concentrare l'analisi testuale e teleologica.

Anzitutto, si osserva *icto oculi* come, a differenza della precedente norma, esso non espliciti alcun criterio di preferenza, curandosi piuttosto di instaurare una dinamica relazionale tra pubblico e privato

⁵⁹ Cfr. L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, a cura di C. TUBERTINI, op. cit., pp. 53 ss.

⁶⁰ In particolare, la norma dispone quanto segue: “La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione”.

senza stabilire un rigido ordine di precedenza. A fronte di una formulazione apparentemente vaga, parte della dottrina vi ha riscontrato una sostanziale inefficacia prescrittiva, riducendola a mero invito alla politica a tenere in adeguata considerazione i cittadini⁶¹. Tuttavia, la lettura prevalente data alla norma, quale definizione di una fattispecie a sua volta espressione di un principio di portata generale, individua come principale obiettivo della medesima non tanto quello di affermare una gerarchia, quanto piuttosto di sconfessare la tradizionale concezione dicotomica del rapporto tra la sfera pubblica e quella privata, per cui la prima deterrebbe in via esclusiva la responsabilità di perseguire gli interessi della collettività e la seconda si curerebbe soltanto dei propri interessi egoistici⁶².

A suffragare questa seconda lettura soccorre l'analisi del dato testuale. In primo luogo, i vari livelli in cui si articola la Repubblica, a partire dagli enti territoriali, sono chiamati a *favorire* l'autonomia iniziativa dei cittadini. Il termine in esame va interpretato come vero e proprio obbligo giuridico, in quanto tale giuridicamente vincolante per Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato; né tantomeno può essere ricondotto a un mero dovere di *pati* o tolleranza. Viene richiesta, al contrario, una condotta attiva, tale da realizzare tutte le azioni volte ad agevolare l'iniziativa dei cittadini sia nella sua fase genetica, sia nell'implementazione della stessa.

Trattasi di un obbligo realizzabile tramite azioni dirette (vale a dire, direttamente rivolte al soggetto privato) o indirette (tese a creare le condizioni per la collaborazione), e, ancora, in positivo (ossia di *facere*, come aiuti di natura economica) o in negativo (omissivi, di *non facere*)⁶³. Tra le azioni in negativo prescritte, in particolare, risalta il divieto della c.d. «entificazione» ascrivito alla P.A., la quale non può trasformare in enti pubblici dei soggetti privati attivi nel perseguimento di interessi generali, né tantomeno può istituire nuovi soggetti pubblici a presidio di ambiti adeguatamente curati dai privati. Ciò si giustifica nella misura in cui è tracciata una netta distinzione tra il dovere di favorire l'azione privata, dettato espressamente dalla norma in esame, e un'ingerenza tale, nella sostanza, da snaturare la stessa essenza privata che connota il coinvolgimento civico. È in questa misura che viene dunque declinato l'intervento sussidiario *stricto sensu*, il quale si sostanzia in un supporto collaborativo al soggetto privato, qualora non sia sufficiente la sola azione di quest'ultimo, piuttosto che in una mera sostituzione dello stesso.

In secondo luogo, l'elemento soggettivo caratteristico della norma in esame è rappresentato dai *cittadini, singoli o associati*. Si tratta del soggetto sussidiabile, cui viene riconosciuta la titolarità di

⁶¹ Un riscontro a queste incertezze è rinvenibile in G. U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, op. cit., p. 29.

⁶² In questo senso, si veda *ex multis* D. DONATI, *Il paradigma sussidiario*, op. cit., p. 138.

⁶³ Cfr. G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà nell'art. 118, u.c. della Costituzione*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, 2005, p. 189.

intraprendere un'iniziativa autonoma per svolgere attività atte a perseguire un interesse generale, e il cui sforzo è oggetto precipuo del *favor* assicurato dal soggetto sussidiario⁶⁴. Centrale, nella suddetta individuazione, è il concetto di cittadinanza, autentico nucleo della sussidiarietà orizzontale intesa come nuova chiave interpretativa del rapporto tra pubblico e privato (dove i privati sono cittadini, quindi detentori di diritti e di doveri, e non semplicemente persone). Cionondimeno, tale concetto non è affatto da declinare in senso rigido e restrittivo, ossia escludendo tutti coloro che non siano cittadini italiani o europei; è ben possibile, infatti, che anche soggetti extracomunitari possano essere coinvolte in attività di interesse generale, essendo essi a loro volta qualificabili come latori di diritti e di doveri, dunque come *cittadini* in senso lato, confermando la maggiore ampiezza della nozione di cittadinanza in senso amministrativo, rispetto a quella in senso politico⁶⁵.

Giova, altresì, soffermarsi sui confini della componente soggettiva, estesi fino a includere sia singoli individui, sia gruppi collettivi non formalmente costituiti, sia associazioni con una propria personalità giuridica⁶⁶. Centrale, al riguardo, è la nozione di formazione sociale, cui si riconosce piena titolarità a intrattenere rapporti con i soggetti pubblici in chiave sussidiaria, senza ulteriori connotazioni: la norma, infatti, non limita il novero dei soggetti privati alle sole realtà associative legalmente costituite, ma include altresì altre tipologie di gruppi collettivi, ancorché informali, oltre ovviamente ai cittadini singoli. Come meglio si evincerà nel prosieguo della trattazione, tale aspetto assevera ulteriormente la portata innovativa della fattispecie in esame, nel suo estenderne l'applicazione ai singoli e alle formazioni ulteriori rispetto alle associazioni (le quali già in precedenza sono state destinatarie di interventi normativi volti a legittimarne l'azione).

Tali soggetti non sono poi qualificabili semplicemente come cittadini, bensì come cittadini *attivi*, che cioè si rapportano al potere pubblico non soltanto al momento del voto, ma soprattutto per collaborare con esso al fine di svolgere più efficientemente una determinata funzione. Più contrastata è l'ipotesi che anche le imprese possano figurare quali soggetti sussidiari: da una parte, diffuse obiezioni sono avanzate da parte di certa dottrina e giurisprudenza⁶⁷; dall'altra, parrebbe supplire a tali rigidità il

⁶⁴ Si veda, al riguardo, S. STAIANO, *La sussidiarietà orizzontale: profili teorici*, in *Federalismi.it*, n. 5/2006, p. 18.

⁶⁵ Così, ad esempio, AA.VV., *Il principio di sussidiarietà orizzontale e le sue applicazioni: un nuovo modo di amministrare*, op. cit. p. 33.

⁶⁶ Si tratta, quest'ultimo, di un aspetto che riscontra una travagliata implementazione nella realtà concreta, giacché alcuni Comuni, nell'applicazione degli istituti di sussidiarietà orizzontale, tendono a rivolgersi esclusivamente a soggetti collettivi dotati di un'apposita configurazione giuridica, a scapito dei singoli e dei gruppi informali. Cfr. P. DONATI, *La cittadinanza societaria*, Roma-Bari, Laterza, 1993-2000, pp. 101 ss.

⁶⁷ Quanto alla dottrina, si consideri A. QUADRIO CURZIO, *Sussidiarietà e sviluppo. Paradigmi per l'Europa e per l'Italia*, Milano, Vita e Pensiero editrice, 2002, pp. 42 ss., evocante lo spettro del «dirigismo sociale ed economico» da parte dello Stato. Quanto invece alla giurisprudenza, il Consiglio di Stato si è espresso al riguardo con il parere sez. cons. atti normativi, 25 agosto 2003, n. 1440, ritenendo che la sussidiarietà si esprima in forme diverse dall'impresa, sulla base di un'interpretazione letterale della norma.

richiamo alla distinzione tra lucro soggettivo (che precluderebbe in effetti un intervento dell'impresa in via sussidiaria) e lucro oggettivo, configurabile nella fattispecie dell'impresa sociale di cui all'art. 1, comma 1 del d.lgs. n. 155 del 2006⁶⁸.

In terzo luogo, a essere favorita da parte della sfera pubblica è l'*autonoma iniziativa* dei cittadini, frutto di una genuina autodeterminazione e animata da uno spirito di solidarietà sociale, da leggersi in combinato disposto con l'articolo 2 della Costituzione. Non è pertanto compatibile con un simile assetto ogni ipotesi di attivazione dei cittadini dietro retribuzione, giacché l'iniziativa è e deve rimanere autonoma, slegata da interferenze e sollecitazioni di carattere economico da parte della P.A.; né tantomeno può ritenersi compatibile con i canoni della sussidiarietà orizzontale qualunque forma di eterodirezione, da parte di soggetti pubblici, nei confronti di coloro che si attivino nei termini di cui all'articolo 118, quarto comma. L'intervento dei soggetti privati adotta differenti modalità e insiste su oggetti diversi rispetto all'azione amministrativa dei pubblici poteri; ben può configurarsi, ad esempio, un'azione dei privati che scaturisca da una sollecitazione pervenuta dall'amministrazione, ma ciò nulla toglie alla piena riconducibilità dell'iniziativa in capo ai cittadini stessi.

D'altra parte, la sussidiarietà orizzontale non va confusa con l'esternalizzazione dei pubblici servizi locali, rispondente a principi giuridici ben distinti (quali la libertà di iniziativa privata ex art. 41 Cost., ovvero la promozione della concorrenza sulla scia del diritto europeo). In un simile equivoco, peraltro, è incorso sovente il legislatore regionale e statale (in particolare, nella legge n. 133 del 2008). L'attività svolta dai privati cittadini si caratterizza infatti per essere libera, e non già assunta in seno all'amministrazione stessa; viceversa, ogni richiamo al principio di sussidiarietà per giustificare la promozione (del tutto legittima) di una maggiore concorrenza nella gestione di reti e servizi, attraverso una liberalizzazione degli stessi, suona quanto meno strumentale, se non inopinato⁶⁹.

In ultima istanza, resta da analizzare l'elemento oggettivo della fattispecie, ossia il perseguimento di *attività di interesse generale*. Traendo spunto, per sommi cenni, dalla più complessa teoria degli interessi⁷⁰, con ciò intendiamo anzitutto la relazione che sussiste tra un bisogno e il bene che soddisfa tale bisogno. Alcuni bisogni, afferendo a una sfera dell'individuo marcatamente pre-giuridica, non sono riconducibili all'ordinamento giuridico se non come premessa di norme ulteriori: essi sono perseguiti in maniera strettamente personale e non mirano ad alcun riconoscimento collettivo.

⁶⁸ Vale a dire, "[...] tutte le organizzazioni private, ivi compresi gli enti di cui al libro V del codice civile, che esercitano in via stabile e principale un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o servizi di utilità sociale, diretta a realizzare finalità di interesse generale [...]".

⁶⁹ Così D. DONATI, *Il paradigma sussidiario*, op. cit. p. 208.

⁷⁰ *Ivi*, pp. 219 ss. Si veda altresì l'ampia ricostruzione operata da G. ROSSI ne *Diritto amministrativo*, vol. I, *Principi*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 67 ss.

Viceversa, sussistono alcuni bisogni che sono riconosciuti dall'ordinamento come «rilevanti», poiché sono diffusi nella società e dunque possono trarre soddisfazione da una socializzazione degli stessi; inoltre, essi risultano coerenti con i valori fondanti del nostro sistema giuridico. È la politica, ai vari livelli di governo di volta in volta competenti, a effettuare la valutazione in concreto sulla rilevanza dei bisogni, in base ai limiti posti dai principi fondamentali, dalla disciplina costituzionale, europea e internazionale. A tali bisogni corrisponderanno, per converso, degli interessi meritevoli di tutela da parte delle istituzioni.

Ecco, allora, configurarsi gli interessi generali come propri di una collettività in quanto tale, ancorché istituzionalizzata. Essi si distinguono dagli interessi individuali, i quali afferiscono alla sola sfera dei singoli individui: nel secondo caso, a trarre giovamento dalla soddisfazione degli interessi saranno i soggetti semplicemente *uti singuli*, mentre nel primo caso saranno tutti i membri di una comunità, ossia gli stessi soggetti ma, stavolta, *uti cives*⁷¹. Diversa è, invece, la distinzione degli interessi a seconda del soggetto cui ne è affidata la cura: se essi sono rimessi all'amministrazione pubblica nelle sue molteplici articolazioni (previa esplicita opzione in tal senso da parte di una legge, di un regolamento o di altra fonte normativa), saremo di fronte a un interesse pubblico; viceversa, se sono demandati alle dinamiche proprie delle relazioni interpersonali (qualificate in varia misura come «mercato»), si tratterà di un interesse privato⁷².

Orbene, la principale novità introdotta dal paradigma sussidiario consiste nell'estendere l'affidamento alle cure dei privati non solo a interessi di portata individuale, ma anche alla soddisfazione di interessi generali (qualificati come tali da una fonte normativa). Questi ultimi, di conseguenza, non potranno più essere ricondotti alla mera equivalenza con gli interessi pubblici, elevati a tale rango da fonte normativa e perseguiti direttamente dai pubblici poteri attraverso l'azione amministrativa (con la copertura del principio di legalità). Gli interessi generali, infatti, pur assumendo un carattere sovraindividuale che li accomuna agli interessi pubblici, nondimeno rappresentano un campo più ampio, esorbitante dai confini della sola sfera pubblica.

In altri termini, si potrebbe intendere la dimensione degli interessi pubblici come un sottoinsieme della più vasta categoria degli interessi generali, oggetto non più di un monopolio pubblicistico bensì aperto all'apporto della sfera privata (chiaramente, nei termini sopra descritti di un'iniziativa autonoma, in quanto tale meritevole di essere supportata). A distinguerli è il fatto che i primi sono assunti doverosamente in carico dall'amministrazione pubblica, mentre tra i secondi rientrano altresì interessi la cui cura ben può essere affidata all'autonoma iniziativa dei privati, quantunque spesso i

⁷¹ G. ROSSI, *Diritto amministrativo*, op. cit. pp.83 ss.

⁷² D. DONATI, *Il paradigma sussidiario*, op. cit. p. 237.

due piani finiscano per convergere. Ecco allora che, in estrema sintesi, la sussidiarietà orizzontale mira a soddisfare primariamente quei bisogni non presi direttamente in carico da parte dell'amministrazione pubblica, o che si rivelano meglio soddisfatti da parte dei cittadini piuttosto che dai pubblici poteri, realizzandosi in tale modo una piena complementarità d'azione tra i due diversi ambiti implicati⁷³.

1.4.2 L'interpretazione dottrinale del principio costituzionale

Delineato il principio costituzionale della sussidiarietà nella sua accezione orizzontale, occorre ora esaminare come esso sia stato concretamente implementato nell'ordinamento nazionale, a fronte della norma di cui al novellato articolo 118, comma 4 della Costituzione.

Anzitutto, la dottrina si interroga, nel periodo susseguente alla riforma del titolo V, intorno all'effettività della citata disciplina costituzionale. Non mancano letture volte ad attribuire alla norma la natura di una disposizione di carattere programmatico, non direttamente cogente e, per converso, non direttamente invocabile (specialmente in ambito giudiziale) da parte degli operatori giuridici⁷⁴. Stando a parte della dottrina, l'ultimo comma dell'articolo 118, semmai, assumerebbe una valenza dispositiva, impegnando il legislatore statale e quello regionale a tradurlo in una disciplina organica, ciascuno in base alle proprie competenze, tramite disposizioni puntuali che, in quanto tali, risulterebbero direttamente attuabili. Viceversa, in assenza o nelle more di un simile intervento, non sarebbe possibile, per i cittadini, appellarsi al dettato costituzionale per esigere, dall'amministrazione di volta in volta competente, il rispetto del principio di sussidiarietà orizzontale⁷⁵.

Tale interpretazione, tuttavia, è respinta dalla dottrina maggioritaria, a partire dall'elaborazione di Gregorio Arena⁷⁶ in materia. In particolare, come egli evidenzia, “un eventuale atteggiamento ostile o anche solo attendista da parte delle amministrazioni nei confronti dei cittadini che si attivano per realizzare quanto previsto dall'art.118, u.c. configura senz'altro la violazione di una disposizione costituzionale che, almeno per quanto riguarda il suo nucleo essenziale, è immediatamente

⁷³ D. DONATI, *Il paradigma sussidiario*, op. cit, pp. 256 ss.

⁷⁴ Cfr. F. PIZZOLATO, P. COSTA, *Il lato oscuro della sussidiarietà*, Milano, Giuffrè, 2013, pp. 41 ss.

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ Professore ordinario di diritto amministrativo nell'Università degli studi di Trento, è fondatore di Labsus (laboratorio di sussidiarietà), think tank e rivista online che per prima ha evidenziato le potenzialità insite nel principio di sussidiarietà orizzontale.

applicabile”⁷⁷. La diretta applicabilità della disposizione costituzionale si evince anzitutto dal tenore letterale della norma stessa, sufficientemente chiaro da poter essere attuabile e privo di riserve di legge. Inoltre, la norma non si limita a enunciare il principio di sussidiarietà orizzontale, bensì definisce una fattispecie concreta attuativa del suddetto principio, vale a dire, appunto, il citato obbligo di favorire l’autonoma iniziativa privata, da parte dei vari livelli di governo. Al contempo, proprio la fattispecie così tracciata rappresenta la principale modalità di attuazione del principio stesso)⁷⁸. Da tale assunto fondamentale, si desume che, anche in assenza di una disciplina di legge in materia, ovvero a fronte di una legislazione alquanto frammentaria a livello statale e regionale, nondimeno i soggetti interessati (cittadini e amministrazioni) hanno la possibilità (*rectius*, il dovere per le seconde) di implementare il principio sussidiario.

In secondo luogo, sulla scia del dibattito in seno alla Commissione bicamerale, la dottrina si interroga sulla portata sostanziale del principio di sussidiarietà orizzontale, in relazione agli altri principi costituzionali e all’assetto complessivo dell’ordinamento. Riprendendo alcune considerazioni emerse già in ambito parlamentare, non v’è chi non ravvisi il timore che tale principio possa collidere con il modello radicato di Stato sociale, chiamato a intervenire per rimuovere le disparità insite nella società e assicurare, attraverso l’uguaglianza sostanziale tra gli individui, il pieno sviluppo della persona umana (in coerenza con l’articolo 3, comma 2 Cost.)⁷⁹. Tale lettura riflette implicitamente una critica al principio stesso, interpretato come una possibile valvola di apertura del sistema verso un superamento dello Stato interventista, a favore di un modello marcatamente neoliberista.

Diametralmente opposto è l’approccio dottrinale di chi, invece, rinviene nel principio di sussidiarietà orizzontale un’ulteriore copertura di rango costituzionale alla tutela del mercato e alla promozione della concorrenza. Tramite un’interpretazione strutturale, la norma viene posta in raccordo tanto con la disciplina euro-unitaria in materia di concorrenza, per la realizzazione del mercato interno, quanto con la nuova *lex mercatoria* internazionale affermatasi attraverso il fenomeno della globalizzazione⁸⁰. Nonostante una simile lettura paia stridere tanto con il dato testuale, quanto con l’interpretazione teleologica ricavabile dalla genesi parlamentare della norma, non sono mancati riscontri coerenti con la medesima tanto a livello legislativo (in particolare, l’articolo 30, comma 2 della legge n. 133 del

⁷⁷ V. G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà nell’art. 118, u.c. della Costituzione*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, op. cit. p. 194.

⁷⁸ Sul punto, v. altresì G. MANFREDI, *La sussidiarietà orizzontale e la sua attuazione*, in *Amministrazione in Cammino Rivista online*, 2016, p. 3.

⁷⁹ In questo senso, ad esempio, v. G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, *Dir. pubbl.*, op. cit., pp. 5 ss.

⁸⁰ Cfr. L. FRANZESE, *Percorsi della sussidiarietà*, Milano, Hoepli, 2010, pp. 127 ss.

2008⁸¹) quanto a livello giurisprudenziale (si veda, ad esempio, la sentenza del TAR Lombardia, Brescia, 5 febbraio 2003, n. 94, in relazione all'applicazione della sussidiarietà orizzontale nei rapporti economici).

A rivelarsi, con il tempo, prevalente è la lettura dottrinale propensa a ravvisare, nella sussidiarietà orizzontale, la base giuridica di un modello amministrativo innovativo, fondato su un paradigma avente come nucleo esiziale la collaborazione tra i cittadini e i pubblici poteri, nell'individuazione e soddisfacimento di interessi di rango generale, sì da arrecare un miglioramento alla collettività nel complesso⁸². Orbene, ciò non confligge affatto, anzi consolida, il portato essenzialmente garantista del principio, a tutela dei privati nei confronti dell'agire dei pubblici poteri. Tuttavia, è proprio il presupposto a divergere *ab origine* dall'interpretazione in senso neoliberista, superando la visione dicotomica tra amministratori e amministrati e richiedendo, semmai, un surplus di azione da parte dei soggetti pubblici, per favorire l'attivazione e il buon esito dell'iniziativa dei privati cittadini.

1.4.3 Le principali questioni giurisprudenziali emerse in materia di sussidiarietà orizzontale

Sul versante giurisprudenziale, due pronunce centrali della Corte costituzionale nella trattazione del principio in esame sono la n. 300 e n. 301 del 18 settembre 2003, facenti seguito alla c.d. riforma Tremonti in materia di fondazioni di origine bancaria (articolo 11 della legge n. 448 del 2001)⁸³. Orbene, in entrambe le pronunce viene posta in debito risalto la presenza di attività di interesse generale che possano essere realizzate da soggetti diversi dai poteri pubblici; in particolare, viene espressamente sancito che “non sarebbe possibile invocare le funzioni attribuite alla competenza delle Regioni per rivendicare a esse il potere di ingerenza nell'organizzazione di soggetti che appartengono a un ambito diverso da quello pubblicistico, che è il loro”. Con riferimento alla norma inserita nella legge Finanziaria 2002, che ridefinisce la composizione degli organi di indirizzo

⁸¹ L'articolo 30 della citata disciplina, rubricato “Semplificazione dei controlli amministrativi a carico delle imprese soggette a certificazione”, al secondo comma dispone infatti quanto segue: “La disposizione di cui al comma 1 è espressione di un principio generale di sussidiarietà orizzontale ed attiene ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione”.

⁸² V. G. ARENA, *Cittadini attivi*, Bari, Laterza, 2006, p. 62.

⁸³ In particolare, la prima pronuncia fa seguito a un ricorso in via principale promosso dalle Regioni Marche, Emilia-Romagna, Toscana e Umbria avverso il citato art. 11, e dichiara non fondate le questioni di costituzionalità ivi sollevate; la seconda pronuncia fa seguito invece a un ricorso in via incidentale sollevato dal TAR Lazio, dichiarando parzialmente illegittime le norme di cui all'art. 11, commi 1 e 4 e all'art. 4, lett. g, e rigettando contestualmente le ulteriori questioni sollevate; cfr. G. MULAZZANI, *L'attualità del principio di sussidiarietà*, in *Federalismi.it*, op. cit., p. 135.

delle fondazioni bancarie (con limitazione ai soli rappresentanti degli enti territoriali, escludendo i rappresentanti di realtà associative espressive del tessuto sociale locale), la Consulta da un lato ribadisce chiaramente la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile (senza, dunque, accordare margini di intervento alle Regioni, pur competenti in materia di credito e welfare), dall'altro si rifà alle precedenti pronunce in materia di IPAB, riaffermando il principio per cui la natura privata di un ente preclude che esso sia sottoposto a una direzione pubblica troppo pervasiva, accordando semmai una funzione pubblicistica di indirizzo e coordinamento⁸⁴. Altrettanto rilevante è il collegamento del principio sussidiario con il riconoscimento della "profonda socialità connotante la persona umana", quale cardine dell'ordinamento, come rimarca la stessa Corte con la pronuncia n. 228 del 2004 (in continuità con la già citata sentenza n. 75 del 1992), ove si evidenzia lo stretto nesso sussistente tra gli articoli 2 e 118, ultimo comma della Costituzione.

Numerose sono le pronunce ulteriori della Corte Costituzionale in merito al principio in esame. Tra le sentenze principali al riguardo, giova richiamare in particolare la n. 185 del 2018 e la n. 131 del 2020, le quali saranno oggetto di apposita trattazione con precipuo riferimento alla delineazione del modello di amministrazione condivisa, sulla scia del paradigma sussidiario⁸⁵. Altrettanto rilevante è la sentenza n. 52 del 2021, la quale fa diretto rinvio all'art. 118, ultimo comma, Cost., quale parametro costituzionale per lo scrutinio di una norma della Regione Sardegna, atta a escludere alcuni soggetti non rientranti tra le associazioni ONLUS dal beneficio di risorse economiche. In tale pronuncia, in particolare, si fa espresso richiamo al dovere, in capo alle Regioni, di «valorizzare e a promuovere il ruolo degli enti del terzo settore, favorendone senza discriminazioni il più ampio coinvolgimento, in conformità al loro ruolo nella società civile».

Tra i molteplici profili affrontati dalla giurisprudenza amministrativa, si dà rilievo in primis alla legittimazione ad agire in sede processuale da parte delle associazioni ambientaliste. Con riferimento al primo aspetto, si è delineato un duplice livello di accertamento della suddetta legittimazione ad agire, da un lato previa individuazione delle associazioni di rilievo nazionale o ultraregionale da parte del Ministero dell'Ambiente (ex art. 13 della legge n. 349 del 1986), dall'altro tramite scrutinio diretto da parte del giudice, accertando caso per caso la sussistenza dei requisiti di cui all'articolo 18 della medesima legge. Si è sottolineato, in particolare, che il novellato articolo 118, ultimo comma della Costituzione "sancisce e conclude un percorso di autonomia non più collegato al fenomeno della entificazione, ma correlato più semplicemente alla società civile e al suo sviluppo democratico a

⁸⁴ Cfr. S. FOA', *Il principio di sussidiarietà orizzontale come limite al potere normativo regionale: il caso delle fondazioni di origine bancaria*, in *Federalismi.it*, n. 1/2004, pp. 4 ss.

⁸⁵ V. *infra*, pp. 62 e 69.

livello quasi sempre volontario" (Cons. Stato, sez. V, 2 ottobre 2006, n. 5760). Si rammenta, al riguardo, l'individuazione da parte della giurisprudenza dei criteri specifici in presenza dei quali si ravvisa la legittimazione a ricorrere da parte delle formazioni sociali, ossia quando esse: "[...] a) perseguano in modo non occasionale obiettivi di tutela ambientale; b) abbiano un adeguato grado di stabilità; c) abbiano un sufficiente livello di rappresentatività; d) abbiano un'area di afferenza ricollegabile alla zona in cui è situato l'ambiente o il bene a fruizione collettiva che si assume lesa" (*ex multis*, TAR Liguria, n. 747 dell'11 maggio 2004). Di recente, la giurisprudenza amministrativa ha elaborato una più ampia lettura, atta a suffragare la tesi del c.d. doppio binario, la quale riconosce la tutela degli interessi legittimi collettivi dinanzi al giudice amministrativo anche in assenza di una puntuale disposizione di legge. Ad avviso del Consiglio di Stato (Adunanza Plenaria, 20 febbraio 2020, n. 6), infatti, la legittimazione delle associazioni portatrici di interessi collettivi si ricava "o dal riconoscimento del legislatore, quale deriva dall'iscrizione negli speciali elenchi, o dal possesso dei requisiti a tal fine individuati dalla giurisprudenza", sì da risultare abilitate "a esperire tutte le azioni eventualmente indicate dal disposto legislativo, e comunque l'azione generale di annullamento in sede di giurisdizione amministrativa di legittimità"⁸⁶.

Non mancano altresì pronunce inerenti alla legittimazione processuale attiva da parte dei consiglieri comunali e provinciali nei casi in cui essi agiscono contro le rispettive amministrazioni al fine reclamare controlli di legalità circa le funzioni loro attribuite, riconoscendo tale facoltà proprio in forza del principio di sussidiarietà orizzontale (TAR Puglia, Lecce, n. 2573 del 12 maggio 2006). Al pari, viene riconosciuta la legittimazione dei medesimi consiglieri a invocare il medesimo principio al fine di sottoporre a giudizio di conformità la legalità dell'azione amministrativa degli enti locali di appartenenza, riconducendo la sussidiarietà all'esercizio delle potestà amministrative piuttosto che agli aspetti inerenti alla tutela giurisdizionale (Cons. St., sez. V, 19 febbraio 2007, n. 826).

Un altro profilo oggetto di scrutinio riguarda le sovvenzioni finanziarie erogate a soggetti privati, per valutarne la compatibilità con il citato principio. Con riferimento ai soggetti *non profit*, la giurisprudenza generalmente riconosce la possibilità di erogare finanziamenti o accordare benefici fiscali a favore di associazioni che svolgano attività di rilevanza sociale e che non perseguano scopi di lucro, in coerenza proprio con l'obbligo di favorire il perseguimento di attività di interesse generale prescritto dalla norma costituzionale (in questo senso, Corte dei Conti, sez. Molise, 27 settembre 2005, n. 99). Con riferimento, invece, alle imprese *for profit*, si segnala in particolare il parere reso

⁸⁶ La sentenza, in particolare, riguarda una controversia azionata dal Codacons avverso provvedimenti della Banca d'Italia volti alla risoluzione degli istituti di credito in stato di dissesto; dunque, afferisce all'ambito della tutela del consumatore, pur ponendo una lettura di portata trasversale; cfr. R. GAROFOLI, *Compendio di diritto amministrativo*, Molfetta, Nel Diritto editore, 2022, pp. 897-898.

dalla sezione consultiva del Consiglio di Stato (n. 1440 del 25 agosto 2003), con il quale viene stabilito che “per l'accesso delle imprese private ai finanziamenti pubblici non è invocabile il principio di sussidiarietà orizzontale”, né tantomeno esso può essere evocato nella disciplina degli aiuti alle imprese. Ciò perché la fattispecie positivizzata dall'articolo 118, ultimo comma non afferisce ad attività compatibili con un fine di lucro, bensì con la c.d. «cittadinanza societaria», intendendo con essa "l'aspetto relazionale che ai soggetti è conferito per il solo fatto di porsi nel contesto sociale e di operarvi al di fuori di regole preconfezionate da autorità munite di pubblici poteri"⁸⁷. Nondimeno, il medesimo parere prende atto, testualmente, “della coesistenza di interessi e di istanze che non necessariamente devono essere assunti dall'ente pubblico, quasi che quest'ultimo sia in grado di fagocitare gli interessi costituenti l'intera esponentza della collettività di riferimento”, sì da giustificare il finanziamento pubblico destinato ai fenomeni tipici della sussidiarietà orizzontale, ove sussistano determinate condizioni puntualmente individuate⁸⁸.

Altrettanto rilevante è il ricorso alla sussidiarietà orizzontale come strumento precipuo per la tutela dei cittadini, in qualità di fruitori dei servizi pubblici. Al riguardo, la giurisprudenza amministrativa (Cons. St., Sez. V, 18 novembre 2002, n. 6395) attribuisce a tale principio una valenza duplice. Da un lato, infatti, esso accorda al soggetto privato la facoltà di “scegliere la struttura nella quale soddisfare le proprie esigenze di cura”; dall'altro lato, il medesimo principio, “ponendo in un piano paritetico e integrato il sistema sanitario pubblico e quello privato”, vincola la scelta su come distribuire le risorse pubbliche “al rispetto dei criteri di convenienza per la collettività”⁸⁹.

Un ulteriore elemento di approfondimento è rappresentato dalle modalità puntuali con cui implementare il principio da un punto di vista organizzativo, da parte delle amministrazioni. In tutti i settori interessati dall'applicazione del modello sussidiario e dalle relative disposizioni, si pone infatti il problema di come selezionare adeguatamente i soggetti privati, a fronte di una pluralità di proponenti. Rientra tra gli strumenti applicabili a tal fine dalle amministrazioni pubbliche la stipulazione di apposite convenzioni, quali strumenti atipici di accordo negoziale, caratterizzati da una spiccata flessibilità e una scarsa formalizzazione, rispetto alla più complessa disciplina dei

⁸⁷ In questo senso, cfr. G. RAZZANO, *Il Consiglio di Stato, il principio di sussidiarietà orizzontale e le imprese*, in *Giurisprudenza italiana*, 2004, pp. 718-722.

⁸⁸ In particolare, il parere enuncia alcuni specifici requisiti per la sussunzione nella fattispecie di cui all'art. 118 u.c. Cost., ravvisabili: “[...] nella sussistenza di un'attività a cura ed iniziativa di cittadini, famiglie, associazioni comunità che si rilevi adeguata e di interesse generale; • nella tipicità della suddetta attività; • nella riferibilità esclusiva della stessa a soggetti determinati; • nel giudizio da parte dell'ente pubblico sulla necessità che il servizio o l'attività possano continuare per beneficio della comunità di riferimento; • nell'erogazione dell'ausilio quale forma di concorso per l'implicita utilizzazione dei benefici dall'intera collettività, anche politica, di riferimento”; cfr. D. BOLOGNINI, F. GIGLIONI e R. CAMELI, *La sussidiarietà orizzontale nella giurisprudenza italiana e comunitaria*, in *Labsus.it*, 2008, p. 12.

⁸⁹ Cfr. G. MULAZZANI, *L'attualità del principio di sussidiarietà*, in *Federalismi.it*, op. cit., p. 137.

contratti ad evidenza pubblica, pur nel rispetto inderogabile dei principi amministrativi di trasparenza e imparzialità (da garantire tramite puntuali regolamentazioni delle suddette relazioni).

Significativa, al riguardo, è la sentenza del Consiglio di Stato, sezione V, 6 ottobre 2009, n. 6094, in merito a un ricorso presentato da una società cooperativa avverso il Comune di Verona per lo svolgimento di alcune attività di carattere solidaristico presso un'area cittadina. Nel respingere l'appello della ricorrente, il Consiglio di Stato sancisce espressamente sia la rilevanza giuridica del principio in esame, sia in particolare il metro di valutazione adottabile dall'amministrazione nella scelta tra più proponenti. Si afferma, infatti, quanto segue: “[...] Il principio di sussidiarietà orizzontale è un principio - non solo politico ma giuridico di primario rilievo nell'ordinamento nazionale e sicuramente invocabile innanzi al giudice amministrativo come parametro di proporzionalità e ragionevolezza ma solo ai fini - di determinazione dei confini fra sfera pubblica e sfera privata. Tale principio, si ritiene, sarebbe stato violato se l'amministrazione si fosse indotta a privilegiare altre amministrazioni pubbliche in luogo di esponenti del terzo settore perfettamente in grado di svolgere una determinata funzione sociale, ma non può essere un principio idoneo a discriminare un esponente del terzo settore rispetto ad un altro, sicché si appalesa corretta la conclusione del Tar per cui detto principio non può vincolare il Comune a destinare un fabbricato ed un vano alla ricorrente e non ad altre associazioni [...]”. È dunque confermato l'assunto, già fatto proprio dal Tribunale amministrativo regionale del Veneto (sent. n. 526 del 2007), per cui l'applicazione concreta di tale principio spetta alle scelte discrezionali dell'amministrazione⁹⁰.

Resta, beninteso, da escludersi l'attuazione di processi sussidiari tramite provvedimenti di natura concessoria, giacché essi implicherebbero il conferimento ai privati di servizi, beni od opere la cui titolarità resta *in toto* in capo all'amministrazione pubblica; al contrario, l'azione sussidiaria si manifesta come un libero esercizio delle attività inerite⁹¹. Piuttosto, paiono ammissibili misure autorizzatorie volte a fissare i criteri di svolgimento di tali attività, poiché in questo caso si tratta di ambiti già di pertinenza della sfera privata, cui rimuovere ostacoli o impedimenti apposti a tutela di valori costituzionali, ulteriori rispetto al principio di sussidiarietà⁹².

1.4.4 L'attuazione del principio nelle fonti normative

⁹⁰ Si veda, in questo senso, il commento alla sentenza a cura di F. GIGLIONI, reperibile al link [Cons. St., Sez. V, 6 ottobre 2009, n. 6094 - Labsus](#).

⁹¹ Occorre semmai distinguere l'esercizio dell'azione sussidiaria *ex se* da quanto vi è accessorio, ad esempio l'uso di locali che possono essere dati in concessione per agevolare lo svolgimento delle attività sussidiarie.

⁹² Cfr. D. DONATI, *Il paradigma sussidiario*, op. cit. p. 386.

Successivamente alla positivizzazione della sussidiarietà orizzontale con fonte di rango costituzionale, per un lungo periodo sono stati alquanto limitati gli interventi normativi, da parte dei vari livelli di governo, volti a implementare il suddetto principio. A livello di fonte primaria statale, non si annoverano, in una prima fase, significativi riscontri in tal senso, ad eccezione della citata disciplina legislativa statale in materia di servizi socio-assistenziali e del T.U.E.L. in materia di enti locali (peraltro ambedue coevi all'approvazione, in sede parlamentare, della riforma del Titolo V della Costituzione), nonché di previsioni isolate e non sistematiche (come per la normativa in materia di esternalizzazione delle attività professionali, ovvero in materia di gestione dei servizi pubblici locali).

Un maggiore attivismo sul versante normativo si riscontra, semmai, da parte del legislatore regionale, con l'adozione di un novero di leggi titolate, in modo equivalente, «Attuazione dell'articolo 118, comma quarto, della Costituzione». Si considerino, in particolare, la legge n. 16/2006 della Regione Umbria, la legge n. 12/2011 della Regione Campania, la legge n. 29/2012 della Regione Calabria, la legge n. 13/2015 della Regione Liguria, nonché la legge n. 10/2016 della Regione Piemonte. Un tratto comune alle citate discipline attiene all'individuazione, quali soggetti destinatari delle relative disposizioni, di cittadini singoli e associati, famiglie, imprese ed enti del terzo settore, prevedendo che essi possano agire liberamente, senza necessitare di alcun provvedimento autorizzatorio; parimenti, le disposizioni si curano di sostanziare in concreto le condizioni per favorire le iniziative di carattere sussidiario, prevedendo ad esempio vantaggi di carattere fiscale, sostegni di natura economica o agevolazioni di tipo amministrativo. Tali leggi, dunque, si pongono pienamente nel solco del dettato costituzionale, precisandone meglio i relativi contenuti e ponendo al centro l'attivazione di soggetti privati per lo svolgimento di attività di interesse sociale e civico. Particolarmente rilevante è la declinazione che traspare della sussidiarietà orizzontale, con riferimento esplicito (tranne che nella legge umbra) alla cittadinanza attiva, da intendersi precipuamente “come utilità della partecipazione attiva per l'organizzazione solidale della comunità, prendendo cura dei beni civici, culturali e morali della stessa”⁹³.

L'esempio più saliente di implementazione normativa della sussidiarietà orizzontale, tuttavia, è dato non tanto dalle fonti di rango principale, bensì dalle fonti regolamentari adottate dagli enti locali, specialmente dai Comuni. È, in particolare, il Comune di Bologna ad approvare, nel 2014, il primo regolamento dedicato alla collaborazione civica per la cura dei beni comuni urbani, il quale istituisce per la prima volta lo strumento dei patti di collaborazione tra cittadini e amministrazione. A ciò farà

⁹³ F. GIGLIONI, *Legislazione regionale in materia di sussidiarietà orizzontale*, in Labsus.it, 2016, reperibile al link [Legislazione regionale in materia di sussidiarietà orizzontale - Labsus](#).

seguito l'iniziativa analoga di un numero crescente di Comuni italiani (oggi più di trecento), mutuata a loro volta da altri enti (seppure, in questo caso, con numeri più ridotti) come le Unioni di Comuni, le Città metropolitane, le Province, financo alle Regioni stesse, con apposite leggi (come nel caso del Lazio nel 2019, della Toscana nel 2020, del Molise nel 2022, nonché dell'Umbria e dell'Emilia-Romagna nel 2023 e, da ultimo, del Piemonte nel 2024), mutuando il relativo contenuto dal prototipo regolamentare bolognese, pur con varie differenziazioni, e avendo come comune filo conduttore la tutela dei beni comuni attraverso lo strumento pattizio⁹⁴.

La disamina delle suddette fonti, unitamente a un esame sulle relative esperienze maturate nei vari territori, rappresenta uno specifico oggetto di trattazione nel capitolo seguente. Giova, ad ogni modo, rimarcare sin d'ora come l'adozione dei patti di collaborazione rappresenti il primo, e tuttora più efficace, istituto giuridico atto a sostanziare appieno la fattispecie disciplinata dall'articolo 118, ultimo comma della Costituzione. Parimenti, dal notevole successo riscontrabile nell'implementazione dei regolamenti comunali sull'amministrazione condivisa, in termini di patti sottoscritti e di cittadini coinvolti, ben si evince come gli enti locali, specialmente i Comuni, rappresentino il livello di governo *naturaliter* predisposto all'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale. Con ciò, appare ancor più chiara la coerenza teleologica e strutturale tra la sussidiarietà orizzontale e quella verticale, a favore di una lettura unitaria del principio sussidiario suffragata, per l'appunto, dalle esperienze di concreta implementazione del medesimo⁹⁵.

Successivamente, anche a fronte dei riscontri pervenuti dalle normative regolamentari dei Comuni, si assiste a un rinnovato interesse da parte del legislatore statale nei confronti della sussidiarietà orizzontale, sostanziandosi nella disciplina di specifici istituti attuativi del principio stesso.

In primo luogo, il (previgente) Codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. n. 50 del 2016 introduce specifiche norme nell'ambito del titolo I della parte IV, incentrato sul partenariato pubblico privato, sostanziano di fatto il primo intervento attuativo dell'articolo 118, ultimo comma della Costituzione per via legislativa statale. L'articolo 189, rubricato come *Interventi di sussidiarietà orizzontale*, disciplina al primo comma apposite forme di sostegno per i cittadini a fronte di interventi di manutenzione del verde pubblico urbano e di immobili di origine rurale, riconoscendo a essi un diritto di prelazione nell'affidamento in gestione di tal aree. Nei commi successivi sono invece definite le procedure per la realizzazione di opere di interesse locale promossa da gruppi di cittadini organizzati, a cui gli enti locali devono far fronte coinvolgendo adeguatamente "eventuali soggetti, enti ed uffici

⁹⁴ Si veda, al riguardo, il sito istituzionale di Labsus nell'apposita voce sui regolamenti per l'amministrazione condivisa dei beni comuni: [Cos'è il Regolamento per l'Amministrazione condivisa dei beni comuni? - Labsus](#)

⁹⁵ Cfr. G. ARENA, *Cosa sono e come funzionano i patti per la cura dei beni comuni*, in *Labsus.it*, 2016, reperibile al link [Cosa sono e come funzionano i patti per la cura dei beni comuni - Labsus](#).

interessati fornendo prescrizioni ed assistenza”. Analogamente, all’art. 190 è disciplinato l’istituto del c.d. «baratto amministrativo», che stabilisce la facoltà in capo agli enti locali di stipulare appositi contratti di partenariato sociale per lo svolgimento di determinate tipologie di attività⁹⁶ promosse e realizzate dai cittadini, come singoli o in forma associata, su uno specifico ambito territoriale. Tale disciplina è stata in larga parte trasposta, con la medesima numerazione, nel novellato Codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. n. 36 del 2023.

A breve distanza dalla normativa del 2016, un ulteriore intervento atto a rafforzare la portata ordinamentale della sussidiarietà orizzontale si sostanzia nell’adozione del Codice del Terzo settore, con d.lgs. n. 117 del 2017. Il nuovo testo, oltre a recare esplicito richiamo al citato principio nelle norme introduttive (in particolare, nel richiamo al valore e alla funzione svolta dagli enti del Terzo settore, all’articolo 2, nella definizione stessa di enti del Terzo settore, all’articolo 4, nonché all’elenco, non esaustivo, delle attività di interesse generale perseguite dagli stessi, all’articolo 5), istituisce altresì alcuni istituti giuridici precipuamente riconducibili al paradigma sussidiario. Nella fattispecie, si tratta della co-programmazione (finalizzata a individuare i bisogni da soddisfare, gli interventi da realizzare nonché le relative modalità), della co-progettazione (preordinata alla definizione, ed eventualmente alla realizzazione, di specifici progetti o interventi volti a soddisfare i bisogni enucleati in fase di co-programmazione) e dell’accreditamento, le cui procedure sono puntualmente disciplinate dall’articolo 55⁹⁷.

Tali istituti rappresentano un esempio di procedimentalizzazione della sussidiarietà orizzontale, come suffragato ampiamente dalla giurisprudenza costituzionale (con la sentenza n. 185 del 12 ottobre 2018 e, specialmente, con la sentenza n. 131 del 26 giugno 2020), il cui contenuto è oggetto di un successivo recepimento nel nuovo Codice di cui al d.lgs. n. 36 del 2023, il quale ne fa esplicita menzione al novellato articolo 6. Anche in questo caso, per una disamina approfondita della normativa sul Terzo settore, si rinvia al capitolo successivo della trattazione.

1.5 Il principio di sussidiarietà negli ordinamenti europei

⁹⁶ Sono casistiche ben individuate dalla norma: “I contratti possono riguardare la pulizia, la manutenzione, l’abbellimento di aree verdi, piazze o strade, ovvero la loro valorizzazione mediante iniziative culturali di vario genere, interventi di decoro urbano, di recupero e riuso con finalità di interesse generale, di aree e beni immobili inutilizzati [...]”.

⁹⁷ Cfr. G. MULAZZANI, *L’attualità del principio di sussidiarietà*, in *Federalismi.it*, op. cit., p. 141.

Volgendo lo sguardo, in chiave comparatistica, agli altri ordinamenti nell'ambito dello spazio giuridico europeo, un primo aspetto che risalta è la generale assenza, nelle rispettive Carte fondamentali, di richiami espliciti alla sussidiarietà nella sua accezione in senso orizzontale. Ciò, significativamente, si rileva sia nei testi risalenti all'immediato Dopoguerra, sia nelle Costituzioni promulgate negli anni Settanta al termine delle dittature militari, sia ancora nelle Costituzioni dei paesi ex-comunisti dell'Europa centro-orientale, a riprova di quanto tale concetto sia tuttora oggetto di elaborazione.

Unica, significativa eccezione è rappresentata dalla Costituzione della Repubblica di Polonia del 1997, la quale colloca la sussidiarietà tra i diritti fondamentali dello Stato⁹⁸. In particolare, è il Preambolo della Costituzione polacca a recare espressa menzione del principio in esame, senza ulteriore aggettivazione o connotazione, sì da ricomprendere ambedue le accezioni esaminate (quella orizzontale come quella verticale). Così, infatti, recita il relativo testo: “Noi Popolo Polacco – tutti i cittadini della Repubblica (...) approviamo questa Costituzione della Repubblica Polacca quale diritto fondamentale per lo stato, fondato sul rispetto della libertà e della giustizia, sulla collaborazione delle autorità, sul dialogo sociale nonché sul principio di sussidiarietà al fine di consolidare i diritti dei cittadini e delle loro comunità). Facciamo appello a tutti coloro che applicheranno detta Costituzione per il bene della Terza Repubblica, affinché si adoperino a ciò avendo cura di rispettare la naturale dignità dell'uomo, i suoi diritti alla libertà e il dovere di solidarietà con gli altri e perché considerino il rispetto di tali principi quale fondamento intangibile della Repubblica Polacca”.

Giova, al riguardo, evidenziare come la matrice di stampo cattolico, che caratterizza spiccatamente il tessuto sociopolitico polacco, rivesta un ruolo rilevante alla base di una simile previsione normativa, considerando le citate letture in merito alla sussidiarietà orizzontale ascrivibili alla dottrina sociale della Chiesa. Lo stesso, del resto, si è riscontrato in Italia, dove è proprio la componente cattolica democratica a propiziare, in seno all'Assemblea costituente, la positivizzazione del principio nella Carta fondamentale (pur, in quella fase, senza riscuotere successo), e dove la medesima matrice incide in misura rilevante nel dibattito connesso alla revisione del testo costituzionale.

Orbene, il contenuto del principio di sussidiarietà non viene puntualmente definito nel prosieguo dell'articolato costituzionale, né tantomeno viene approfondita la definizione di tale concetto in occasione del dibattito in seno alla Commissione Costituzionale del Sejm, l'Assemblea nazionale polacca (sebbene non manchino numerosi richiami al principio, da parte delle diverse forze politiche

⁹⁸ Si veda F. LONGCHAMPS DE BÉRIER, *Democrazia e sussidiarietà – il principio di sussidiarietà nella Polonia democratica*, Relazione tenuta al convegno “Democrazia e sussidiarietà” organizzato dall'Università LUISS di Roma, 22 giugno 2007, pubblicato su *Astrid Rivista online*, p. 2, reperibile al link [Microsoft Word - LONGCHAMPS Suss e Dem Polonia.doc](#).

rappresentate)⁹⁹. Di talché, la precisazione della portata del principio stesso viene demandata alla Corte Costituzionale, la quale individua una serie di ambiti cui ricondurre l'applicabilità della sussidiarietà, rappresentando esso un elemento corroborante per la verifica di conformità costituzionale degli atti sottoposti al sindacato della Corte.

Anche in questo caso, rileva anzitutto la declinazione in senso verticale, con un richiamo al principio di autonomia territoriale (di cui all'articolo 16, comma 2 della Costituzione polacca) e, di riflesso, al decentramento dell'apparato amministrativo statale¹⁰⁰. Nondimeno, alcuni pronunciamenti della Corte stessa si soffermano sull'accezione orizzontale del principio, specialmente con riferimento agli ambiti delle organizzazioni di pubblica utilità ovvero ai compiti di assistenza sociale. Al riguardo, la giurisprudenza costituzionale polacca supera un precedente orientamento tendente a garantire i diritti individuali e a limitare, per converso, quelli delle organizzazioni e dei corpi intermedi (come riflesso delle dinamiche patologiche ascrivibili al passato regime comunista). Vengono, infatti, riconosciute adeguate garanzie, ad esempio, per le imprese sociali impegnate nel settore della disabilità, proprio sulla scorta del principio di sussidiarietà¹⁰¹.

Proseguendo l'analisi in chiave comparatistica, ulteriori richiami espliciti alla sussidiarietà in fonti di rango costituzionale sono riscontrabili nelle Carte fondamentali della Francia, del Portogallo e della Germania. In tutti questi casi, tuttavia, risalta nitidamente l'accezione in senso verticale data dal legislatore costituente, sia pure con diverse connotazioni (e seppure la sussidiarietà orizzontale trovi comunque una legittimazione nel rispettivo quadro ordinamentale).

La Costituzione francese richiama esplicitamente la disciplina euro-unitaria in materia di sussidiarietà, sulla base dell'articolo 5, comma 3 del T.U.E. nonché del correlato protocollo n. 2. L'articolo 88-6, infatti, collocato non a caso nel titolo XV rubricato "Dell'Unione europea", ripropone le puntuali previsioni del diritto UE, riportando come segue: "L'Assemblea nazionale o il Senato possono esprimere un parere motivato sulla conformità di un progetto d'atto legislativo europeo al principio di sussidiarietà. Il parere è inviato dal Presidente dell'assemblea chiamata ad esprimersi ai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea. Ne viene informato il Governo. Ogni assemblea può presentare ricorso dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea

⁹⁹ Cfr. P. WINCZOREK, *Il principio di sussidiarietà nelle discussioni di sistema della Commissione Costituzionale dell'Assemblea Nazionale*, in *Sussidiarietà*, D. MILCZAREK (a cura di), Varsavia, Centro Europeo dell'Università di Varsavia, 1998, pp. 127-135.

¹⁰⁰ Significativo è altresì il richiamo all'articolo 163 della Costituzione polacca, in base al quale "l'ente autonomo territoriale attua quei compiti pubblici non demandati dalla Costituzione o dalle leggi agli organi di altri pubblici poteri"; notevoli sono le assonanze con il criterio di prossimità di cui all'articolo 118, comma 1 della Costituzione italiana.

¹⁰¹ Cfr. F. LONGCHAMPS DE BÉRIER, *Democrazia e sussidiarietà – il principio di sussidiarietà nella Polonia democratica*, op. cit. p. 7.

contro un atto legislativo europeo per violazione del principio di sussidiarietà. Tale ricorso è trasmesso alla Corte di giustizia dell'Unione europea dal Governo”.

La disposizione costituzionale francese mira, dunque, a ribadire quanto già dettato dalla normativa europea, asseverando il particolare iter procedurale previsto per l'azione di scrutinio, da parte delle assemblee parlamentari nazionali, circa il rispetto dell'articolo 5 del T.U.E. da parte degli atti normativi europei. Cionondimeno, gli articoli 2-4 di cui al titolo I (“Della Sovranità”), nel veicolare il principio pluralistico, offrono una base ulteriore per affermare la piena cittadinanza del principio sussidiario nell'ordinamento giuridico d'Oltralpe, financo nella sua accezione orizzontale (ancorché senza la medesima portata dispositiva garantita in Italia dalla positivizzazione in Costituzione della relativa fattispecie), dando così luogo a successive implementazioni del principio stesso. Come si vedrà nei capitoli successivi, in questo senso, un ruolo rilevante va ascritto alle autonomie locali.

Per quanto concerne la Costituzione portoghese, i riferimenti alla sussidiarietà sono contenuti negli articoli 6 e 7, i quali ne declinano il contenuto in un'accezione marcatamente verticale¹⁰².

Nel primo articolo, dedicato alla disciplina sui rapporti tra i livelli di governo, è stabilito che “lo Stato è unitario e rispetta nella sua organizzazione e nel suo funzionamento il regime autonomico insulare e i principi di sussidiarietà, di autonomia delle autarchie locali e di decentramento democratico dell'amministrazione pubblica”. Nella sua formulazione, risalta una certa assonanza con l'articolo 5 della Costituzione italiana, specialmente nel richiamo all'unità nazionale, alle autonomie locali e al decentramento amministrativo. Parimenti, risalta il richiamo esplicito al principio sussidiario, il quale, tuttavia, per la sua collocazione e per l'annessa interpretazione strutturale e teleologica, appare riconducibile a una lettura in senso verticale.

Il secondo articolo citato, dedicato alla disciplina delle relazioni internazionali, al sesto comma recita quanto segue: “Il Portogallo, in condizioni di reciprocità, nel rispetto dei principi fondamentali dello Stato di diritto democratico e del principio di sussidiarietà e con l'obiettivo di realizzare la coesione economica, sociale e territoriale, di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia e la definizione e l'esecuzione di una politica estera, di sicurezza e di difesa comuni, può convenire sull'esercizio in comune, in cooperazione o da parte delle istituzioni dell'Unione dei poteri necessari alla costruzione e al rafforzamento dell'Unione europea”. In questo caso, a risaltare è l'assonanza con il citato articolo 88-6 della Costituzione francese, essendo esso ricollegato direttamente al dettato dell'articolo 5 del T.U.E.

¹⁰² Cfr. M. SALEIRA D'OLIVEIRA MARTINS, *Democrazia e sussidiarietà. Esperienze, problemi e prospettive. Il caso portoghese*, in *Astrid Rivista online*, 2007, pp. 9 ss.

Con riferimento, da ultimo, all'ordinamento tedesco, l'unico esplicito richiamo al principio di sussidiarietà nell'articolato costituzionale del *Grundgesetz* è ascrivibile alla riforma costituzionale recata dalla legge di modifica n. 2086 del 1992, la quale emenda l'articolo 23 GG in concomitanza con l'adozione del Trattato di Maastricht¹⁰³. Anche in questo caso, chiara è l'accezione del principio in senso verticale e la riconducibilità della ratio della norma all'attuazione del diritto euro-unitario, come si può evincere sin dalla rubrica dell'articolo, ossia "Unione europea – Protezione dei diritti fondamentali – principio di sussidiarietà". La norma, al primo comma, dispone nel dettaglio quanto segue: "Per la realizzazione di un'Europa unita la Repubblica Federale di Germania collabora allo sviluppo dell'Unione Europea che è fedele ai principi federativi, sociali, dello Stato di diritto e democratico nonché al principio di sussidiarietà e che garantisce una tutela dei diritti fondamentali sostanzialmente paragonabile a quella della presente Legge fondamentale [...]". Un ulteriore riferimento, stavolta implicito, alla sussidiarietà (sempre in un'accezione verticale) è rinvenibile nell'articolo 72 GG, come emendato dalla legge di modifica 3146 del 1994, il quale, nel disciplinare la competenza legislativa concorrente tra Federazione e Länder, stabilisce al secondo comma che "nelle materie di cui all'articolo 74 comma 1, [...], la Federazione ha il diritto di legiferare, quando e nella misura in cui la realizzazione di equivalenti condizioni di vita nel territorio federale o la tutela dell'unità giuridica o economica nell'interesse dello Stato nel suo complesso rendano necessaria una disciplina legislativa federale".

Nondimeno, occorre evidenziare come la sussidiarietà, nella sua accezione orizzontale, sebbene non citata nel testo fondamentale in sede di Convenzione Costituzionale del 1948, da sempre sia considerata dalla dottrina come un principio assodato, ancorché non scritto, del diritto costituzionale tedesco (e, del resto, la stessa Corte costituzionale tedesca lo qualifica come principio di rango costituzionale da tempo risalente¹⁰⁴). La base giuridica a esso sottesa risulta ascrivibile in primis all'assetto federale, con un richiamo alle teorie federaliste e all'articolazione elaborata, a partire da von Humboldt, in merito al criterio di sovranità, in rapporto sia ai vari livelli di governo che alla società civile. Altrettanto rilevante è il ruolo del *Sozialstaat*, come delineato in particolare dai principi dell'intangibilità e del libero sviluppo della personalità, sanciti rispettivamente dall'art. 1.1 e 2.1 della Legge fondamentale. Il principio federalista e lo Stato sociale, pertanto, rappresentano i capisaldi alla

¹⁰³ Cfr. E. BLASI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nelle culture giuridiche tedesca e italiana dopo la riforma del Titolo V*, in *Labsus.it*, 2010, p. 12.

¹⁰⁴ Cfr. *BundesVerfassungsgericht*, sentenza n. 253 del 1958.

radice della sussidiarietà orizzontale tedesca, atta a corroborare la coesione e a ridurre la conflittualità sociale all'interno del sistema democratico-liberale¹⁰⁵.

Uno spazio ulteriore per la disciplina in materia di sussidiarietà orizzontale si ravvisa nell'ordinamento dei livelli federali e locali, a partire dai rispettivi regolamenti (o *Gemeindeordnungen*). In particolare, merita un richiamo l'articolo 100, comma 3 del GO di Brandeburgo, in base al quale "il Comune deve operare, nell'interesse della economicità della gestione, affinché agli operatori privati siano affidate le attività che questi possano svolgere a costi identici o più bassi e con garanzia di qualità ed affidabilità almeno identiche, in quanto ciò sia compatibile con il pubblico interesse", ponendo dei criteri (basati su costo e qualità) per l'affidamento, in via preferenziale, a favore dei soggetti privati. Analogamente, l'articolo 85, comma 1, n. 3 del GO della Renania-Palatinato stabilisce che i Comuni sono legittimati a perseguire direttamente la gestione di servizi di interesse generale, "solo se il fine pubblico non è o non può essere conseguito altrettanto bene e in condizioni di pari efficienza economica da un soggetto privato", con ciò rimarcando la preferenza accordata dall'ordinamento verso l'azione di questi ultimi. Per converso, il soggetto pubblico locale può attivarsi solamente a fronte della dimostrazione di una maggiore efficacia, efficienza ed economicità della propria azione rispetto a quella dei privati, sì da corroborare una lettura «rafforzata» del principio sussidiario, atta a ravvisare un dovere di astensione in assenza delle condizioni ivi richiamate (con diverse affinità con le citate letture in senso liberale della sussidiarietà orizzontale, emerse nel dibattito parlamentare e dottrinale italiano in occasione della riforma del Titolo V)¹⁰⁶.

Altri ordinamenti, pur non recando specifiche disposizioni costituzionali richiamanti il principio in esame, nondimeno contengono, nella complessiva intelaiatura delle norme fondamentali, una base giuridica atta a suffragare il paradigma sussidiario.

È il caso, in particolare, dell'ordinamento spagnolo, nel quale, come si vedrà nel prosieguo, la sussidiarietà acquisisce un rilievo significativo, anche nella sua accezione in senso orizzontale¹⁰⁷. La Costituzione, promulgata nel 1978 e oggetto di limitate modifiche, non prende in esame la diminuzione dell'intervento statale, ovvero il rafforzamento della società civile rispetto allo Stato. Viceversa, essa riconosce il ruolo centrale dello Stato sociale, così pure risalta l'importanza delle

¹⁰⁵ In questo senso, v. P. RIDOLA, *Il principio di sussidiarietà nell'ordinamento federale tedesco*; in A. CERVATI, S. PANUNZIO, P. RIDOLA, *Studi sulla riforma costituzionale*, op.cit., p. 210.

¹⁰⁶ Cfr. E. BLASI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nelle culture giuridiche tedesca e italiana dopo la riforma del Titolo V*, in *Labsus.it*, op. cit., p. 12.

¹⁰⁷ In questo senso, si veda F. BALAGUER CALLEJÓN, *Il principio di sussidiarietà nella costituzione spagnola e negli statuti di autonomia, nella prospettiva europea*, in *Amministrazione in Cammino Rivista online*, 2010, pp. 7 ss.

autonomie locali, nel modello di Stato *autonómico*. Orbene, proprio dai principi fondamentali enucleati nella Carta è possibile ricavare i riferimenti normativi atti a dare implicita copertura alla sussidiarietà orizzontale.

Ciò si riscontra a partire dall'articolo 1.1, nel Preambolo della Costituzione, il quale riassume i valori fondamentali del suddetto ordinamento, sancendo che “la Spagna è uno Stato sociale e democratico di diritto, che afferma come valori supremi del suo ordinamento giuridico la libertà, la giustizia, l'uguaglianza e il pluralismo politico”; il richiamo al pluralismo rappresenta una valvola di apertura del sistema, volto a valorizzare l'attivazione delle risorse provenienti dalla dimensione civica.

Il modello dello Stato sociale è richiamato dall'articolo 9.2, il quale presenta rilevanti assonanze con l'articolo 3 della Costituzione italiana, disponendo come segue: “Spetta ai poteri pubblici creare le condizioni affinché la libertà e l'uguaglianza dell'individuo e dei gruppi di cui esso fa parte siano reali ed effettive, nonché eliminare gli ostacoli che impediscano o rendano difficile il loro pieno godimento e agevolare la partecipazione di tutti i cittadini alla vita politica, economica, culturale e sociale”. Nel sancire, di fatto, il primato della politica sull'economia, tale norma richiama la necessità di favorire, da parte dei pubblici poteri, la partecipazione civica, sì da declinare un modello alternativo rispetto alla dicotomia tra Stato e soggetti privati¹⁰⁸. Le varie manifestazioni dello Stato sociale, dunque, lasciano spazio all'estrinsecazione di tecniche sussidiarie atte al coinvolgimento dei cittadini; nondimeno, resta associata la titolarità, in ultima istanza, ai soggetti pubblici della responsabilità di implementare, di volta in volta, le plurime declinazioni dello Stato sociale.

Altrettanto rilevante è la declinazione del modello di Stato *autonómico*, ricavabile all'articolo 2, il quale afferma quanto segue: “La Costituzione si fonda sull'unità indissolubile della Nazione spagnola, patria comune e indivisibile di tutti gli spagnoli, riconosce e garantisce il diritto all'autonomia delle nazionalità e delle regioni che la compongono, nonché la solidarietà fra tutte queste”. Ancor più dell'articolo 5 della Costituzione italiana, la citata norma delinea un preciso modello di Stato regionale, qualificando peculiarmente la tutela delle autonomie regionali. Il precipitato di tale disposizione si ravvisa nel raccordo tra la Costituzione spagnola e gli Statuti delle Comunità autonome, cui sono demandate numerose e rilevanti competenze, molte delle quali sono strettamente collegate all'attuazione dello Stato sociale.

Orbene, alcuni Statuti di autonomia, riformati negli anni Duemila, pongono in risalto la relazione sussistente tra *Stato autonómico* e sussidiarietà orizzontale, avvalorando l'orientamento della

¹⁰⁸ In questo senso si esprime J. Jiménez Campo, come si evince in J. JIMÉNEZ CAMPO, voce «*Estado social y democrático de Derecho*» in J.J. GONZÁLEZ ENCINAR (a cura di), *Diccionario del sistema político español*, Madrid, Akal Editor 1984, p. 279.

disciplina statutaria verso la positivizzazione della nozione di sussidiarietà e l'adozione di tecniche sussidiarie nell'esercizio di competenze di carattere sociale. È il caso, in particolare, dello Statuto della Catalogna, il cui Preambolo afferma che “i poteri pubblici sono al servizio dell'interesse generale e dei diritti della cittadinanza, nel rispetto del principio di sussidiarietà”; pur senza la medesima portata ascrivibile all'articolo 118, ultimo comma della Costituzione italiana, tale norma rappresenta una base giuridica cui far riferimento nella concreta implementazione del principio sussidiario da parte delle autonomie locali (con particolare riferimento all'esperienza di Barcellona, di cui si dirà nel prosieguo¹⁰⁹). Altrettanto rilevante è la norma di cui all'articolo 10, comma 1 dello Statuto dell'Andalusia, in base al quale “la Comunità autonoma dell'Andalusia promuoverà le condizioni necessarie affinché la libertà e l'uguaglianza dell'individuo e dei gruppi in cui questo si integra siano reali ed effettive; rimuoverà gli ostacoli che impediscono o ostacolano il pieno sviluppo di queste e migliorerà la qualità della democrazia agevolando la partecipazione di tutti gli andalusi alla vita politica, economica, culturale e sociale. A tale scopo, adotterà tutte le misure di azione positiva che si rendano necessarie”.

Da quanto sopra esposto, si evince chiaramente come la vigenza e il progressivo strutturarsi del principio di sussidiarietà orizzontale, nell'ambito dell'ordinamento costituzionale spagnolo, sia indissolubilmente correlata all'evoluzione dello Stato *autonómico*, pur tuttavia tenendo fermo “il presupposto della responsabilità ultima dei poteri pubblici nella strutturazione dello Stato sociale”¹¹⁰.

¹⁰⁹ V. *infra*, pp. 125 ss e pp. 175 ss.

¹¹⁰ Cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, *Il principio di sussidiarietà nella costituzione spagnola e negli statuti di autonomia, nella prospettiva europea*, op. cit., pp. 30 ss.

CAPITOLO 2

IL MODELLO DELL'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA,

NELLE AUTONOMIE LOCALI E NEGLI ULTERIORI LIVELLI DI GOVERNO

SOMMARIO: 2.1. L'inquadramento generale dell'amministrazione condivisa. 2.1.1 L'elaborazione teorica dell'amministrazione condivisa come modello amministrativo. 2.1.2 La qualificazione giuridica del nuovo modello amministrativo. 2.1.3 Le fonti costituzionali dell'amministrazione condivisa. 2.1.4 L'amministrazione condivisa nella disciplina regionale. 2.1.5 Le autonomie locali quali sede di elezione dell'amministrazione condivisa. 2.2. La disciplina dei patti di collaborazione. 2.2.1 L'inquadramento dell'istituto. 2.2.2 La qualificazione giuridica dei patti di collaborazione. 2.2.3 I regolamenti comunali per la collaborazione civica. La genesi e l'esperienza del Comune di Bologna. 2.2.4 Il contenuto dei regolamenti secondo il prototipo elaborato da Labsus. 2.2.5 La diffusione su vasta scala dei regolamenti per la collaborazione civica. 2.2.6 Alcuni esempi di regolamentazione nei Comuni. 2.2.7 I patti di collaborazione negli altri livelli di governo. 2.3 La co-programmazione e la co-progettazione. 2.3.1 L'inquadramento giuridico degli istituti. 2.3.2 L'articolazione dei procedimenti e l'attuazione normativa nei livelli di governo. 2.4 Le ulteriori declinazioni dell'amministrazione condivisa. 2.5 Le principali esperienze di amministrazione condivisa negli altri ordinamenti europei.

2.1. L'inquadramento generale dell'amministrazione condivisa

2.1.1 L'elaborazione teorica dell'amministrazione condivisa come modello amministrativo

Dall'esame sin qui condotto del principio di sussidiarietà orizzontale, si staglia, come si è detto, un paradigma atto a definire in termini del tutto innovativi i rapporti tra i soggetti privati e i soggetti pubblici, distinto dal risalente e consolidato modello bipolare. Trattasi, per l'appunto, del paradigma sussidiario, il quale delinea una diversa relazione tra le suddette polarità, fondata non sull'alterità, sull'esercizio di potere del soggetto pubblico su quello privato e, di riflesso, sulle

garanzie accordate a quest'ultimo a protezione dei propri diritti soggettivi e interessi legittimi, bensì sulla collaborazione in chiave paritetica per perseguire un fine condiviso di interesse generale.

Orbene, dalla definizione del paradigma sussidiario consegue, di risulta, la declinazione di un modello altrettanto innovativo cui improntare l'azione amministrativa e l'esercizio concreto dei pubblici poteri. È la dottrina, in primis, a enucleare un simile modello, prendendo le mosse dall'elaborazione teorica condotta da Gregorio Arena, a partire dagli anni Novanta. In concomitanza con la promulgazione della legge n. 59 del 1997, nonché con l'avvio del dibattito in seno alla Commissione bicamerale, è proprio un saggio di quest'ultimo, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, a delineare, per la prima volta, un modello amministrativo atto a dare piena attuazione al principio di sussidiarietà orizzontale¹¹¹.

Tale lettura si può collocare a pieno titolo nel contesto di una crescente valorizzazione dell'apporto partecipativo dei privati, via via consolidatosi negli ultimi due decenni del Novecento, nell'ottica di una maggiore legittimazione delle istituzioni pubbliche. Nondimeno, la denominazione scelta per il modello in esame, del tutto inedita tanto nell'ordinamento nazionale quanto in quello europeo, è volta a segnare una distinzione (non solo nominale, ma anche sostanziale) rispetto ad altri istituti solo parzialmente affini. In particolare, esso si differenzia dalle forme di partecipazione emerse nell'ambito degli enti locali (sin dall'istituzionalizzazione delle circoscrizioni di decentramento, con la legge n. 278 del 1976, quindi con la legge n. 142 del 1990¹¹²), dagli strumenti di democrazia diffusa e partecipativa, anch'essi emersi principalmente in ambito comunale (sebbene ne condivida la matrice collaborativa e possa, come si vedrà nel prosieguo, concorrere con questi alla definizione di un nuovo assetto istituzionale di stampo «deliberativo»¹¹³), nonché dalla partecipazione al procedimento amministrativo disciplinata dalla legge n. 241 del 1990¹¹⁴.

L'amministrazione condivisa, come emerge dallo scritto citato, è definita dall'autore come un nuovo modello “fondato sulla collaborazione fra amministrazione e cittadini, che si ritiene possa consentire una soluzione dei problemi di interesse generale migliore dei modelli attualmente operanti, basati sulla separazione più o meno netta fra amministrazione e amministrati”. Esso, in particolare, è basato “in primo luogo, sull'ipotesi che allo stadio attuale di sviluppo della società italiana esistano i presupposti per impostare il rapporto fra amministrazione e cittadini in modo tale che questi ultimi

¹¹¹ Si veda, in questo senso, G. ARENA, *L'amministrazione condivisa 18 anni dopo. Un'utopia realizzata*, in *Labsus.it*, 2015, reperibile al link [L'amministrazione condivisa 18 anni dopo. Un'utopia realizzata - Labsus](#).

¹¹² Cfr. L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, a cura di C. TUBERTINI, op. cit. p. 83.

¹¹³ V. *infra*, cap. 5, par. 2.

¹¹⁴ Sulle affinità e le differenze con tali istituti, si fa rinvio al quarto capitolo della trattazione, a ciò principalmente dedicato.

escano dal ruolo passivo di amministrati per diventare co-amministratori, soggetti attivi che, integrando le risorse di cui sono portatori con quelle di cui è dotata l'amministrazione, si assumono una parte di responsabilità nel risolvere problemi di interesse generale"¹¹⁵, segnando così un notevole scarto rispetto alla dicotomia (fin lì imperante) tra soggetti attivi (individuati come amministratori) e soggetti passivi (relegati al ruolo di amministrati).

In seconda battuta, si presuppone che i funzionari amministrativi siano ben predisposti a implementare un simile modello, purché adeguatamente formati e motivati, rifuggendo la supposta ritrosia di costoro a discostarsi dal modello tradizionale "impernato sulla separazione e sul reciproco sospetto". Parimenti, si ritiene che ciò consenta, finalmente, di "inquadrare all'interno di una nuova griglia teorica una serie di esperienze e istituti giuridici presenti nel nostro sistema amministrativo, ma (allora) privi di uno status teorico adeguato"¹¹⁶ alla luce della presenza di esperienze, basate sulla reciproca cooperazione tra soggetti privati e pubblici, allora percepite come anomale, spesso prive di adeguata copertura giuridica.

Il perno fondamentale della riflessione dottrinale ivi enucleata poggia sulla valorizzazione del ruolo dei cittadini, intesi in senso lato, secondo un concetto di «cittadinanza amministrativa» volto a indicare la specifica attinenza al rapporto con i pubblici poteri. Trattasi di una nozione già delineata, per sommi capi, nella disamina della fattispecie di cui all'articolo 118, comma 4 Cost.¹¹⁷; essa, in particolare, se da un lato espande la sfera tradizionale dei diritti di cittadinanza, dall'altro "si affianca ad essa costituendo una sfera autonoma di libertà", atta a includere tanto i cittadini italiani quanto i cittadini di altri Stati¹¹⁸. Tale lettura poggia su un ripensamento globale, in virtù del quale l'intervento del cittadino non si limita più alle sole dinamiche elettorali, bensì involge la partecipazione all'esercizio dei poteri pubblici, e in particolar modo del potere amministrativo, secondo una visione che enfatizza il carattere democratico insito nell'attività amministrativa¹¹⁹.

Orbene, i cittadini così individuati rappresentano non più la controparte passiva dell'azione delle amministrazioni pubbliche, bensì una risorsa imprescindibile per il perseguimento stesso dell'attività amministrativa. Implementando appieno la *ratio* del paradigma sussidiario, infatti, essi da un lato si

¹¹⁵ Cfr. G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 117-118 del 1997, p. 29.

¹¹⁶ *Ibidem*.

¹¹⁷ V. *supra*, p. 34.

¹¹⁸ Cfr. AA.VV., *Il principio di sussidiarietà orizzontale e le sue applicazioni: un nuovo modo di amministrare*, op. cit. p. 34.

¹¹⁹ In particolare, ciò è ben riassunto dal concetto di «demarchia», o democrazia nell'amministrazione, elaborato da Feliciano Benvenuti; cfr. F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, Marsilio, 1994, pp. 14 ss., ove si riconosce ai cittadini il potere di partecipare "all'esercizio di quelle funzioni che tradizionalmente costituiscono un monopolio del potere pubblico, sì da rendere gli stessi parte di un rapporto paritario con il sistema pubblico".

fanno portatori di bisogni ed esigenze, riconducibili a un interesse generale della collettività meritevole, in quanto tale, di essere soddisfatto da parte dei soggetti pubblici. Dall'altro, tuttavia, essi non si limitano ad addurre nuovi bisogni, facendosi a loro volta soggetto propulsore del soddisfacimento di simili interessi, ossia apportando risorse variamente qualificabili (economiche, strumentali, umane, cognitive), che dal modello di amministrazione tradizionale venivano del tutto ignorate, quando non ostacolate. Dal canto suo, come si è visto, l'amministrazione non si limita alla mera accettazione dell'intervento dei privati, essendo chiamata ad apportare a sua volta un contributo sostanziale, in termini di risorse finanziarie, umane e strumentali, senza cui non sarebbe neppure possibile configurare il modello *de qua*. Ne scaturisce, pertanto, una collaborazione reciproca tra le parti, all'insegna del perseguimento di un interesse generale comune a entrambe¹²⁰.

Del resto, nel modello in esame, strettamente correlato alla sussidiarietà è proprio il concetto di collaborazione, in condizioni paritetiche, tra cittadini e amministrazione. Esso assurge a principio autonomo nell'ordinamento giuridico, sancito da ultimo dall'articolo 1, comma 2-bis della legge n. 241 del 1990, come novellato dalla legge n. 120 del 2020, ove si dispone che "i rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione sono improntati ai principi della collaborazione e della buona fede". Ancorché tale principio sia richiamato con riferimento alla disciplina procedimentale in generale, esso trova una piena realizzazione nella declinazione del paradigma sussidiario, dando luogo a quella che autorevole dottrina definisce una «collaborazione sussidiante»¹²¹.

Nel declinare la suddetta collaborazione, occorre precisare che essa non mette affatto in discussione la titolarità delle funzioni in capo ai vari livelli di governo, bensì configura una diversa modalità di svolgimento delle medesime. Ciò è suffragato, in particolare, dall'esegesi dell'articolo 3, comma 5 del T.U.E.L. inerente all'autonoma iniziativa dei cittadini nell'ambito precipuo delle autonomie locali. Al riguardo, giova annotare lo slittamento semantico presente nella disposizione, dalle «funzioni», che, in quanto tali, restano attribuite esclusivamente agli enti locali, alle «attività» che invece, nel sostanziale svolgimento delle funzioni stesse, possono essere attuate altresì tramite l'iniziativa dei privati; pertanto, non è la funzione in sé a essere demandata ai cittadini, bensì l'implementazione della stessa. Di talché, si può concludere a buon diritto che l'amministrazione condivisa prospetti il reperimento di risorse ulteriori, scaturenti dalla partecipazione dei cittadini, per

¹²⁰ Cfr. G. ARENA, *Il welfare di comunità*, in G. ARENA, C. IAIONE (a cura di), *L'Italia dei beni comuni*, Roma, Carocci, 2012, pp. 100-104.

¹²¹ In questo senso si esprime, in particolare, Daniele Donati; cfr. D. DONATI, *Le città collaborative: forme, garanzie e limiti delle relazioni orizzontali*, in *Ist. fed.*, 2019, pp. 964-968.

svolgere al meglio le funzioni di cui è (e rimane) titolare, non configurando in alcun modo una forma di esternalizzazione delle medesime¹²².

Un'ulteriore caratteristica peculiare dell'amministrazione condivisa consiste nella molteplicità, astrattamente senza limiti, di possibili output scaturenti dalla combinazione tra gli input apportati dai soggetti pubblici e quelli apportati dai soggetti privati, nella rispettiva pluralità. Mentre, infatti, la maggior parte degli istituti afferenti al modello amministrativo tradizionale ha una, e una sola, modalità di estrinsecarsi, viceversa l'amministrazione condivisa può di volta in volta assumere connotazioni ed esiti diversi a seconda sia dell'attore pubblico implicato, sia dell'apporto addotto dai cittadini coinvolti¹²³. Nel primo caso, ciò ben si evince dacché ciascuno dei quasi ottomila Comuni, delle oltre cento tra Province e Città Metropolitane, nonché degli ulteriori livelli di governo potrebbe dare una propria interpretazione su come favorire l'autonoma iniziativa privata, sia in virtù del principio costituzionale di differenziazione, sia dovendo scontare il fatto di non avere tutti lo stesso livello di risorse disponibili (in termini finanziari, strumentali o anche solo di efficienza burocratica del proprio personale). Dal canto loro, i privati per definizione articolano il proprio contributo in maniera diversa a seconda delle rispettive sensibilità e disponibilità, nonché dei caratteri della loro soggettività (ossia se trattasi di singoli individui, di gruppi informali occasionalmente formatisi attorno a un comune obiettivo, ovvero di associazioni strutturate).

Tutto ciò corrobora la natura prettamente relazionale del modello amministrativo in esame, essendo la relazione, del tutto paritaria, tra i vari protagonisti pubblici e privati l'elemento al contempo genetico e caratterizzante del modello stesso, dove ciascuno mette in comune le proprie risorse e capacità, in vista di un obiettivo comune, e così facendo dà luogo a relazioni reciprocamente arricchenti. Alla natura relazionale si associa il legame inscindibile con il principio pluralista, sancito dall'articolo 2 della Costituzione. Si osserva, infatti, che "l'essenza del pluralismo consiste nel trarre il massimo vantaggio dalla varietà, considerandola un'opportunità e sapendo che non ci può essere una soluzione valida per tutti i problemi; questo vale anche per il modello dell'amministrazione condivisa, che è solo una delle soluzioni possibili, non certo l'unica"¹²⁴.

Dalla disamina fin qui delineata emergono alcune conseguenze rilevanti. In primo luogo, la spontanea attivazione dei cittadini, oltre ad arrecare un vantaggio tangibile per la collettività (in termini di perseguimento di uno specifico interesse comune), al contempo dà luogo all'attivazione di reti relazionali complesse, nonché di occasioni inedite di socialità, creando altresì un valore pubblico

¹²² Cfr. F. GIGLIONI, *Forme e strumenti dell'amministrazione condivisa*, in G. ARENA, M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Trento, Quaderni dell'Università di Trento, n. 62 del 2022, p. 78.

¹²³ AA.VV., *Il principio di sussidiarietà orizzontale e le sue applicazioni: un nuovo modo di amministrare*, op. cit. p. 21.

¹²⁴ Cfr. G. ARENA, *L'amministrazione condivisa 18 anni dopo. Un'utopia realizzata*, op. cit., p. 2.

aggiunto che altrimenti resterebbe inespresso. In altri termini, l'iniziativa dei privati, oltre ad accrescerne l'autonomia, al contempo rappresenta di per sé un valore, facilitando il pieno sviluppo della persona umana attraverso l'estrinsecazione della collaborazione tra cittadini e amministrazione, nonché tra cittadini e cittadini. Di talché, la collaborazione sussidiante di cui si è detto sopra rappresenta non soltanto lo strumento con cui realizzare un interesse generale, ma altresì assurge *ex se* a oggetto e obiettivo precipuo degli istituti di amministrazione condivisa¹²⁵.

In seconda battuta, la configurazione del nuovo ruolo attribuito ai cittadini quali co-amministratori altera radicalmente il consolidato schema insito nel rapporto c.d. *principal-agent*, tale per cui usualmente i cittadini rappresentano il soggetto «principale» da cui proviene, astrattamente, l'incarico di ottemperare all'espletamento di determinate attività, mentre l'amministrazione rappresenta il soggetto «agente» destinatario del suddetto incarico e deputato a darvi implementazione¹²⁶. Orbene, mentre l'assetto tradizionale vede i cittadini come destinatari passivi dell'intervento dell'amministrazione, con un'inversione de facto dei rapporti di forza tra le due polarità e un'intrinseca separazione tra le stesse, nel modello dell'amministrazione condivisa i cittadini, oltre a essere i soggetti principali, si evolvono sino a diventare, in un certo senso, agenti di se stessi, attivandosi assieme all'amministrazione e contribuendo, assieme a essa, al perseguimento di un interesse generale. Secondo un simile schema, principali e agenti restano distinti e ciascuno con una precisa identità, tuttavia essi non risultano più separati (o, peggio, tra loro competitivi), bensì appaiono legati da un rapporto collaborativo, in base al quale il cittadino-principale si attiva a sua volta, segnalando direttamente le proprie esigenze e condividendo le proprie risorse con l'amministrazione, la quale diventa in tal modo un soggetto co-agente.

In conclusione, il modello dell'amministrazione condivisa nasce da un'elaborazione teorica collocabile entro il più ampio dibattito intorno al principio di sussidiarietà orizzontale, quale chiave di implementazione del medesimo, nonché per dare copertura a esperienze di gestione collaborativa maturate a livello territoriale (oggetto, in un primo momento, di censura a livello giurisprudenziale)¹²⁷. Esso, di risulta, trova piena espressione nel novellato articolo 118, comma 4 della Costituzione, la cui interpretazione dottrinale e giurisprudenziale, enucleata nel precedente capitolo, concorre a sostanziare una fattispecie che ben si esprime proprio con il modello ivi trattato. Nondimeno, la riforma del Titolo V rappresenta solo un punto di partenza, cui consegue, dopo oltre

¹²⁵ Cfr. F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comunali urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, op. cit., pp. 271 ss.;

¹²⁶ In questo senso, v. G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà nell'art. 118, u.c. della Costituzione*, op. cit. p. 15.

¹²⁷ Cfr. G. ARENA, *Un approccio sistemico all'amministrazione condivisa*, in G. ARENA, M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, op. cit. pp. 4 ss.

un decennio, l'adozione di Regolamenti comunali (nonché, più di recente, di alcune leggi regionali come in Lazio e in Toscana) atti a disciplinare l'istituto giuridico dei patti di collaborazione, con cui viene data piena attuazione all'amministrazione condivisa, su scala territoriale. A livello nazionale, invece, i principali istituti giuridici con cui essa si sostanzia sono ascrivibili alle co-programmazioni e co-progettazioni di cui agli articoli 55 e 56 del Codice del Terzo settore, come corroborato sia dalla giurisprudenza, sia da ultimo dall'articolo 6 del novellato Codice dei contratti pubblici.

Tali istituti saranno oggetto di specifico approfondimento, con particolare riguardo alla disciplina dei patti di collaborazione, stante l'impatto più significativo della medesima nell'attuazione, a livello locale, del modello di amministrazione condivisa. In questa sede, si rimarca l'approccio sistemico con cui declinare il modello amministrativo in esame, non essendo esso riducibile al solo ambito applicativo proprio dei singoli istituti introdotti, negli anni, nell'ordinamento per darvi implementazione. Come si evince dall'analisi sin qui tracciata, quantunque la principale fonte di attuazione sia senz'altro ascrivibile agli interventi per la cura dei beni comuni urbani di cui ai citati regolamenti comunali, nondimeno lo spazio giuridico di declinazione, attuale o potenziale, del modello in esame è ben più ampio, essendo esso applicabile a ogni ambito di intervento pubblico. Ciò corrobora ulteriormente la sua portata strutturale, non essendo confinata a singoli settori amministrativi, ma anzi potendo incidere su una vasta gamma di materie o fattispecie.

2.1.2 La caratterizzazione giuridica del nuovo modello amministrativo

Come si evince dalla descrizione del nuovo modello amministrativo, la sua introduzione nell'ordinamento nazionale non può essere ricondotta entro il novero delle riforme del sistema amministrativo apportate dal legislatore a partire dal 1990¹²⁸. Invero, la sua teorizzazione (e la successiva positivizzazione) si colloca nel medesimo contesto politico e istituzionale donde scaturiscono i principali interventi riformatori, realizzati nell'ultimo trentennio, atti a incidere profondamente sull'assetto della pubblica amministrazione italiana.

Rispetto a tali riforme, quantunque di portata incisiva, l'amministrazione condivisa si contraddistingue per apportare un'innovazione ancora più profonda all'ordinamento: nel delineare, come si è visto, un modello del tutto inedito di relazioni tra soggetti pubblici e privati, essa non si

¹²⁸ Cfr. F. CORTESE, *Amministrazione condivisa e biografia giuridica della nazione*, in G. ARENA, M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, op. cit. p. 16.

limita a riformare il sistema amministrativo, bensì ne ridefinisce i connotati essenziali, i quali caratterizzano i modelli riconducibili al diritto amministrativo tradizionale. Diverso, infatti, è il paradigma sotteso, che regola le trame scaturenti dai rapporti giuridici sussistenti. Nel caso delle riforme citate, resta sempre valido il paradigma bipolare, qualificato dall'alterità tra l'esercizio del potere in capo all'amministrazione e la tutela degli interessi legittimi, dunque dalla dicotomia inestricabile che sussiste tra autorità e libertà¹²⁹ nell'ordinamento pubblicistico. Viceversa, il modello dell'amministrazione condivisa rappresenta la principale estrinsecazione del paradigma sussidiario, distinguendosi con ciò rispetto a tutti gli istituti afferenti al modello amministrativo tradizionale.

Non mancano, al di là del comune contesto di riferimento, dei punti di contatto, quando non di affinità¹³⁰. In particolare, giova richiamare anzitutto le norme della legge n. 241 del 1990 disciplinanti i diritti di partecipazione dei cittadini al procedimento amministrativo di cui agli articoli 9 e 10 (nonché, per certi versi, la ratio sottesa all'accesso documentale). Lo stesso vale per l'amministrazione consensuale, ove il privato e l'amministrazione avviano un processo negoziale che si conclude con un accordo (affiancando un atto amministrativo a uno di tipo convenzionale), come pure per l'azione amministrativa condotta secondo gli strumenti del diritto privato, esemplificata dall'articolo 1 bis della legge n. 241 del 1990 nonché dal Codice dei contratti pubblici.

Cionondimeno, l'amministrazione condivisa si differenzia dai menzionati modelli, sul piano giuridico, soprattutto per la posizione rivestita dal terzo e per il rapporto precipuo che si instaura tra esso e il soggetto pubblico. Il terzo, invero, è solitamente colui che si trova a dover difendere i propri interessi legittimi, dinanzi all'esercizio del potere da parte dell'amministrazione; del resto, il diritto amministrativo si è storicamente consolidato proprio nella disciplina di istituti posti a tutela di tale soggetto¹³¹. Ora, invece, il terzo si connota non come una monade che persegue unicamente i propri interessi egoistici e li difende dall'azione dei pubblici poteri, bensì come un cittadino che, in quanto tale, partecipa e collabora attivamente al perseguimento dei fini di interesse generale, insieme con (e non separatamente da) l'amministrazione¹³².

¹²⁹ Cfr. V. CERULLI IRELLI, *Sussidiarietà (dir. amm.)*, op. cit., p. 12.

¹³⁰ Cfr. V. CERULLI IRELLI, *L'amministrazione condivisa nel sistema del diritto amministrativo*, in G. ARENA, M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, op. cit., pp. 23 ss.

¹³¹ Si richiama in particolare a Mario Nigro, il quale definisce il diritto amministrativo come «diritto dei terzi», cfr. M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1966.

¹³² Sui raffronti tra l'amministrazione condivisa e i modelli qui richiamati, si rinvia a un esame più approfondito nel capitolo quarto.

Ne consegue il superamento del tradizionale monopolio riservato alla pubblica amministrazione nel perseguimento della cura di interessi generali¹³³: tale compito, infatti, ora può essere esercitato congiuntamente dai cittadini e dai soggetti pubblici, nei vari livelli di governo. Orbene, in virtù di ciò, muta radicalmente la qualificazione dell'interesse proprio del terzo. Non si tratta più, infatti, di un interesse di carattere strettamente economico-patrimoniale, o quantomeno a tutela di legittime posizioni individuali, in termini di volta in volta pretensivi od oppositivi. Al contrario, ora l'interesse del terzo si trova a coincidere con quell'interesse la cui cura sarebbe, nei modelli tradizionali, ad esclusivo appannaggio dei pubblici poteri¹³⁴.

Di talché, il rapporto giuridico che si instaura tra soggetti privati e soggetti pubblici, nell'ambito del modello in esame, non è riconducibile alle usuali dinamiche proprie dei rapporti sinallagmatici, in assenza di qualsivoglia corresponsione tra le due parti implicate. A suffragare tale conclusione è la sentenza n. 131 del 26 giugno 2020 della Corte costituzionale, incentrata sulla disciplina dettata dal Codice del Terzo settore all'articolo 55. Essa, infatti, evidenzia come si instauri, tra enti del Terzo settore (implicati dalla norma *de qua*) ed enti pubblici, “un canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato: la «co-programmazione», la «co-progettazione» e il «partenariato» (che può condurre anche a forme di «accreditamento») si configurano come fasi di un procedimento complesso espressione di un diverso rapporto tra il pubblico ed il privato sociale, non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico”.

È la stessa sentenza a evidenziare, di seguito, come gli istituti in questione configurino un vero e proprio modello amministrativo, il quale tuttavia “non si basa sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, ma sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico”. La conseguenza che ne trae la Corte, sulla falsariga di alcune pronunce della Corte di Giustizia¹³⁵, poggia sulla disapplicazione delle normative in materia di concorrenza ed evidenza pubblica nei procedimenti ove sono implicate attività a scopi di solidarietà sociale, tramite ricorso agli strumenti di cui all'articolo 55 del d.lgs. n. 117 del 2017.

¹³³ Cfr. L. VIOLINI, *Corpi intermedi, formazioni sociali e sussidiarietà a settant'anni dalla Costituzione*, in F. BASSANINI, T. TREU, G. VITTADINI (a cura di), *Una società di persone? I corpi intermedi nella democrazia di oggi e di domani*, il Mulino, Bologna, 2021, p. 279.

¹³⁴ Cfr. V. CERULLI IRELLI, *L'amministrazione condivisa nel sistema del diritto amministrativo*, op. cit. p. 26.

¹³⁵ Si vedano, al riguardo, le pronunce della Corte di Giustizia C-113/13 e C-50/14, citate nella medesima sentenza C. cost. 131 del 26 giugno 2020.

Di talché, nell'ambito dell'affidamento di beni e servizi, in risposta a bisogni collettivi, è rimessa alle singole amministrazioni la possibilità di optare, alternativamente, per l'una o per l'altra soluzione, ovvero, di scegliere se ricorrere al mercato, tramite apposita gara, oppure ai soggetti del Terzo settore, attraverso la co-programmazione e la co-progettazione (con un ragionamento che tuttavia può essere esteso alle forme ulteriori di estrinsecazione dell'amministrazione condivisa, dunque anche ai cittadini attivi *lato sensu* tramite i patti di collaborazione). In quest'ultimo caso, la normativa di riferimento sarà quella in materia di procedimento amministrativo, oltre alle specifiche disposizioni dettate in merito ai singoli istituti giuridici di volta in volta implicati.

L'opzione in questione si sostanzia in una valutazione la quale, tuttavia, non può in alcun modo presentare contorni elusivi delle disposizioni del diritto europeo in materia di tutela della concorrenza. Soccorre, a tal scopo, il citato requisito dell'insussistenza di rapporti sinallagmatici: pertanto, le amministrazioni possono sì ricorrere agli istituti dell'amministrazione condivisa (siano essi le fattispecie di cui all'articolo 55 CTS, ovvero i patti di collaborazione di fonte regolamentare) in alternativa all'affidamento a privati tramite gara, ma solo in assenza di obbligazioni e prestazioni economiche e contrattuali, atte a configurare l'esistenza di un corrispettivo (e, di conseguenza, la maturazione di un possibile utile d'impresa)¹³⁶.

Tale assunto, da ultimo, ha trovato piena positivizzazione nell'articolo 6 del nuovo Codice dei contratti pubblici del 2023. Il testo, la cui introduzione risponde all'esigenza di ottemperare agli obiettivi prefissati nell'ambito del PNRR¹³⁷, scaturisce da una genesi peculiare, essendo stata predisposta una prima versione della riforma a cura del Consiglio di Stato, a fronte di apposita delega, con successiva ricezione governativa. Per quanto concerne la norma di cui all'articolo 6, nella formulazione del Consiglio di Stato si fa riferimento a canali di co-amministrazione "privi di rapporti sinallagmatici, fondati sulla condivisione della funzione amministrativa con i privati"¹³⁸. In fase di adozione del testo definitivo, alla disposizione sono state apportate alcune modifiche, in particolare sostituendo il riferimento alla co-amministrazione con quello ai "modelli organizzativi di amministrazione condivisa", sì da suggellare definitivamente la positivizzazione, nell'ordinamento nazionale, di un modello oramai consolidato a livello sia dottrinale che giurisprudenziale e

¹³⁶ La distinzione funzionale tra le due modalità alternative di affidamento è esplicitata, in termini molto chiari, dal d.m. 72 del 2021 del Ministero per il lavoro e le politiche sociali, al paragrafo 1.1.

¹³⁷ Il PNRR, tra i *target* della missione 1 - Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo, prevede in particolare un intervento di riforma nella materia dei contratti pubblici, da articolare in tappe o *milestones* consequenziali: dapprima, con l'introduzione di norme di semplificazione entro giugno 2021 (attuata con il d.l. n. 77 del 2021); quindi, con l'adozione di una legge delega per la revisione complessiva della materia entro giugno 2022 (sostanziatasi nella legge n. 78 del 2022); infine, con l'adozione di un nuovo Codice entro marzo 2023 (realizzata con il d.lgs. n. 36 del 2023, il quale nondimeno prevede una disciplina transitoria per la sua piena entrata in vigore).

¹³⁸ La versione integrale elaborata dal Consiglio di Stato (nella commissione presieduta da Franco Frattini) è reperibile al link [Microsoft Word - CODICE CONTRATTI ARTICOLI TAF 2.0.docx](#).

normativo¹³⁹. La pubblica amministrazione, dunque, in alternativa al ricorso al mercato tramite procedure a evidenza pubblica, può altresì esperire tale fattispecie, la quale si connota da un lato per l'assenza di rapporto sinallagmatico, dall'altro per essere fondata "sulla condivisione della funzione amministrativa con gli enti del Terzo settore" di cui al d.lgs. n. 117 del 2017.

La norma poi pare bilanciare tale valvola di apertura, anzitutto delimitando la fattispecie "ad attività a spiccata valenza sociale" (con margini di interpretazione potenzialmente ampi, sebbene in misura tale da non scalfire la portata della previsione *de qua*), quindi precisando che gli unici soggetti privati qui tenuti in considerazione sono gli enti afferenti al Terzo settore sulla base del titolo II del relativo Codice. Sono dunque esclusi dal novero i singoli individui o i gruppi informali, i quali invece rappresentano una componente essenziale del modello nel suo insieme.

Nondimeno, occorre considerare la *ratio* precipua della norma, che non intende affatto fornire una definizione *stricto sensu* dell'amministrazione condivisa, bensì è riferita eminentemente alla definizione di ipotesi ove risulti legittimo il mancato ricorso alla disciplina della contrattualistica pubblica. Sono fatti salvi, ad ogni modo, la garanzia di condizioni di pari trattamento, il richiamo alla trasparenza quale regola essenziale cui improntare ogni rapporto (con ciò chiarendo indirettamente che non è solo il bando di gara a garantire un'adeguata trasparenza, ma ben possono esservi altri istituti idonei in tal senso), nonché il necessario rispetto del principio del risultato, introdotto proprio dal nuovo Codice¹⁴⁰. Parimenti, sebbene venga fatto, dall'ultimo capoverso della norma, un richiamo espresso al titolo VII del Codice del Terzo settore (dunque alla co-programmazione, co-progettazione e accreditamento), l'esclusione dall'applicazione delle regole contrattualistiche è certamente applicabile, più in generale, a tutte le forme ulteriori di amministrazione condivisa realizzate con gli enti del Terzo settore, secondo una lettura in senso estensivo.

Un ulteriore aspetto degno di nota, nell'inquadramento giuridico del modello di amministrazione condivisa, afferisce alla necessità di ottemperare al principio di legalità, alla base dell'azione amministrativa. Appare rilevante, in questa sede, ribadire la perdurante vigenza di tale caposaldo essenziale anche nella fattispecie in esame, dovendosi altrimenti giungere alla paradossale conclusione che una medesima attività, se esercitata unicamente dall'amministrazione-agente secondo gli schemi tradizionali, sarebbe soggetta a detto vincolo, mentre se attuata congiuntamente ai cittadini-principali non vi sarebbe assoggettata (dando implicitamente luogo a un nuovo rapporto di tipo gerarchico, ma a parti invertite). Ciò, d'altra parte, sarebbe altresì lesivo per ogni potenziale

¹³⁹ Cfr. F. GIGLIONI, *L'Amministrazione condivisa nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Labsus.it*, 2023, reperibile al link [L'Amministrazione condivisa nel nuovo codice dei contratti pubblici - Labsus](#).

¹⁴⁰ *Ibidem*.

soggetto controinteressato, a fronte dell'autonoma attivazione di un privato slegato da ogni vincolo di legalità, sia per gli interessi legittimi a lui ascritti, sia per la tutela di diritti di libertà costituzionalmente garantiti.

Di talché, l'autonoma iniziativa dei cittadini può essere intesa come legittima nella misura in cui essa si ponga nella prospettiva di perseguire un fine che una fonte legislativa, a monte, qualifichi come di interesse generale. I privati, nell'elevarsi al ruolo di co-amministratori, si pongono come soggetto «strumentale» al conseguimento dell'interesse generale, al pari delle amministrazioni (che dunque sono chiamate a dar loro un fattivo sostegno) e, proprio come queste ultime, anch'essi sono vincolati al rispetto del principio di legalità. In caso contrario, verrebbe meno un caposaldo dello Stato di diritto, ossia la separazione dei poteri, giacché i cittadini si troverebbero nella singolare posizione di poter, al contempo, qualificare un interesse come generale e darvi immediata attuazione¹⁴¹.

Cionondimeno, la vigenza del principio di legalità, pienamente riscontrabile nella positivizzazione dell'amministrazione condivisa, non elude affatto il problema insito nella compresenza di tale principio con quello di sussidiarietà, stante il rapporto dialettico tra essi. Al riguardo, appare evidente che i due principi, nel disciplinare il pluralismo istituzionale e sociale proprio dell'ordinamento giuridico, rispondano a una differente *ratio*: nel caso della legalità, vengono determinati i limiti e le garanzie intorno a cui le autonome iniziative trovano sviluppo; nel caso della sussidiarietà, invece, si stabilisce come tali autonomie possano interagire tra loro. In sostanza, come è stato riscontrato, “la legalità presiede le autonomie, la sussidiarietà disciplina le loro dinamiche”¹⁴².

2.1.3 Le fonti costituzionali dell'amministrazione condivisa

Passando ora a esaminare le principali fonti giuridiche a fondamento del suddetto modello, è evidente il rimando, in via principale, all'articolo 118, ultimo comma della Costituzione, su cui si è detto ampiamente sopra. Al riguardo, si ribadisce la sua portata auto-applicativa, non necessitando di alcuna fonte di rango subordinato per ricevere implementazione; per questa ragione, i principali strumenti di attuazione dell'amministrazione condivisa, ossia i patti di collaborazione, sono

¹⁴¹ Cfr. AA.VV., *Il principio di sussidiarietà orizzontale e le sue applicazioni: un nuovo modo di amministrare*, op. cit. p. 29.

¹⁴² Cfr. F. GIGLIONI, *Sussidiarietà e legalità*, in D. CIAFFI, F.M. GIORDANO (a cura di), *Storia, percorsi e politiche della sussidiarietà*, Bologna, Il Mulino, 2020, pp. 289 ss.

disciplinati dai regolamenti comunali, i quali a loro volta richiamano in via immediata e diretta la norma costituzionale.

Accanto alla norma fondamentale qui citata, altre disposizioni costituzionali concorrono a dare fondamento giuridico al modello in esame, ovvero a sostanziarne la portata, connotando un legame trasversale tra la Carta fondamentale e l'amministrazione condivisa. Tale legame può sostanzinarsi in una consonanza di carattere lessicale, con alcune parole e nozioni atte a esprimere *in nuce* la portata seminale del modello amministrativo, quali ad esempio comunità, solidarietà, socialità, cura, collaborazione o fiducia¹⁴³. Lo stesso vale per i principali oggetti di intervento delle pratiche di amministrazione condivisa, ascrivibili ai beni comuni, materiali e immateriali. I medesimi beni sono in larga misura oggetto di menzione e di apposita tutela nel testo costituzionale: dall'ambiente, il paesaggio e la cultura (all'articolo 9), alla salute (all'articolo 32), fino all'istruzione (all'articolo 33).

Altrettanto rilevante è il richiamo ai principi costituzionali sanciti agli articoli 97 e 98 relativamente all'organizzazione delle amministrazioni pubbliche, pienamente ascrivibili anche al modello dell'amministrazione condivisa, con precipuo riferimento ai principi di imparzialità e buon andamento. In particolare, il richiamo ai principi di efficacia, efficienza ed economicità risulta coerente con l'apporto della collaborazione sussidiaria tra privati e amministrazione. Esso, infatti, è preordinato a conseguire l'ottimizzazione delle risorse pubbliche ivi impiegate (in termini di efficienza), oltre a impiegare risorse provenienti da altre fonti (private) che altrimenti resterebbero inesprese ovvero sarebbero destinate altrove, nonché a garantire il perseguimento di interessi generali che altrimenti risulterebbero non egualmente soddisfatti (in termini di efficacia)¹⁴⁴.

Un riferimento fondamentale è rinvenibile nell'articolo 2 della Costituzione, sulla cui portata in relazione al paradigma sussidiario si è detto sopra¹⁴⁵. In primo luogo, nell'affermare il riconoscimento e la garanzia dei diritti inviolabili dell'individuo, la norma dà piena copertura alle azioni sociali svolte da individui e gruppi associativi, come si evince espressamente dalla citata pronuncia n. 75 del 1992 della Consulta in materia di volontariato¹⁴⁶. In secondo luogo, a risaltare è soprattutto l'affermazione del principio di solidarietà sociale, in virtù del quale “la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità, ma per libera e spontanea espressione della profonda

¹⁴³ Cfr. F. CORTESE, Amministrazione condivisa e biografia giuridica della nazione, in G. ARENA, M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, op. cit. p. 18.

¹⁴⁴ In questo senso, si veda D. DE PRETIS, Principi costituzionali e amministrazione condivisa, in G. ARENA, M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, op. cit. p. 33.

¹⁴⁵ V. *supra*, p. 15.

¹⁴⁶ Così recita in particolare la sentenza: “Della natura di tali diritti fondamentali il volontariato partecipa: e vi partecipa come istanza dialettica volta al superamento del limite atomistico della libertà individuale, nel senso che di tale libertà è una manifestazione che conduce il singolo sulla via della costruzione dei rapporti sociali e dei legami tra gli uomini, al di là di vincoli derivanti da doveri pubblici o da comandi dell'autorità”.

socialità che caratterizza la persona stessa”. L’articolo 2, pertanto, garantisce già di per sé una piena copertura giuridica al modello di amministrazione condivisa, con particolare riferimento alle sue funzioni fondamentali: da un lato, prendersi cura dei beni comuni nell’interesse generale; dall’altro, favorire la socialità degli individui che, proprio tramite queste iniziative, “trovano legami, sviluppano la loro personalità, più semplicemente escono dalla loro solitudine”¹⁴⁷.

Sempre con riferimento al principio solidaristico, si noti che Costituzione eleva la solidarietà politica, economica e sociale a «dovere inderogabile», ponendolo di fatto come l’altra faccia dei diritti inviolabili dalla medesima riconosciuti e garantiti. Secondo alcune interpretazioni, tale accezione di doverosità mal si attaglia ai caratteri di libertà, spontaneità e autonoma iniziativa propri del modello in esame, ravvisando così una contrapposizione tra il paradigma costituzionale cui afferisce la (doverosa) solidarietà sociale e il paradigma sussidiario di cui all’articolo 118, cui afferirebbe invece l’amministrazione condivisa¹⁴⁸. Altra dottrina, al contrario, ravvisa proprio nel suddetto principio il fondamento ultimo e primigenio del paradigma sussidiario, riscontrando che, nel configurare l’attività solidaristica come un dovere, tale norma “prevede appunto un intervento dei privati in campo pubblico, e dunque offre una base giuridica sicura alla legittimazione piena di questo stesso intervento dei privati in funzione del perseguimento di obiettivi *lato sensu* pubblici”¹⁴⁹.

A ben vedere, il «fare» prescritto dai doveri solidaristici di cui all’articolo 2 non presenta alcuna connotazione ulteriore. Certamente, almeno in parte, la norma allude a un *facere* coerente con il paradigma tradizionale bipolare. Al contempo, però, essa include (in termini, semmai, dispositivi più che prescrittivi) un tipo ulteriore di attivazione dei privati cittadini, che ben può essere connotata dai caratteri della spontaneità. In questo modo, essa legittima appieno l’iniziativa autonoma dell’individuo, come singolo o nelle formazioni sociali, per la cura dell’interesse pubblico (affiancando, e non sostituendo, l’intervento dei pubblici poteri).

Un’ulteriore norma costituzionale che rileva nella trattazione è l’articolo 3, comma 2. Se il compito di rimuovere gli ostacoli che impediscono la realizzazione di una piena uguaglianza sostanziale è ascrivito alla Repubblica, secondo il paradigma bipolare invalso al momento della stesura del testo, cionondimeno una lettura aggiornata ed estensiva del medesimo ben può conciliare tale previsione con il paradigma sussidiario, ampliandone la portata anche alla spontanea attivazione dei privati. Parallelamente, la norma pone come obiettivo ultimo “il pieno sviluppo della persona umana e

¹⁴⁷ Cfr. G. ARENA, *I custodi della bellezza. Prendersi cura dei beni comuni. Un patto per l’Italia fra cittadini e le istituzioni*, Milano, Touring Club Italiano, 2020, p. 14.

¹⁴⁸ *Ivi*, p. 48.

¹⁴⁹ Cfr. D. DE PETRIS, *Principi costituzionali e amministrazione condivisa*, in G. ARENA, M. BOMBARDELLI (a cura di), *L’amministrazione condivisa*, op. cit. p. 39.

l'effettiva partecipazione [...] all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese". Tale obiettivo, come si è descritto, è pienamente condiviso dal modello dell'amministrazione condivisa, il quale contribuisce, tramite l'attivazione di reti collaborative, a fornire strumenti giuridici atti a far fronte alla crisi della democrazia rappresentativa e al deficit di partecipazione insito nella società odierna, dando vita a luoghi di aggregazione e condivisione inediti e, in ultima istanza, creando un valore aggiunto per tutta la collettività¹⁵⁰.

2.1.4 L'amministrazione condivisa nella disciplina regionale

Prima di passare in rassegna gli istituti introdotti nell'ordinamento nazionale per implementare il modello amministrativo, occorre contestualizzarne la declinazione nell'ambito dei diversi livelli di governo in cui si articola la Repubblica.

Con riferimento all'articolazione delle competenze tra Stato e Regioni, l'articolo 117, comma 2 della Costituzione attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato da un lato l'ordinamento e l'organizzazione amministrativa del medesimo (alla lettera g), dall'altro l'ordinamento civile (alla lettera i). Nondimeno, la legislazione regionale è intervenuta a più riprese per disciplinare istituti di amministrazione condivisa, talora nel silenzio del legislatore statale (ponendosi dunque in piena attuazione della norma costituzionale in materia di sussidiarietà orizzontale¹⁵¹), talaltra integrando la fonte statale ove esistente.

È quest'ultimo, in particolare, il caso del Terzo settore, che la Corte costituzionale identifica come una materia trasversale, atta in quanto tale a intersecare attribuzioni sia statali che regionali¹⁵². Orbene, ove si intrecciano inscindibilmente fasci di competenze distinte, è inevitabile che il ruolo del livello statale acquisti preminenza nel processo di legislazione, ma al contempo risulta indispensabile un coinvolgimento strutturale in tale processo degli enti regionali, sulla base del principio di leale collaborazione. Nel caso di specie, è la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile a rilevare, quale limite trasversale per le competenze in capo alla legislazione regionale. Ciò, tuttavia, non preclude affatto un margine di intervento da parte di quest'ultima.

¹⁵⁰ Cfr. D. DE PETRIS, *Principi costituzionali e amministrazione condivisa*, op. cit. p. 40.

¹⁵¹ Giova richiamare, a tal fine, le già citate leggi regionali in materia di sussidiarietà orizzontale (v. *supra*, p. 19 e p. 37).

¹⁵² Così, ad esempio, C. Cost. 25 settembre 2018, n. 185, C. Cost. 26 giugno 2020, n. 131 e, da ultimo, C. Cost. 11 maggio 2021, n. 134.

Al riguardo, esemplare è proprio il dispositivo della citata sentenza 131 del 2020 della Corte costituzionale, la quale dichiara non fondati i rilievi di incostituzionalità avanzati, previo ricorso in via diretta, da parte del Governo avverso una legge della Regione Umbria. Tale legge, in particolare, estende l'applicabilità degli istituti della co-programmazione, co-progettazione e accreditamento (di cui all'articolo 55 del codice del Terzo settore) alle cooperative di comunità, senza tuttavia specificare se esse debbano assumere la qualifica di imprese sociali e, quindi, se debbano o meno rientrare entro il perimetro dettato dall'articolo 4 del medesimo codice.

La Corte, richiamando il precedente della sentenza n. 185 del 2018 (in base al quale “ricade nella competenza statale, nella materia «ordinamento civile», non solo la conformazione specifica e l'organizzazione degli ETS, ma anche la definizione delle «regole essenziali di correlazione con le autorità pubbliche»”), stabilisce, in via generale, la competenza del legislatore regionale, nell'ambito di cui si tratta, “a declinare più puntualmente, in relazione alle specificità territoriali, l'attuazione di quanto previsto dall'art. 55 CTS”. D'altra parte, viene ribadito che il medesimo legislatore non possa “alterare le regole essenziali delle forme di coinvolgimento attivo nei rapporti tra gli ETS e i soggetti pubblici”, sebbene nel caso esaminato non si ravvisi alcuna alterazione in tal senso, giacché l'art. 2 della legge regionale, “nel riferirsi in termini generali alle società cooperative, lascia ai soggetti che le costituiscono la libertà di scegliere quale sottotipo adottare all'interno della comune forma societaria cooperativa”, facendo sempre riferimento alle fattispecie rientranti nel perimetro di cui al citato articolo 4 CTS¹⁵³.

Giova rilevare, ad ogni modo, che, mentre il legislatore statale disciplina il modello di amministrazione condivisa essenzialmente tramite gli istituti di cui all'articolo 55 CTS, nonché previo richiamo esplicito contenuto nel correlato articolo 6 del Codice dei contratti pubblici, un numero crescente di Regioni, con apposita legge, definisce in maniera organica il suddetto modello, seppur con modalità e portata differenti¹⁵⁴.

¹⁵³ In particolare, la pronuncia fa leva su una lettura della norma regionale per cui essa, “oltre a prevedere l'adozione di «appositi schemi di convenzione-tipo che disciplinano i rapporti tra le cooperative di comunità e le stesse amministrazioni pubbliche operanti nell'ambito regionale» – demanda alla Regione un duplice compito: quello di disciplinare «le modalità di attuazione della co-programmazione, della co-progettazione e dell'accREDITamento previste dall'articolo 55 del [CTS] e le forme di coinvolgimento delle cooperative di comunità». L'uso della congiunzione «e» nell'ultima parte del richiamato periodo conferma un'interpretazione per cui la disciplina delle modalità di attuazione degli istituti previsti dall'art. 55 CTS è tenuta distinta da quella delle forme di coinvolgimento che le cooperative di comunità, in quanto tali (quando cioè non qualificabili come ETS), possono avere con i soggetti pubblici: essendo gli ambiti concettuali dei due sistemi riconducibili a fonti diverse, questi non sono assimilati quanto a regime”. Di talché, non si rileva alcuna omologazione attuale o potenziale tra soggetti inclusi nel novero del Terzo settore e soggetti da esso esclusi, essendo questi ultimi destinatari unicamente delle citate «forme di coinvolgimento».

¹⁵⁴ Cfr. AA.VV., *L'amministrazione condivisa negli ordinamenti regionali*, in *Labsus.it*, 2023, reperibile al link [L'Amministrazione condivisa negli ordinamenti regionali - Labsus](#).

È il caso, ad esempio, della legge regionale n. 10 del 2019 della Regione Lazio, della legge regionale n. 71 del 2020 della Regione Toscana e della legge regionale n. 5 del 2024 della Regione Piemonte, le quali sono strettamente correlate alla promozione dell'amministrazione condivisa dei beni comuni, analogamente alle disposizioni regolamentari relative alla collaborazione civica negli enti locali. L'amministrazione condivisa, in queste fonti, si esplica principalmente tramite lo strumento dei patti di collaborazione, declinati sia a livello territoriale (con un supporto da parte dell'ente sovraordinato), sia direttamente a livello regionale. È, in questi casi, prevista altresì l'adozione di un apposito regolamento regionale, sulla falsariga dei regolamenti comunali, con la duplice funzione di fungere da atto di indirizzo per gli enti locali che intendano attivare percorsi di amministrazione condivisa, nonché di disciplinare forme di collaborazione inerenti beni della Regione, in carico a essa ovvero a enti strumentali (in questo senso, si veda in particolare l'articolo 7 della citata legge piemontese).

Altre leggi regionali, invece, articolano il modello in esame ponendo come riferimento la normativa citata sul Terzo settore. È il caso, ad esempio, della legge n. 2 del 2023 della Regione Umbria, la quale definisce l'amministrazione condivisa non solo come “una delle modalità ordinarie di esercizio delle funzioni amministrative” (articolo 1, comma 4), bensì come “la modalità alla quale le istituzioni pubbliche devono fare prioritariamente ricorso per definire ed organizzare le attività di interesse generale di cui all'art. 5 del CTS” (articolo 3, comma 2), previo espletamento di una particolare procedura di valutazione dell'impatto sociale connesso (articolo 5, comma 1).

Analogamente si pone la legge n. 3 del 2023 della Regione Emilia-Romagna, la quale ricollega, all'articolo 1, l'amministrazione condivisa alle “forme di democrazia partecipata”, valorizzando altresì l'operato delle formazioni sociali attraverso cui “si esprime e si sviluppa la dignità della persona, nonché la coscienza democratica, civile e sociale dei cittadini che concorrono al perseguimento del bene comune e al raggiungimento di obiettivi prioritari”, senza però esprimere alcuna preferenza circa le diverse modalità di esercizio delle funzioni amministrative.

Ambedue le leggi introducono una disciplina dettagliata dei procedimenti di co-programmazione e co-progettazione, scandendone puntualmente le singole fasi, individuandone le competenze e ponendo particolare risalto alla fase attuativa; viene inoltre data garanzia di idonee forme di sostegno da parte dell'ente regionale. In entrambi i casi, inoltre, i principali destinatari delle previsioni normative sono i soggetti afferenti al Terzo settore. Tuttavia, mentre la Regione Umbria ascrive unicamente a questi ultimi la possibilità di implementare gli istituti dell'amministrazione condivisa, la Regione Emilia-Romagna non esclude dal novero i singoli individui e i gruppi informali, accordando ai Comuni, nell'ambito delle proprie competenze, il potere di “regolare i rapporti con i cittadini, singoli e associati anche in gruppi informali, al fine di garantire una loro partecipazione alle

attività di cura dei beni comuni” (articolo 6). Quest’ultima lettura pare più coerente con l’interpretazione invalsa dell’ampia portata del paradigma sussidiario, atto a coinvolgere soggetti ulteriori rispetto alle reti associative.

Come si evince dalle citate leggi della Regione Lazio, della Regione Toscana, della Regione Emilia-Romagna e, da ultimo, della Regione Piemonte, una funzione rilevante della fonte normativa regionale consiste nel favorire l’implementazione di strumenti di amministrazione condivisa da parte dei livelli territoriali di governo, sia disciplinando puntualmente gli istituti mutuabili dalle amministrazioni locali, sia dando piena copertura giuridica all’azione autonoma di queste ultime, a partire dalla previsione di adeguate forme di sostegno (senza le quali, in molti casi, le previsioni normative resterebbero lettera morta). Le previsioni della legislazione regionale possono dunque incidere sull’assetto degli enti locali, abilitando questi ultimi allo svolgimento di attività che, come si vedrà nel prosieguo, hanno un notevole impatto nella relativa organizzazione. È fatto comunque salvo il rispetto dei criteri ordinamentali fondamentali di competenza esclusiva statale, tenendo conto delle inerenti norme costituzionali (in particolare, l’articolo 117, comma 2, lettera p) e del T.U.E.L.¹⁵⁵.

Una posizione peculiare è ascrivibile alle Regioni a Statuto speciale, le quali, nella loro legislazione, ben possono prevedere interventi ancora più incisivi sull’assetto organizzativo delle autonomie locali. A seconda delle rispettive previsioni statutarie, è dunque possibile, in questi casi, prefigurare riforme impattanti anche su alcune funzioni fondamentali, ovvero incidenti sull’assetto del governo degli enti. Allo stato attuale, non si ravvisano ancora interventi in tal senso da parte dei suddetti legislatori regionali. Nondimeno, preme sottolineare come anche le Regioni a Statuto speciale siano tenute al rispetto delle norme statali espressione dei principi generali dell’ordinamento giuridico e delle norme di riforma economico-sociale, con particolare riferimento, nella fattispecie, alle principali norme del Codice del Terzo settore¹⁵⁶. Di talché, si ravvisa una piena aderenza delle prime norme in materia di Terzo settore con i requisiti soggettivi dettati dal Codice stesso (si vedano, a titolo esemplificativo, alcune disposizioni contenute nella legge n. 6 del 2021 della Regione Friuli-Venezia Giulia).

2.1.5 Le autonomie locali quali sede di elezione dell’amministrazione condivisa

¹⁵⁵ Cfr. L. MUZI, *Regione Lazio: il nostro commento alla legge sui beni comuni*, in *Labsus.it*, 2019, reperibile al link [Regione Lazio: il nostro commento alla Legge per i beni comuni - Labsus](#).

¹⁵⁶ Si richiama, in particolare, il dettato della sentenza C. Cost. 12 febbraio 2010, n. 45; Cfr. V. LEPORE (a cura di), *I limiti alla potestà legislativa delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome: in particolare il limite delle riforme economico-sociali*, in *Amministrazione in Cammino Rivista online*, 2010, p. 2.

La declinazione del modello di amministrazione condivisa da parte delle autonomie locali è oggetto precipuo di trattazione nel prosieguo, sostanziandosi soprattutto nel ricorso all'istituto dei patti di collaborazione, oltre all'attuazione della citata normativa sul Terzo settore in materia di co-programmazione e co-progettazione, nonché all'impiego di modalità ulteriori quali le prassi collaborative e le autogestioni temperate¹⁵⁷.

La fonte principale di riferimento, nell'ambito di cui si tratta, è senz'altro rappresentata dalle norme regolamentari, soprattutto a livello comunale (con qualche esempio di regolamentazione da parte delle Unioni di Comuni o di enti di area vasta). Tali regolamenti introducono, nel rispettivo territorio, un'apposita disciplina atta a dare piena effettività al modello di amministrazione condivisa, attraverso la regolamentazione dei patti di collaborazione. La base giuridica sottesa ai suddetti regolamenti comunali poggia direttamente sul combinato disposto tra le disposizioni costituzionali di cui all'articolo 118, comma 4 (il quale, come si è visto, è norma abilitante in via immediata all'attuazione del paradigma sussidiario) e all'articolo 117, comma 6 (in base al quale "i Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite"). Rilevano altresì, a tal fine, la citata norma di cui all'articolo 3, comma 5 del T.U.E.L., analogamente ispirata al paradigma sussidiario, nonché le puntuali previsioni sulla collaborazione civica all'uopo introdotte nei rispettivi statuti degli enti, i quali sono sovraordinati rispetto ai regolamenti e rivestono una posizione peculiare nell'ambito del sistema delle fonti¹⁵⁸.

Al riguardo, giova rimarcare la recente diffusione, su larga scala, della regolamentazione in materia di collaborazione civica nelle autonomie locali, la cui implementazione, previo ricorso allo strumento pattizio, rappresenta la modalità di gran lunga principale con cui l'amministrazione condivisa è declinata nell'ordinamento giuridico nazionale. Ciò pone plasticamente in risalto lo stretto collegamento insito tra il modello in esame e l'organizzazione degli enti territoriali, in particolar modo dei Comuni, connotando l'ambito locale quale sede di elezione, ancorché non esclusiva, dell'amministrazione condivisa¹⁵⁹.

¹⁵⁷ Cfr. F. GIGLIONI, *Forme e strumenti dell'amministrazione condivisa*, in G. ARENA, M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, op. cit. pp. 80 ss.

¹⁵⁸ Come richiamato dall'articolo 4 della legge 131 del 2003, la fonte statutaria si colloca in una posizione sovraordinata rispetto ai regolamenti, i quali al loro volta operano "nell'ambito della legislazione dello Stato o della Regione, che ne assicura i requisiti minimi di uniformità secondo le rispettive competenze". Cfr. L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, a cura di C. TUBERTINI, op. cit. pp. 152 ss.

¹⁵⁹ In questo senso, si veda F. PIZZOLATO, *Democrazia come autogoverno: la questione dell'autonomia locale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2015, pp. 24-26.

Da un lato, infatti, è proprio la dimensione di prossimità che si rivela ottimale per la spontanea attivazione della cittadinanza, sia per la tipologia delle istanze ivi scaturenti (di più immediato impatto sui soggetti che vivono nel territorio coinvolto), sia per una maggiore predisposizione strutturale degli enti comunali verso il coinvolgimento dei privati cittadini. Al riguardo, giova anzitutto richiamare la *mission* istituzionale dei Comuni, i quali, ai sensi dell'articolo 3, comma 2 del T.U.E.L., rappresentano la propria comunità, ne curano gli interessi e ne promuovono lo sviluppo; in tale contesto, dunque, si misura più concretamente la vicinanza degli interessi afferenti a tale livello di governo con quelli propri della cittadinanza. Inoltre, centrale in tali enti è la promozione della partecipazione popolare, in coerenza con quanto disposto dai rispettivi statuti sulla base dell'articolo 6, comma 2 del T.U.E.L., con modelli molto variegati e afferenti, in buona parte, ai canali della democrazia partecipativa, i quali a loro volta presentano alcuni elementi di affinità con l'amministrazione condivisa.

Dall'altro lato, il modello in esame ben si può correlare allo sviluppo di un nuovo diritto delle città, incentrato sul concetto di *smart city*. Come si vedrà nel prosieguo¹⁶⁰, si tratta di un tema declinato in termini multidisciplinari, riguardando aspetti ambientali, urbanistici, digitali, economici e sociologici, oltre che giuridici. Proprio in tale contesto, atto a incidere significativamente sul modo di concepire le città e sul ruolo dei cittadini al loro interno, l'amministrazione condivisa rappresenta una modalità coerente di declinazione delle esigenze di partecipazione e coinvolgimento dei soggetti privati nell'ambito del processo decisionale, superando il tradizionale monopolio ascrivibile ai pubblici poteri nell'esercizio delle proprie funzioni¹⁶¹.

Parimenti, merita un'apposita menzione, quale fonte normativa inerente, la Carta europea dell'autonomia locale, adottata dal Consiglio d'Europa nel 1985 e ratificata con legge n. 439 del 1989. Essa, infatti, pur concentrandosi sulla dimensione dell'autogoverno e del decentramento di potere a favore delle collettività locali, pone in relazione, specialmente nel suo preambolo, il diritto dei cittadini "a partecipare alla gestione degli affari pubblici", con l'assunto che proprio a livello locale il predetto diritto possa "essere esercitato il più direttamente possibile"¹⁶². Da ciò si può ricavare un ulteriore riscontro circa la naturale predisposizione delle autonomie locali a declinare gli istituti dell'amministrazione condivisa.

¹⁶⁰ V. *infra*, p. 171.

¹⁶¹ Al riguardo, si veda F. CORTESE, *Il nuovo diritto delle città: alla ricerca di un legittimo spazio operativo*, in G. F. FERRARI (a cura di), *Smart City. L'evoluzione di un'idea*, Milano, Mimesis, 2020, p. 86, ove si ravvisa che il particolare approccio adottato dall'amministrazione condivisa, descrivibile come una tecnica di "etichettatura", piuttosto che di mera sostituzione; in questo senso, la P.A., "etichettando determinate fattispecie, le inserisce in un sistema di attribuzioni, di competenze e di connesse responsabilità istituzionali e politiche che non è mai, o non è più, autosufficiente, e in cui vengono, anzi, costruiti, grazie all'operazione di *labelling*, percorsi decisionali caratterizzati da una forma accentuata e originale di partecipazione, ossia da una condivisione di un intero, nuovo e singolo *progetto* da realizzare".

¹⁶² In merito alla suddetta fonte, v. più ampiamente *infra*, pp. 131 e 151.

2.2. La disciplina dei patti di collaborazione

2.2.1 L'inquadramento dell'istituto

Lo strumento giuridico principale attraverso cui l'amministrazione condivisa trova piena espressione nell'ordinamento nazionale è, senz'altro, rappresentato dai patti di collaborazione. Essi si connotano come l'atto giuridico formale con cui le amministrazioni e i cittadini definiscono, in maniera specifica, le regole della collaborazione che si intende realizzare¹⁶³.

In particolare, le parti coinvolte (da un lato, determinati soggetti privati inquadrati come proponenti, dall'altro, le amministrazioni pubbliche interessate) individuano congiuntamente i beni meritevoli di un intervento di cura, di gestione condivisa e di rigenerazione, concordano gli obiettivi da perseguire e stabiliscono l'attuazione da parte dei primi di specifiche azioni, tese a garantire una miglior fruizione di tali beni, nonché l'impiego da parte delle seconde di apposite forme di sostegno che, in varia misura, possano agevolare le attività dei cittadini e assicurarne il conseguimento degli obiettivi prefissati. Nei patti, solitamente, sono altresì stabilite la durata della collaborazione, le responsabilità scaturenti e le modalità di risoluzione di eventuali controversie¹⁶⁴.

Essi possono figurare talvolta con denominazioni diverse, quali ad esempio «accordo di collaborazione» (è il caso specialmente del Comune di Bari, oltre ai Comuni di Parma e di Imola), ovvero «protocollo d'intesa» (invalso a livello regionale, come nella Regione Toscana); non cambia, tuttavia, l'inquadramento generale del medesimo, da un punto di vista formale e sostanziale.

Un aspetto saliente nell'inquadramento dell'istituto scaturisce dal nesso strutturale che collega i patti ai regolamenti comunali per la collaborazione civica, i quali, come si è detto sopra, rappresentano la fonte principale con cui il principio di sussidiarietà orizzontale trova piena implementazione nel nostro ordinamento; proprio attraverso il primo regolamento comunale in materia tale strumento fa

¹⁶³ Cfr. G. ARENA, *Democrazia partecipativa e amministrazione condivisa*, in A. VALASTRO (a cura di), *Le regole locali della democrazia partecipativa. Tendenze e prospettive dei regolamenti comunali*, Napoli, Jovene, 2016, pp. 235-237. Nello stesso senso, si veda, altresì, la definizione di patti di collaborazione offerta dal prototipo di regolamento elaborato da Labsus nel febbraio 2025, all'articolo 2, comma 1, lettera f, in base al quale essi sono "l'atto attraverso il quale il Comune e i cittadini attivi definiscono l'ambito degli interventi di cura, rigenerazione o gestione condivisa di beni comuni".

¹⁶⁴ In questo senso, v. E. FIDELBO, *Strumenti giuridici di valorizzazione del rapporto tra patrimonio culturale e territorio: il caso dei patti di collaborazione tra amministrazioni locali e cittadini*, in *Aedon*, n. 3, 2018, pp.13 ss.

la sua comparsa (dapprima nella disciplina dei Comuni, quindi anche delle Regioni e degli enti di area vasta)¹⁶⁵. I patti di collaborazione, infatti, sono lo strumento previsto da tutti i regolamenti in questione per fornire una solida base giuridica e tradurre in concreto la volontà di collaborazione sussistente tra cittadini e amministrazione, dando così attuazione alle disposizioni previste dalle suddette discipline. Del resto, non sarebbe neppure ipotizzabile un regolamento per la cura dei beni comuni che fosse privo di uno strumento giuridico dispositivo, traducendosi in tal caso in una mera enunciazione di principi e indicazioni di massima, rivolte vieppiù all'amministrazione, ma di fatto prive di efficacia sostanziale. All'istituto pattizio fanno altresì riferimento le fonti regolamentari degli enti territoriali di area vasta, nonché alcune tra le citate leggi regionali disciplinanti l'amministrazione condivisa (in particolare, la legge regionale n. 10 del 2019 della Regione Lazio, la legge regionale n. 71 del 2020 della Regione Toscana, la legge n. 3 del 2023 della Regione Emilia-Romagna e la legge n. 5 del 2024 della Regione Piemonte).

Per converso, se la fonte regolamentare non può prescindere dal disciplinare lo strumento pattizio per avere adeguato supporto a livello giuridico, in linea teorica, i patti di collaborazione sarebbero stipulabili dalle amministrazioni pubbliche anche in assenza di un apposito regolamento a monte. Nondimeno, essi si rivelerebbero, in una certa misura, vulnerabili e di non immediata attuazione, in mancanza di quell'infrastruttura fatta da regole e principi che li rendono in concreto operativi. In questo caso, lo strumento pattizio si avvicinerebbe alle prassi collaborative, le quali risultano legittime solo a fronte di un attento scrutinio circa la loro connotazione (necessariamente *secundum legem* o *praeter legem*, mai invece *contra legem*). Diversa è la fattispecie ascrivibile alle citate leggi regionali, dove in alcuni casi (come per la legge toscana) è sì prevista l'adozione di un apposito regolamento, ma ritenendosi in ogni caso assodata la possibilità, per i soggetti coinvolti, di farvi espressamente ricorso con la stipulazione di patti di collaborazione, anche in assenza di quest'ultima fonte¹⁶⁶.

Venendo alle modalità di articolazione dell'istituto, l'iniziativa collaborativa, a seconda dei casi, può partire dai cittadini stessi oppure scaturire da una sollecitazione dell'amministrazione, che, nel caso dei Comuni, trova espressione nella pubblicazione di appositi avvisi pubblici. Al contempo, gli interventi pattuiti potranno essere più o meno complessi, con la conseguente adozione di differenti schemi pattizi che siano basati su standard predefiniti ovvero che lascino più margini a una negoziazione creativa. In particolare, alcuni patti constano di un insieme assai articolato di azioni, di una pluralità di soggetti coinvolti, nonché di obiettivi di più ampio respiro, il cui perseguimento si

¹⁶⁵ G. ARENA, *Cosa sono e come funzionano i patti per la cura dei beni comuni*, op. cit. Per la trattazione specifica dei regolamenti comunali come fonte della collaborazione civica, v. *infra* par. 2.2.3.

¹⁶⁶ Cfr. F. GIGLIONI, *Forme e strumenti dell'amministrazione condivisa*, in G. ARENA, M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, op. cit. p. 88.

protrae nel tempo (ad esempio, la riqualificazione e successiva gestione di immobili dismessi). Altri patti, viceversa, possono sostanzialmente puntualmente nella realizzazione di specifici interventi, senza una necessaria reiterazione nel tempo (come nel caso della cura di un'area verde o di singoli elementi di decoro urbano)¹⁶⁷.

In ogni caso, i beni oggetto delle azioni collaborative possono essere, di volta in volta, di tipo materiale, immateriale ovvero digitale. Essi, trasversalmente intesi, sono ascrivibili alla categoria dei beni comuni, identificabili in prima istanza in quei beni che si rivelano funzionali al benessere della comunità, all'esercizio dei diritti fondamentali della persona ed all'interesse delle generazioni future, sì da indurre l'amministrazione e i cittadini, nel riconoscerli come tali, a garantirne e migliorarne la fruizione individuale e collettiva, attraverso il ricorso allo strumento pattizio¹⁶⁸. A nulla rileva la titolarità giuridica di detti beni, potendo essi essere di volta in volta pubblici ovvero privati a uso pubblico. Identificazione, condivisione e miglioramento della fruizione di tali beni, come scandito generalmente dalle norme regolamentari, rappresentano le tre fasi ideali di un processo autenticamente sussidiario e partecipato, dove le prassi informali acquisiscono una piena dignità giuridica ad opera dell'agire congiunto dei cittadini e dell'amministrazione¹⁶⁹.

Gli aspetti specificamente riferiti ai soggetti coinvolti, agli oggetti precipui delle azioni intraprese e alla correlata attività istituzionale in capo alle amministrazioni pubbliche saranno oggetto di specifica trattazione¹⁷⁰, connotando essi come elementi caratterizzanti l'amministrazione condivisa nel suo complesso, alla luce della rimarcata centralità dei patti di collaborazione come modalità principale con cui tale modello trova manifestazione nell'ordinamento nazionale.

Giova, in questa sede, evidenziare la dimensione fortemente plurale dell'istituto, tanto sul versante dei privati proponenti quanto su quello delle amministrazioni coinvolte. Con riguardo a queste ultime, accanto agli enti territoriali è possibile fare ricorso alla collaborazione per via pattizia anche da parte di enti pubblici di altra natura, quali, a titolo esemplificativo, le scuole e le università, i musei e gli enti parco. Nei casi di patti disciplinati da regolamenti comunali, è comunque previsto un previo coinvolgimento del Comune stesso, a garanzia della corretta definizione delle regole in conformità

¹⁶⁷ Cfr. R. TUCCILLO, *Rigenerazione dei beni attraverso i patti di collaborazione tra amministrazione e cittadinanza attiva: situazioni giuridiche soggettive e forme di responsabilità*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, Bologna, Il Mulino, 2017, pp. 89 ss.

¹⁶⁸ Con riferimento a tale accezione, oramai consolidata nelle fonti regolamentari, si veda da ultimo l'articolo 2, comma 1, lettera a) del Regolamento del Comune di Roma.

¹⁶⁹ Cfr. F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, op. cit. p. 288. Analogamente si veda P. CHIRULLI, *Beni comuni, tra diritti fondamentali, usi collettivi e doveri di solidarietà*, in *Studi in onore di Claudio Rossano*, Napoli, Jovene, 2013, II, p. 621, a proposito delle opportunità offerte dal principio di sussidiarietà per perseguire forme originali di cura dei beni comuni nelle realtà locali.

¹⁷⁰ V. *infra*, cap. 3, incentrato sugli aspetti di carattere prettamente organizzativo propri del modello in esame.

con quanto stabilito dalla fonte regolamentare. È però nella sfera dei cittadini, singoli, associati o riuniti in gruppi informali, che maggiormente risalta la connotazione pluralistica, giacché una peculiarità dei patti di collaborazione è rappresentata dalla possibilità, per soggetti ulteriori rispetto ai sottoscrittori originari, di aderire successivamente al patto stesso, nella fase di implementazione, a fronte di una piena condivisione degli obiettivi e dei correlati impegni da sostenere e previa adeguata pubblicità verso l'amministrazione stessa. La qualificazione dei patti come istituto a potenziale adesione successiva risulta tanto più rilevante, se si considera la valenza partecipativa intrinseca a tale facoltà, sì da rendere ogni singolo patto un propulsore esponenziale della collaborazione civica, allargata anche a soggetti inizialmente non coinvolti dalle attività di negoziazione istituzionale.

2.2.2 La qualificazione giuridica dei patti di collaborazione

La configurazione della natura dei patti rappresenta tuttora uno degli aspetti maggiormente dibattuti dell'istituto in esame. Anzitutto, nonostante alcune opinioni in senso contrario¹⁷¹, oggi si può affermare, senza ombra di dubbio, che si tratta di strumenti dotati di un indiscusso rilievo giuridico, lungi dall'essere derubricati a meri atti ricognitivi di intenzioni. Ciò, del resto, è confermato sia dalla puntuale disciplina dettata dai regolamenti (da qui la riflessione di cui sopra circa lo stretto rapporto tra patti e fonti regolamentari), sia dalla qualificazione del principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale come fonte diretta di legittimità dei patti.

In linea di prima approssimazione, si può osservare che i patti di collaborazione sono certamente ascrivibili alla categoria degli accordi o convenzioni, ma ciò non basta per inquadrarli entro una più specifica fattispecie del diritto positivo. Più funzionale a un loro inquadramento è semmai la nozione, pur risalente, di attività amministrativa facente ricorso al diritto privato¹⁷², giacché non ci si trova dinnanzi a un'attività meramente strumentale dell'amministrazione pubblica, bensì a relazioni volte a perseguire interessi generali e, dunque, a mantenere un rilievo pubblicistico. È innegabile, d'altra, la connotazione dell'azione collaborativa come attività amministrativa, anche solo per il coinvolgimento di un'amministrazione pubblica che vi accorda uno specifico sostegno; parimenti,

¹⁷¹ In questo senso, in particolare, si richiama la riflessione di Stefano Salvatore Scoca, il quale ascrive alla portata giuridica dei patti “più una teorica aspirazione che una concreta realtà”: cfr. S. S. SCOCA, *L'amministrazione condivisa nei servizi sociali: una complessa strada ancora da percorrere*, in *Dir. econ.*, n. 3, 2021, p. 109.

¹⁷² In tal senso, si veda A. POLICE, *Principi e azione amministrativa*, in *Diritto Amministrativo*, (a cura di) F. G. SCOCA, Torino, 2015, pp. 199 ss.

ognuna delle interpretazioni di volta in volta esposte in materia non può prescindere da un ricorso, implicato dalla disciplina pattizia, a principi e istituti propri del diritto privato.

Individuato l'ambito giuridico di riferimento, resta però da definire la precipua natura dei patti, identificando fin da subito due opzioni tra loro alternative: da un lato, la qualificazione come negozio privato, nella fattispecie dell'atto amministrativo di natura non autoritativa ex articolo 1, comma 1 bis della legge n. 241 del 1990, rispondente agli stilemi del diritto privato e del codice civile; dall'altro, la riconducibilità agli accordi di diritto pubblico ex articolo 11 della medesima legge, sia pure *lato sensu*. Abbracciare l'una o l'altra soluzione assume una notevole rilevanza pratica: anzitutto, ciò è funzionale a determinare i poteri di tutela e di autotutela in capo all'amministrazione contraente; inoltre, in caso di contenzioso, permette di chiarire la giurisdizione cui è sottoposto il patto, in base alla posizione giuridica soggettiva sottesa; da ultimo, ciò incide altresì in merito alla sottoposizione o meno alla disciplina dei contratti pubblici¹⁷³.

La prima chiave di lettura è offerta dalla lettera dei regolamenti più risalenti, a partire da quello di Bologna (nella sua versione antecedente rispetto alla revisione del 2023), che definiscono i patti quali atti amministrativi di natura non autoritativa¹⁷⁴, ricollegandosi espressamente alla disciplina di cui all'articolo 1, comma 1-bis della legge n. 241 del 1990, dove si prevede l'applicazione delle norme di diritto privato a fronte di tali fattispecie. Un simile negozio sarebbe dunque qualificabile come bilaterale, volontario, a collaborazione necessaria e a forma scritta, con una causa rispondente a una funzione prettamente sociale oltretutto individuale, volta a regolare iniziative di valorizzazione del territorio e della propria comunità in modo partecipativo.

Le conseguenze immediate e dirette di questa impostazione si rivelano nella preclusione di un generale potere di scioglimento del vincolo negoziale, in capo all'amministrazione contraente, al di fuori delle clausole eventualmente concordate o delle specifiche previsioni di legge, nonché nella giurisdizione del giudice ordinario a fronte di controversie insistenti su diritti soggettivi. Ciò, di fatto, avvicinerebbe l'istituto pattizio alla fattispecie degli interventi di sussidiarietà orizzontale e del baratto amministrativo di cui al menzionato articolo 190 del Codice dei contratti pubblici, ove si afferma che «gli enti territoriali possono definire con apposita delibera i criteri e le condizioni per la

¹⁷³ Cfr. P. MICHIARA, *I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. L'esperienza di Bologna*, in *Aedon*, 2016, 2, reperibile al link [Aedon 2/2016, Michiara, I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani](#).

¹⁷⁴ Così il regolamento bolognese al previgente articolo 1, comma 3. In senso sostanzialmente analogo i regolamenti di Brescia (articolo 1, commi 2 e 3) e Monza (articolo 1, comma 3), che richiamano il primo la disciplina degli atti non autoritativi, il secondo il concetto di «diritto comune», salvo il ricorso ad atti amministrativi *tout court* ove occorra.

realizzazione di contratti di partenariato sociale, sulla base di progetti presentati da cittadini singoli o associati, purché individuati in relazione ad un preciso ambito territoriale”.

Non mancano, al riguardo, opinioni dottrinali in senso concorde, ravvisando che dalla disciplina dei patti di collaborazione scaturisce “un rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione contrappuntato di diritti soggettivi obblighi e responsabilità, di tipo paritario”, e inquadrando i patti come “atto di diritto privato attraverso il quale la stessa amministrazione esercita un’autonomia negoziale, nella valutazione della proposta, o nel sollecitarla”, con riferimento al contenuto dei medesimi (dall’oggetto della collaborazione ai costi da sostenere, fino agli strumenti di supporto pubblico all’iniziativa privata). Ne consegue, *naturaliter*, la sottoposizione alla giurisdizione del giudice ordinario in caso di eventuali contestazioni¹⁷⁵.

Orbene, tale interpretazione presta il fianco a una serie di criticità. Anzitutto, è chiaro che non sia possibile optare per la suddetta ipotesi sulla base del solo *nomen iuris* attribuito dal regolamento, a fronte comunque di un limitato valore vincolante della fonte rispetto all’interprete che esercita la funzione giurisdizionale. Al riguardo, occorre poi segnalare che il rinvio alla definizione di cui all’articolo 1, comma 1 bis della legge n. 241 del 1990, la cui interpretazione resta peraltro oggetto di ampio dibattito dottrinale¹⁷⁶, risale principalmente ai primi esempi di regolamenti sulla collaborazione civica, sulla falsariga del modello bolognese del 2014. Già il prototipo regolamentare prospettato nel 2017 da Labsus, di cui meglio si dirà nel prosieguo, omette di fornire una definizione univoca dei patti. Nondimeno, a fronte della riforma del Terzo settore e dei successivi sviluppi giurisprudenziali, lo stesso Comune di Bologna, nel modificare il proprio regolamento, espunge il menzionato passaggio sui patti, assimilando questi ultimi alla disciplina (pubblicistica) in materia di convenzioni¹⁷⁷, di cui alla legge n. 266 del 1991.

Risulterebbe altresì alquanto problematico ipotizzare negozi atipici che non siano deputati a regolare interessi individuali, sui quali resta scoperto, a fronte di qualificazione privatistica, il delicato aspetto della patrimonialità delle prestazioni pattuite, come sancita dall’articolo 1174 del Codice civile (dove per patrimonialità non si afferisce alla natura dell’interesse perseguito dalle parti, il quale potrà essere anche non patrimoniale, bensì al fatto che le prestazioni, cui le parti si sono obbligate, siano suscettibili di valutazione economica).

¹⁷⁵ In questo senso, v. V. CERULLI IRELLI, *L’amministrazione condivisa nel sistema del diritto amministrativo*, in G. ARENA, M. BOMBARDELLI (a cura di), *L’amministrazione condivisa*, op. cit., p. 29.

¹⁷⁶ Per una disamina più approfondita della norma in questione, v. *infra*, p. 186.

¹⁷⁷ Così recita il novellato articolo 25, comma 6 del regolamento bolognese.

Ma soprattutto, riconducendo la fattispecie pattizia alla figura più vasta degli istituti sussidiari previsti dal Codice degli appalti, quel che più stride con la finalità dei patti è l'onerosità prevista quale requisito di detti istituti, ove la controprestazione a beneficio dei privati consiste nello sfruttamento economico del bene a uso privato. Con ciò non si intende sminuire l'importanza della sostenibilità degli interventi operati dai privati, a fronte di idonee misure di sostegno: del resto, diversi regolamenti includono le imprese tra i possibili soggetti promotori, esigendo altresì il rispetto dei criteri di sostenibilità economica tra le condizioni per la stipulazione e la successiva verifica al momento della rendicontazione. Nondimeno, la causa dell'istituto in esame resta sempre quella di migliorare la fruizione collettiva dei beni oggetto di intervento, escludendo così lo sfruttamento a fini privati e un attivismo assoggettato a motivi di lucro¹⁷⁸, a dispetto invece di quanto comporterebbe un'assimilazione ai contratti di diritto privato. Sul punto, del resto, un riscontro chiarificatore è dato proprio dalla sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale, la quale esplicita, come si è detto, l'assenza dell'onerosità quale elemento qualificante il modello dell'amministrazione condivisa; pur riferendosi agli istituti di co-programmazione, co-progettazione e accreditamento, la portata della pronuncia si riverbera ex se anche alla disciplina dei patti di collaborazione, nell'ambito della comune riconducibilità all'amministrazione condivisa.

Per di più, a fronte delle forme di sostegno accordate in varia misura da parte delle amministrazioni, con procedure flessibili e senza alcuna selezione realmente competitiva, configurare i patti come partenariati dai quali i privati mirano a trarre un qualche ritorno economico metterebbe in seria discussione la legittimità dei suddetti provvedimenti di agevolazione, dovendosi piuttosto attenere alla disciplina ex articolo 12 della legge n. 241 del 1990, ossia quali forme di vantaggio economico senza corrispettivo¹⁷⁹.

Molteplici sono le soluzioni elaborate nel tempo dalla dottrina per recidere il nodo gordiano della dicotomia tra natura privatistica e inquadramento pubblicistico dello strumento pattizio. Vi è, anzitutto, chi interpreta l'istituto come un «atto-cornice», di carattere pubblicistico e riconducibile alla fattispecie degli accordi, cui poi dovrebbero far seguito una serie di veri e propri contratti, riconoscendo a questi ultimi la capacità di incidere concretamente nella sfera giuridica dei privati e di tutelare adeguatamente la posizione dei terzi interessati. Parallelamente, viene offerto ai patti di

¹⁷⁸ In questo senso D. D'ALESSANDRO, *Sussidiarietà solidarietà e azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 169 ss., il quale differenzia i contratti da quei moduli negoziali legittimati direttamente dal principio di sussidiarietà orizzontale.

¹⁷⁹ F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, op. cit., p. 297.

collaborazione una sorta di «paracadute normativo», ponendoli in relazione con il regolamento comunale da un lato e lo strumentario offerto dal diritto positivo dall'altro¹⁸⁰.

Più articolata è la lettura alternativa che prefigura, per l'istituto in esame, un assetto a geometria variabile. Partendo dal presupposto che il corretto inquadramento di un rapporto giuridico si basi su un esame della sostanza e non del *nomen iuris*, si desume che "l'individuazione della natura del negozio potrebbe [...] essere demandata a un'analisi da effettuarsi caso per caso", considerando dunque che i patti, a seconda dell'oggetto trattato e della struttura adottata, possono assumere di volta in volta sia i caratteri del contratto (come nel caso del partenariato o di figure nominate, ad esempio gli accordi di sponsorizzazione o le convenzioni con il terzo settore), sia quelli degli accordi pubblici (specialmente in materia urbanistica)¹⁸¹.

Una diversa riflessione sulla natura dei patti muove necessariamente da un'analisi accurata sull'oggetto dei medesimi, che consiste nell'attuazione degli interventi di cura, gestione condivisa e rigenerazione dei beni comuni sulla base di un interesse generale. Con essi, dunque, si regolano vicende riguardanti l'utilizzo a fini pubblici di beni e risorse rilevanti per la collettività: in quanto tali, risultano difficilmente sussumibili nel novero degli strumenti natura privata.

Da ciò scaturiscono rilevanti conseguenze. Da un lato, siamo di fronte a una dinamica collaborativa dove l'*animus* partecipativo del cittadino attivo si traduce in un *animus donandi*, dunque le iniziative di collaborazione non sono collocabili in un'ottica di mercato (senza quindi la necessità di gare ad evidenza pubblica) e i diritti nascenti dal rapporto non risultano negoziabili o cedibili¹⁸². Dall'altro, la connaturata esistenza di interessi di rilievo pubblicistico comporta, per le parti, l'obbligo di attenersi ai principi generali dell'ordinamento ogniquale volta le previsioni del patto si rivelino inservibili, donde ne consegue la facoltà, in capo all'amministrazione pubblica, di esercitare poteri straordinari di risoluzione, a fronte di nuovi interessi pubblici sopravvenienti. Del resto, è l'amministrazione stessa a identificare i beni di interesse generale, al momento della co-decisione e della stipulazione, attraverso un giudizio discrezionale che risponde necessariamente alle regole del diritto pubblico, e la medesima amministrazione si impegna a favorire attivamente l'azione dei privati con un sostegno tangibile.

Alla luce di tali premesse, appare più corretta una qualificazione dei patti in senso pubblicistico, assimilandoli in particolare all'istituto giuridico degli accordi, regolati dall'articolo 11 della legge n.

¹⁸⁰ In questo senso, in particolare, v. G. CALDERONI, *I patti di collaborazione: (doppia) cornice giuridica*, in *Aedon*, 2016, 2.

¹⁸¹ P. MICHIARA, *I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. L'esperienza di Bologna*, op. cit.

¹⁸² *Ibidem*.

241 del 1990. Come emerge dall'analisi di autorevole dottrina¹⁸³, il rinvio alla suddetta norma può essere inteso come un «principio-valvola», riconducendo le attività dei cittadini attivi entro la disciplina precipua della fattispecie in esame.

Ciò risulta suffragato anzitutto dalla natura procedimentale propria dell'attività propedeutica alla stipulazione dei patti di collaborazione. Tale procedimento, invero, risulta del tutto peculiare, atteso l'alto grado di informalità che lo connota (dalla previsione di momenti di confronto e scambio, fino alla possibilità di adesione successiva da parte di soggetti privati ulteriori rispetto ai proponenti); tuttavia, ciò non basta a confutare la qualificazione dell'iter da cui scaturisce la sottoscrizione dei patti. Parimenti, il richiamo all'articolo 11 consente di fare salva l'applicazione dei principi delle obbligazioni e dei contratti, in quanto compatibili con la natura dell'oggetto dei patti, sì da preservare un quadro disciplinare misto in cui l'applicazione delle norme civilistiche non osti alla natura pubblicistica dell'atto giuridico scaturente¹⁸⁴.

Nondimeno, la disciplina degli accordi amministrativi, come declinata nell'attuazione dell'istituto pattizio, manifesta un contenuto affatto originale rispetto al regime normativo ordinario¹⁸⁵.

Ciò si traduce nella raffigurazione dei patti di collaborazione quali accordi atipici, per tre ordini di ragioni. Anzitutto, come già si è evidenziato, nessuna legge statale è preordinata a tipizzare questo istituto, che resta delineato, in larga parte, dai soli regolamenti comunali e dalle disposizioni ivi dettate (fatte salve le eccezioni delle citate leggi regionali). In secondo luogo, a differenza degli accordi tradizionali che scaturiscono dal previo espletamento del procedimento amministrativo, in questo caso, solo a fronte dell'intesa raggiunta tra le parti coinvolte può scaturire la successiva fase procedimentale, la quale dunque sarà preordinata fin dall'inizio alla collaborazione e soggiacerà a principi peculiari (come l'informalità e la fiducia reciproca, sanciti da vari regolamenti in apertura). Da ciò consegue il principale elemento di differenziazione rispetto alla disciplina ex art. 11, ossia la configurazione dei patti come accordi «a collaborazione necessaria»: mentre nei procedimenti ordinari il mancato raggiungimento di un accordo porta all'adozione, da parte della P.A. procedente, di un provvedimento unilaterale alternativo, in questo caso l'accordo rappresenta invece l'unico esito

¹⁸³ Cfr. F. GIGLIONI, A. NERVI, *Gli accordi delle pubbliche amministrazioni*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2019, pp. 272-276.

¹⁸⁴ Cfr. F. GIGLIONI, *Forme e strumenti dell'amministrazione condivisa*, in G. ARENA, M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, op. cit. p. 90.

¹⁸⁵ V. F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, op. cit. pp. 299-301. Analogamente, E. DEL PRATO, *Principio di sussidiarietà e iniziativa economica privata, dal controllo statale a quello delle autorità amministrative indipendenti*, in *Riv. Dir. Civ.*, 2008, I, p. 264, il quale riconduce le attività dei privati svolte in coerenza con il principio di sussidiarietà orizzontale all'ambito delle fattispecie di natura privata a regime amministrativo, cui applicarsi le norme della l. n. 241/1990 purché non strettamente strumentali al procedimento (ad esempio, i principi di trasparenza, efficacia, efficienza, economicità, pubblicità).

possibile, senza il quale non sarebbe ammessa alcuna soluzione provvedimentale. Il patto, quale atto negoziale, rappresenta infatti l'unica possibile fonte per conseguire gli obiettivi prefissati dalle parti, permettendo di implementare in concreto la collaborazione perseguita.

Assunto dunque il collegamento con l'articolo 11, oggetto di esplicito richiamo nelle più recenti fonti normative¹⁸⁶, si riconosce in capo ai Comuni l'applicabilità di un potere di risoluzione in autotutela, il quale tuttavia è subordinato a specifiche limitazioni, tra cui l'obbligo di motivazione delle decisioni relative, la necessità di suffragare la risoluzione con l'emersione di nuovi interessi pubblici sopravvenienti, nonché l'obbligo per l'amministrazione di ricercare, ove possibile, un nuovo consenso. Parimenti, in caso di contenzioso, si può desumere la giurisdizione in via esclusiva del giudice amministrativo, in coerenza con il codice sul procedimento amministrativo¹⁸⁷.

Resta da chiarire, da ultimo, la sussunzione o meno dei patti di collaborazione entro la disciplina sull'evidenza pubblica dettata dal codice dei contratti pubblici. Sul punto, sebbene un'attenta interpretazione propendesse fin dall'introduzione dell'istituto verso l'impossibilità di applicare la relativa normativa, in sede giurisprudenziale non vi sono state, in una prima fase, letture omogenee¹⁸⁸. Tuttavia, la citata sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale, e la successiva positivizzazione del suo contenuto dispositivo nella norma di cui all'articolo 6 del nuovo codice dei contratti pubblici, nell'escludere espressamente gli istituti collaborativi disciplinati dal codice del Terzo settore dall'applicazione delle procedure di evidenza pubblica, estende la sua portata generale a tutti gli istituti afferenti al modello di amministrazione condivisa, ivi compreso per l'appunto quello dei patti di collaborazione¹⁸⁹. Nondimeno, ciò non esclude che, nelle varie fasi procedimentali e nella successiva esecuzione, debbano essere rispettati i principi fondamentali dettati dall'ordinamento quali la trasparenza, la pubblicità, l'imparzialità, espressamente richiamati dalle fonti regolamentari e di cui ogni singolo patto deve dare puntuale riscontro.

2.2.3 I regolamenti comunali per la collaborazione civica. La genesi e l'esperienza del Comune di Bologna

¹⁸⁶ Così, in particolare, l'articolo 8, comma 1 della legge n. 5 del 2024 della Regione Piemonte, come pure l'articolo 5, comma 1 del regolamento sulla collaborazione civica del Comune di Roma.

¹⁸⁷ Sul punto, v. *infra*, p. 135.

¹⁸⁸ In questo senso, v. V. CERULLI IRELLI, *L'amministrazione condivisa nel sistema del diritto amministrativo*, in G. ARENA, M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, op. cit., p. 30.

¹⁸⁹ Cfr. F. GIGLIONI, *L'Amministrazione condivisa nel nuovo codice dei contratti pubblici*, op. cit.

Inquadrata la dinamica degli strumenti pattizi, occorre ora passare in rassegna le caratteristiche dei regolamenti per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni, analizzandone in primo luogo la genesi, quindi approfondendone i contenuti salienti, ripresi di volta in volta in modo pressoché pedissequo, così da ricavarne un modello generale; una trattazione ulteriore merita poi l'analisi dei risultati empirici riscontrabili dall'applicazione concreta delle suddette fonti, nonché la diffusione ad ampio raggio delle stesse nel contesto comunale.

Come si è detto, la fonte regolamentare trova fondamento nell'articolo 117, comma 6 della Costituzione, oltre che un ulteriore suffragio nell'articolo 7 della legge n. 131 del 2003, attuativa della riforma del Titolo V. Nella fattispecie *de qua*, i regolamenti per la collaborazione civica rappresentano il principale canale di implementazione, nell'ordinamento giuridico, del principio di sussidiarietà orizzontale, ponendosi in diretta attuazione dell'articolo 118, comma 4 della Costituzione. A caratterizzarne la portata significativa, oltre alla dimensione di prossimità entro la quale la disciplina in esame viene declinata (affatto congeniale rispetto a un approccio di collaborazione tra soggetti privati ed enti pubblici), concorre soprattutto la previsione dell'istituto dei patti di collaborazione, quale strumento giuridico introdotto proprio al fine di dare piena attuazione al modello di amministrazione condivisa, sì da dotare i cittadini attivi di uno strumento efficace per poter perseguire gli interessi generali individuati di concerto con l'amministrazione stessa, oltre ad assicurare, tramite il medesimo patto, le più idonee forme di sostegno.

A rilevare, per la prima volta, l'opportunità di adottare un simile regolamento è il Comune di Bologna. Giova, a tal fine, richiamare la consolidata tradizione, nel tessuto sociale bolognese, di un ampio coinvolgimento civico nella cura degli aspetti di interesse generale: a titolo esemplificativo, si citano le esperienze maturate fin dagli anni Sessanta con riferimento al decentramento circoscrizionale (primo caso in Italia, anteriore rispetto alle disposizioni inerenti di cui alla legge n. 278 del 1976)¹⁹⁰, nonché la valorizzazione, nello Statuto comunale, della possibilità per i cittadini di concorrere direttamente all'amministrazione della città¹⁹¹.

Orbene, a fronte di un simile contesto favorevole, nel 2013 la Giunta comunale adotta una delibera con cui si prevede la predisposizione di un regolamento concernente le forme di collaborazione tra

¹⁹⁰ L'esperienza dei Quartieri a Bologna, istituiti nel 1964, trae spunto dall'opera di Giuseppe Dossetti in merito al decentramento e alla valorizzazione dell'apporto civico, si veda al riguardo A. ARDIGO', *Giuseppe Dossetti e il Libro Bianco su Bologna*, Bologna, Edizioni Dehoniane, 2003, pp. 13 ss.

¹⁹¹ L'articolo 1, comma 2 dello Statuto comunale, in particolare, così dispone: "Il Comune di Bologna [...] concorre, altresì, al processo di conferimento agli enti locali di funzioni e compiti nel rispetto del principio di sussidiarietà, secondo cui l'attribuzione delle responsabilità pubbliche compete all'autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini, anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità".

amministrazione e cittadini in materia di cura, gestione e sviluppo dei beni comuni urbani, da sottoporre all'approvazione del Consiglio comunale. Nella delibera, in particolare, vengono posti in evidenza i principi cui fare riferimento, nonché i punti cardine della disciplina che si intende introdurre (a partire dagli aspetti procedurali, dalle forme di sostegno e dai profili di responsabilità).

La predisposizione del regolamento è quindi demandata a un gruppo di redazione, composto da funzionari comunali e da membri del Laboratorio per la Sussidiarietà (Labsus)¹⁹². Una volta elaborata la bozza dell'articolato, essa viene anzitutto sottoposta al vaglio di un gruppo di giuristi altamente qualificati, individuati a livello nazionale dal Comune stesso d'intesa con Labsus. Il testo viene poi portato a conoscenza di associazioni e comitati attivi in esperienze di impegno civico, integrandolo con le osservazioni che ne scaturiscono. Quindi, esso viene esaminato da tutte le strutture comunali a vario titolo coinvolte, al fine di raccogliere contributi e valutazioni, nonché viene sottoposto al parere dei Consigli di Quartiere. Accolte in larga parte le osservazioni emerse a livello circoscrizionale (in particolare, sull'individuazione dei Quartieri come spazio di elezione per la promozione della collaborazione), il testo viene infine approvato dal Consiglio comunale, con deliberazione n. 172 del 19 maggio 2014, sotto la rubrica di "regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani".

A seguire, viene apportata una revisione dello Statuto comunale nel 2015, la quale introduce l'articolo 4 bis in materia di cittadinanza attiva e integra l'articolo 2 (dedicato agli obiettivi programmatici) con il nuovo comma 3 bis¹⁹³. È così elevata al rango di norma statutaria la previsione di forme di partecipazione attiva e co-decisione, a ideale completamento del percorso avviato nel 2013. A fronte del positivo riscontro conseguito alla prima fase sperimentale, in termini di patti stipulati e di attuazione degli stessi, fa seguito, nel settembre 2016 e nuovamente nel gennaio 2022, l'adozione di appositi avvisi pubblici che, richiamando i contenuti del regolamento, ne affinano e meglio specificano alcuni aspetti (soprattutto riguardo alle procedure da seguire e alle forme di sostegno) e sollecitano la popolazione residente ad attivarsi per sfruttare appieno tutti gli strumenti che il Comune mette loro a disposizione.

Nondimeno, alla luce delle innovazioni apportate dal codice del Terzo settore, emerge con il tempo la necessità di adattare la disciplina comunale vigente in materia di amministrazione condivisa con le disposizioni introdotte in materia di co-programmazione e co-progettazione dalla normativa statale,

¹⁹² Si tratta di un'associazione impegnata nel panorama nazionale, da oltre vent'anni, a studiare e promuovere il principio di sussidiarietà nelle sue molteplici accezioni (si veda al riguardo il sito www.labsus.org/progetto/).

¹⁹³ In base ad esso, "il Comune ispira la propria azione al principio di sussidiarietà orizzontale e di collaborazione con le istanze sociali ed economiche, favorendo la crescita sostenibile e la diffusione dell'iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale e di cura dei beni comuni".

integrando in particolare la fonte regolamentare relativa ai patti di collaborazione con la (più risalente) disciplina in materia di libere forme associative, connotata da un maggiore rigore formale e una minore attinenza rispetto al paradigma sussidiario. Di talché, il Consiglio comunale di Bologna, con deliberazione n. 89 del 14 novembre 2022, adotta un nuovo regolamento incentrato “sulle forme di collaborazione tra soggetti civici e amministrazione per lo svolgimento di attività di interesse generale e per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani”.

Sui risvolti afferenti agli istituti della co-programmazione e co-progettazione, si darà apposito riscontro nel prosieguo. L'aspetto che più risalta, ad ogni modo, è la riconduzione entro un'unica disciplina, organica e coerente, delle previsioni relative ai soggetti associativi e delle disposizioni sui patti di collaborazione (rivolte, come si è detto, anche a soggetti ulteriori, come singoli cittadini e gruppi informali). La nuova normativa, in particolare, è protesa a salvaguardare le peculiarità degli istituti implicati e le fisiologiche differenziazioni tra le parti di volta in volta interessate (giacché i requisiti e le caratteristiche proprie delle soggettività associative rendono giustificata l'applicazione di regole parzialmente distinte); parallelamente, il regolamento così riformulato si pone l'obiettivo di consolidare i risultati conseguiti negli otto anni di implementazione del testo precedente, scongiurando il rischio che un'applicazione pedissequa della disciplina nazionale ex art. 55 CTS possa pregiudicarne la portata (ad esempio, limitando il coinvolgimento dei singoli individui, ovvero determinando un irrigidimento procedurale)¹⁹⁴.

Accanto all'adozione del nuovo regolamento, il Consiglio comunale, con deliberazione n. 90 del 14 novembre 2022, dispone altresì una modifica allo Statuto del Comune di Bologna, novellando ulteriormente il testo di riferimento con una riformulazione complessiva dell'articolo 4 bis, tale da ricomprendere in un'unica disposizione le previsioni sulle realtà associative e sulla cittadinanza attiva (prima distinte tra articolo 4 e articolo 4 bis). La norma così aggiornata si pone in pieno raccordo con l'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale e con il citato regolamento sulla collaborazione civica, dando un'ulteriore cornice giuridica al modello di amministrazione condivisa sul territorio¹⁹⁵.

¹⁹⁴ Cfr. D. DI MEMMO, *Commento al nuovo regolamento di Bologna sull'amministrazione condivisa*, in *Labsus.it*, 2023, reperibile al link [Commento al nuovo regolamento di Bologna sull'amministrazione condivisa - Labsus](#).

¹⁹⁵ La norma di cui all'art. 4 bis riporta ora quanto segue: “1. Il Comune in attuazione del principio programmatico di sussidiarietà orizzontale attua il metodo dell'amministrazione condivisa e ne disciplina con apposito regolamento soggetti, processi e forme di sostegno. 2. Il Comune, pertanto, valorizza e coinvolge attivamente nei processi della programmazione e della progettazione gli Enti del Terzo settore, le libere forme associative, le Case di Quartiere e tutti gli altri soggetti civici formali e informali che non perseguono scopo di lucro. 3. Attraverso il metodo dell'amministrazione condivisa il Comune attiva connessioni tra i soggetti civici e le risorse attive sul territorio per la costruzione di attività di interesse generale complementari e sussidiarie a quella dell'Amministrazione e di interventi di cura e di rigenerazione dei beni comuni urbani, intesi quale concreta manifestazione della partecipazione alla vita della comunità. 4. Il Consiglio in sede di approvazione del bilancio predetermina il complesso delle risorse finanziarie volte a promuovere le forme di

2.2.4 Il contenuto dei regolamenti secondo il prototipo elaborato da Labsus

Ricostruita la genesi della disciplina regolamentare sull'amministrazione condivisa sulla scorta dell'esperienza maturata nel Comune di Bologna, occorre ora esaminare il contenuto della normativa ivi introdotta. Esso, inevitabilmente, può variare in misura anche rilevante tra i Comuni che lo adottano, con differenziazioni specialmente riguardo agli oggetti della collaborazione, alle procedure da seguire per la stipulazione dei patti, all'individuazione degli uffici territoriali competenti nonché alle forme di sostegno accordabili. Nondimeno, in larga parte tali fonti presentano forti affinità strutturali, ascrivibili all'aver assunto il regolamento comunale di Bologna (nella sua prima versione del 2014) come matrice di riferimento, mutuandone l'articolazione e buona parte del dato testuale.

Nel condurre un'analisi dettagliata sul contenuto della suddetta regolamentazione, al fine di scandagliarne i tratti fondamentali e gli aspetti maggiormente ricorrenti, si assume come modello analitico il prototipo all'uopo predisposto da Labsus, rivolto a tutti i Comuni che intendano adottare un regolamento sulla collaborazione civica. Esso viene predisposto in una prima versione nel 2017, a cura del prof. Giglioni, per tenere conto delle esperienze empiriche maturate dal 2014 e delle prime modifiche, formali o sostanziali, apportate di volta in volta alla matrice bolognese da parte delle altre amministrazioni comunali¹⁹⁶. Nondimeno, a fronte dei mutamenti ordinamentali riscontrati negli anni successivi e delle ulteriori esperienze elaborate, si ravvisa la necessità di una revisione generale del testo, con un aggiornamento completato con la stesura del nuovo prototipo di regolamento nel febbraio 2025¹⁹⁷.

Esso va inteso in termini prettamente dinamici ed evolutivi, alla luce del quadro giuridico locale e globale di riferimento, sia come una summa delle principali esperienze normative maturate nei territori (collazionando i contenuti ivi riportati e traendone un minimo denominatore comune), sia come un modello proposto come riferimento per quei Comuni che intendano adottare *ex novo* un

collaborazione con i soggetti civici e la relativa destinazione secondo gli obiettivi programmatici. Il regolamento di cui al comma 1 predetermina i criteri e le procedure per la concessione di forme di sostegno ai progetti di amministrazione condivisa. 5. Annualmente la Giunta presenta alle competenti Commissioni consiliari, nonché rende pubblico, nelle forme più adeguate ad una diffusa informazione, l'elenco di tutti i soggetti civici e dei relativi progetti che hanno beneficiato delle concessioni di strutture, beni strumentali, contributi o servizi". Resta invece ascritta all'articolo 4 la disposizione in merito alla costituzione di apposite consulte tematiche, "autonomamente espresse da gruppi o associazioni".

¹⁹⁶ Cfr. F. GIGLIONI, *Regolamento beni comuni: il nuovo prototipo di Labsus*, in *Labsus.it*, 2017;

¹⁹⁷ Si veda, a tal fine, G. ARENA, *Dieci anni dopo, un nuovo prototipo del Regolamento*, in *Labsus.it*, 2025, ove viene riportato il testo integrale del prototipo alla voce [febbraio.2025.PROTOTIPO-LABSUS.-REGOLAMENTO-SULLA-COLLABORAZIONE-TRA-CITTADINI-E-AMMINISTRAZIONI.pdf](#).

regolamento di tal fatta. L'intento principale del prototipo in esame, del resto, si sostanzia nella predisposizione di un testo che possa fungere concretamente da paradigma facilmente mutuabile da parte degli enti interessati, ossia che contenga una base minimale di disciplina con l'ossatura da adattare, di volta in volta, a seconda delle diverse peculiarità geografiche, demografiche, economiche o sociali. Altrettanto funzionale è la semplificazione apportata rispetto alle categorizzazioni inizialmente previste, senza soffermarsi oltremodo in differenziazioni dotate di scarsa utilità pratica. Con il prototipo di regolamento, inoltre, si tenta di sciogliere alcuni nodi emersi in fase di implementazione, ad esempio, con riferimento alla natura giuridica dei patti di collaborazione (omettendone la definizione puntuale), ai rapporti con la disciplina sulla sicurezza nei luoghi di lavoro (il cui richiamo viene espunto, onde evitare equivalenze improprie tra i cittadini attivi e i dipendenti pubblici), nonché in materia di responsabilità (rinviando semplicemente alle norme generali dell'ordinamento e alle soluzioni specifiche adottate nei patti, senza ulteriori irrigidimenti).

Passando in rassegna il contenuto del prototipo di regolamento, esso si apre con il capo I recante le disposizioni generali, cui fare riferimento per l'inquadramento della disciplina sull'amministrazione condivisa e dei relativi istituti. L'articolo 1 definisce la base giuridica di riferimento (individuata negli articoli 2, 3 comma 2, 118 comma 4, 114 comma 2 e 117 comma 6 della Costituzione e nell'art. 1, c. 2-bis, legge 7 agosto 1990, n. 241), le finalità sottese (nella disciplina delle forme di collaborazione per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni, alternativamente su iniziativa dei cittadini o su sollecitazione delle amministrazioni) e l'alterità rispetto al campo di applicazione degli articoli 55-56 CTS¹⁹⁸.

L'articolo 2 offre alcune definizioni atte a chiarire la portata della disciplina introdotta, con riferimento all'oggetto della collaborazione (i beni comuni), ai soggetti coinvolti (i cittadini attivi e i comuni o amministrazioni), al modello dell'amministrazione condivisa, all'istituto giuridico dei patti di collaborazione (preceduti dalla proposta di collaborazione), nonché alle attività sottese di cura in forma condivisa, rigenerazione e gestione condivisa, fino al richiamo specifico al concetto di spazi pubblici. Su alcune di queste definizioni si tornerà nel prosieguo, nella trattazione dell'organizzazione dell'amministrazione condivisa¹⁹⁹. Giova, tuttavia, sottolineare la declinazione di amministrazione condivisa offerta, la quale è qui intesa come "il modello organizzativo che, attuando il principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale, consente di dare vita a rapporti non aventi carattere

¹⁹⁸ Con ciò, si ravvisa una netta difformità rispetto al regolamento di Bologna come novellato nel 2022, giacché quest'ultimo, come si è anticipato, racchiude in una disciplina omogenea le disposizioni attuative degli istituti di co-programmazione e co-progettazione, afferenti al Terzo settore, nonché le norme sui patti di collaborazione.

¹⁹⁹ V. *infra*, cap. 3.

sinallagmatico tra cittadini e amministrazione per lo svolgimento di attività di interesse generale”, con un chiaro recepimento della giurisprudenza costituzionale.

L’articolo 3 evidenzia invece i valori e principi generali cui dev’essere improntata la collaborazione civica. Sono richiamati in primo luogo la fiducia reciproca, la pubblicità e trasparenza, nonché la responsabilità e l’inclusività, da intendersi come riferimenti imprescindibili all’atto della negoziazione, della stipula e dell’attuazione dei patti di collaborazione. Seguono i richiami, sul versante sostanziale, alle pari opportunità, alla partecipazione dei bambini (novità assoluta introdotta dal prototipo²⁰⁰), alla sostenibilità (sia economica, con costi non superiori ai benefici, sia ambientale). Riguardo al procedimento amministrativo sotteso, si richiamano la proporzionalità (con riferimento alle attività amministrative e ai relativi oneri istruttori, “semplificando al massimo il rapporto con i cittadini attivi”), l’informalità (con il rispetto delle sole formalità prescritte dalla legge), l’autonomia civica e la prossimità (quest’ultima intesa come principio atto a valorizzare le comunità locali e le articolazioni territoriali quali propulsori della collaborazione civica, come nel caso delle circoscrizioni).

L’articolo 4 si sofferma sul ruolo dei cittadini attivi, evidenziando come essi possano operare quali “singoli o attraverso le formazioni sociali, anche informali, in cui esplicano la propria personalità” (queste ultime rappresentate dai soggetti che sottoscrivono materialmente il patto). Nel merito, si rimarca la natura ulteriore dell’iniziativa dei cittadini attivi quale “manifestazione di partecipazione e strumento per il pieno sviluppo della persona umana e la costruzione di legami di comunità”. Si sottolinea, inoltre, al quarto comma che tali attività non danno luogo in alcun modo alla costituzione di un rapporto di lavoro con l’amministrazione coinvolta, né tantomeno ad un rapporto di committenza, chiarendo un equivoco insorto nelle prime esperienze regolamentari (per la stessa ragione, è omessa la menzione delle norme sulla sicurezza sul lavoro di cui al d.lgs. 81 del 2008)²⁰¹.

L’articolo 5 definisce invece la disciplina puntuale dei patti di collaborazione, da intendersi quale “strumento con cui Comune e cittadini attivi concordano tutto ciò che è necessario ai fini della realizzazione degli interventi di cura, gestione condivisa e rigenerazione dei beni comuni”, il cui contenuto (variabile a seconda della complessità degli interventi) viene definito congiuntamente dalle parti in sede di co-progettazione, prodromica alla redazione e stipula del patto. Senza pretesa di

²⁰⁰ Il coinvolgimento dei minori nelle attività di collaborazione civica prende le mosse dai patti di collaborazione che coinvolgono le scuole, ma qui il passaggio evolutivo consiste nel “tener conto del punto di vista dei bambini”, cfr. A. VALASTRO, *La cura condivisa dei beni comuni e i bambini. Gioco, formazione o vita “vera”?* in Labsus.it, 2024, reperibile al link [La cura condivisa dei beni comuni e i bambini. Gioco, formazione o vita “vera”? - Labsus](#).

²⁰¹ Cfr. F. GIGLIONI, *Sicurezza e amministrazione condivisa: i cittadini attivi non sono dipendenti!* In Labsus.it, 2017, reperibile al link [Sicurezza e amministrazione condivisa: i cittadini attivi non sono dipendenti! - Labsus](#).

esaustività, in considerazione delle specifiche necessità del caso concreto, la disposizione individua, tra i contenuti imprescindibili dei patti, anzitutto l'obiettivo che si intende perseguire, il luogo di realizzazione dell'iniziativa, la durata della stessa, le modalità di azione e i reciproci impegni dei soggetti coinvolti, gli strumenti per garantire la fruizione collettiva dei beni interessati, nonché gli eventuali strumenti di coordinamento e partecipazione. Con riguardo alla fase di implementazione, si richiamano le modalità di monitoraggio e valutazione, le forme di pubblicità da assicurare, l'affiancamento del personale comunale, le cause di esclusione di singoli cittadini per inosservanza delle previsioni pattizie e le conseguenze in caso di danni cagionati a terzi da parte dei proponenti. Da ultimo, in ottica di maggiore flessibilità, si fa menzione delle modalità di adeguamento e modifica dei patti in essere, del raccordo tra tutte le attività previste dal patto, nonché tra diversi patti insistenti sul medesimo territorio.

Il capo II è dedicato alle disposizioni di carattere procedurale, delineando un iter amministrativo semplificato, con fasi scandite, soggetti ben identificati e tempi certi. L'articolo 6, nell'elevare la collaborazione civica a funzione istituzionale ex art. 118 Cost., stabilisce i principi dell'organizzazione di tale funzione (in particolare, la prossimità massima al territorio, il coordinamento con gli organi di indirizzo politico-amministrativo, l'unicità dell'interlocuzione con i cittadini). Conseguentemente, si prevede la costituzione di un apposito Ufficio per l'amministrazione condivisa, dedicato allo svolgimento di tutte le attività connesse alla progettazione, alla stesura e alla stipulazione dei patti, nonché al monitoraggio della loro implementazione, con l'individuazione di un funzionario responsabile del singolo procedimento e il coordinamento con gli altri uffici coinvolti.

In base al contenuto e alla portata della collaborazione, il testo distingue i patti ordinari da quelli complessi. I primi, disciplinati dall'articolo 7, riguardano interventi di modesta entità, riportati sul portale dei rispettivi Comuni assieme a un modello predefinito cui attenersi (a titolo esemplificativo, vengono citati interventi di giardinaggio, aggregazioni sociali e culturali, pulizia e imbiancatura, decorazioni e manutenzioni ordinarie). In questo caso, sono previsti tempi particolarmente accelerati dalla ricezione della proposta fino alla stipulazione, con previa individuazione del Dirigente responsabile del procedimento (tra i vari uffici comunali, sulla base della specifica materia implicata).

I patti complessi sono invece definiti all'articolo 9 e riguardano "spazi e beni comuni che hanno caratteristiche di valore storico, culturale o che, in aggiunta o in alternativa, hanno dimensioni e valore economico significativo", rispetto ai quali i cittadini intraprendono un'azione di riqualificazione e recupero perduranti nel tempo. Tali beni sono alternativamente individuati dai Comuni (sui rispettivi portali) ovvero dai cittadini stessi, al momento della proposta (da sottoporre, in questo caso, al vaglio della Giunta). L'iter amministrativo, in questo caso, risulta più articolato. In particolare, oltre a tempi

più dilatati, si prevede la pubblicazione delle proposte per stimolare eventuali ulteriori adesioni, con apposito sub-procedimento; si contempera la possibilità di attivare strumenti di democrazia partecipativa per dare la massima pubblicità alla proposta; da ultimo, si prevede il coinvolgimento dell'organo politico, con approvazione della proposta da parte della Giunta.

Segue il capo III, con l'articolo 9 dedicato nello specifico agli interventi su beni immobili e spazi pubblici, pur facendo sempre salva "la fruizione collettiva dei beni oggetto del patto". È previsto, in questo caso, un aggravio procedurale per via della peculiarità dei beni in questione, in termini di documentazione da addurre (per la descrizione degli interventi da compiere), di idoneità dell'organizzazione e delle correlate capacità tecnico-finanziarie, nonché di interazione con la Soprintendenza nei casi disciplinati dal codice dei beni culturali (di cui al d.lgs. n. 42 del 2004). È altresì ipotizzata una durata massima di nove anni, prorogabile soltanto in casi eccezionali.

Quindi, il capo IV si sofferma sulle forme di sostegno accordabili di volta in volta dal Comune, le quali connotano in termini biunivoci la collaborazione instauratasi (e senza cui, del resto, non si potrebbe nemmeno parlare di amministrazione condivisa in senso pieno). L'articolo 10, in particolare, è dedicato all'attribuzione di vantaggi economici, prevedendo la possibilità per i Comuni di assumere in via diretta "oneri per la realizzazione di azioni e interventi nell'ambito di patti di collaborazione". Il prototipo in esame riconduce tale ipotesi principalmente a quattro fattispecie: "a) l'uso a titolo gratuito di immobili di proprietà comunale; b) l'attribuzione all'amministrazione delle spese relative alle utenze; c) l'attribuzione all'amministrazione delle spese relative alle manutenzioni; d) la disponibilità a titolo gratuito di beni strumentali e materiali di consumo necessari alla realizzazione delle attività previste".

Non viene prevista, invece, la destinazione di contributi in denaro. Tale preclusione, presente in varie regolamentazioni comunali²⁰², pare recepire le criticità riscontrate in fase di implementazione, con riferimento alla quantificazione dell'importo ammissibile per non contraddire la *ratio* dell'istituto pattizio (non potendosi configurare, neanche latamente, un guadagno in capo al proponente, e risultando dubbia al pari la copertura piena dei costi sostenuti), nonché le annesse resistenze avanzate dagli apparati amministrativi coinvolti (i quali, sovente, a fronte dell'impiego di risorse finanziarie, ravvisano l'opportunità di ricorrere a procedure competitive onde garantire il rispetto del principio di imparzialità)²⁰³. Nondimeno, non mancano previsioni regolamentari di segno opposto, come quella

²⁰² Si richiamano, a titolo esemplificativo, il regolamento del Comune di Roma (all'art. 11), del Comune di Torino (all'art. 16) e del Comune di Vicenza (all'art. 9).

²⁰³ Cfr. F. GIGLIONI, *I fondamenti dell'amministrazione condivisa*, in E. FREDIANI (a cura di), *Lezioni sull'amministrazione condivisa*, Torino, Giappichelli, 2025, pp. 1 ss.

adottata dal Comune di Bologna (all'articolo 20 del rispettivo regolamento, con rinvio agli avvisi pubblici per la misura specifica del finanziamento ammissibile).

Gli articoli susseguenti enumerano le forme di supporto ulteriori che il Comune può adottare, come le esenzioni e le agevolazioni in materia tributaria, specialmente in materia di COSAP per occupazione di suolo pubblico (all'articolo 11, con distinzione della fattispecie rispetto all'esercizio di attività commerciali), nonché le agevolazioni e le facilitazioni di carattere marcatamente procedurale (all'articolo 12). La fattispecie di sostegno maggiormente invalsa è senz'altro rappresentata dalla concessione in comodato d'uso gratuito di beni strumentali e materiali di consumo necessari per lo svolgimento delle attività (di cui all'articolo 13), con previsione di restituzione salvo il deterioramento connesso all'uso, nonché la condivisione con altri cittadini attivi ove possibile. Apposite previsioni sono inoltre formulate in materia di formazione e collaborazione in ambito scolastico (all'articolo 14), nonché per l'ammissione di attività di autofinanziamento volte al reperimento di fondi da destinare allo svolgimento delle attività concordate (all'articolo 15).

Il successivo capo V è dedicato alle modalità di comunicazione, trasparenza e valutazione cui sottoporre le attività collaborative. L'articolo 16 declina l'utilizzo di tutti i possibili canali comunicativi, da parte del Comune, ricollegandone il ricorso alla diffusione di informazioni sull'amministrazione condivisa tra la cittadinanza, al consolidamento delle reti di relazioni tra i cittadini attivi, alla mappatura dei progetti in essere nonché a una piena riconoscibilità di questi ultimi.

L'articolo 17 prescrive, da un lato, la produzione di idonea documentazione da parte dei proponenti, in sede di attuazione dei patti, “ai fini di garantire trasparenza e consentire una valutazione pubblica dei risultati prodotti dai patti di collaborazione”, con diffusione degli esiti attraverso tutti i canali a disposizione dell'amministrazione. Dall'altro lato, esso individua i principi generali da rispettare in fase di valutazione delle attività svolte, riassumibili nei concetti di chiarezza delle informazioni e comparabilità delle stesse, di periodicità delle rendicontazioni rese e di verificabilità dei dati forniti.

Il capo VI afferisce invece alle responsabilità sottese e ai relativi oneri di vigilanza. L'articolo 18, da un lato, prescrive un impiego corretto dei dispositivi di protezione individuale, richiamando i cittadini attivi “ad agire con prudenza e diligenza ed a mettere in atto tutte le misure necessarie a ridurre i rischi per la salute e la sicurezza”. Dall'altro, esso prevede un'ulteriore forma di supporto attivabile dal Comune, per la formazione sui rischi connessi alle attività svolte e alle misure di prevenzione da adottare, nonché la copertura assicurativa attraverso apposite “convenzioni quadro con operatori del settore assicurativo”, al fine di garantire trattamenti agevolati per i proponenti dei patti stessi.

Quindi, l'articolo 19 rinvia al contenuto dei singoli patti per stabilire gli specifici compiti ascritti alle parti che lo sottoscrivono, oltre a ribadire la piena responsabilità dei cittadini attivi per “egli eventuali danni cagionati, per colpa o dolo, a persone o cose nell'esercizio della propria attività”. Con riferimento a eventuali controversie che dovessero insorgere tra Comune e proponenti, l'articolo 20 prevede un previo tentativo di conciliazione²⁰⁴.

Da ultimo, il capo VII detta alcune disposizioni transitorie e finali. Con riferimento a eventuali difficoltà interpretative delle norme regolamentari e pattizie, l'articolo 21 suggerisce di ricorrere alla lettura “nel senso più favorevole alla possibilità per i cittadini di concorrere alla cura, alla gestione condivisa ed alla rigenerazione dei beni comuni”. Si suggerisce inoltre, all'articolo 22, un periodo di due anni di sperimentazione, onde riscontrare l'efficacia della nuova disciplina. L'articolo 23 invita poi il Comune a dotarsi di una sezione apposita, dedicata all'amministrazione condivisa, sul proprio portale istituzionale, con cui facilitare la fruibilità delle informazioni inerenti e la partecipazione online dei cittadini. Infine, l'articolo 24 richiama la perdurante vigenza dei patti di collaborazione eventualmente stipulati in precedenza, fatto salvo il rispetto delle disposizioni introdotte.

L'articolazione testuale qui descritta rappresenta, come si è detto, uno spunto cui le singole amministrazioni interessate possono liberamente attingere, adattandone il contenuto a seconda delle proprie peculiarità strutturali. Non sorprende, pertanto, che a esso facciano riferimento un numero rilevante di Comuni, all'atto di introdurre la regolamentazione sulla collaborazione civica. Ne sono un esempio preclaro i testi adottati dal Comune di Venezia (con deliberazione n. 38 del 27 giugno 2019), dal Comune di Latina (con deliberazione n. 113 del 28 dicembre 2021), dal Comune di Vicenza (con deliberazione n. 5 del 13 gennaio 2022), dal Comune di Palermo (con deliberazione n. 31 del 20 aprile 2023) e soprattutto dal Comune di Roma (con deliberazione n. 102 del 20 maggio 2023).

2.2.5 La diffusione su vasta scala dei regolamenti per la collaborazione civica

Analizzato il contenuto tipico dei regolamenti comunali sulla collaborazione civica, secondo il prototipo elaborato da Labsus, resta ora da esaminare la portata della diffusione di tale fonte nell'ordinamento delle autonomie locali, rilevando le ragioni sottese alla sua progressiva affermazione su vasta scala.

²⁰⁴ V. *infra*, p. 138.

Orbene, la carica innovativa insita nel regolamento sui beni comuni, a partire dall'esperienza di Bologna, risiede non solo nell'aver posto rimedio all'assenza di norme giuridiche pienamente attuative del principio di sussidiarietà orizzontale (eccezion fatta per i singoli istituti disciplinati dal codice del Terzo settore), ma soprattutto nell'aver coinvolto attivamente giuristi qualificati, sia nella fase di redazione sia nella successiva valutazione scientifica del testo, non limitandosi dunque alle sole risorse interne all'apparato amministrativo. Altrettanto rilevanti sono poi alcune caratteristiche sostanziali del regolamento: in particolare, risaltano fin da subito la flessibilità nell'applicazione degli strumenti disciplinati, l'individuazione di destinatari ulteriori rispetto a quelli «tradizionali» (ossia i singoli cittadini e i gruppi informali), nonché la predisposizione di forme tangibili di sostegno all'azione dei soggetti proponenti²⁰⁵..

Alla luce di tutto ciò, ben si comprendono le ragioni del successo del modello elaborato: a breve distanza dalla delibera bolognese, infatti, molti Comuni decidono di seguirne l'esempio, a volte riproducendone pedissequamente il contenuto testuale, altre volte apportando modifiche che, nella maggior parte dei casi, non ne intaccano la portata sostanziale. Generalmente, le variazioni più ricorrenti attengono all'esatto inquadramento dei patti di collaborazione (se come atti amministrativi di natura non autoritativa, come accordi o convenzioni amministrative, o senza alcuna specificazione), alla procedura da seguire per raggiungere l'accordo tra le parti (con una competenza esclusiva in capo agli uffici tecnici di settore, oppure con un margine di decisione rimesso agli organi politici), all'ampia gamma degli interventi da realizzarsi (dove alla cura, occasionale o continuata, e alla rigenerazione può associarsi la gestione condivisa), alla tipologia del sostegno che l'amministrazione può garantire (con la previsione o meno di un sostegno diretto in danaro).

Diverse sono altresì le caratteristiche di contesto dei Comuni interessati, giacché l'adozione dei regolamenti per i beni comuni riguarda sia i capoluoghi di Città Metropolitane e Province, sia (ed è il caso numericamente più rilevante) i Comuni di medie e di piccole dimensioni, con densità abitativa e conformazione geografica di volta in volta variabili. Tali differenze incidono inevitabilmente sulle eventuali variazioni apportate al modello generale: l'impatto, del resto, è facilmente riscontrabile nelle tipologie di interventi tipici codificati (ad esempio, particolare attenzione alla cura dei sentieri e al rispetto dei vincoli paesaggistici è riposta nei Comuni di montagna), ovvero alle procedure da adottare (nell'impossibilità, per i Comuni minori, di dotarsi di uffici *ad hoc*).

Assai rilevante, al riguardo, è il censimento dei regolamenti per l'amministrazione condivisa dei beni comuni, realizzato da Labsus a partire dall'approvazione del testo bolognese e costantemente

²⁰⁵ Esplicita al riguardo è la premessa contenuta nel testo della delibera consiliare n. 172 del 2014 del Comune di Bologna.

aggiornato negli anni. Al mese di settembre del 2025, dal relativo portale risultano approvati regolamenti di tal fatta in 321 Comuni, dei quali 50 sono capoluoghi di Provincia e ben 10 sono capoluoghi di Città Metropolitane (l'ultima in ordine di tempo è Roma, con la deliberazione consiliare n. 102 del 20 maggio 2023)²⁰⁶, a riprova del successo oramai consolidato della fonte normativa in esame. Va peraltro aggiunto che rientrano tra i regolamenti censiti soltanto quelli che si rifanno, almeno negli aspetti salienti, al modello elaborato per il Comune di Bologna e coerente con il prototipo di Labsus. Sono dunque esclusi dal novero numerosi altri regolamenti che, in diversa misura, afferiscono comunque a dinamiche di sussidiarietà tra i cittadini e l'amministrazione: basti pensare ad alcune forme innovative di decentramento sperimentate nei Comuni minori²⁰⁷, oppure allo strumento del bilancio partecipativo, trattandosi in ambedue i casi di istituti che instaurano meccanismi di collaborazione con le energie civiche del territorio, attraverso processi di co-decisione.

Un ulteriore riscontro significativo, in merito alla crescente diffusione dello strumento pattizio, è ricavabile dai Rapporti annuali all'uopo diffusi da Labsus. In particolare, dall'ultimo Rapporto annuale disponibile, predisposto nell'anno 2024 e relativo ai dati consolidati al 31 dicembre 2023, si evince l'avvenuta stipulazione di oltre ottomila patti tra amministrazioni e società civile organizzata nel corso dell'ultimo decennio; di essi, circa 1.115 risultano attivi nello specifico periodo preso in esame, nonché puntualmente tracciati sui siti istituzionali dei rispettivi enti (71 Comuni sui 312 che complessivamente presentano una disciplina sulla collaborazione civica)²⁰⁸.

Il citato Rapporto fornisce alcuni dati statistici da cui si possono ricavare spunti di analisi assai rilevanti. In particolare, se la diffusione della regolamentazione coinvolge egualmente tutto il territorio nazionale (con picchi rilevati in Lombardia, Toscana e Sicilia), viceversa il numero di patti attivi risulta fortemente concentrato al Centro-Nord (oltre l'80% del dato complessivo), soprattutto nei centri urbani di dimensioni medie (con il 30% dei patti localizzati sui Comuni tra i 60 mila e i 250 mila abitanti) e grandi (con il 35% dei patti sottoscritti in Comuni oltre i 250 mila abitanti). Se ne desume, da un lato, un'attitudine alla dinamica collaborativa che varia notevolmente, nella prassi, a seconda del contesto geografico; dall'altro, una maggiore facilità di predisporre (e coltivare con

²⁰⁶ Un elenco completo dei Comuni che hanno approvato il regolamento, con tanto di rimando ipertestuale al contenuto del medesimo, è rinvenibile sul sito di Labsus alla voce <https://www.labsus.org/i-regolamenti-per-lamministrazione-condivisa-dei-beni-comuni/>.

²⁰⁷ Un esempio in tal senso è rappresentato da Piacenza, attraverso le consulte comunali (definite come incubatori di cittadinanza attiva e articolate per aree tematiche). Si veda al riguardo F. PIZZOLATO, *Dopo le circoscrizioni, i quartieri*, in *Amministrare*, fascicolo 2, Bologna, Il Mulino, 2014, p. 287.

²⁰⁸ Sul punto, si veda la pubblicazione riportata sul sito istituzionale della Regione Emilia-Romagna: [Ambiente e comunità: il rapporto Labsus 2024 sull'amministrazione condivisa — Partecipazione](#), ove è altresì possibile ricavare il testo integrale del Rapporto. Giova sottolineare che i dati analizzati afferiscono a un campione statistico, ancorché vasto, non coincidente con la totalità dei Comuni interessati (molti dei quali non hanno ancora implementato correttamente i propri portali istituzionali, donde poter ricavare tutti i patti effettivamente stipulati).

successo) iniziative di collaborazione in realtà cittadine più ampie, a fronte della disponibilità di maggiori risorse (non tanto economiche, quanto umane, professionali e strumentali).

Con riferimento ai soggetti proponenti, la maggioranza relativa di essi risulta essere un'associazione (il 44% del totale), a riprova della predisposizione delle medesime al perseguimento di interessi generali, nonché di un rapporto sovente consolidato e risalente tra queste e le amministrazioni territoriali. Giova, però, sottolineare il ruolo crescente dei cittadini singoli (23% dei proponenti) e dei gruppi informali (12% del totale), con un ampliamento non solo sulla carta, ma anche nella prassi, rispetto alla platea tradizionale dei soggetti attivi. Viceversa, risulta ancora ridotto l'apporto delle imprese (al 5,7%), a fronte di una posizione dei soggetti *for profit* talvolta ancora oggetto di discussione²⁰⁹.

In relazione alle amministrazioni interessate, risalta la necessità, per la maggior parte di esse, di predisporre un'apposita sezione sul sito istituzionale, dedicata ai patti di collaborazione, giacché solo il 17% dei Comuni provvede attualmente in tal senso. Riguardo, invece, ai soggetti istituzionali deputati alla stipulazione dei patti, in larghissima parte (ossia, nel 94% dei casi) si tratta di dirigenti amministrativi, con un ruolo assai ridotto in capo agli organi politici (solo nel residuo 6% dei casi).

Quanto, infine, alle specifiche aree di intervento, si riscontra una forte concentrazione di attività collaborative aventi come oggetto la cura di beni materiali (nel 67% dei casi totali), con precipuo riferimento ai beni ambientali e al verde urbano (che rappresentano, da soli, il 45,5% dei beni complessivamente coinvolti), a riprova della particolare attenzione che la cittadinanza attiva dedica alla materia in questione, specialmente per la cura di giardini e parchi -di forte attualità in relazione all'accentuata sensibilità sulle problematiche di carattere climatico. Se il campo dei beni immateriali *tout court* risulta di per sé ridotto (con solo il 7% sul totale degli interventi), viceversa si rileva che molti beni presentano una valenza duplice, afferendo sia alla dimensione materiale che a quella immateriale (nel 25% dei casi). Basti pensare alla riqualificazione di uno spazio pubblico degradato, da cui può ricavarsi tanto una rigenerazione del bene in sé, quanto un'occasione di inclusione sociale per i soggetti ivi coinvolti.

2.2.6 Alcuni esempi di regolamentazione nei Comuni

²⁰⁹ Per un'analisi approfondita sul ruolo dei soggetti *for profit* nella collaborazione, v. *infra*, pp. 140 ss.

Per delineare ulteriormente il quadro d'insieme sulla diffusione della fattispecie in esame nell'ordinamento degli enti locali, giova altresì accennare alle esperienze maturate in alcuni Comuni, che presentano differenti caratteristiche geografiche, demografiche e dimensionali.

Anzitutto, si richiama il regolamento sulla collaborazione civica adottato dal Comune di Siena, con deliberazione consiliare n. 153 del 22 maggio 2014²¹⁰, a pochi giorni dunque dall'approvazione del testo bolognese. La forte carica innovativa e l'aderenza al modello di riferimento sono temperate da alcune particolarità. Anzitutto, non vengono richiamati tutti i principi contenuti nel regolamento di Bologna, ma si rimanda esclusivamente alla sussidiarietà orizzontale. A risaltare, tuttavia, è la definizione delle procedure di collaborazione tra cittadini attivi ed amministrazione non esclusivamente attraverso moduli negoziali, ma anche con atti amministrativi autoritativi, con ciò limitandone di fatto l'intrinseca originalità. Inoltre, la gestione della collaborazione con i cittadini non viene inquadrata come una vera e propria funzione amministrativa, sebbene siano poi individuati specifici strumenti organizzativi.

Terzo, in ordine cronologico è il regolamento approvato dal Consiglio comunale di L'Aquila, con la delibera del 25 agosto 2014²¹¹, dotato di una peculiare valenza per un tessuto urbano ancora duramente provato dagli effetti del terremoto del 2009. Il testo applica una maggiore sintesi ai contenuti principali e introduce notevoli specificità: su tutte, risaltano la mancanza di procedure partecipative per l'identificazione dei beni comuni; l'omissione dei soggetti imprenditoriali dal novero dei cittadini attivi; il rilievo riservato alla sola sostenibilità economica e non anche ambientale nel valutare le proposte di collaborazione; la mancata riorganizzazione della struttura burocratica comunale, per le relazioni con i cittadini attivi. Differenze ancora più significative si riscontrano, tuttavia, in materia di separazione tra politica e amministrazione, sia per quanto riguarda l'approvazione dei patti di collaborazione, che devono essere sottoposti all'approvazione del Consiglio comunale cui solo successivamente consegnerà l'adozione da parte del dirigente competente, sia per la durata massima dei patti, legata a quella della carica del sindaco.

A partire da queste prime esperienze pionieristiche, l'adozione di regolamenti sulla collaborazione civica si diffonde in un numero sempre crescente di Comuni italiani. Nella maggior parte dei casi, come a Ostuni (tramite deliberazione consiliare n. 54 del 25 novembre 2014) o a Fano (tramite deliberazione consiliare n. 113 del 24 giugno 2015), il testo adottato riproduce puntualmente le disposizioni del paradigma regolamentare elaborato per il Comune di Bologna, financo nell'articolato

²¹⁰ Cfr. L. MUZI, *Siena – Delibera Consiglio comunale, 22 maggio 2014, n. 153*, in *Labsus.it*, 2014, reperibile al link [Siena - Delibera Consiglio comunale, 22 maggio 2014, n. 153 - Labsus](#).

²¹¹ Così Cfr. L. MUZI, *L'Aquila – Delibera del Consiglio comunale del 25 agosto 2014*, in *Labsus.it*, 2014, reperibile al link [L'Aquila - Delibera del Consiglio comunale del 25 agosto 2014 - Labsus](#).

e nello stesso contenuto della deliberazione approvata dai rispettivi Consigli. Analogamente, a seguito della pubblicazione del prototipo regolamentare elaborato appositamente da Labsus, un numero crescente di amministrazioni locali fa ricorso a quest'ultimo come testo di riferimento per la disciplina *de qua*, come negli esempi già citati dei Comuni di Venezia, Vicenza, Latina, Palermo e Roma, dove l'aderenza al testo del prototipo risulta particolarmente evidente (oltre ad altri Comuni di dimensioni medio-piccole, che hanno adottato il suddetto regolamento nell'ultimo quinquennio).

Altrove, sono applicate specifiche variazioni, ad esempio ridefinendo le esenzioni di canoni e tributi e garantendo un pieno rimborso dei costi sostenuti (così a Ravenna, con la deliberazione consiliare del 16 luglio 2015), oppure escludendo a priori quei soggetti proponenti non in possesso dei requisiti minimi di onorabilità e idoneità morale (come a Civitavecchia, con la deliberazione consiliare n. 76 del 30 settembre 2015).

Vi sono alcuni Comuni, invece, dove a risaltare sono le divergenze rispetto al modello bolognese: a titolo esemplificativo, si citano le esperienze peculiari di Chieri e di Macerata. Nel primo caso, la discontinuità si evince già dalla denominazione, ossia "Regolamento comunale per la partecipazione nel governo e nella cura dei beni comuni", dove la collaborazione civica si intreccia con la governance dell'ente; la qualifica di proponente è ascritta alle "comunità di riferimento", aperte a tutti, con il duplice requisito dell'assenza di scopo di lucro e della democraticità interna; ancora, nella stipulazione dei patti di collaborazione è previsto l'istituto del silenzio assenso in capo all'amministrazione. Nel secondo caso, da un lato si intende privilegiare le comunità locali storicamente presenti sul territorio, ovvero le comunità che abbiano già sviluppato un progetto di cura, rigenerazione e gestione dei beni comuni urbani, sulla base del principio di prossimità e territorialità; dall'altro, viene demandata a un'apposita delibera di Giunta l'individuazione dell'oggetto della proposta di collaborazione, e sempre la Giunta comunale dà mandato al dirigente competente per la stipulazione del patto di collaborazione.

Con riguardo ai capoluoghi delle Città Metropolitane, in un primo momento si assiste all'adozione di regolamenti strettamente aderenti all'impostazione del testo bolognese: così accade a Bari, con la deliberazione consiliare n. 20 del 16 aprile 2015, come pure a Reggio Calabria, dove la deliberazione n. 47 del 13 ottobre 2015 si preoccupa altresì di adattare la disciplina alle esigenze del territorio interessato, con numerosi rinvii alla gestione dei beni confiscati alla 'ndrangheta nonché alla necessità di una partecipazione trasparente e consapevole.

Segue il regolamento del Comune di Torino che, con la deliberazione consiliare n. 375 dell'11 gennaio 2016, combina da un lato l'ispirazione al modello originario, dall'altro elementi di innovatività e una

maggiore snellezza²¹². Si tratta, infatti, del primo regolamento dove alle forme classiche di collaborazione, ossia la cura (con interventi puntuali sui beni comuni) e la rigenerazione (con un più complesso recupero), si affianca la gestione condivisa, intesa come strumento programmatico di ampio respiro per migliorare la fruizione collettiva del bene cui afferisce. Rilevante è poi la disciplina procedurale, con la predisposizione di un gruppo di lavoro interno all'amministrazione, istituito dal direttore generale e a struttura flessibile, per lo svolgimento dell'istruttoria e la valutazione di merito; segue, per la stipulazione finale, una diversificazione delle forme di assenso a seconda della complessità dei patti (con il coinvolgimento, a seconda dei casi, dell'organo politico ovvero di altri uffici competenti per la specifica materia trattata). Netta, in questo caso, è la distinzione tra collaborazioni ordinarie e complesse, ipotizzando solo per le prime la sottoscrizione di patti, e rimettendo le seconde a più elaborate forme di autogestione dei beni comuni. Riguardo alle forme di sostegno previste, è espunta dal novero la possibilità di destinare contributi in danaro ai cittadini attivi; inoltre, si afferma l'impossibilità "di configurare la proposta di collaborazione come surrogato di servizi essenziali che devono essere garantiti dal comune secondo le leggi e i regolamenti vigenti". Proprio alle suddette innovazioni ivi apportate si ispira, in buona parte, l'aggiornamento del modello bolognese di cui al testo del prototipo elaborato da Labsus.

Una maggiore aderenza al testo bolognese è riscontrabile nei regolamenti adottati a Genova (con deliberazione consiliare n. 51 del 25 ottobre 2016) e a Firenze (con deliberazione consiliare n. 54 del 30 ottobre 2017), sebbene non manchino anche in questo caso delle particolarità. Nel primo caso, infatti, si includono tra i potenziali proponenti anche i soggetti minorenni, al fine di coinvolgere maggiormente le giovani generazioni nelle dinamiche del territorio; si rimarca la centralità dei municipi come "livello privilegiato" per la definizione dei patti, sulla base del principio di prossimità; si rimette inoltre al Consiglio comunale, su proposta della Giunta, l'individuazione dei beni che possono essere oggetto di patti complessi, fatta salva la possibilità in capo ai Consigli municipali di apportare ulteriori integrazioni. Nel secondo caso, accanto a una struttura formale votata a una maggiore sintesi (specialmente in materia di rendicontazione, responsabilità e deflazione dei contenziosi), rileva la limitazione delle forme di sostegno economico alle sole agevolazioni ed esenzioni di tributi, senza prevedere l'assegnazione di beni o materiali in comodato d'uso (né tantomeno contributi in danaro). Anche per Firenze, analogamente a Bologna, merita una menzione il ruolo delle circoscrizioni di decentramento, sia nella fase di elaborazione del regolamento, sia nelle procedure previste per la stipulazione dei patti di collaborazione.

²¹² Si veda L. MUZI, *Torino, deliberazione del Consiglio Comunale del 11 gennaio 2016, n. 375*, in *Labsus.it*, 2016, reperibile al link [Torino, deliberazione del Consiglio Comunale del 11 gennaio 2016, n. 375 - Labsus](#).

Segue, in ordine cronologico, l'approvazione del regolamento sulla collaborazione civica da parte del Comune di Milano, avvenuta in data 20 maggio 2019, al termine di un percorso sperimentale, avviato dalla deliberazione di Giunta n. 461 del 16 marzo 2018 e caratterizzato dalla realizzazione di numerosi interventi di riqualificazione di beni urbani degradati. Il testo adottato si connota per una decisa schematicità, nell'enumerazione dei beni comuni da tutelare e nella definizione delle fasi del procedimento di stipulazione. Con riguardo ai proponenti, sono inclusi anche i soggetti minorenni; è inoltre prevista l'iscrizione in un apposito albo per i gruppi informali. La disciplina sui patti di collaborazione, per i quali è fissata una durata massima triennale, è inoltre integrata da una clausola di recesso applicabile in qualsiasi momento, da ambedue le parti. Infine, sono esclusi rimborsi o contributi in natura o in danaro da parte dell'amministrazione, limitando le forme di sostegno all'assistenza formativa e tecnica, alla copertura assicurativa e all'autofinanziamento²¹³.

Ulteriori esempi di regolamentazione sull'amministrazione condivisa dei beni comuni, nell'ambito dei capoluoghi di Città metropolitane, sono riscontrabili nella deliberazione del Consiglio comunale di Venezia n. 38 del 27 giugno 2019 e nella deliberazione del Consiglio comunale di Palermo n. 31 del 20 aprile 2023. Come si è segnalato in precedenza, tali regolamenti presentano un'aderenza pedissequa al prototipo elaborato da Labsus. Alcune peculiarità sono riscontrabili, nel regolamento di Venezia, per l'articolazione delle fattispecie di collaborazione complessa, distinte in collaborazione previa consultazione pubblica (art. 11, ove si prevede, nel caso di proposte plurime, la formulazione di un'apposita graduatoria) oppure su iniziativa dei cittadini (art. 12). Nel regolamento di Palermo, invece, oltre a un maggiore dettaglio nella definizione delle singole disposizioni (ad esempio, con riferimento agli aspetti procedurali di cui all'art. 6), tramite successivi emendamenti viene introdotta altresì una disciplina sugli usi civici e collettivi (agli artt. 8 bis – 8 quinquies), riconducibili all'istituto delle autogestioni temperate di cui si dirà del prosieguo²¹⁴.

Con riferimento al Comune di Roma capitale, la genesi del regolamento risulta alquanto travagliata, con una prima iniziativa dell'amministrazione comunale che, avviata durante il mandato 2013-2016, viene interrotta bruscamente per l'avvicendamento alla guida del Campidoglio, nonostante un movimento spontaneo di cittadini solleciti a più riprese un'iniziativa in tal senso²¹⁵. Nell'ultimo mandato 2021-2026, l'amministrazione riapre l'iter deliberativo, fino all'approvazione del testo definitivo con deliberazione n. 102 del 20 maggio 2023.

²¹³ Cfr. L. MUZI, *Milano e il suo Regolamento per i Beni Comuni: il commento*, in *Labsus.it*, 2019, reperibile al link [Milano e il suo Regolamento per i Beni Comuni: il commento - Labsus](#).

²¹⁴ V. *infra*, pp. 118 ss.

²¹⁵ Esemplificata dalla Coalizione per i beni comuni, attiva dal 2017.

In questo caso, il testo attinge al modello proposto da Labsus, mutuandone in alcuni tratti il contenuto. In particolare, le differenze attinenti all'iter procedurale risaltano all'articolo 7, con riferimento sia alle tempistiche previste per la stipulazione dei patti (assai dilatate: novanta giorni per i patti ordinari, fino a centoventi giorni per quelli complessi), sia al coinvolgimento degli organi politici nella fase istruttoria (con la previsione di cui al terzo comma, per l'inoltro delle proposte di collaborazione agli Assessorati di riferimento e alle Commissioni Capitoline e Municipali competenti che, entro trenta giorni, possono esprimere osservazioni di rilievo). Da ciò traspare un chiaro intento volto a ponderare la novità introdotta in un contesto così complesso come quello del Comune di Roma, da un lato assicurando termini temporali meno stringenti per i funzionari amministrativi, dall'altro mantenendo un ruolo non solo decisorio, ma anche istruttorio in capo agli organi politici²¹⁶.

Il regolamento capitolino si cura altresì di specificare l'articolazione degli oggetti della collaborazione civica tra beni comuni materiali e immateriali e di riconoscere anche alle imprese il ruolo di proponenti, purché esse operino “nella dimensione della responsabilità sociale e non nell'attività di profitto” (all'art. 2, comma 1), nonché di valorizzare appieno il ruolo dei bambini come cittadini da tenere debitamente in considerazione (all'art. 3, comma 1). Altrettanto rilevanti sono l'individuazione di un Responsabile unico del procedimento o R.U.P., quale figura unica di interlocuzione con gli attori proponenti (agli artt. 7 e 8); la definizione, all'art. 8, dei contenuti minimi ascrivibili ai patti di collaborazione ordinaria; l'individuazione di soggetti chiamati a svolgere un'opera di facilitatori per la cittadinanza (all'art. 13) e l'istituzione, all'art. 18, di un Forum per i cittadini attivi, funzionale a una maggiore partecipazione e a una divulgazione delle attività realizzate). Da ultimo, si segnala una definizione dettagliata dei rapporti tra la disciplina ivi dettata e le ulteriori norme inerenti ai beni indisponibili e al patrimonio culturale, in termini di stretta complementarità, nonché un'articolata regolazione della gestione condivisa di beni immobili (a fronte delle specificità insite nell'ampio patrimonio immobiliare della capitale).

Tra le grandi città italiane, manca, attualmente, nel Comune di Napoli un riferimento normativo assimilabile al testo in esame, e di conseguenza mancano strumenti giuridici alla stregua dei patti di collaborazione. Nondimeno, la nozione di bene comune è espressamente menzionata dallo Statuto comunale, appositamente emendato nel 2011. Ai beni comuni è altresì dedicata una consulta cittadina, istituita nel 2012 e a cui fanno seguito, nel 2014, alcune delibere di Giunta per agevolare le azioni di

²¹⁶ Cfr. G. ARENA, *Finalmente parte anche a Roma l'amministrazione condivisa dei beni comuni*, in *Labsus.it*, 2023, reperibile al link [Finalmente parte anche a Roma l'amministrazione condivisa dei beni comuni - Labsus](#).

gestione collettiva sviluppatasi negli anni, afferenti, anche in questo caso, alla diversa fattispecie delle autogestioni temperate²¹⁷.

Da ultimo, occorre richiamare la menzionata revisione del regolamento del Comune di Bologna sulla collaborazione civica, poiché esso, oltre a delineare una disciplina organica dell'amministrazione condivisa, in materia di cura dei beni comuni come pure di co-programmazione e co-progettazione a cura degli enti del Terzo settore, al contempo apporta significative modifiche al quadro previgente. In particolare, si segnala la già citata elisione del richiamo precedente alla nozione di atto amministrativo non autoritativo nella qualificazione dei patti di collaborazione, riconducendo invece questi ultimi alla disciplina pubblicistica in materia di convenzioni (all'art. 25, comma 9). Parimenti, nel ribadire l'inclusione dei soggetti singoli e dei gruppi informali tra i potenziali proponenti dei patti, onde evitare che l'allineamento con la disciplina del CTS comporti una revisione in senso restrittivo, nondimeno viene prescritto, con riferimento precipuo ai gruppi informali, l'obbligo di "dimostrare il carattere partecipativo del loro funzionamento, ossia la possibilità per i membri del gruppo di concorrere alla adozione delle decisioni che lo riguardano" (all'art. 3). Rispetto al precedente testo, una più ampia parte della disciplina di dettaglio, a livello procedurale e per i beni comuni specificamente interessati, viene devoluta agli avvisi pubblici adottati dall'amministrazione per sollecitare le proposte della cittadinanza. Infine, viene ulteriormente ampliata la gamma di forme di sostegno accordabili dal Comune, prevedendo in particolare all'art. 16 specifiche forme di agevolazioni amministrative per l'organizzazione di piccoli eventi di autofinanziamento (escludendo essi da alcuni permessi usualmente richiesti), nonché viene ribadita, all'art. 20, la possibilità di concedere contributi per il finanziamento delle attività svolte (a differenza, come si è visto, di quanto prevede il modello regolamentare proposto oggi da Labsus)²¹⁸.

2.2.7 I patti di collaborazione negli altri livelli di governo

Assodata la naturale predisposizione dei Comuni a fungere da ente propulsore dell'amministrazione condivisa, attraverso i regolamenti per la collaborazione civica e gli istituti dei patti di collaborazione ivi disciplinati, occorre ora volgere lo sguardo ai livelli di governo ulteriori, con precipuo riferimento allo strumento pattizio in esame.

²¹⁷ V. *infra*, pp. 118 ss.

²¹⁸ Cfr. D. DI MEMMO, *Commento al nuovo regolamento di Bologna sull'amministrazione condivisa*, op. cit.

In primo luogo, occorre sottolineare l'assenza di una normativa nazionale in materia, di talché sono le fonti delle autonomie locali a disciplinare il ricorso allo strumento pattizio. Nondimeno, giova segnalare la recente adozione, con decreto interministeriale 2 aprile 2025, del Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali per il triennio 2024-2026, nel quale vengono menzionati i patti di collaborazione, segnatamente al paragrafo 1.1.2 sui principi ispiratori del piano. Si tratta del primo richiamo esplicito a tale istituto in una fonte nazionale, di cui viene offerta una definizione coerente con la nozione elaborata dai regolamenti comunali²¹⁹; si nota altresì la collocazione del suddetto richiamo nel sotto-paragrafo dedicato alle responsabilità condivise. Sebbene la disposizione abbia valenza principalmente ricognitiva, senza quindi arrivare (per il momento) a prevedere la stipulazione di patti su scala nazionale, ciò non ne scalfisce l'assoluta rilevanza, giacché essa riconduce a pieno titolo l'istituto pattizio al modello di amministrazione condivisa, richiamando espressamente la disciplina di cui al codice del Terzo settore e la relativa giurisprudenza costituzionale, sì da avvallare un'interpretazione oramai consolidata²²⁰.

Passando in rassegna le implementazioni dello strumento pattizio da parte delle autonomie locali, a differenza di quanto riscontrato nei Comuni, dove il ricorso ai patti di collaborazione si è rapidamente diffuso, negli altri enti il citato modello regolamentare non ha ancora attecchito allo stesso modo, figurando al momento solo in esempi isolati per gli enti di area vasta, laddove proprio un tale livello di governo può rappresentare un contesto ottimale per il consolidamento dell'amministrazione condivisa nell'ordinamento giuridico nazionale, oltre a poter trarre da essa ulteriore legittimazione.

Il primo ente diverso dai Comuni ad adottare un regolamento per l'amministrazione condivisa è l'Unione della Romagna Faentina (composta da sei Comuni della provincia di Ravenna: Brisighella, Casola Valsenio, Castel Bolognese, Faenza, Riolo Terme, Solarolo), con la determinazione n. 70 del 21 dicembre 2018. L'articolato proposto ricalca in larga parte il modello proposto da Labsus, pur riflettendo la peculiarità di una dimensione sovra-comunale e, nella fattispecie, delle caratteristiche proprie dell'Unione. Oltre a porsi l'obiettivo programmatico di "aumentare la coesione delle comunità locali e il capitale sociale del territorio", viene evidenziata all'articolo 6 l'importanza del ruolo degli organi istituzionali dei Comuni, tanto nella definizione dei patti quanto nell'individuazione dei beni che possono esserne l'oggetto. Specularmente, viene posta particolare attenzione al ruolo degli organi decentrati, come i Quartieri e le Frazioni, quali livello di massima

²¹⁹ Il Piano, in particolare, definisce i patti di collaborazione come strumenti "deputati al perseguimento dell'interesse generale attraverso la collaborazione fra cittadini, singoli e associati, e amministrazione, in virtù del principio di sussidiarietà", cui si può ricorrere "per la cura dei beni comuni e tutte le volte che sia necessario condividere risorse e responsabilità per perseguire l'interesse generale".

²²⁰ Si veda, al riguardo, il Box 2 sui riferimenti normativi in materia di responsabilità condivise, alla pagina 6 del Piano.

prossimità e, pertanto, elettivamente deputato alla ricezione e promozione delle attività collaborative²²¹. All'esperienza faentina fa seguito l'adozione di analoghi regolamenti da parte delle Unioni della Bassa Reggiana (composta da otto Comuni della provincia di Reggio Emilia: Boretto, Brescello, Gualtieri, Guastalla, Luzzara, Novellara, Poviglio e Reggiolo) e della Valtenesi (composta da quattro Comuni della provincia di Brescia: Manerba del Garda, Moniga del Garda, Padenghe sul Garda e Soiano del Lago), entrambi nel 2020. Altrettanto degna di nota è l'esperienza maturata nel contesto del Lago di Bracciano, con un regolamento adottato dai Comuni di Bracciano, Trevignano Romano e Anguillara (ciascuno per proprio conto) applicabile non soltanto al proprio territorio ma anche a quello degli altri due Comuni²²².

Con riferimento agli enti di area vasta, risale al 2019 l'adozione di regolamenti per l'amministrazione condivisa da parte delle Province di Chieti e Matera (senza, attualmente, ulteriori esempi in tal senso). Ambedue le fonti ripropongono pedissequamente l'articolato di cui al prototipo proposto da Labsus, con le modifiche coerenti con la differente articolazione degli organi di governo, rimettendo in particolare la valutazione e l'approvazione dei patti di collaborazione complessi a una previa delibera del Consiglio provinciale. Degne di nota, nel caso di Chieti, sono la qualificazione dei beni comuni come "urbani e rurali" (a rimarcare le peculiarità di una dimensione territoriale articolata al suo interno), nonché la previsione di un apposito articolo (il sesto) inerente alla promozione dell'innovazione sociale e dei servizi collaborativi.

Sempre nel 2019, la Città metropolitana di Milano adotta un regolamento metropolitano per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni (con la deliberazione n. 25 del 29 maggio 2019), facendo seguito al medesimo regolamento adottato dal Comune capoluogo. Il testo, analogamente a quello delle citate Province, riproduce puntualmente il modello elaborato da Labsus, anche in questo caso con gli opportuni adattamenti correlati allo specifico livello di governo (ossia ponendo il Consiglio metropolitano in vece della Giunta per quanto concerne i patti complessi).

L'altro esempio di regolamentazione sull'amministrazione condivisa negli enti di area vasta è ascrivibile alla Città metropolitana di Roma (con la deliberazione n. 41 del 29 luglio 2024), anche in questo caso susseguente al nuovo regolamento di Roma capitale di cui si è detto sopra. Nell'aderire al prototipo di Labsus, adattato alle caratteristiche dell'ente metropolitano, risaltano la qualificazione

²²¹ Cfr. L. MUZI, *Per la prima volta un'Unione dei Comuni approva il Regolamento*, in *Labsus.it*, 2019, reperibile al link [Per la prima volta un'Unione dei Comuni approva il Regolamento - Labsus](#).

²²² Cfr. L. CAIANIELLO, *Il Regolamento del Lago: il valore di un'alleanza*, in *Labsus.it*, 2019, reperibile al link [II Regolamento del Lago: il valore di un'alleanza - Labsus](#). In questo caso, oltre alla peculiarità della portata intercomunale del testo, merita una menzione la peculiarità del suo contenuto, con la promozione della creazione di «reti orizzontali» tra i cittadini e di accordi tra i soggetti pubblici presenti nei tre Comuni, nonché la previsione di una apposita «assemblea per i beni comuni».

dei patti di collaborazione come accordi amministrativi ex art. 11 della legge n. 241 del 1990 (all'articolo 5, comma 1, analogamente al regolamento capitolino), la previsione di un'apposita disposizione sui patti aventi ad oggetto la realizzazione di attività solidaristiche, per la promozione della coesione sociale come bene comune *ex se* (all'articolo 11), nonché la disposizione di un'adeguata formazione per i funzionari e gli operatori chiamati a implementare il regolamento stesso (all'articolo 12).

A differenza delle fonti regolamentari adottate dalle Province di Chieti e Matera e dalla Città metropolitana di Milano, le quali individuano come unico soggetto amministrativo per la stipulazione dei patti il medesimo ente, e dunque risultano preordinate alla realizzazione di interventi di collaborazione su scala di area vasta, il regolamento della Città metropolitana di Roma pone invece in risalto il ruolo dei Comuni, quale soggetto istituzionale centrale nell'attuazione dell'amministrazione condivisa. Ciò si riscontra sia all'articolo 1, comma 3, ove si asserisce che "il Regolamento riconosce e valorizza il ruolo dei Comuni del territorio metropolitano, come principali interlocutori in materia di partecipazione e cittadinanza attiva", sia all'articolo 6, specificamente dedicato al ruolo degli organi istituzionali dei Comuni, il quale statuisce quanto segue: "1. Il presente Regolamento intende costituire uno strumento di relazione di carattere generale in materia di collaborazione tra cittadini attivi ed amministrazione per la cura dei beni comuni e la predisposizione di attività solidaristiche nell'intero territorio metropolitano, a tal fine la Città metropolitana promuove il coinvolgimento degli organi istituzionali dei Comuni, sia in ordine all'adesione al presente Regolamento, sia in ordine alla sua attuazione attraverso il Patto di collaborazione. 2. I Comuni del territorio potranno aderire al presente Regolamento e applicarne le disposizioni". Da tale articolo, emerge chiaramente una diversa interpretazione del suddetto regolamento metropolitano, non soltanto nell'ottica di stimolare la collaborazione civica su base metropolitana, ma anche (e soprattutto) nell'ottica di fornire ai singoli enti comunali uno strumento giuridico (i patti di collaborazione) direttamente applicabile all'interno del proprio territorio.

Per quanto concerne, invece, le fonti regionali in materia di patti di collaborazione, richiamando quanto già si è detto con riferimento al modello di amministrazione condivisa in termini generali²²³, al momento le tre leggi regionali disciplinanti, nello specifico, l'istituto pattizio sono la legge regionale n. 10 del 2019 della Regione Lazio, la legge regionale n. 71 del 2020 della Regione Toscana e la legge regionale n. 5 del 2024 della Regione Piemonte. Ciascuna di queste leggi, nel delineare una cornice normativa per l'implementazione dell'istituto *de qua*, rimanda a un successivo, apposito regolamento regionale sull'amministrazione condivisa dei beni comuni, per la definizione della

²²³ V. *supra*, pp. 69-70.

disciplina di dettaglio. Ciò si è concretizzato con l'adozione del regolamento della Regione Lazio n. 7 del 19 febbraio 2020 e di quello della Regione Toscana n. 48 del 10 dicembre 2021, mentre allo stato attuale manca ancora un regolamento attuativo per la Regione Piemonte.

Le tre fonti legislative condividono il medesimo impianto strutturale di fondo (soprattutto nel caso della Regione Piemonte, che ripropone in larga misura l'articolato della legge laziale), a partire dalle finalità di disciplinare l'amministrazione condivisa dei beni comuni a livello regionale (tramite l'introduzione dell'istituto pattizio), di offrire una base normativa in tal senso per gli enti locali, di promuovere una cultura diffusa della collaborazione attraverso la condivisione delle pratiche collaborative, nonché di garantire un adeguato sostegno, anche economico, all'azione dei cittadini attivi e degli enti locali²²⁴. Simile è la positivizzazione dei principi fondamentali cui la normativa è ispirata, la definizione dei vari aspetti salienti della collaborazione, nonché il ruolo rispettivamente delle amministrazioni regionali e locali e dei cittadini attivi. Ampio risalto viene dato altresì alla formazione del personale amministrativo all'uopo coinvolto e al monitoraggio delle attività collaborative poste in essere, sia nell'ottica di una condivisione delle esperienze maturate tra i diversi territori della Regione, sia per misurare l'effettiva efficacia degli interventi intrapresi (a fronte dell'impiego di risorse pubbliche)²²⁵.

Tutte e tre le leggi regionali prevedono espressamente delle forme di sostegno a favore della realizzazione dei patti di collaborazione, in primis per quelli stipulati a livello regionale, ma anche potenzialmente per i patti conclusi a livello locale, al fine di consentire una piena implementazione dell'amministrazione condivisa anche in quei territori che, in assenza di un intervento da parte dell'ente sovraordinato, patirebbero altrimenti una maggiore difficoltà nel dare seguito alla collaborazione con i cittadini attivi, vuoi per carenza di risorse strumentali o finanziarie, vuoi per carenze sul versante delle risorse umane (a cui può soccorrere l'apporto formativo messo a disposizione dalle stesse leggi regionali). Al riguardo, le legislazioni del Lazio e del Piemonte offrono un riscontro dettagliato, affiancando alle tradizionali agevolazioni previste a livello comunale (dalla fornitura in comodato d'uso di beni strumentali all'utilizzo di beni immobili per singole attività, dalle agevolazioni su canoni e tributi alla copertura di utenze e oneri assicurativi, oltre alla semplificazione burocratica dei vari iter autorizzatori) la previsione esplicita di contributi e finanziamenti, a differenza di quanto disposto, ad esempio, dai regolamenti di Roma capitale e della stessa Città metropolitana

²²⁴ Così, in particolare, è esplicitato all'art. 1 della legge laziale e di quella piemontese; nel caso della legge toscana, viene posto particolare risalto alla promozione della coesione sociale, del benessere individuale e collettivo, nonché, in maniera significativa, a una "rivitalizzazione degli strumenti della democrazia rappresentativa" (al comma 2, lett. c).

²²⁵ Si richiamano, a tal fine, le clausole valutative previste rispettivamente all'art. 10 della legge laziale e all'art. 9 della legge piemontese, nonché la banca dati e il confronto pubblico di cui agli artt. 6 e 11 della legge toscana.

romana, sì da configurare un canale di supporto ulteriore alle attività collaborative ivi sviluppatesi²²⁶. Più ridotta è invece la previsione di cui all'art. 10 della legge regionale toscana, la quale rimette alla regolamentazione regionale e locale la previsione di “esenzioni ed agevolazioni a favore dei cittadini attivi che svolgono attività nell'ambito dei patti di collaborazione”.

Da ultimo, le tre leggi regionali dettano in maniera puntuale il contenuto di riferimento dei regolamenti attuativi, ponendo particolare risalto agli aspetti di carattere procedurale²²⁷. Volgendo lo sguardo al contenuto dei regolamenti sinora adottati, si può scorgere una differenza tra il testo vigente nella Regione Lazio e quello approvato dalla Regione Toscana. Il primo, sostanzialmente, ripropone l'assetto strutturale del prototipo di Labsus, calando le disposizioni della citata legge regionale nell'ambito precipuo delle proposte collaborative avanzate a livello regionale. Il secondo, invece, si sofferma puntualmente sugli aspetti organizzativi e sulle procedure per la stipulazione dei patti, con la costituzione all'art. 2 di un apposito gruppo di lavoro, su iniziativa del dirigente competente e a composizione mista amministrativa e civica, ogniquale volta emerga una proposta di collaborazione.

Le altre leggi regionali di cui si è fatta menzione in precedenza (la legge n. 2 del 2023 della Regione Umbria e la legge n. 3 del 2023 della Regione Emilia-Romagna), pur inerenti all'amministrazione condivisa, sono rivolte principalmente a declinare, a livello regionale, gli istituti inerenti agli enti del Terzo settore. Nel caso della legge umbra, il riferimento è esclusivamente rivolto alle realtà associative e agli istituti della co-programmazione e co-progettazione, senza dunque fornire una copertura specifica allo strumento pattizio (se non, chiaramente, in presenza di un apposito regolamento comunale). Diversa è, invece, la portata della legge emiliano-romagnola, la quale, oltre a disciplinare puntualmente le attività inerenti al Terzo settore, offre altresì una copertura giuridica all'attività collaborativa realizzata nella dimensione comunale, riguardante non solo le associazioni, ma anche i cittadini singoli e i gruppi informali. In particolare, l'art. 6 della suddetta legge rimette ai Comuni, nell'ambito delle proprie competenze, la disciplina dei rapporti con gli attori dell'amministrazione condivisa ulteriori rispetto alle realtà del Terzo settore, prescrivendo tuttavia

²²⁶ Così dispongono gli artt. 8-9 della legge laziale e l'art. 8 della legge piemontese. L'articolo 9 della legge laziale, in particolare, stabilisce al primo comma che detti contributi possano essere destinati a favore “a) dei cittadini attivi, anche in partenariato con gli enti locali e le loro articolazioni territoriali; b) degli enti locali e delle loro articolazioni territoriali, anche in forma associata, che adottano il regolamento sull'amministrazione condivisa nel rispetto delle linee guida di cui all'articolo 6, comma 1; c) degli enti locali e delle loro articolazioni territoriali, anche in forma associata, che stipulano patti di collaborazione con i cittadini attivi”. Viene inoltre prevista, al secondo comma, un'apposita deliberazione annuale da parte della Giunta regionale, per enucleare gli ambiti e le tipologie di intervento interessati dallo stanziamento dei contributi. Diversamente, l'art. 8, comma 3 della legge piemontese prevede un contributo finanziario a rimborso delle spese vive, nonché un eventuale riconoscimento di vantaggi economici puramente simbolici, senza alcun valore remunerativo.

²²⁷ In questo senso, si vedano l'art. 6 della legge laziale, l'art. 7 della legge toscana e l'art. 7 della legge piemontese.

alcune finalità fondamentali da perseguire nei rapporti con tali soggetti²²⁸. Viene inoltre prevista, nell'ottica di propiziarne la condivisione, un'attività di “raccolta e aggiornamento di buone pratiche sul territorio regionale” inerenti ai rapporti con i medesimi soggetti, a cura della Giunta regionale.

2.3 La co-programmazione e la co-progettazione

2.3.1 L'inquadramento giuridico degli istituti

Accanto all'istituto dei patti di collaborazione, incentrato sulla cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni, un'ulteriore declinazione del modello di amministrazione condivisa, nel quadro giuridico nazionale, è rappresentata dalle citate fattispecie della co-programmazione e co-progettazione, oggi disciplinate dall'articolo 55 del codice del Terzo settore.

Invero, tali istituti erano già acclusi, seppur *in nuce*, nella disciplina di riordino dei servizi socioassistenziali, di cui alla legge quadro n. 328 del 2000: con essa, il legislatore statale disciplina organicamente il settore e mira a realizzare un sistema integrato dei servizi alla persona, disponendo una pluralità di possibili interventi tra loro correlati, dove il modello sussidiario rappresenta un'opzione che la legge esplicitamente favorisce²²⁹. Ciò emerge espressamente dall'articolo 1, recante i principi generali e le finalità della disciplina, ove si dà pieno riscontro del ruolo delle realtà volontaristiche impegnate, a vario titolo, nella materia in esame. Particolarmente incisivo, in termini di progettazione dei servizi, è il quinto comma della citata norma: “Alla gestione ed all'offerta dei servizi provvedono soggetti pubblici nonché, in qualità di soggetti attivi nella progettazione e nella realizzazione concertata degli interventi, organismi non lucrativi di utilità sociale, organismi della cooperazione, organizzazioni di volontariato, associazioni ed enti di promozione sociale, fondazioni, enti di patronato e altri soggetti privati. Il sistema integrato di interventi e servizi sociali ha tra gli

²²⁸ In particolare, l'art. 6, comma 2 prevede che i Comuni perseguano le seguenti finalità: “a) garantire l'effettività della partecipazione civica alle attività delle amministrazioni pubbliche, promuovendo modalità operative condivise; b) incrementare la qualità democratica nella fase di elaborazione delle politiche pubbliche, nel rispetto delle competenze attribuite ai diversi soggetti istituzionali e della loro autonomia; c) promuovere l'innovazione sociale e istituzionale; d) sostenere l'impegno e l'auto-organizzazione delle persone nella cura dei beni comuni quali il territorio, l'ambiente, l'istruzione, i servizi pubblici, le infrastrutture sociali, la gestione dei dati e la conoscenza; e) promuovere percorsi di evoluzione della cittadinanza attiva e delle forme non strutturate di volontariato e di associazionismo verso figure di Enti del Terzo settore, ai sensi dell'articolo 4 del d.lgs. 117/2017”.

²²⁹ Il riferimento è all'art. 5, comma 1: “1. Per favorire l'attuazione del principio di sussidiarietà, gli enti locali, le regioni e lo Stato, nell'ambito delle risorse disponibili in base ai piani di cui agli articoli 18 e 19, promuovono azioni per il sostegno e la qualificazione dei soggetti operanti nel terzo settore anche attraverso politiche formative ed interventi per l'accesso agevolato al credito ed ai fondi dell'Unione europea”.

scopi anche la promozione della solidarietà sociale, con la valorizzazione delle iniziative delle persone, dei nuclei familiari, delle forme di auto-aiuto e di reciprocità e della solidarietà organizzata”. Un riferimento alla sottoscrizione di appositi accordi di programmazione è invece contenuto nell’articolo 22²³⁰.

A stretto giro, tuttavia, la riforma costituzionale del 2001 assegna alle Regioni la piena competenza legislativa in materia, corroborata in seguito dalla sentenza n. 272 del 2004 della Corte costituzionale²³¹; le Regioni, nondimeno, ripropongono nelle rispettive legislazioni di settore un modello conforme a quanto predisposto dalla legge quadro, confermando lo spazio centrale riservato all’apporto dei soggetti privati²³².

Orbene, la riforma apportata dal d.lgs. n. 117 del 2017 e dal correlato codice del Terzo settore, incidendo nella medesima materia socioassistenziale, mira a regolamentare l’ampio e variegato sistema dell’imprenditoria sociale, ascrivibile alla categoria degli enti del Terzo settore, la cui composizione è ben definita dall’articolo 4²³³, con l’obiettivo di valorizzarne la funzione sociale e di promuoverne lo sviluppo “per il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, anche mediante forme di collaborazione con lo Stato, le Regioni, le Province autonome e gli enti locali” (come esplicitato dall’articolo 2).

Il ruolo degli enti del Terzo settore viene interpretato a partire dalla qualificazione dei medesimi come realtà orientate al perseguimento del bene comune (articolo 1), senza mirare al conseguimento di un lucro soggettivo ma operando, eminentemente, secondo “finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale” (articolo 8). Il punto di contatto saliente con l’azione amministrativa (e specialmente con il paradigma sussidiario) si ravvisa nello svolgimento, da parte di tali enti, di “attività di interesse generale”, puntualmente definite nel lungo elenco ricompreso nell’articolo 5. Un’ulteriore peculiarità

²³⁰ Per una disamina complessiva sulla normativa citata, cfr. S. S. SCOCA, *L’amministrazione condivisa nei servizi sociali: una complessa strada ancora da percorrere*, op. cit., p. 109.

²³¹ La sentenza dichiara l’incostituzionalità dell’art. 113 bis del T.U.E.L., introdotto dall’art. 35, comma 15 della legge n. 448 del 2001, atto a definire le forme di gestione sia dei servizi privi di rilevanza economica, sia di quelli «culturali e del tempo libero», senza che ciò trovi fondamento nella tutela della concorrenza o in altra materia trasversale. L’intervento del legislatore statale si configura quindi come una illegittima compressione dell’autonomia regionale e locale.

²³² Coerente a tale assetto è l’inserimento degli istituti di pubblica assistenza e beneficenza (IPAB) nella rete integrata di gestione dei servizi, con un forte impulso alla trasformazione degli stessi in aziende per i servizi alla persona (ASP): così, ad esempio, la l. r. Toscana n. 43 del 2004 e la l. r. Lombardia n. 1 del 2003.

²³³ Ai sensi dell’articolo 4, comma 1 del suddetto codice, si intendono come enti del Terzo settore “le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, le associazioni, riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di carattere privato diversi dalle società costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi, ed iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore”. Sono invece da escludersi, sulla base del secondo comma, le pubbliche amministrazioni, le associazioni politiche, sindacali o datoriali.

degnata di nota consiste nella sottoposizione dei medesimi enti all'iscrizione al Registro unico nazionale del Terzo settore (di cui all'articolo 11), nonché a una serie di controlli particolarmente rigorosa (dettata dagli articoli 90-97)²³⁴.

La disciplina sui rapporti tra enti pubblici ed enti del Terzo settore, contenuta nel titolo VII del codice, si sostanzia principalmente con gli istituti della co-programmazione e della co-progettazione, nonché con l'accreditamento, di cui all'articolo 55. Il primo, ai sensi del comma 2, risulta finalizzato "all'individuazione, da parte della pubblica amministrazione procedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili". Il secondo, logicamente consequenziale, si sostanzia, in base al terzo comma, "nella definizione ed eventualmente nella realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti, alla luce degli strumenti di programmazione di cui comma 2". Da ultimo, il comma quarto rimanda a forme ulteriori di accreditamento presso gli enti pubblici "previa definizione, da parte della pubblica amministrazione procedente, degli obiettivi generali e specifici dell'intervento, della durata e delle caratteristiche essenziali dello stesso nonché dei criteri e delle modalità per l'individuazione degli enti partner"²³⁵.

Con particolare riferimento alla co-programmazione e alla co-progettazione, la loro riconducibilità al modello di amministrazione condivisa risulta indubbia, come chiarito dalla sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale, la quale ravvisa nei suddetti istituti "una vera e propria procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria", realizzata "per la prima volta in termini generali", dunque per via legislativa ordinaria. Nel delineare un procedimento amministrativo *stricto sensu*, con esplicito rinvio ai principi di cui alla legge n. 241 del 1990 (come enunciato al primo comma), la norma in esame individua così un punto di equilibrio tra istanze e interessi in gioco, confermando da un lato la piena titolarità delle funzioni amministrative in capo agli enti pubblici, dall'altro disciplinando, con appositi procedimenti, l'esercizio collaborativo delle stesse assieme agli attori del Terzo settore, in una posizione paritetica e non più subordinata²³⁶.

Le caratteristiche proprie della co-programmazione e della co-progettazione sono poste in risalto *in primis* dalla citata giurisprudenza costituzionale, analizzata in precedenza per l'inquadramento

²³⁴ Si veda, al riguardo, U. DI MAGGIO, *Sussidiarietà economica, beni comuni e riforma del Terzo settore - Strumenti finanziari e programmi di finanziamento per l'economia civile e lo sviluppo territoriale*, in Lapsus.it, 2018, reperibile al link [Sussidiarietà economica, beni comuni e riforma del Terzo settore - Lapsus](#).

²³⁵ Quest'ultima, tuttavia, è meglio inquadrabile come "tecnica organizzativa di selezione dei soggetti legittimati a erogare prestazioni di rilevanza pubblica" (GIGLIONI), pertanto, risulta riconducibile all'ambito dell'amministrazione dei servizi piuttosto che all'amministrazione condivisa; in questo senso, v. F. GIGLIONI, *Forme e strumenti dell'amministrazione condivisa*, in G. ARENA, M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, op. cit. p. 93.

²³⁶ Cfr. G. MULAZZANI, *L'attualità del principio di sussidiarietà*, in *Federalismi.it*, op. cit., p. 141.

giuridico del modello di amministrazione condivisa, per definire il quale ci si basa proprio sull'esame degli istituti *de qua*. Essi, infatti, si configurano “come fasi di un procedimento complesso, espressione di un diverso rapporto tra il pubblico ed il privato sociale, non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico”, bensì “sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico”²³⁷.

Da ciò si desume, quale logica conseguenza, l'impossibilità di ricondurre tali istituti al regime previsto dal codice dei contratti pubblici, stante la piena alterità sussistente tra il modello concorrenziale (disciplinato dal suddetto codice tramite le varie modalità di ricorso al mercato) e quello collaborativo (esplicito dalla programmazione e progettazione condivisa con le realtà del Terzo settore). Entrambi garantiscono appieno i criteri dell'evidenza pubblica, seppure chiaramente secondo logiche e modalità radicalmente alternative tra loro, stante il richiamo ai principi di trasparenza, imparzialità e pubblicità dettati dal codice sul procedimento amministrativo²³⁸.

L'inapplicabilità della disciplina della contrattualistica pubblica viene statuita in termini inequivocabili dalla giurisprudenza costituzionale, ponendo così fine a un dibattito dottrinale e giurisprudenziale fin lì irrisolto²³⁹. Ciò, del resto, trova ulteriore riscontro nella susseguente positivizzazione ad opera del legislatore. Dapprima, l'articolo 8 della legge n. 120 del 2020 modifica alcune disposizioni del previgente d.lgs. n. 50 del 2016 (agli articoli 30, 59 e 140), sancendo la netta separazione tra la disciplina concorrenziale e quella sui rapporti tra amministrazioni pubbliche e Terzo settore (da ricondursi alle norme sul procedimento amministrativo). Quindi, con l'introduzione del nuovo codice dei contratti pubblici, l'articolo 6 del d.lgs. n. 36 del 2023 esplicita ulteriormente tale dicotomia²⁴⁰.

Con riferimento precipuo alla co-progettazione, essa rappresenta la principale forma di implementazione dell'amministrazione condivisa tra gli istituti disciplinati dal CTS, poiché si

²³⁷ Per una disamina accurata al riguardo, si vedano L. ANTONINI, *Alle origini della amministrazione condivisa*, in *Nuova Atlantide*, n. 8, 2023, pp. 11 ss., A. BERRETTINI, *La co-progettazione alla luce del Codice del terzo settore*, in *Federalismi.it*, 2022, pp. 1 ss.

²³⁸ Cfr. D. PALAZZO, *Pubblico e privato nelle attività di interesse generale. Terzo settore e amministrazione condivisa*, Torino, Giappichelli, 2022.

²³⁹ Sul versante dottrinale, si richiama l'opinione di Cerulli Irelli in termini dubitativi; cfr. V. CERULLI IRELLI, *L'amministrazione condivisa nel sistema del diritto amministrativo*, in G. ARENA, M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, op. cit., p. 31. A livello giurisprudenziale, si fa riferimento al parere del Consiglio di Stato n. 2052 del 2018, che ha prospettato una lettura estremamente riduttiva del codice del Terzo avvalorandone la riconducibilità dei relativi istituti alle regole proprie delle procedure di evidenza pubblica cfr. D. CALDIROLA, *Il terzo settore nello stato sociale in trasformazione*, Napoli, Jovene, 2021, pp. 186-195.

²⁴⁰ V. *supra*, p. 63.

sostanza nella definizione, ed eventualmente nella realizzazione, di un'attività progettuale in senso proprio. A fronte della distinzione, oramai del tutto acquisita, del suddetto modulo procedimentale rispetto al ricorso al mercato, sempre più rilevanti sono le applicazioni del medesimo ai diversi livelli istituzionali, nell'ambito dei servizi sociali e del governo del territorio: basti pensare al ricorso alla co-progettazione in sede di pianificazione urbanistica integrata, a cura delle Città metropolitane (ex articolo 21 del d.l. 121 del 2021), ovvero, nella materia della disabilità, all'intervento degli enti del terzo settore nel procedimento di individuazione di progetti di vita personalizzati e partecipati richiesti dai disabili (come corroborato dal capo III del d.lgs. n. 62 del 2024)²⁴¹, ovvero in relazione ai percorsi di integrazione e inclusione dei migranti²⁴².

Orbene, dall'inquadramento giuridico della co-progettazione, emergono rilevanti punti di contatto con la disciplina della collaborazione civica, di cui ai citati regolamenti comunali, nonché alcuni elementi di difformità tra le medesime. Da un lato, infatti, è comune a entrambi gli istituti la proceduralizzazione del rispettivo iter, coerente con la disciplina ex l. 241 del 1990 e conforme ai relativi principi (in primis, quello della trasparenza). Comune è altresì l'assenza di rapporto sinallagmatico, la conseguente non applicabilità della disciplina sui contratti pubblici, come pure la conclusione dei rispettivi procedimenti mediante l'adozione di un atto amministrativo di diritto pubblico, sia esso un patto di collaborazione (nella collaborazione civica) o una convenzione (nella co-progettazione). Esso, in particolare, risulta generalmente riconducibile (seppur non espressamente, e soprattutto in un'accezione peculiare, come si è visto per i patti di collaborazione) alla categoria degli accordi ex art. 11 della legge 241 del 1990. Un ulteriore aspetto condiviso è ravvisabile nell'avvio dei procedimenti su iniziativa delle amministrazioni ovvero dei proponenti privati, nonché la possibilità, affatto originale nell'ordinamento amministrativo, di adesione successiva da parte di soggetti ulteriori rispetto ai proponenti stessi.

A differenziare i due istituti concorre invece la distinta qualificazione soggettiva dei cittadini attivi interessati, essendo essa, nel caso della co-progettazione, limitata ai soli enti del Terzo settore aventi le caratteristiche prescritte dal relativo codice, mentre nell'ipotesi dei patti di collaborazione, come si è visto, il novero dei proponenti è assai più ampio, potendosi ricomprendere altresì i singoli individui e i gruppi informali. A differire concorre altresì la positivizzazione *ex lege*, attualmente a esclusivo appannaggio degli istituti di cui all'art. 55 CTS. Da ultimo, può essere prevista, nell'ambito della co-

²⁴¹ Cfr. F. GIGLIONI, *Forme e strumenti dell'amministrazione condivisa*, in G. ARENA, M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, op. cit. p. 96.

²⁴² Sul punto, si veda in particolare L. GALLI, *La co-programmazione e la co-progettazione dei servizi di integrazione dei migranti. Paradigmi di coinvolgimento della società civile nei percorsi di inclusione sociale*, Torino, Giappichelli, 2022.

progettazione, una dinamica selettiva per l'individuazione delle proposte più consone al perseguimento dell'interesse generale coinvolto, mentre nei procedimenti preordinati patti di collaborazione ciò è generalmente escluso²⁴³.

2.3.2 L'articolazione dei procedimenti e l'attuazione normativa nei livelli di governo

Dal momento che l'articolo 55 riconduce le fattispecie in esame alla disciplina procedimentale, emerge la necessità di delineare dettagliatamente i contorni dell'attività amministrativa sottesa all'implementazione della suddetta norma.

A ciò soccorre, in primo luogo, il decreto ministeriale 72 del 2021 del Ministero per il lavoro e le politiche sociali, il quale assume una notevole rilevanza sia sotto il profilo metodologico, per essere adottato a fronte di un'ampia concertazione (con il coinvolgimento di Regioni, enti locali e delle associazioni più rappresentative del Terzo settore), sia sul versante sostanziale, recando disposizioni operative volte ad agevolare l'applicazione degli istituti di cui all'articolo 55, nonché delle convenzioni con organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale di cui agli articoli 56 e 57. Il decreto ministeriale, ribadendo in apertura la piena riconducibilità della co-programmazione e della co-progettazione alla disciplina procedimentale, articola in concreto le diverse fasi dei procedimenti implicati, facendo salva l'autonomia organizzativa e regolamentare in capo a ciascun ente pubblico interessato (ex articolo 55, comma 1 CTS).

Con riferimento alla co-programmazione, il secondo paragrafo del decreto ne dettaglia lo svolgimento, richiamando il rispetto dei principi propri della materia dell'evidenza pubblica²⁴⁴. L'avvio del procedimento avviene con atto del dirigente della PA coinvolta, il quale può scaturire anche su impulso degli enti del terzo settore. Segue la pubblicazione di un apposito avviso, i cui elementi minimi sono elencati dal d.m. (mentre il contenuto puntuale è rimesso all'autonomia dei singoli enti), unitamente agli eventuali allegati. Quindi, lo svolgimento dell'istruttoria viene scandito da diversi incontri con i vari soggetti coinvolti, di cui viene dato puntuale riscontro in sede di verbalizzazione. Da ultimo, la conclusione della procedura è scandita dalla stesura di un verbale di

²⁴³ Cfr. E. FREDIANI, *La co-progettazione dei servizi sociali*, Torino, Giappichelli, 2021, pp. 165-172.

²⁴⁴ Per una disamina procedimentale accurata, si richiama A. BERRETTINI, *La co-programmazione nel rapporto tra Terzo settore e Pubblica amministrazione. Profili ricostruttivi in direzione della proceduralizzazione*, Torino, Giappichelli, 2025.

sintesi, recante riscontro di tutte le attività istruttorie svolte, delle posizioni e delle proposte avanzate dai vari partecipanti, con una determinazione amministrativa assunta dall'ente pubblico²⁴⁵.

Per quanto concerne la co-progettazione, il terzo paragrafo del d.m. ne disciplina puntualmente le rispettive fasi, a partire dall'iniziativa la quale, alternativamente, può derivare da un impulso dell'amministrazione stessa, ovvero da una sollecitazione degli ETS (i quali, nelle vesti di proponenti, presentano un progetto, l'accoglimento del quale dà inizio al procedimento ordinario ivi descritto). A seguire, l'ente pubblico interessato procede alla pubblicazione di un avviso e dei relativi allegati, ove vengono dettagliate le finalità, i requisiti di partecipazione, la durata del partenariato e i criteri di valutazione delle proposte, nonché l'insieme delle risorse che le amministrazioni mettono a disposizione per realizzare il progetto. In tale fase, anche qualora l'iniziativa scaturisca da un ETS, è ammessa la possibilità per ulteriori enti di aggregarsi ai proponenti originari. Parimenti, non si esclude la possibilità di applicare una selezione tra le proposte emerse, facendo sempre salvo il rispetto dei criteri di pubblicità, imparzialità e trasparenza (e rimarcando che l'oggetto della selezione consiste unicamente nell'individuazione delle proposte più congrue per la costituzione di un rapporto di collaborazione, essendo del tutto avulso qualsivoglia rapporto sinallagmatico tra le parti).

Quindi, ha luogo l'attività di co-progettazione *stricto sensu*, con lo svolgimento di apposite sessioni e il coinvolgimento dei vari partecipanti. In questo caso, alla conclusione della fase procedimentale, dove è prescritto il rispetto dei principi dell'evidenza pubblica e, in misura prioritaria, del principio di trasparenza, si ricollega la successiva stipulazione di una convenzione, con la quale le parti regolano i reciproci rapporti, prima di dare luogo all'avvio delle attività progettate. Tali atti, il cui contenuto è puntualmente enucleato dal medesimo paragrafo del d.m., non recano un'ulteriore qualificazione giuridica, sebbene la loro configurabilità come atti amministrativi di diritto pubblico appaia pacifica, ancor più alla luce del richiamo, riportato dal decreto, alla “ric conducibilità delle risorse riconosciute agli ETS ai contributi, di cui all'art. 12 della legge n. 241 del 1990”²⁴⁶.

Accanto all'intervento apportato dal decreto ministeriale, altrettanto rilevante risulta essere l'attività legislativa regionale, con la quale un numero crescente di Regioni disciplina il contenuto dei procedimenti di co-programmazione e di co-progettazione. Ciò non contrasta con la normativa statale in materia, attesa l'ampia portata della citata “autonomia organizzativa e regolamentare” sancita

²⁴⁵ Cfr. L. PARONA, *La gestione dei servizi sociali tramite accreditamento: modelli, potenzialità e criticità alla luce del quadro normativo statale e regionale*, in S. PELLIZZARI, A. MAGLIARI (a cura di), *Pubblica amministrazione e terzo settore*, Napoli, Jovene, 2019, pp. 59 ss.

²⁴⁶ Cfr. A. LOMBARDI, *Gli strumenti collaborativi tra P.A. e terzo settore nel sistema delle fonti*, in A. FICI, L. GALLO, F. GIGLIONI (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore. Dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 131 del 2020*, Napoli, Jovene, 2020, pp. 37 ss.

dall'articolo 55, comma 1, CTS. Nondimeno, giova ribadire la non configurabilità del Terzo settore, al pari del volontariato, come “materia” in senso stretto; di talché, come attestato dalla giurisprudenza costituzionale, “la relativa disciplina sfugge a una rigida classificazione, poiché le attività in questione sono destinate a svolgersi nei più diversi ambiti materiali, sia di competenza dello Stato, sia di competenza regionale”²⁴⁷.

Acclarate tali premesse, si richiama il contenuto di alcune leggi regionali menzionate in precedenza, come la legge n. 2 del 2023 della Regione Umbria, la legge n. 3 del 2023 della Regione Emilia-Romagna e la legge n. 6 del 2021 della Regione Friuli-Venezia Giulia, oltre alla legge n. 21 del 2022 della Regione Molise²⁴⁸. Le fonti citate, nel dare ciascuna un'autonoma specificazione delle singole fasi procedurali (come scandite dal decreto ministeriale n. 72 del 2021), condividono il richiamo all'applicazione delle disposizioni in materia di procedimento amministrativo e dei relativi principi. Al fine di garantire la massima condivisione delle attività svolte da parte dei soggetti del Terzo settore, spesso si prevede la costituzione di appositi organismi, come nel caso del Consiglio regionale del Terzo settore, dell'Osservatorio regionale del Terzo settore e sull'amministrazione condivisa e dell'Assemblea regionale del Terzo settore, di cui al titolo II della legge emiliano-romagnola.

Le citate leggi differiscono, tuttavia, per quanto concerne il richiamo esplicito all'amministrazione condivisa quale modello amministrativo di cui gli istituti giuridici, ivi disciplinati, rappresentano una delle principali declinazioni nell'ordinamento nazionale. Se, infatti, tale nesso è ben esplicitato dalle normative umbra ed emiliano-romagnola, esso viceversa è pretermesso dall'articolato delle leggi friulana e molisana. In particolare, come già emerso in precedenza, la legislazione emiliano-romagnola pone significativamente in raccordo la disciplina in materia di Terzo settore e la collaborazione, aperta a cittadini singoli e ai gruppi informali, oggetto dei regolamenti comunali per la cura dei beni comuni, delineando, per la prima volta a livello legislativo, un quadro giuridico sistematico e omogeneo entro cui possano collocarsi gli istituti tipici dell'amministrazione condivisa.

Altrettanto degna di nota è l'azione dei Comuni nell'implementazione concreta della co-programmazione e della co-progettazione. Tali enti, del resto, per le medesime ragioni riscontrate in merito ai patti di collaborazione, rappresentano il livello istituzionale maggiormente coinvolto nell'applicazione di tali istituti, considerando la dimensione di prossimità come congeniale all'emersione di bisogni collettivi a cui gli enti del Terzo settore, al pari degli altri cittadini attivi,

²⁴⁷ In questo senso si esprime testualmente la sentenza 12 ottobre 2018, n. 185 della Corte costituzionale.

²⁴⁸ Cfr. sul punto S. PELLIZZARI, *La gestione dei servizi sociali tramite accreditamento: modelli, potenzialità e criticità alla luce del quadro normativo statale e regionale*, IN S. PELLIZZARI, A. MAGLIARI (a cura di), *Pubblica amministrazione e terzo settore*, cit., 96-104, ove si analizza l'applicazione della co-progettazione nell'ambito della legislazione regionale.

avvertono l'urgenza di dare soddisfazione, apportando il proprio contributo attraverso le attività di cui all'articolo 55 del CTS.

Un esempio di regolamentazione comunale in materia è ravvisabile nel citato regolamento del Comune di Bologna sull'amministrazione condivisa, come novellato dalla deliberazione n. 90 del 2022. Il nuovo testo, come già evidenziato, risponde all'esigenza di ricondurre a una disciplina organica e unitaria le multiformi, e talvolta contraddittorie, manifestazioni della cittadinanza attiva. Con precipuo riferimento agli istituti in esame, il capo II detta alcune disposizioni specifiche, volte da un lato a dettagliare ulteriormente la portata dei medesimi nel contesto comunale, dall'altro a integrare la medesima con le ulteriori attività collaborative che trovano espressione nella stipulazione dei patti di collaborazione²⁴⁹.

In particolare, l'articolo 4 pone, come prerequisito essenziale di ogni forma di condivisione tra cittadini e amministrazione, la previa condivisione di "dati e informazioni pertinenti, completi e aggiornati", previa predisposizione, da parte del Comune, di apposite piattaforme *open-data*.

La programmazione condivisa, di cui all'articolo 5, viene inquadrata in relazione alle seguenti finalità: "a) concorrere alla definizione degli strumenti generali di programmazione dell'Ente; b) concorrere alla definizione di linee di intervento in ambiti tematici specifici, in raccordo con gli strumenti di programmazione settoriali definiti dalla normativa vigente; c) concorrere alla definizione di linee di intervento in ambiti territoriali definiti" (comma 1). Segue una succinta articolazione delle relative fasi procedurali, sulla falsariga del citato decreto ministeriale 72, con la previsione di un possibile allargamento del novero dei partecipanti, con riferimento specifico "a momenti di ascolto nei percorsi di cui alle lettere b) e c)", anche ai cittadini singoli e ai gruppi informali (al comma 5). L'esito della suddetta programmazione, sancito da un documento finale di sintesi e da una determinazione del dirigente responsabile del procedimento, può concorrere a pieno titolo "alla definizione degli strumenti generali di programmazione dell'Ente e come supporto alla motivazione degli atti gestionali conseguenti" (comma 8).

Con riferimento alla progettazione condivisa, l'articolo 6 ne rimarca le specifiche finalità, di seguito richiamate: "a) approfondire le proposte di collaborazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni formulate su iniziativa dei soggetti civici al fine di concordare quanto necessario per dare avvio alla collaborazione per lo svolgimento di attività di interesse generale; b) definire, nell'ambito di specifici avvisi pubblici, interventi negli ambiti di attività di interesse generale complementari e

²⁴⁹ Si veda nuovamente, al riguardo, D. DI MEMMO, *Commento al nuovo regolamento di Bologna sull'amministrazione condivisa*, op. cit.

sussidiari alle attività dell'Amministrazione; c) affidare, nel rispetto dei canoni di imparzialità e trasparenza, lo svolgimento di interventi di interesse generale a favore degli utenti" (comma 1). L'istituto, i cui profili procedurali sono rimessi ad apposito atto di Giunta, viene posto dunque in raccordo con le attività connesse alla cura e rigenerazione dei beni comuni, potendo prevedere come atto conclusivo la stipulazione di un patto di collaborazione (che il regolamento ora qualifica a guisa di convenzione, analogamente al decreto ministeriale 72²⁵⁰); è inoltre espressamente previsto che, trattandosi di un processo dinamico, esso non si esaurisca con la definizione dei progetti, ma prosegua anche in sede di realizzazione degli stessi.

Resta salva la necessità di ottemperare ai requisiti specifici prescritti dal codice del Terzo settore e dalle ulteriori fonti sovraordinate, in particolare per quanto riguarda il profilo soggettivo dei proponenti (dunque, la natura di enti del Terzo settore iscritti all'apposito registro unico); ciò, perlomeno, vale con riferimento ai punti di stretto contatto tra la co-progettazione di cui all'art. 55 CTS e la progettazione condivisa di cui all'art. 6 del regolamento, ravvisabili soprattutto al comma 1, lettere b) e c). Nondimeno, è riconosciuta all'amministrazione la possibilità di coinvolgere (anche solo in termini di ascolto e ricezione di proposte), in tutte le fattispecie di progettazione condivisa, soggetti attivi ulteriori rispetto ai proponenti, attivi nel territorio o nell'ambito tematico di riferimento (senza distinguere tra soggetti singoli, gruppi informali e realtà del Terzo settore).

2.4 Le ulteriori declinazioni dell'amministrazione condivisa

Esaminati i due principali istituti con cui l'amministrazione condivisa viene implementata nell'ordinamento nazionale, restano da analizzare alcune ulteriori declinazioni del suddetto modello. A differenza delle prime, che trovano una piena positivizzazione in fonti atte a disciplinarne puntualmente il contenuto (i regolamenti sulla collaborazione civica per i patti di collaborazione, il codice del Terzo settore per la co-programmazione e la co-progettazione, oltre alle leggi regionali inerenti), queste ultime sovente non trovano analoga disciplina. Esse, piuttosto, promanano ora da autonome iniziative ritenute legittime ex se (nel caso delle prassi), ora da esperienze di spontaneo impegno civico che trovano, a certe condizioni, un avvallo esplicito da parte dell'amministrazione (come per le forme di autogestione temperata), ora da dinamiche amministrative del tutto peculiari

²⁵⁰ Per un richiamo alla qualificazione delle convenzioni, ricondotte alla disciplina di cui alla legge n. 266 del 1991, cfr. G. CALDERONI, *I patti di collaborazione: (doppia) cornice giuridica*, op. cit.

che prevedono, nella loro stessa conformazione, una compartecipazione tra soggetti pubblici e privati (ascrivibile alla categoria *lato sensu* dei partenariati)²⁵¹.

Dal suddetto novero sono invece da escludere gli istituti (pur sempre riconducibili alla fattispecie dei partenariati pubblico-privato) previsti agli articoli 189 e 190 del codice dei contratti pubblici, vale a dire gli interventi di sussidiarietà orizzontale e il baratto amministrativo. Quantunque essi, come precedentemente rilevato²⁵², corrispondano al primo intervento attuativo del principio di sussidiarietà orizzontale per via legislativa ordinaria, e perciò presentino alcune similitudini con le attività sopra descritte (non foss'altro per il perseguimento di un fine di interesse generale), nondimeno non risultano riconducibili al modello dell'amministrazione condivisa.

Infatti, da un'attenta lettura del loro contenuto, emerge una ponderazione tra utilità economiche da cui scaturisce uno scambio tra le parti coinvolte, tale dunque da configurare un rapporto di tipo sinallagmatico. Ciò risalta particolarmente nel caso del baratto amministrativo, a partire dalla denominazione dello stesso; in questo caso, le agevolazioni (specialmente di carattere tributario) accordate dalle amministrazioni interessate risultano alla stregua di un corrispettivo per le attività di interesse generale svolte dai privati. Un'ulteriore argomentazione è ravvisabile nella collocazione delle norme citate nel codice dei contratti pubblici, tale da evidenziarne la riconducibilità al modello amministrativo del ricorso al mercato e alla ratio ivi sottesa (potendosi semmai configurare, nei casi di specie, delle ipotesi peculiari atte a giustificare il mancato ricorso a procedure competitive)²⁵³.

Tra le fattispecie ulteriori di amministrazione condivisa, rilevano in primo luogo le forme di autogestione maturate a livello comunale, a fronte della spontanea attivazione di gruppi di cittadini per il recupero di beni caduti in disuso o in stato di degrado (a prescindere dal loro regime giuridico, dunque se pubblici o privati) e la restituzione degli stessi alla fruizione collettiva. L'ambito di intervento più ricorrente riguarda, in particolare, i beni immobili, le aree pubbliche e gli spazi abbandonati. Talvolta, tali azioni possono insorgere in costanza di piani di destinazione a reddito dei suddetti beni, specialmente ove si tratti di immobili privati; tuttavia, esse risultano ammissibili, e come tali riconducibili alla fattispecie *de qua*, soltanto ove non contrastino con la legge, con altra fonte normativa o con l'ordine pubblico. A titolo esemplificativo, in presenza di un immobile privato di cui è prevista la futura alienazione, può verificarsi che reti civiche si impegnino al fine di garantire

²⁵¹ L'individuazione e il correlato inquadramento delle suddette fattispecie è riconducibile all'opera classificatoria di Giglioni; si veda, al riguardo, F. GIGLIONI, *Forme e strumenti dell'amministrazione condivisa*, in G. ARENA, M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, op. cit. pp. 98-107.

²⁵² V. *supra*, p. 46.

²⁵³ Cfr. S. VILLAMENA, «Baratto amministrativo»: prime osservazioni, in *Riv. giur. ed.*, 2016, pp. 379 ss.

un uso quantomeno temporaneo del medesimo per scopi di interesse collettivo (come lo svolgimento di incontri culturali o altre attività aggregative), nelle more di una destinazione ad altri usi.

L'aspetto saliente della fattispecie, tuttavia, consiste non soltanto nella tipologia di interventi svolti o di beni interessati, ma soprattutto nel coinvolgimento dell'amministrazione territoriale di volta in volta competente, «temperando» le forme di autogestione scaturenti, in origine, da una spontanea attivazione²⁵⁴. L'apporto del soggetto pubblico, invero, rappresenta un elemento qualificante degli istituti con cui si sostanzia l'amministrazione condivisa, in presenza del quale è possibile ricondurre anche le esperienze di autogestione nell'alveo del suddetto modello. Nondimeno, manca un quadro normativo generale cui fare riferimento, trattandosi perlopiù di dinamiche sorte spontaneamente come prassi collaborative nel territorio, e solo successivamente riconosciute e disciplinate dagli enti locali coinvolti. Di conseguenza, le fonti regolamentari che inquadrano tale istituto risentono delle peculiarità tipiche delle singole esperienze maturate e dei rispettivi contesti sociali, senza potersi, con ciò, tratteggiare una cornice di regole e disposizioni omogenee, come nel caso dei patti di collaborazione.

Ben si può comprendere, allora, come le autogestioni temperate trovino applicazione in maniera alquanto frammentaria e disomogenea nell'ordinamento degli enti locali. Se ne trova traccia in un numero limitato di regolamenti comunali per la cura dei beni comuni, dunque nella medesima fonte che disciplina i patti di collaborazione. Talvolta, il ricorso all'uno o all'altro istituto viene differenziato a seconda della tipologia specifica di bene comune coinvolto: è il caso, ad esempio, del regolamento comunale di Parma (dove le autogestioni afferiscono unicamente a giardini condivisi e orti urbani)²⁵⁵ come pure il regolamento torinese, seppure in senso opposto (qui, infatti, sono previste «forme di auto-governo» per la ben più complessa cura di spazi pubblici)²⁵⁶. Talaltra, invece, si assiste a una sorta di ibridazione tra i due istituti: in tale senso, in particolare, è orientato il regolamento comunale di Padova, dove le autogestioni rappresentano lo sbocco naturale di patti di collaborazione strutturatisi nel corso del tempo²⁵⁷.

L'esempio principale di ricorso alle autogestioni è disciplinato dal Comune di Napoli, dove, si è visto, manca tuttora un regolamento per la collaborazione civica; né, tantomeno, si è inteso disciplinare in maniera organica la fattispecie in esame, ad esempio con la previsione generale della sottoscrizione di accordi formali tra amministrazione e reti civiche. In presenza di determinati beni in disuso, e della

²⁵⁴ In questo senso, si rimanda all'esegesi esplicita in F. GIGLIONI, *Forme e strumenti dell'amministrazione condivisa*, in G. ARENA, M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, op. cit. p. 99.

²⁵⁵ Così all'articolo 17 del Regolamento del Comune di Parma.

²⁵⁶ Così al Titolo III del Regolamento del Comune di Torino.

²⁵⁷ Così all'articolo 7 del Regolamento del Comune di Padova.

spontanea attivazione di gruppi di cittadini attivi per restituirli alla fruizione pubblica, il Comune, con apposita deliberazione, identifica i suddetti come beni “di uso civico e collettivo urbano”. Del tutto peculiare è il ricorso alla fattispecie giuridica degli usi civici, afferente usualmente all’ambito agricolo e rurale: trattasi, infatti, di una categoria alquanto variegata di diritti spettanti a una collettività delimitata territorialmente, i quali trovano applicazione nell'utilizzo di terreni per il soddisfacimento di bisogni essenziali dei componenti della stessa collettività (ad esempio, per il pascolo, il legnatico o la semina)²⁵⁸. Mutuando, tramite un’interpretazione analogica, tale nozione con riferimento ai beni urbani in disuso, il Comune di Napoli intende così dare piena copertura giuridica all’impiego dei suddetti beni da parte di collettività sociali, al fine di valorizzarli appieno a vantaggio di tutti, prescindendo da qualsiasi rapporto proprietario. Un richiamo analogo alla disciplina sugli usi civici e collettivi si rinviene, altresì, all’articolo 15 del regolamento del Comune di Torino sui beni comuni, all’interno del citato titolo III.

Nondimeno, la dichiarazione di uso civico presuppone alcuni requisiti ulteriori: anzitutto, è richiesta una preventiva autodichiarazione di uso civico, adottata dalla collettività di riferimento come base degli impegni assunti con riguardo allo specifico bene coinvolto; quindi, si richiede che le decisioni inerenti ai programmi di uso siano assunte dalla collettività stessa all’interno di apposite assemblee aperte a tutta la cittadinanza, che tali occasioni si ripetano periodicamente e sia previsto un monitoraggio e una valutazione delle attività realizzate, a cura dell’amministrazione. Parimenti, a fronte di tali presupposti, oltre alla dichiarazione dell’uso civico, il Comune accorda alcune forme di sostegno, sia in termini di divulgazione delle attività e semplificazioni burocratiche, sia accollandosi parzialmente alcuni dei costi di gestione sostenuti per gli spazi in questione. Qualora, tuttavia, uno dei requisiti prescritti non fosse rispettato, ovvero la collettività non ottemperasse agli impegni assunti con l’autodichiarazione di cui sopra, ne conseguirebbe un provvedimento di revoca della delibera con cui è apposta la qualifica di uso civico²⁵⁹.

Oltre alle forme di autogestione «temperate» dal coinvolgimento delle amministrazioni territoriali, un collegamento con il modello di amministrazione condivisa è riscontrabile anche per alcune fattispecie di partenariato pubblico privato che si sostanziano sul versante soggettivo, ossia con la configurazione di particolari soggetti giuridici che vedono la compartecipazione di realtà pubbliche

²⁵⁸ La materia, cui afferisce anche il tema dei domini collettivi, è oggetto di disciplina organica da parte della legge n. 168 del 2017; cfr. R.A. ALBANESE, *Usi civici e beni comuni urbani. Tra presente e passato, tra pubblico e privato*, in R.A. ALBANESE, E. MICHELAZZO, A. QUARTA (a cura di), *Gestire i beni comuni urbani. Modelli e prospettive*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2020, pp. 115-116;

²⁵⁹ F. PASCAPÉ, *Usi collettivi urbani e rapporti tra il membro della comunità e Pubblica Amministrazione locale nell’esperienza gestionale del Comune di Napoli*, in R.A. ALBANESE, E. MICHELAZZO, A. QUARTA (a cura di), *Gestire i beni comuni urbani. Modelli e prospettive*, op. cit. p. 11.

e private. Si tratta, in particolare, di formazioni soggettive che rimandano al modello gestionale di amministrazione a rete, sempre più rilevante nel contesto del management pubblico poiché congeniale alla trattazione di dinamiche complesse²⁶⁰.

Un esempio di tal fatta è senz'altro riscontrabile nel servizio nazionale della protezione civile, il quale risulta composto sia da pubbliche amministrazioni, sia da organizzazioni di matrice associativa, come disciplinato dal testo unico di riordino complessivo della materia (di cui al d.lgs. n. 1 del 2018). L'apporto garantito dai volontari afferenti alle suddette organizzazioni, disciplinato per via convenzionale, risulta essenziale per garantire l'operatività delle strutture di protezione civile presenti sul territorio, a fronte delle emergenze o delle necessità che di volta in volta vi si presentano. In questo caso, dunque, la collaborazione assume un contorno peculiare, poiché si sostanzia *ab origine* nella stessa configurazione della rete nazionale della protezione civile, oltre che nella concreta attività realizzata dai soggetti facenti parte della rete stessa. Analogamente, il servizio civile universale (come disciplinato dal d.lgs. n. 40 del 2017) prevede il pieno coinvolgimento di enti associativi iscritti a un apposito albo, instaurando una dinamica di tipo reticolare. Tali soggetti, debitamente accreditati, sono chiamati sia a predisporre idonei progetti, la cui realizzazione è demandata ai giovani che decidono di darvi un contributo, sia alla promozione diretta delle attività in questione²⁶¹.

In ultima istanza, esaminate i principali istituti giuridici con cui l'amministrazione condivisa trova declinazione nell'ordinamento giuridico, resta da richiamare il ruolo ascrivibile alle prassi collaborative, ancorché non disciplinate o regolamentate da alcuna fonte normativa, ancorché frammentaria. Esse attingono alla nozione generale delle prassi amministrative, da intendersi come quei comportamenti tenuti con costanza dagli attori giuridici, anche prescindendo dalla convinzione che si tratti di una condotta obbligatoria. Diverse sono le esperienze, anche rilevanti, riconducibili a siffatta fattispecie, come ad esempio la pulizia dei marciapiedi prospicienti alla propria abitazione, le forme di raccolta spontanea dei rifiuti abbandonati, gli interventi in caso di maltempo o di calamità naturali (al di fuori del circuito istituzionale della protezione civile).

In alcuni casi, in presenza di prassi collaborative consolidate, il cui valore civico è ampiamente riconosciuto, si è inteso darvi *ex post* una copertura normativa, tramite previsioni puntuali sia a livello di fonte legislativa (è il caso, ad esempio, delle norme di cui agli articoli 31 e 41 del testo unico sulla protezione civile, con cui si intende legittimare l'intervento immediato di cittadini e associazione in presenza di emergenze), sia da parte di fonti regolamentari degli enti locali (come avviene in materia

²⁶⁰ Cfr. M. CUCCINIELLO, G. FATTORE, F. LONGO, *Management pubblico*, Milano, Egea, 2024, p. 106.

²⁶¹ Cfr. F. GIGLIONI, *Forme e strumenti dell'amministrazione condivisa*, in G. ARENA, M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, op. cit., p. 105.

di raccolta differenziata). Del resto, la stessa regolamentazione sui beni comuni nasce spesso dalla sollecitazione di reti civiche già operanti sul territorio, al fine di ottenere una piena e organica copertura giuridica per le attività da essi svolte.

Nondimeno, per poter qualificare una prassi come collaborativa, e dunque ricondurla nell'alveo dell'amministrazione condivisa, occorre che essa ottemperi a due requisiti. In primis, non figurando norme suffraganti esplicitamente tale condotta, questa potrà essere al limite *praeter legem*, basando la propria legittimazione giuridica in via diretta e immediata nel principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale; viceversa, non potrà trovare alcuna copertura lo svolgimento di attività che si pongano in contrasto con l'ordinamento, dunque *contra legem*. È il caso, emblematico, delle occupazioni di immobili abbandonati, le quali non trovano alcun avvallo giuridico ove connotate come abusive, mentre possono, in situazioni particolari, recuperare un margine di azionabilità a fronte della ricerca di una condivisione con l'amministrazione territoriale interessata (ad esempio, concordando un recupero alla fruizione collettiva di stabili privati abbandonati, senza con ciò contrastare con la futura alienazione degli stessi). Ecco, quindi, che un ulteriore requisito si sostanzia nella collaborazione che sorge tra la cittadinanza, nel suo agire spontaneamente per un interesse generale, e l'amministrazione stessa, la quale riconosce tale azione come pienamente legittima e condivide tali sforzi, talvolta agevolandoli anche solo sul piano burocratico, talaltra anche con un sostegno ulteriore (di carattere strumentale, o anche a copertura degli oneri sostenuti)²⁶².

2.5 Le principali esperienze di amministrazione condivisa negli altri ordinamenti europei

Individuati i tratti salienti per inquadrare il modello di amministrazione condivisa, e analizzati singolarmente gli istituti con cui esso è declinato concretamente nell'ordinamento nazionale, resta ora da comparare tale modello con forme a esso equivalenti che si possano ravvisare negli altri ordinamenti giuridici europei. Anche in questo caso, si tratta di ricercare fattispecie atte anzitutto a implementare il principio di sussidiarietà orizzontale, sulla cui rilevanza nei rispettivi ordinamenti è stato dato puntuale riscontro. Parimenti, le suddette fattispecie delineano dei modelli amministrativi dotati di una propria specificità, distinti rispetto all'approccio tradizionale e, al contempo, aventi una precisa identità, una base giuridica sufficientemente solida e l'attitudine, anche solo potenziale, a essere replicate in altri contesti affini.

²⁶² Cfr. G. ARENA, *I custodi della bellezza*, op. cit., p. 190.

L'ordinamento che presenta, complessivamente, gli esempi più significativi di declinazione dell'amministrazione condivisa, è senz'altro quello spagnolo, ove la dottrina enuclea uno specifico modello denominato «*gestión y administración compartida*»²⁶³. Esso viene ricondotto principalmente al sistema delle autonomie locali. Mancano, infatti, fonti normative a livello nazionale tali da porre organicamente le basi per il suddetto modello (non figurando, a differenza dell'ordinamento italiano, alcuna norma costituzionale atta a esplicitare il principio di sussidiarietà orizzontale, con gli unici richiami impliciti alla valenza partecipativa ricavabili dagli articoli 1.1 e 9.2). Nondimeno, con legge n. 1 del 2023 sulla cooperazione per lo sviluppo sostenibile e la solidarietà globale, viene introdotta una disciplina organica in materia di collaborazione tra soggetti pubblici e realtà del privato sociale senza scopo di lucro (definita *cooperación público-social*) per lo svolgimento di attività di interesse generale. A tal fine, la legge introduce alcuni strumenti operativi quali la cooperazione tecnica, la cooperazione economico-finanziaria e la collaborazione con la società civile, aventi alcune similitudini con la co-programmazione e la co-progettazione presenti nell'ordinamento italiano.

Un più esplicito richiamo a forme di partecipazione e condivisione è invece ravvisabile negli statuti di autonomia di alcune delle 17 Comunità autonome (si pensi, in particolare, ai menzionati statuti della Catalogna o dell'Andalusia), senza tuttavia disciplinare puntualmente i contorni di istituti giuridici tali da implementare, *ex se*, il modello amministrativo in esame.

Viceversa, è proprio l'ambito delle amministrazioni comunali a intercettare la spontanea attivazione di gruppi e comitati di cittadini; d'altra parte, il contesto urbano rappresenta un canale immediato dove possono trovare piena espressione le istanze partecipative avanzate dai cittadini attivi. Il principale aspetto condiviso da tutte le esperienze rilevate consiste nell'oggetto precipuo dell'autonoma iniziativa dei privati (e nel correlato intervento delle istituzioni locali), vale a dire la valorizzazione dei beni comuni urbani, in chiara analogia con la regolamentazione comunale sulla collaborazione civica presente nell'ordinamento italiano. Invero, non si rinviene, nel contesto spagnolo, alcuna definizione della suddetta nozione, la quale è enucleata dalla dottrina "con riferimento a un insieme di risorse che, per la loro stessa natura e importanza per lo sviluppo della società, sono considerate parte del patrimonio comune di tutti i cittadini, di talché la comunità si è organizzata attorno a queste risorse per (assicurarne) il miglior utilizzo delle stesse"²⁶⁴.

²⁶³ In questo senso, v. V. AGUADO I CUDOLÁ, *Nuevas formas de participación ciudadana. En especial, la gestión y administración compartida*, in T. FONT I LOVET, M. VILALTA REIXACH, *Anuario del Gobierno local 2023*, Barcellona, Edisofer, 2023, pp. 235 ss.

²⁶⁴ Cfr. M. VILALTA REIXACH, *Instrumentos de gestión colaborativa de bienes comunes en la ciudad de Barcelona: la cesión de espacios vacíos y la gestión cívica de equipamientos*, in C. ALVISI, D. DONATI, G. PAVANI, S. PROFETI, C. TUBERTINI (a cura di), *New policies and practices for European Sharing Cities*, Bologna, Università di Bologna –

Ulteriori aspetti, individuati per inquadrare complessivamente il modello dell'*administración compartida*, consistono nel ruolo ascribedo alle amministrazioni pubbliche, come soggetto proattivo e catalizzatore dell'impegno civico; negli scopi perseguiti dai cittadini attivi, principalmente nell'ottica di affrontare problemi collettivi tuttora irrisolti; ancora, nelle modalità con cui si sostanzia la collaborazione, ossia non solo in fase decisionale, ma anche nei passaggi antecedenti (programmatori o istruttori) e successivi (di esecuzione, nella fattispecie della gestione condivisa).

L'esempio di gran lunga principale in tal senso si sostanzia nella complessiva gestione del patrimonio pubblico cittadino (o *Patrimoni Ciutada*) realizzata dall'amministrazione comunale di Barcellona negli ultimi dieci anni. Essa, d'altronde, vanta una lunga tradizione storica di attivazione sociale, risalente sin dalla fase repubblicana e ben tangibile nelle sue varie tappe, con interventi affini al campo della collaborazione civica riscontrabili sin dagli anni '80.

Un aspetto peculiare che ne connota la portata consiste nel regime giuridico speciale accordato alla città di Barcellona, ai sensi dell'articolo 89 del vigente statuto catalano²⁶⁵. Tale regime giuridico, differente da quello previsto per le altre municipalità del territorio, trova suffragio nella legge catalana n. 22 del 30 dicembre 1998, nonché nella correlata Carta Municipale di Barcellona, ove sono disciplinate l'organizzazione, il funzionamento e le competenze dell'ente stesso. Orbene, proprio il suddetto regime speciale offre una piena copertura giuridica alle esperienze di amministrazione condivisa maturate nel suddetto contesto, in coerenza con le previsioni di cui al Capitolo II della Carta Municipale, disciplinante gli istituti di partecipazione cittadina (segnatamente, agli articoli 31-37).

Il passaggio chiave, al riguardo, è segnato dall'adozione, nel 2017, di un apposito «Programma del Patrimonio Cittadino di Uso e Gestione Comunitaria», da parte della giunta municipale, il quale appunto trova fondamento nelle norme citate della Carta Municipale. Esso, tuttavia, viene successivamente annullato con decisione giudiziale nel 2020, per motivazioni strettamente formali²⁶⁶; segue, pertanto, nel 27 maggio 2022, l'adozione di un apposito Regolamento sulla Partecipazione dei Cittadini del Comune di Barcellona, il quale disciplina la materia della gestione civica. Il regolamento, in particolare, definisce alcune regole specifiche, tra cui l'obbligo di destinare i proventi

Dip. Scienze giuridiche e sociali, 2019, p. 378; per una disamina approfondita sulle diverse letture emerse nella dottrina spagnola in merito al concetto di beni comuni urbani, v. M. CASTRO-COMA y M. MARTÍ-COSTA, *Comunes urbanos: de la gestión colectiva al derecho a la ciudad*, in *Revista EURE-Revista Latino-americana de Estudios Urbano Regionales*, Vol. 42, n. 125, 2016, pp. 131-153.

²⁶⁵ Tale norma, in particolare, stabilisce quanto segue: "Il municipio di Barcellona dispone di un regime speciale stabilito dalla legge del Parlamento. Il Comune di Barcellona gode d'iniziativa per proporre la modifica di questo regime speciale e, d'accordo con le leggi e il Regolamento del Parlamento, deve partecipare all'elaborazione dei progetti di legge che incidono sul suddetto regime speciale e deve essere consultato nell'ambito dell'iter parlamentare di altre iniziative legislative riguardanti il suo regime speciale".

²⁶⁶ Si veda, al riguardo, il preambolo al nuovo regolamento del 2022, p. 17.

delle attività di gestione condivisa al finanziamento delle stesse, per la produzione dei correlati benefici; la previsione di agevolazioni da parte del Comune, nonché la promozione del coordinamento con il tessuto associativo sviluppare programmi settoriali determinati dal Consiglio Comunale, compresa la possibilità di cogestione mediante convenzioni; la garanzia di un adeguato livello qualitativo e dell'accesso universale, riguardo ai servizi resi attraverso le attività collaborative²⁶⁷.

Diversi sono gli specifici strumenti all'uopo predisposti, già con la disciplina del 2017, per implementare l'amministrazione condivisa a Barcellona²⁶⁸. In primo luogo, si fa riferimento alla cessione temporanea e gratuita di spazi dismessi, basata sulla generale facoltà, attribuita ai governi locali nell'ordinamento spagnolo, di cedere gratuitamente beni propri ad altre amministrazioni o entità pubbliche o private, previamente individuate dall'amministrazione stessa, purché senza scopo di lucro. In secondo luogo, si richiama la gestione condivisa delle strutture municipali, la quale trova la sua fonte unicamente nella Carta Municipale, ove all'articolo 32 si prevede espressamente la possibilità di dare pieno riconoscimento (e conseguentemente di accordare un sostegno) alle iniziative spontanee di collaborazione civica²⁶⁹.

Ulteriori esperienze di collaborazione civica, ascrivibili al modello dell'amministrazione condivisa, sono riscontrabili in altre municipalità spagnole²⁷⁰. In particolare, si fa riferimento alla *Ordenanza de Cooperación Público-Social* adottata dal Comune di Madrid nel 2018, al fine di regolamentare l'uso civico degli spazi pubblici. L'ordinanza, richiamando come base giuridica gli articoli 9.2 e 137 della Costituzione spagnola (quest'ultimo sull'autonomia accordata ai municipi per la gestione dei propri interessi), esplicita nel preambolo lo scopo di “promuovere l'autonomia dei cittadini e delle organizzazioni sociali lo sviluppo di attività di interesse generale”, mirando ad attuare “un modello di gestione e di organizzazione trasversale che valorizzi questo obiettivo”. In particolare, vengono definiti agli artt. 11-12 appositi strumenti cui fare ricorso nei diversi ambiti di azione, i quali possono essere alternativamente di natura partecipativa, convenzionali, di gestione patrimoniale o di carattere

²⁶⁷ Cfr. V. AGUADO I CUDOLÁ, *Nuove forme di partecipazione della cittadinanza: gestione e amministrazione condivisa*, in *Labsus.it*, 2025, reperibile al link [Nuove forme di partecipazione della cittadinanza: gestione e amministrazione condivisa - Labsus](#).

²⁶⁸ Cfr. M. VILALTA REIXACH, *Instrumentos de gestión colaborativa de bienes comunes en la ciudad de Barcelona: la cesión de espacios vacíos y la gestión cívica de equipamientos*, in C. ALVISI, D. DONATI, G. PAVANI, S. PROFETI, C. TUBERTINI (a cura di), *New policies and practices for European Sharing Cities*, op. cit. pp. 381 ss.

²⁶⁹ La norma, al secondo comma, dispone quanto segue: “Il Consiglio comunale può stabilire mediante regolamento le procedure di collaborazione con i cittadini nei casi di azioni congiunte, di promozione privata di progetti comunali o di obblighi concordati con i proprietari o gli utenti di edifici o stabilimenti interessati da opere o servizi comunali, o in situazioni analoghe”.

²⁷⁰ Cfr. G. MARRA, *Il pubblico diventa comune. Il potenziale trasformativo dei beni comuni urbani in Spagna*, in *Labsus.it*, 2022, reperibile al link [Il pubblico diventa comune. Il potenziale trasformativo dei beni comuni urbani in Spagna - Labsus](#).

onorario (assimilabili a un gratuito patrocinio); vengono altresì previste dall'art. 13 apposite sovvenzioni stanziare dal Comune.

Un altro esempio è riscontrabile nel Comune di Pamplona, dove risale al dicembre 2019 l'adozione del *Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana*. Esso è volto a regolamentare le forme, i mezzi e le procedure di partecipazione dei cittadini di Pamplona alla vita e alla gestione comunale, sia individualmente che collettivamente, attraverso organizzazioni senza scopo di lucro o altri enti o gruppi privi di personalità giuridica. In questo caso, per disciplinare le attività collaborative poste in essere, in base agli articoli 25-27 viene introdotto un apposito strumento giuridico, sostanziato dai *pactos y acuerdos de diálogo y participación*. Tali istituti, in base all'articolo 25, comma 2, “si basano sulla partecipazione e sul coinvolgimento attivo delle persone che partecipano e sono implementati attraverso organismi di partecipazione cittadina”; in particolare, a differenza degli omologhi patti di collaborazione italiani, essi si caratterizzano per un coinvolgimento della cittadinanza nella definizione e attuazione delle politiche pubbliche (su scala municipale) attraverso la costituzione di apposite assemblee, nelle forme di gruppi di lavoro o commissioni, le cui decisioni costituiscono la base per gli interventi attuativi, atti a incidere in concreto sui beni comuni.

L'altro ordinamento giuridico che presenta esempi di collaborazione riconducibili, per come sono conformati, al modello dell'amministrazione condivisa è quello francese. Anche in questo caso, come in Italia e in Spagna, il fulcro della spontanea attivazione dei cittadini ruota attorno ai *communs*, equivalenti ai beni comuni urbani, individuati analogamente come beni, alternativamente di proprietà pubblica o privata, la cui fruizione risulta funzionale al benessere di tutta la collettività, meritando pertanto di essere fatti oggetto di interventi di cura e gestione associata. Mentre in Spagna l'emersione di tali fattispecie poggia le basi su risalenti tradizioni di attivismo e partecipazione popolare, specialmente declinata in ambito municipale e con particolare rilievo storico per il contesto catalano, è interessante notare come, nell'ambito francese, le esperienze collaborative risentano della contaminazione con il modello italiano dei regolamenti per la cura dei beni comuni. In particolare, la dottrina francese trae ampio spunto dalle elaborazioni degli studiosi italiani, con il precipuo intento dare concretezza e piena copertura giuridica alla collaborazione tra cittadini e amministrazioni²⁷¹.

Ciò rileva nell'azione promossa dal gruppo *La Coop des Communs*, creato nel 2016 dall'interazione tra cittadini attivi e ricercatori nel campo dei «beni comuni solidali», il cui scopo consiste “nel combinare la filosofia dei beni comuni e le loro pratiche con la ricca e diversificata esperienza

²⁷¹ Cfr. D. CIAFFI, *Amministrazione condivisa: Francia e Italia sempre più vicine*, in *Labsus.it*, 2019, reperibile al link [Amministrazione condivisa: Francia e Italia sempre più vicine - Labsus](#).

dell'economia sociale e solidale"²⁷². Similarmente a quanto realizzato da Labsus in Italia, tale organizzazione nel 2017 predispone un'apposita piattaforma dove collazionare e mettere in debito risalto le molteplici esperienze di carattere cooperativo, mutualistico e solidale, in un'ottica di reciproca contaminazione. Ciò che occorre, nondimeno, riscontrare, è che, a differenza dell'Italia, le esperienze raccolte e ricondotte nell'alveo della collaborazione civica appaiono connotate eminentemente dai caratteri mutualistici e propri della cooperazione, senza un intervento sostanziale da parte delle amministrazioni pubbliche se non in termini di (più o meno tacito) riconoscimento, e dunque lungi dal *favor* ascritto tipicamente al modello dell'amministrazione condivisa.

A segnare una novità in tal senso è il Comune di Grenoble, con un regolamento approvato dal Consiglio municipale nel marzo 2022, volto a disciplinare la co-gestione dei beni comuni attraverso strumenti di amministrazione condivisa. Il regolamento scaturisce da un percorso partecipativo con tutti i principali *stakeholders* territoriali, protrattosi per alcuni anni (un'ulteriore analogia con la genesi del regolamento comunale di Bologna). Esso rappresenta il primo esempio di regolamentazione sulla collaborazione civica in Francia, dettando una disciplina riconducibile nell'alveo dell'amministrazione condivisa. Infatti, prendendo spunto proprio dalle disposizioni di cui alla regolamentazione italiana, il regolamento di Grenoble introduce l'istituto dei patti di cooperazione tra cittadini e amministrazione, con cui dare da un lato piena copertura giuridica all'azione autonoma dei privati, dall'altro definire una cornice di impegni reciproci in capo sia a essi, sia all'amministrazione (nei termini di un sostegno fattivo, anche economico).

Rimandando al capitolo successivo per una trattazione dell'organizzazione e delle procedure previste per implementare gli istituti disciplinati negli esempi di amministrazione condivisa testé citati, meritano un breve cenno alcune esperienze ulteriori riscontrate in altri ordinamenti giuridici, le quali, seppure non dispongano di quei tratti di sistematicità e strutturazione tali da poter essere inquadrabili come fattispecie dell'amministrazione condivisa, nondimeno presentano tratti di originalità e di interesse, sotto il profilo delle dinamiche collaborative sottese.

È il caso, anzitutto, dei *Kleingarten* (o piccoli giardini) sorti a Berlino, porzioni di terreno recuperate all'incuria e oggetto di intervento da parte di gruppi comunitari, con la realizzazione sia di giardini individuali che di strutture comunitarie (come aree gioco o spazi per associazioni). La disciplina di tale istituto è eminentemente privatistica, con la definizione di apposite regole per l'assegnazione dei lotti e per la cura degli stessi. Un altro esempio è rappresentato dalle *Community Land Trust*, tipiche del contesto anglosassone. Esse sono organizzazioni senza scopo di lucro, gestite in una dimensione

²⁷² Così enuncia il sito istituzionale dell'associazione, la cui organizzazione, del resto, presenta molteplici analogie con l'italiana Labsus.

locale su base democratica, finalizzate a propiziare l'accesso alla terra e al patrimonio edilizio, con lo scopo di fare fronte a diversi tipi di bisogni e diritti della collettività. Anche in questo caso, si tratta di istituti disciplinati eminentemente per via negoziale²⁷³. Ambedue le fattispecie citate, afferenti a ordinamenti giuridici (quello tedesco e quello inglese) dove non si ravvisano esperienze giuridicamente strutturate di amministrazione condivisa *stricto sensu*, presentano un elemento di affinità con quest'ultima nell'avere, come oggetto precipuo, la cura o la protezione di beni riconoscibili *ex se* come beni comuni, dunque per rispondere a un interesse di carattere generale.

²⁷³ Cfr. S. CAFORA, *Territori e diritti in contrazione. I casi studio del Mietshäuser Syndikat, Germania, e dei Community Land Trust, Inghilterra*, in *Planum, the journal of Urbanism*, 2020.

CAPITOLO 3

L'ORGANIZZAZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA NEGLI ENTI TERRITORIALI

SOMMARIO: 3.1 I soggetti dell'organizzazione: i proponenti privati. 3.1.1 I cittadini attivi come singoli o gruppi associati. 3.1.2 La posizione giuridica dei soggetti proponenti. 3.1.3 Il ruolo dei soggetti privati *for profit*. 3.2 I soggetti dell'organizzazione: gli enti territoriali. 3.2.1 I principi ispiratori nell'organizzazione dell'amministrazione condivisa. 3.2.2 Le principali soluzioni organizzative per attuare l'amministrazione condivisa. 3.2.3 L'apporto organizzativo nelle diverse fasi procedurali. 3.3 L'oggetto dell'attività collaborativa. 3.3.1 I beni comuni urbani. 3.3.2 Gli interventi per la tutela dei beni comuni e le forme di sostegno pubblico. 3.3.3 Gli ulteriori margini di collaborazione, nell'ambito dei servizi locali. 3.3.4 La collaborazione civica nel contesto delle *smart cities*. 3.4 L'organizzazione dell'amministrazione condivisa negli ulteriori ordinamenti giuridici in esame.

3.1 I soggetti dell'organizzazione: i soggetti proponenti

3.1.1 I cittadini attivi come singoli o gruppi associati

Dopo aver individuato gli aspetti salienti del modello di amministrazione condivisa, con precipuo riferimento agli istituti con cui esso viene implementato nell'ordinamento giuridico, occorre ora passare in rassegna gli elementi caratteristici dell'organizzazione a esso sottesa. Con ciò si allude, in particolare, al complessivo intreccio tra componenti soggettive (nella fattispecie, relative ai privati e alle amministrazioni rispettivamente coinvolti) e oggettive (con riguardo ai beni oggetto delle azioni collaborative), dalla cui combinazione scaturisce il declinarsi in concreto dell'amministrazione condivisa, da modello *tout cour* ad attività in senso stretto.

Parimenti, risulta opportuno in sede preliminare circostanziare i contorni del suddetto esame, il quale afferisce principalmente all'ambito delle autonomie territoriali. Esso, infatti, costituisce il contesto di elezione dell'amministrazione condivisa, sia per il nesso evidente tra la dimensione di prossimità e le istanze partecipative, sia per la maggiore rispondenza e adattabilità agli istituti di collaborazione civica che contraddistinguono le amministrazioni locali proprio nella loro dinamica organizzativa.

Giova, al riguardo, menzionare nuovamente il preambolo della Carta europea sull'autonomia locale, dove si individua nel contesto locale l'ambito in cui il diritto dei cittadini a partecipare alla gestione degli affari pubblici può essere esercitato il più direttamente possibile. Per di più, basti notare che gli strumenti giuridici testé analizzati o sorgono *ex se* dalla normativa degli enti locali (come nel caso dei patti di collaborazione, come pure delle autogestioni temperate), o trovano comunque negli enti territoriali il principale ambito di attuazione (come per la co-programmazione e la co-progettazione). In quest'ottica, dunque, ha senso parlare di organizzazione dell'amministrazione condivisa con precipuo riferimento ai suddetti enti²⁷⁴.

Passando in rassegna i menzionati profili soggettivi, occorre anzitutto valutare la dinamica da cui scaturisce la volontà di unire le forze civiche e collaborare nel perseguimento di interessi generali. L'iniziativa, in particolare, può provenire direttamente dai soggetti privati, i quali, in maniera del tutto spontanea, formulano all'amministrazione una proposta per intraprendere, di volta in volta, azioni di cura occasionale o continuata, di gestione condivisa, di rigenerazione di beni comuni specificamente individuati, ovvero per avviare processi di co-programmazione o co-progettazione, attenendosi alle regole e ai criteri prefissati. In alternativa, la presentazione di proposte di collaborazione potrà essere avanzata a seguito di un'apposita sollecitazione da parte dell'amministrazione, usualmente nelle forme di un avviso pubblico che richiami i contenuti del regolamento e inviti la popolazione residente ad attivarsi sfruttando gli strumenti che il Comune mette a disposizione²⁷⁵. Tanto i regolamenti disciplinanti i patti di collaborazione quanto il d.m. del 2021 attuativo dell'art. 55 CTS prevedono, del resto, ambedue le ipotesi, avvalorando ulteriormente il ruolo dell'amministrazione territoriale come soggetto proattivo e propulsore della collaborazione, sin dalla fase genetica della medesima.

Con riferimento precipuo ai soggetti privati, essi sono identificabili come quegli individui, singoli o associati, che avanzano, spontaneamente o in risposta a una sollecitazione, una proposta di collaborazione all'amministrazione, cooperando con quest'ultima nello svolgimento dell'istruttoria connessa allo specifico procedimento implicato, fino ad addivenire, in caso di esito positivo, alla stipulazione dell'atto conclusivo (sia esso un patto o una convenzione di co-progettazione). Per questa ragione, si fa riferimento a tali soggetti utilizzando il termine «proponenti»: infatti, sia che essi diano seguito a un avviso pubblico, sia che si attivino in sua assenza, spetta a loro l'iniziativa in senso stretto

²⁷⁴ V. *supra*, p. 72.

²⁷⁵ Solitamente, tali avvisi pubblici hanno una durata coincidente con il relativo mandato amministrativo e, con riferimento alla disciplina sui patti di collaborazione, si curano di porre in evidenza alcuni beni comuni particolarmente bisognosi di interventi, come pure di specificare più nel dettaglio la procedura da seguire e l'assegnazione di apposite forme di sostegno. Un esempio in questo senso è riscontrabile nell'avviso pubblico adottato dal Comune di Bologna, nel 2016 per il mandato amministrativo 2016-2021, mentre nel successivo mandato 2021-2026 si è fatto ricorso a una pluralità di avvisi differenziati per ambito tematico (si richiamano, in particolare, l'avviso pubblico del 2022 incentrato sulla vicinanza solidale tra famiglie, nonché l'avviso pubblico del 2023 per la progettazione condivisa di attività formative e informative).

da cui prende avvio il procedimento amministrativo. Tale iniziativa, inoltre, ancorché stimolata da un invito a proporre da parte pubblica, figura sempre come un atto del tutto autonomo, in alcun modo influenzato o influenzabile da pressioni (indebite) pubbliche o private, venendo meno altrimenti un presupposto chiave del sotteso paradigma sussidiario.

In termini generali, possono figurare come proponenti i cittadini singoli (ivi compresi i minori), i gruppi organizzati di stranieri, le associazioni di vario genere (tra cui associazioni di volontariato, *onlus*, associazioni di promozione sociale laiche o di ispirazione religiosa), le cooperative sociali, i gruppi informali di cittadini, gli imprenditori singoli ovvero i gruppi informali di imprenditori (senza tuttavia uno scopo di lucro), le scuole, altri enti pubblici, le fondazioni. Immediato è, *ictu oculi*, il nesso strutturale con l'articolo 2 della Costituzione, nel suo affermare il ruolo centrale del cittadino sia nella sua declinazione di singolo individuo, sia “nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità”, con tutto il suo portato in termini di diritti inviolabili da “riconoscere e garantire” e di doveri inderogabili di cui “richiedere l'adempimento”. Si tratta, del resto, del medesimo collegamento riscontrato tra il citato principio fondamentale della Costituzione e quello di sussidiarietà orizzontale.

Del resto, lo stesso articolo 118, ultimo comma della Costituzione chiarisce che i privati interessati dalla norma possano essere tanto singoli individui, quanto soggetti associati, senza ulteriori connotazioni o aggettivazioni. Ne consegue una copertura giuridica per l'azione autonoma dei suddetti soggetti privati, valevole per le fattispecie con cui si declina l'amministrazione condivisa nell'ordinamento nazionale (fatte salve le peculiarità ascritte a talune di esse, come nel caso degli istituti disciplinati dal codice del Terzo settore). Nondimeno, la valorizzazione dell'apporto del singolo individuo rappresenta un tratto peculiare del modello di amministrazione condivisa, essendo esso molto spesso emarginato, se non del tutto escluso, dai tradizionali strumenti di cui dispongono i Comuni e gli altri enti per lo svolgimento di attività di interesse generale. L'apertura ai singoli caratterizza, in particolare, i regolamenti comunali sulla collaborazione civica, i quali accordano alle suddette categorie la possibilità di stipulare patti di collaborazione con le amministrazioni territoriali; in questo senso, si richiama la previsione di cui all'art. 2, comma 1, lettera c del prototipo regolamentare predisposto da Labsus. Si tratta, senza dubbio, di una novità significativa nel panorama giuridico nazionale, che attua alla lettera il dettato costituzionale sulla sussidiarietà orizzontale.

Ciò si colloca nel solco di un'attenzione crescente alla dimensione individuale tipica della società odierna, dove uno spazio sempre più rilevante viene accordato a quella che gli studiosi definiscono la «libertà dei post-moderni». Essa è così definita *in primis* da Benvenuti, riferendosi al fascio di libertà accordate al cittadino nel suo prendere parte attivamente all'esercizio del potere amministrativo, fin lì una prerogativa dei soli soggetti pubblici (i quali, nondimeno, conservano la

titolarità delle funzioni amministrative in via esclusiva, condividendo con i privati il solo esercizio delle medesime)²⁷⁶. Tale libertà si distingue dalla più risalente «libertà dei moderni», intesa in senso prettamente difensivo, nei confronti dell'esercizio del potere da parte delle autorità istituzionali²⁷⁷.

A questa nuova concezione delle libertà individuali, in termini positivi e non meramente oppositivi nei confronti dei soggetti pubblici, consegue dunque la titolarità di posizioni giuridiche del tutto inedite in capo ai cittadini, sino alla possibilità di rapportarsi singolarmente con le amministrazioni, senza più il necessario filtro delle realtà associative, per addivenire alla stipulazione di patti o altri istituti con cui poter perseguire, congiuntamente, un fine di interesse generale. Ciò, del resto, rappresenta un tentativo di risposta all'indebolimento delle formazioni sociali tradizionali, da sempre al centro dell'impianto giuridico, e in netta controtendenza rispetto alla precedente normativa, che si è sempre soffermata esclusivamente sui soggetti giuridicamente strutturati e stabilmente organizzati (ritenuti, a vario titolo, più affidabili sia come interlocutori nell'iter amministrativo, sia come esecutori delle azioni concertate). Viceversa, la valorizzazione del ruolo dei singoli individui come soggetti proattivi, nell'ambito dell'amministrazione condivisa, rappresenta un traguardo essenziale per l'ordinamento giuridico: essi, infatti, costituiscono un'autentica risorsa recondita della società, in termini di patrimonio collaborativo. Molti cittadini, del resto, manifestano la propria disponibilità a concorrere all'interesse generale soltanto in presenza di specifiche condizioni (ad esempio, per la cura di un bene a loro prossimo) e al di fuori di qualsiasi circuito collettivo; limitare la collaborazione alle sole associazioni, oppure convogliare i singoli in contesti collettivi, in molti casi pregiudicherebbe del tutto la partecipazione di costoro, mantenendo inespresso tale potenziale.

Accanto ai singoli individui, un ruolo essenziale nell'attuazione dell'amministrazione condivisa è attribuito altresì ai gruppi informali, espressamente previsti dai regolamenti per la collaborazione civica come ulteriori soggetti titolati a sottoscrivere patti di collaborazione con le amministrazioni locali. Si tratta, a ben vedere, di una categoria dai contorni indefiniti, potendo essa includere tanto i comitati civici, sorti a presidio di determinate aree vicinali, quanto le aggregazioni spontanee di cittadini, createsi attorno a specifiche questioni di interesse condiviso, senza che sussista un precedente rapporto tra essi. Non mancano i casi in cui dette aggregazioni siano propiziate dallo stesso ente pubblico, al fine di porre le basi per una collaborazione più solida e perdurante; ciò si nota specialmente nella gestione di attività complesse (come la rigenerazione di aree pubbliche), dove l'azione del singolo può risultare meno efficace, o comunque esposta a possibili contingenze

²⁷⁶ Cfr. F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, op. cit., pp. 22 ss.

²⁷⁷ Così definita da Benjamin Constant, v. B. CONSTANT, *La libertà degli antichi paragonata a quella dei moderni*, Torino, Einaudi, 2013, pp. 61 ss.

soggettive, e d'altra parte l'impiego di risorse pubbliche anche rilevanti (nella forma del comodato d'uso di beni strumentali) dà luogo all'aspettativa di un ritorno tangibile e durevole per la collettività.

L'articolo 4 del prototipo regolamentare di Labsus si limita a prendere in considerazione questa tipologia di proponenti, senza fornire alcuna definizione circostanziata; al riguardo, viene individuato nel soggetto firmatario del patto la persona titolata "a rappresentare, nei rapporti con il Comune, la formazione sociale che assume l'impegno di svolgere interventi di cura, rigenerazione e gestione condivisa dei beni comuni". Ulteriori menzioni degne di nota sono contenute in alcuni regolamenti comunali sulla collaborazione civica. In particolare, l'articolo 8 del regolamento adottato dal Comune di Milano richiede, ai gruppi informali di cittadini attivi, la previa registrazione all'anagrafe all'uopo predisposta dall'amministrazione comunale, al fine di poter presentare proposte di collaborazione e sottoscrivere, conseguentemente, i rispettivi patti. Ancora più significativa è la previsione contenuta all'articolo 3, comma 1, lettera d del novellato regolamento bolognese, in base alla quale "i gruppi informali sono tenuti a dimostrare il carattere partecipativo del loro funzionamento ossia la possibilità per i membri del gruppo di concorrere alla adozione delle decisioni che lo riguardano", ponendo dunque l'accento sul metodo democratico e inclusivo richiesto per l'organizzazione del gruppo stesso.

Assodata la natura multiforme della fattispecie, è possibile isolare alcune caratteristiche comuni a tutti i gruppi informali coinvolti nella sottoscrizione di patti di collaborazione (o di altri istituti di amministrazione condivisa), riconducibili, da un lato, all'assenza di una soggettività giuridica in senso tecnico (ma solo in senso lato, come soggetto *de facto*), dall'altro, per converso, alla non occasionalità dell'interazione tra i soggetti facenti parte del gruppo. Infatti, per quanto l'avvicinamento tra i componenti all'origine dell'aggregazione possa talvolta rivelarsi fortuita (ad esempio, l'incrocio di passanti sulla pubblica via in occasione di *sit-in* improvvisati per la cura di aree dismesse), nondimeno l'assunzione di un impegno giuridicamente rilevante con l'amministrazione impone una struttura, ancorché informale, capace di dar seguito a quanto pattuito. Ciò riguarda, essenzialmente, l'ossatura del gruppo stesso, a partire dal soggetto che, firmando il patto di collaborazione in rappresentanza di tutti gli altri, assume in prima persona gli impegni ivi previsti. Nella prassi amministrativa, sovente vengono richieste anche le generalità degli altri componenti, specialmente ove il patto preveda l'attivazione di una copertura assicurativa per le attività svolte.

A tali premesse giuridiche, tuttavia, non sempre si è dato pieno seguito da parte delle amministrazioni locali: al di là delle previsioni normative, alcune di esse tendono, nel valutare se accogliere o meno una proposta, a privilegiare quelle iniziative provenienti da soggetti dotati di una struttura giuridica ben definita. In taluni casi, alle proposte avanzate dai singoli cittadini o dai gruppi informali sono frapposti degli ostacoli di ordine burocratico, ad esempio con oneri di registrazione o adempimenti di

varia natura (tarati, usualmente, per i soggetti di carattere associativo). Orbene, dietro alla condotta degli uffici tecnici e amministrativi, al di là di ogni valutazione di merito, talvolta si cela una resistenza di fondo, nei confronti dei soggetti sprovvisti di una struttura consolidata alle spalle, dubitando della loro reale capacità di gestire situazioni di una certa complessità, sia in termini di raggiungimento dei risultati sia di assunzioni di responsabilità.

In ogni caso, siamo di fronte ad approcci che tendono a distorcere la *ratio* stessa dell'amministrazione condivisa, laddove le potenzialità dei cittadini andrebbero piuttosto scovate, stimulate e supportate tramite forme di sostegno tangibili²⁷⁸. Per converso, qualora si intendesse precludere, in via generale (ad esempio, nelle fonti regolamentari), la partecipazione dei soggetti singoli alle pratiche collaborative, la fattispecie giuridica derivante risulterebbe del tutto limitata, travisando di fatto il portato del paradigma sussidiario. Neppure la recente introduzione della norma di cui all'articolo 6 del codice dei contratti pubblici -che, a una prima lettura, parrebbe riferirsi solamente agli enti del Terzo settore- pone in realtà degli ostacoli all'interpretazione consolidata, inclusiva di soggetti singoli e di gruppi informali, giacché essa non si propone affatto di fornire una definizione di amministrazione condivisa; il richiamo ivi contenuto risulta semmai correlato agli istituti giuridici sottesi, vale a dire la co-programmazione e la co-progettazione, senza con ciò delimitare la portata soggettiva delle ulteriori forme con cui l'amministrazione condivisa si estrinseca²⁷⁹.

Un diverso discorso vale per gli istituti disciplinati dal codice del Terzo settore. Nel caso di specie, infatti, l'articolo 4 del codice delimita puntualmente, al primo comma, il novero dei soggetti giuridici rientranti nell'applicazione della normativa sul Terzo settore (e, pertanto, anche degli istituti di amministrazione condivisa ivi disciplinati all'articolo 55), specificando altresì al secondo comma quali enti invece non vi rientrino. A seguire, l'articolo 5, comma 1 detta un lungo elenco di attività e interventi di interesse generale che sono esercitati, in via esclusiva o principale, dai suddetti enti, contenendo al secondo comma una clausola di apertura che consente di ampliare tale elenco con apposito d.p.c.m. Da ultimo, l'articolo 11 prescrive agli enti del Terzo settore di iscriversi "nel registro unico nazionale del Terzo settore" e di indicare "gli estremi dell'iscrizione negli atti, nella corrispondenza e nelle comunicazioni al pubblico".

Gli enti sopra descritti presentano notevoli specificità rispetto agli altri soggetti privati, sia per la dinamica strutturata delle organizzazioni che le compongono, sia per la particolare disciplina cui sono sottoposti (proprio in virtù del tipo di attività da essi svolto, di interesse generale). Essi si relazionano

²⁷⁸ Cfr. F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, op cit., p. 298.

²⁷⁹ Cfr. F. GIGLIONI, *L'Amministrazione condivisa nel nuovo codice dei contratti pubblici*, op. cit.

con le amministrazioni pubbliche attraverso varie modalità: talune rispecchiano i canoni dei modelli amministrativi tradizionali (come nell'affidamento di servizi da erogare dietro corrispettivo, ovvero nell'erogazione di sovvenzioni e finanziamenti a fondo perduto), talaltre invece sono sussumibili entro la categoria dell'amministrazione condivisa, rispondendo a logiche di co-amministrazione dove le due polarità, pubblica e privata, interagiscono in termini paritetici. Tra queste ultime si annoverano, per l'appunto, la co-programmazione e la co-progettazione.

Di conseguenza, tali istituti vedono il coinvolgimento, come soggetti attivi, esclusivamente degli enti aventi i requisiti di cui all'articolo 4, comma 1 CTS, coinvolti nelle attività di cui all'articolo 5 e registratisi al RUNTS di cui all'articolo 11, senza margini di deroga in senso estensivo da parte di fonti diverse da quella legislativa ordinaria. La motivazione sottesa a una simile limitazione si può cogliere *ratione materiae*, con riferimento all'oggetto precipuo della disciplina in esame (nella fattispecie, non potendosi applicare la normativa del Terzo settore a soggetti a esso non riconducibili), nonché tenendo conto della portata degli istituti di cui all'articolo 55. Essi, del resto, risultano essere di più ampio respiro e di maggiore impatto (in termini organizzativi ed economici) rispetto ai patti di collaborazione, sì da richiedere una struttura giuridica più consolidata a monte, atta a corrispondere all'apporto tecnico e operativo richiesto nelle diverse attività di programmazione e progettazione condivisa, come si evince in particolare dal citato decreto ministeriale n. 72 del 2021. Ciò non pregiudica, d'altra parte, la possibilità per le Regioni di declinare più puntualmente, in relazione alle specificità territoriali, le modalità di attuazione di quanto previsto dall'art. 55 CTS²⁸⁰.

Da ultimo, con riferimento agli esempi di disposizioni locali atte a disciplinare in maniera organica gli istituti dell'amministrazione condivisa, si evidenzia come a detta sistematizzazione non corrisponda affatto un restringimento soggettivo alle sole realtà associative. Così, in particolare, si evince dall'articolo 6 della legge n. 3 del 2023 dell'Emilia-Romagna, dove si fa esplicito richiamo ai singoli e ai gruppi informali per quanto concerne le proposte di collaborazione, a livello comunale. Ove tale previsione risulti assente, come nella legge n. 2 del 2023 della Regione Umbria, la sola menzione dei soggetti associativi non va intesa in senso restrittivo, potendosi richiamare l'operatività dell'articolo 118, comma 4 della Costituzione nel confermare l'inclusione di singoli e gruppi informali come proponenti di iniziative collaborative ulteriori (ad esempio, con riferimento ai patti di collaborazione disciplinati dagli enti territoriali insistenti sul medesimo territorio regionale).

²⁸⁰ Si richiama, in questo senso, il caso della Regione Umbria che ha dato luogo al giudizio dinanzi alla Corte costituzionale, con sentenza 131 del 2020; v. *supra* p. 68.

3.1.2 La posizione giuridica dei soggetti proponenti

Analizzando la posizione dei proponenti dal punto di vista giuridico, questi ultimi risultano titolari di diritti e doveri, nonché di interessi, nei confronti dell'amministrazione collaborante e di eventuali terzi controinteressati. Con riferimento alle situazioni giuridiche attive, è possibile scorgere una sfera di interessi superindividuali, latamente affini alla categoria degli interessi diffusi²⁸¹; nondimeno, nel caso in esame, il bene della vita sotteso consiste nell'intento di perseguire dei fini di interesse generale, correlati a una molteplicità di fattispecie e sottoposti all'esercizio di un potere amministrativo. Mentre, poi, gli interessi diffusi necessitano di tradursi in interessi collettivi (facenti capo a enti esponenziali di gruppi non occasionali) per acquisire piena tutela anche sul versante giurisdizionale, la pretesa di attivarsi per il soddisfacimento di interessi generali, al sussistere dei presupposti normativi prescritti dalle rispettive fonti, può essere astrattamente rivendicata da chiunque. Ciò non comporta, chiaramente, che l'amministrazione sia obbligata a instaurare il rapporto collaborativo, ma quantomeno che prenda in esame le proposte pervenute, dando avvio ai rispettivi procedimenti nei termini previsti dalle varie fonti implicate: così, ad esempio, per la valutazione delle proposte di collaborazione per la stipulazione dei patti, ovvero per l'avvio degli iter propedeutici alla co-programmazione e alla co-progettazione. In caso contrario, i proponenti potrebbero agire a tutela del proprio legittimo interesse, dinanzi al giudice amministrativo.

Parimenti, sussistono posizioni soggettive attive, in capo ai proponenti, connesse all'implementazione dei vari strumenti di collaborazione. Si pensi, ad esempio, alla pretesa di fruire delle forme di sostegno concordate con l'amministrazione in fase istruttoria, siano esse forniture di beni materiali o rimborsi di costi sostenuti, ovvero alle ipotesi di recesso dagli accordi stipulati: in tutti questi casi, si ravvisano i presupposti per un possibile contenzioso in sede giurisdizionale.

Di conseguenza, occorre stabilire a chi spetti la giurisdizione, se al giudice ordinario ovvero a quello amministrativo. Con riferimento ai patti di collaborazione, si rimanda alla qualificazione oramai prevalente dei medesimi quali accordi amministrativi, richiamata esplicitamente dai più recenti regolamenti (come quello del Comune di Roma)²⁸², ricordando all'uopo che le controversie in materia di formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ai sensi dell'articolo 133, comma 1, lettera a, numero 2 del codice del

²⁸¹ Con ciò richiamando quegli interessi adespoti, ossia comuni a tutti gli individui di una formazione sociale non organizzata e non autonomamente individuabile, e afferenti a beni insuscettibili di appropriazione individuale, ossia privi di titolari; cfr. R. GAROFOLI, *Compendio di diritto amministrativo*, op. cit., p. 893.

²⁸² V. *supra*, p. 83.

processo amministrativo (d.lgs. n. 104 del 2010). Nondimeno, come già si è detto, i patti di collaborazione conservano alcuni tratti caratteristici che li differenziano dai suddetti accordi, in particolare nel prevedere la collaborazione sia come fine *ex se*, sia come requisito genetico imprescindibile, donde l'unico esito ammissibile del procedimento connesso può essere, alternativamente, la stipulazione o la mancata stipulazione di un patto (mentre per gli accordi ordinari l'amministrazione può sempre adottare, in caso di mancato accordo, un atto autoritativo)²⁸³. Di talché, essendo notoriamente tassativo l'elenco delle materie ricondotte alla giurisdizione esclusiva, la riconducibilità a tale novero delle controversie potenzialmente scaturenti dai patti di collaborazione appare quantomeno non univoca, anche in mancanza di giurisprudenza al riguardo.

Più calzante, semmai, risulta il rinvio al criterio ordinario in materia di riparto di giurisdizione, per i patti di collaborazione come pure per gli altri istituti con cui si sostanzia l'amministrazione condivisa (a partire dalla co-programmazione e dalla co-progettazione). Di talché, ove tali fattispecie ineriscano a un esercizio del potere da parte del soggetto pubblico, le correlate posizioni soggettive sono qualificabili come interessi legittimi; pertanto, sarà competente il giudice amministrativo per le controversie ove se ne faccia questione, ex art. 7 del codice del processo amministrativo. Ove invece si tratti di attività esecutive che non contemperino l'esercizio di poteri pubblici, si tratterà di una relazione paritetica, più correttamente riconducibile alla giurisdizione del giudice ordinario²⁸⁴.

D'altra parte, proprio l'assenza, allo stato attuale, di giurisprudenza rilevante in materia impone di riflettere su un aspetto rilevante: essendo, infatti, la collaborazione il connotato saliente dell'amministrazione condivisa, atto a qualificare l'apporto di ambedue le parti coinvolte (quella pubblica e quella privata), ciò *naturaliter* mal si concilia con un approccio dialettico, atto a poter sfociare in aperto contenzioso. Proprio per questa ragione, gran parte dei regolamenti sulla collaborazione civica prevedono il previo esperimento di tentativi di conciliazione in caso di contrasti tra le parti; a tal fine, l'articolo 20 del prototipo regolamentare di Labsus stabilisce che detto tentativo possa essere esperito dinanzi a un Comitato di composizione paritetica, cui è rimessa la formulazione di una proposta risolutiva non vincolante.

Correlato a ciò è il tema della legittimazione soggettiva, nonché della capacità *lato sensu* di agire dei vari soggetti che di volta in volta avanzano proposte all'amministrazione. Riconoscendosi, nei casi di specie, la sussistenza delle suddette posizioni soggettive, ne consegue la piena legittimazione dei

²⁸³ Cfr. F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, op. cit. p. 302.

²⁸⁴ Cfr. F. TIGANO, *Considerazioni critiche sul riparto di giurisdizione in materia di revoca dei finanziamenti pubblici: in particolare, il caso delle fattispecie assimilate agli accordi previsti dall'art. 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241*, in *Nuove autonomie*, 2021, 3, pp. 842 ss.

proponenti in quanto titolari di soggettività giuridica. In particolare, potranno agire a tutela della propria posizione tanto i singoli individui quanto le associazioni; diversamente, con riferimento ai gruppi informali e ad altre aggregazioni non legalmente costituite, sarà la persona fisica firmataria degli atti convenzionali a poter esercitare le relative azioni.

Accanto alle situazioni giuridiche attive, occorre altresì richiamare le situazioni passive ascrivibili ai proponenti, in termini di doveri cui ottemperare in fase di esecuzione e di responsabilità da ciò scaturenti. In particolare, tra i suddetti obblighi risaltano la trasparenza e la puntuale rendicontazione delle attività svolte, connesse al corretto utilizzo delle risorse pubbliche stanziare, nonché allo svolgimento dei compiti demandati ai privati in fase di negoziazione o co-progettazione. Come si è detto sopra, a maggior ragione in queste casistiche appare improbabile un risvolto giurisdizionale di eventuali dissidi, potendosi semmai prevedere una regolarizzazione *ex post* di eventuali difformità, ovvero arrivando a recedere dal patto o dalla convenzione per il venir meno della collaborazione indispensabile (con il conseguente obbligo di ripetere quanto indebitamente acquisito a titolo di sostegno pubblico all'azione privata). Nondimeno, è pur teoricamente ipotizzabile un contenzioso connesso all'inadempimento di tali doveri da parte dei proponenti, che in questo caso sarà riconducibile alla giurisdizione del giudice ordinario.

Al contempo, è assai più frequente il verificarsi di eventi, correlati all'implementazione degli istituti di amministrazione condivisa, da cui derivi un danno ingiusto. Basti pensare, ad esempio, al danneggiamento di veicoli o altri beni privati in occasione di interventi di manutenzione di aree pubbliche. In questo caso, è chiara la responsabilità in capo al soggetto che ha commesso il fatto, nei termini di cui all'articolo 2043 del codice civile, come chiarito *in primis* dalla regolamentazione sulla collaborazione civica: in particolare, l'articolo 19 del prototipo di Labsus ribadisce che i cittadini attivi “rispondono personalmente degli eventuali danni cagionati, per colpa o dolo, a persone o cose nell'esercizio della propria attività”. Proprio a tal scopo, si è inteso introdurre con il tempo, tra le forme di sostegno accordate dalle amministrazioni, la sottoscrizione di convenzioni quadro con gli operatori del settore assicurativo, per l'attivazione di apposite coperture a tariffe agevolate e a condizioni personalizzate e flessibili, ovvero la stipulazione diretta di polizze da parte degli enti territoriali, tanto nell'attuazione dei patti di collaborazione (come esemplificato dall'articolo 18, commi 3 e 4), quanto nelle attività di co-progettazione con i soggetti del Terzo settore.

Da ultimo, resta da analizzare la posizione peculiare rivestita dal soggetto terzo, a vario titolo controinteressato rispetto alle attività collaborative poste in essere. Anzitutto, in presenza di interventi lesivi delle posizioni giuridiche altrui, sono riconosciute al terzo tutte le azioni esercitabili in via ordinaria, a tutela della propria situazione soggettiva. In particolare, si fa riferimento alle ipotesi di

collaborazione relative al recupero di beni immobili di proprietà privata: come si è visto, in questi casi è indispensabile l'accordo con il soggetto proprietario del bene, senza il quale non potrebbe nemmeno configurarsi la riconducibilità al modello di amministrazione condivisa (trattandosi di attività *contra legem*). Più sfumata, invece, è la circostanza di accordi incentrati su beni abbandonati, dove il terzo proprietario manifesti un'inerzia nell'esprimersi: a fronte di ciò, la collaborazione può ritenersi pienamente legittimata, ancorché condizionata a un possibile mutamento dell'orientamento del proprietario (a cui, in sede di contenzioso, potrebbe essere attribuito un risvolto interruttivo *ex nunc*, senza travolgere gli effetti della collaborazione pregressa efficacemente svoltasi).

Una fattispecie diversa è quella del terzo cittadino attivo, interessato a realizzare interventi di interesse generale in un ambito che, a sua volta, è oggetto di altre proposte di collaborazione. In questo caso, occorre richiamare nuovamente la valenza peculiare della collaborazione, quale concetto cardine attorno a cui ruota l'intera struttura degli istituti di amministrazione condivisa. Orbene, a fronte di una pluralità di proposte insistenti sul medesimo bene, l'opzione di indire bandi o procedure selettive concorsuali parrebbe non aderente alle caratteristiche di tali istituti, ad eccezione di alcuni casi dove ciò viene espressamente previsto (come per le co-progettazioni, all'articolo 6 del d.m. 72 del 2021).

Al contrario, una soluzione realmente efficace si riscontra nelle procedure partecipative previste da diversi regolamenti²⁸⁵, con l'aggregazione dei cittadini interessati, nonché nelle disposizioni di cui al d.m. 72 del 2021 per il procedimento delle co-progettazioni, al fine di raggiungere la massima convergenza possibile: l'obiettivo primario è, dunque, integrare tra loro le varie proposte avanzate, ove insistenti sullo stesso bene o spazio, così da favorire contestualmente l'instaurarsi di sinergie inedite tra i soggetti privati.

Allo stesso modo, in presenza di nuove proposte insistenti su beni per i quali sia già stato stipulato un patto o una convenzione, viene sovente prevista la possibilità di coinvolgere i nuovi proponenti nell'attuazione degli accordi in fase di attuazione, chiaramente ove le proposte risultino coerenti tra loro. Ciò consente di configurare una categoria giuridica del tutto peculiare, ossia quella di accordi ad adesione successiva²⁸⁶.

²⁸⁵ Cfr. P. MICHIARA, *I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. L'esperienza di Bologna*, op. cit.; espliciti, al riguardo, andando oltre un meccanismo di selezione competitiva, i regolamenti di Bologna (al novellato articolo 26) e Torino (articolo 10, comma 7; quest'ultima non esclude altresì l'eventualità di ricorrere alla consultazione pubblica). In senso contrario è invece il regolamento di Macerata, che all'articolo 10, comma 7 rimette alla scelta discrezionale del dirigente competente la scelta tra avviare una consultazione per una proposta unitaria ed esprimere una preferenza sulla base delle linee di indirizzo approvate dalla giunta comunale.

²⁸⁶ Cfr. F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, op. cit. pp. 299-301.

3.1.3 Il ruolo dei soggetti privati *for profit*

Nell'ambito dei soggetti privati proponenti, una disamina apposita merita il ruolo dei soggetti giuridici operanti secondo logiche di mercato e nel perseguimento di scopi di lucro, ascrivibili *lato sensu* alla categoria delle imprese *for profit*.

In via preliminare, occorre distinguere, dalla generalità delle suddette imprese, la peculiare categoria delle imprese sociali, incluse nel novero degli enti del Terzo settore dall'articolo 4, comma 1 del relativo codice. Esse, in particolare, svolgono a pieno titolo un'attività di impresa, e dunque un'attività di stampo commerciale, la quale però è contrassegnata dal perseguimento di un interesse generale, connotato da finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, senza alcuno scopo di lucro; gli utili così conseguiti sono destinati alla remunerazione delle prestazioni svolte dai propri dipendenti e al reinvestimento per rafforzare l'impresa stessa. Di talché, anche le imprese sociali, rientrando tra i soggetti di cui al citato articolo 4, comma 1, possono figurare tra i soggetti coinvolti nelle attività di co-programmazione e co-progettazione, di cui all'articolo 55 CTS.

Un'ulteriore categoria che merita un richiamo a parte è quella delle imprese di comunità, le quali presentano alcuni connotati specifici, atti a differenziarle rispetto alle imprese sociali. Esse, infatti, oltre a caratterizzarsi per lo svolgimento di attività di utilità sociale, si connotano altresì per la produzione di benefici a livello comunitario e per un assetto volto, in misura rilevante, a favorire attraverso il proprio operato la partecipazione civica, con precipuo riferimento alla partecipazione alle decisioni societarie, nonché al godimento dei frutti scaturenti dall'attività dalle stesse svolta²⁸⁷. Ne consegue una predisposizione naturale di tali soggetti giuridici per il coinvolgimento nell'implementazione di istituti di amministrazione condivisa.

Per quanto concerne invece la generalità dei soggetti imprenditoriali, richiamando la distinzione tra lucro soggettivo e lucro oggettivo già menzionata con riguardo alla portata applicativa del principio di sussidiarietà orizzontale²⁸⁸, non si ravvisano argomentazioni consistenti per precluderne *ipso iure* l'adesione a procedimenti riconducibili al modello dell'amministrazione condivisa. In questo caso, si fa riferimento soprattutto alla disciplina dei patti di collaborazione e alle forme di autogestione su scala territoriale. Orbene, l'esclusione a priori delle imprese dal novero dei potenziali proponenti non trova alcuna copertura giuridica sostanziale, giacché il richiamo ai «cittadini singoli e associati»,

²⁸⁷ Si veda, sul punto, L. CAIANIELLO, *Cooperative di comunità e imprese di comunità: modelli di innovazione sociale*, in *Labsus.it*, 2021, reperibile al link [Cooperative di comunità e imprese di comunità: modelli di innovazione sociale - Labsus](#).

²⁸⁸ V. *supra*, p. 35.

contenuto nella norma costituzionale di cui all'articolo 118, comma 4 e ripresa da tutti i regolamenti degli enti locali, è pacificamente da intendersi in senso estensivo, ricomprendendo le diverse fattispecie giuridiche con cui i singoli possono associarsi tra loro. D'altra parte, una simile limitazione sarebbe del tutto antitetica rispetto alla stessa *ratio* degli istituti in esame, i quali sono protesi ad allargare la rete di collaborazione civica sul territorio di riferimento (intendendo tale collaborazione come un fine di per sé meritevole di essere istituzionalmente perseguito).

Per converso, occorre evidenziare come i soggetti imprenditoriali presentino solitamente una solidità organizzativa, economica e professionale tale da renderli maggiormente idonei allo svolgimento di attività connotate da maggiore complessità tecnica, quali ad esempio le gestioni di aree dismesse o di immobili in disuso. Di conseguenza, il loro coinvolgimento nelle suddette attività risulta non soltanto da non precludere, ma al contrario da incoraggiare. Nondimeno, appurata l'ammissibilità di patti o autogestioni implementati dalle imprese, resta il dubbio sull'effettiva compatibilità tra simili istituti e le finalità prettamente lucrative tipiche del soggetto giuridico in questione.

Al riguardo, si sottolinea che il fine di lucro, quantunque caratteristico delle imprese, non rappresenta l'unico scopo perseguibile dalle medesime, ben potendosi delineare attività imprenditoriali animate da finalità di diversa natura. Esemplare, in tal senso, è il peso crescente acquisito, nell'ambito dell'organizzazione aziendale, dalla responsabilità sociale d'impresa (o CSR²⁸⁹), da intendersi come il perseguimento di scelte manageriali atte a temperare esigenze di carattere ecologico e sociale, nell'ambito delle operazioni commerciali e dei rapporti intrattenuti con i propri *stakeholder*. Tali soluzioni non corrispondono a obblighi legali, bensì a strategie aziendali assunte autonomamente, per un utilizzo responsabile delle risorse da impiegare nel proprio ciclo produttivo. Ciò conferma ulteriormente che l'operato delle imprese non può essere confinato alla sola creazione di un profitto, ben potendosi sostanziare altresì in attività di interesse per la collettività (nella fattispecie, per garantire la sostenibilità dell'impatto delle loro attività sulla società e sull'ambiente).

Il richiamo esplicito alle realtà imprenditoriali, dapprima più raro, figura attualmente nella regolamentazione sui beni comuni urbani. Lo stesso prototipo regolamentare elaborato da Labsus, all'articolo 2, comma 1, lettera d, ricomprende nella nozione di cittadini attivi anche le imprese, circostanziandone tuttavia il ruolo “nella dimensione della loro responsabilità sociale e non nello svolgimento di attività volte al profitto” (una precisazione, questa, introdotta appositamente nell'ultima versione elaborata nel 2025, rispetto alla precedente del 2017 che si limita a citare i soggetti imprenditoriali). La menzione, tra i cittadini attivi, dei soggetti «di natura imprenditoriale»,

²⁸⁹ Acronimo di *corporate social responsibility*.

nell'accezione di cui all'articolo 2082 del codice civile, è presente, fra gli altri, all'articolo 2 dei regolamenti comunali di Bologna, Roma, Torino e Livorno²⁹⁰. Alcune delle norme citate si curano altresì di precisare i termini di tale inclusione, specificando ad esempio che le imprese, nello svolgimento di attività collaborative, non possano ricavare vantaggi economici di carattere diretto o indiretto, o “vantaggi esclusivi dall'attività sui beni comuni” (articolo 2 del regolamento di Torino), ovvero che esse operino unicamente “nella dimensione della responsabilità sociale e non nell'attività di profitto” (articolo 2 del regolamento di Roma).

Appurato, dunque, che le imprese possano collaborare con i soggetti pubblici secondo il modello dell'amministrazione condivisa, nel fare ciò esse non possono in alcun modo perseguire un fine lucrativo, ancorché indirettamente. Manca, infatti, nei rapporti collaborativi instaurati tra privati e amministrazioni, qualsiasi elemento tale da poter configurare un sinallagma, come ampiamente chiarito dalla sentenza n. 131 del 2020 della Corte Costituzionale (la cui portata si estende a tutte le fattispecie del modello di amministrazione condivisa). Ne deriva, per converso, che ogniquale volta intercorrano tra le parti dei rapporti di carattere sinallagmatico, essi non potranno in alcun modo essere ricondotti nell'alveo del suddetto modello amministrativo; ciò vale come prescrizione di portata generale, a prescindere dalle eventuali previsioni espresse nelle citate norme regolamentari.

Orbene, se l'incompatibilità tra l'amministrazione condivisa e il perseguimento di un vantaggio economico diretto, nelle forme di un lucro oggettivo, risulta pacifica e indiscussa, più controversa appare la fattispecie in cui tra imprese e soggetti pubblici sussistano rapporti qualificabili in termini di gratuità. Richiamando l'elaborazione civilistica in materia, la questione inerisce, in particolare, alla causa del negozio giuridico sotteso, la quale, secondo la dottrina e la giurisprudenza maggioritarie, è da intendersi «in concreto», quale funzione economica-individuale del negozio e sintesi degli interessi individuali che esso è volto a perseguire, e non più «in astratto» (ossia quale funzione socioeconomica che il tipo negoziale è chiamato a perseguire)²⁹¹. Sulla base di tale interpretazione, a fronte di rapporti tra le parti connotati *lato sensu* dalla gratuità, è necessario distinguere tra una causa gratuita ma economicamente interessata (identificata dalla dottrina come gratuità in senso stretto) e una diversa causa, altrettanto gratuita ma economicamente disinteressata (affine al concetto di liberalità)²⁹².

Mutuando, per analogia, la suddetta distinzione nell'ambito dei rapporti collaborativi tra soggetti imprenditoriali o professionali e amministrazioni pubbliche, solo nel secondo caso, ossia in assenza di un interesse economico da parte dei privati, è possibile escludere l'esistenza di una dinamica

²⁹⁰ Cfr. L. CASALINI, *Il ruolo delle imprese nei patti di collaborazione*, in *Labsus.it*, 2024, reperibile al link [Il ruolo delle imprese nei patti di collaborazione - Labsus](#).

²⁹¹ In tal senso, si richiama in particolare la sentenza Cass. Sez. III, 8 maggio 2006, n. 10490.

²⁹² Cfr. R. GIOVAGNOLI, *Manuale di diritto civile*, Torino, Ita edizioni, 2019, p. 908.

sinallagmatica e, dunque, ricondurre il medesimo rapporto nel novero dell'amministrazione condivisa. Ove, invece, si riscontri, pur in assenza di un corrispettivo patrimoniale (finanziario o materiale), un interesse economico sotteso alla spontanea attivazione del soggetto privato, allora deve desumersi la sussistenza di uno scambio tra le parti, tale, secondo la citata giurisprudenza costituzionale, da escluderne la sussunzione nel modello amministrativo in esame. Non mancano, al riguardo, esplicite previsioni contenute in alcune fonti regolamentari: è il caso del regolamento del Comune di Potenza, il cui articolo 2 stabilisce che i soggetti imprenditoriali e professionali possano partecipare ai patti di collaborazione “purché non operanti, nella fattispecie, con scopo di lucro oppure anche a solo scopo promozionale o pubblicitario”.

A titolo esemplificativo, si pensi a un'impresa che proponga a un ente pubblico di realizzare, a proprie spese, un intervento di rigenerazione di un immobile dismesso, con lo scopo di trarne una successiva utilità economica, o anche solo un ritorno di immagine; in quest'ultimo caso, infatti, risulta più coerente il ricorso a formule giuridiche di altra natura (quali, ad esempio, i contratti attivi di sponsorizzazione). Al contrario, non può intendersi come scambio economico un'attività di gestione condivisa di uno spazio pubblico, dove si prevede lo svolgimento di attività i cui proventi siano unicamente destinati a coprire i costi di gestione dello spazio medesimo. Ancora, non può essere equiparata a scopo meramente pubblicitario la realizzazione, svolta da un esercizio commerciale, di una riqualificazione e annessa valorizzazione di aree circostanti, per il solo fatto che, da un simile intervento, possa trarne latamente un giovamento l'attività del privato. Ove, insomma, il vantaggio economico possa configurarsi come una conseguenza unicamente incidentale, non strettamente perseguita dal proponente ma solo conseguibile in via eventuale, allora non potrà parlarsi di gratuità in senso stretto con riferimento al rapporto intercorrente tra le parti.

Da ultimo, rilevata la sostanziale incompatibilità tra le ipotesi di gratuità economicamente interessata e il modello di amministrazione condivisa, resta da esaminare la fattispecie distinta del mecenatismo. Essa si contraddistingue per un coinvolgimento di ulteriori soggetti privati (in particolare, di imprese o realtà aventi maggiori disponibilità finanziarie e strumentali) nell'ambito di patti di collaborazione stipulati da altri soggetti, garantendo loro un sostegno finanziario o di altro tipo, senza che vi sia una corresponsione di servizi o beni in cambio. In sostanza, nelle suddette ipotesi, al privato proponente e sottoscrittore degli accordi di collaborazione si aggiungerebbe un terzo, ulteriore soggetto, non implicato nell'implementazione delle attività pattuite ma resosi disponibile a concedere un supporto economico fattivo. In taluni casi, è possibile che detto soggetto consegua quantomeno un ritorno di immagine (assimilabile alle dinamiche di una sponsorizzazione). Tuttavia, a differenza dei patti in cui i soggetti *for profit* risultano essi stessi come proponenti, ciò non si ritiene ostativo rispetto alla

sussunzione nel modello di amministrazione condivisa, proprio per la configurazione del loro contributo come aggiuntivo e integrativo, rispetto all'azione dei proponenti.

Non mancano esplicite menzioni delle forme di mecenatismo contenute nelle fonti regolamentari sulla collaborazione civica. Esemplare in tal senso è il regolamento di Firenze, il quale all'articolo 5, comma 3 dispone che “il patto di collaborazione può disciplinare forme di pubblicità e comunicazione di azioni o interventi realizzati grazie ad atti di mecenatismo”, disciplinando dettagliatamente queste ultime all'articolo 16²⁹³. L'amministrazione, dunque, non si limita ad ammettere simili supporti da parte di privati terzi, ma si impegna a garantire un ritorno in termini di pubblicità a costoro, configurando direttamente ipotesi di intervento gratuito dietro ritorno di immagine.

3.2 I soggetti dell'organizzazione: gli enti territoriali

3.2.1 I principi ispiratori nell'organizzazione dell'amministrazione condivisa

Per le ragioni sopra esposte, i soggetti giuridici chiamati, in via principale quando non esclusiva, a implementare l'amministrazione condivisa in termini organizzativi sono, segnatamente, gli enti territoriali. Essi, infatti, rappresentano il contesto di elezione per l'attuazione di tutti gli istituti tipici dell'amministrazione condivisa, sia dunque quelli regolamentati direttamente dagli enti stessi (vale a dire, i patti di collaborazione, ma anche le autogestioni temperate), sia quelli disciplinati da altre fonti sovraordinate (come nel caso della co-programmazione e della co-progettazione, di cui al codice del Terzo settore, nonché dei partenariati relativi a strutture a rete come il sistema di protezione civile). Come evidenziato in precedenza²⁹⁴, proprio nella dimensione di prossimità si estrinseca al meglio il potenziale collaborativo insito nella cittadinanza attiva, per la forte aderenza agli interessi in gioco che, di per sé, implica un maggiore coinvolgimento dei cittadini stessi.

²⁹³ L'articolo 16, rubricato “Forme di riconoscimento per le azioni realizzate”, dispone in particolare come segue: “1. Il patto di collaborazione, al fine di fornire visibilità alle azioni realizzate dalle cittadine e dai cittadini attivi nell'interesse generale, può prevedere e disciplinare forme di pubblicità quali, ad esempio, l'installazione di targhe informative, menzioni speciali, spazi dedicati negli strumenti informativi. 2. La visibilità concessa non può costituire in alcun modo una forma di corrispettivo delle azioni realizzate dalle cittadine e dai cittadini attivi, rappresentando una semplice manifestazione di riconoscimento pubblico dell'impegno dimostrato e uno strumento di stimolo alla diffusione delle pratiche di cura, gestione condivisa e ri-generazione dei beni comuni”.

²⁹⁴ V. *supra*, pp. 71 ss. e 128 ss.

In particolare, nell'approntare un'organizzazione idonea a strutturare gli istituti *de qua*, tali enti sono chiamati, da un lato, a ottemperare ad alcuni principi e criteri fondamentali, atti a garantire la ponderazione tra le esigenze partecipative dei cittadini attivi e le esigenze della parte restante della collettività; dall'altro, essi si trovano a dover adeguare le proprie strutture, al fine di conciliare le medesime con le caratteristiche proprie dell'amministrazione condivisa, nonché per garantire pieno supporto all'azione dei privati proponenti.

Passando in rassegna i principi ispiratori dell'organizzazione dell'amministrazione condivisa, come implementata dalle autonomie locali, vanno anzitutto richiamati alcuni principi fondamentali della Costituzione come la sovranità popolare (di cui all'articolo 1), il principio personalistico e quello solidaristico (di cui all'articolo 2), l'eguaglianza sostanziale (di cui all'articolo 3), il principio autonomistico (di cui all'articolo 5). Altrettanto essenziale è il richiamo al principio di sussidiarietà orizzontale (di cui all'articolo 118, ultimo comma), del quale il modello in esame rappresenta il principale esempio di implementazione; esso, come si è visto, reca importanti disposizioni puntuali, a partire dall'asserzione circa l'obbligo di favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini attivi, rivolta a tutti i livelli di governo, da cui si può ricavare la qualificazione dell'amministrazione condivisa come vera e propria funzione istituzionale dei suddetti enti, e non piuttosto come una mera fattispecie residuale ancorché virtuosa²⁹⁵.

Questa previsione costituzionale si riverbera nell'assetto organizzativo degli enti interessati, incidendo in maniera rilevante su articolazioni degli apparati e riparti di competenze plasmate alla luce del modello tradizionale di amministrazione. Come si è visto, infatti, il paradigma sussidiario dà luogo a una forte interdipendenza tra pubblico e privato, nelle attività di perseguimento dell'interesse generale, e tale interdipendenza necessita di essere debitamente introiettata dalle amministrazioni coinvolte. In particolare, essa non si traduce nel mero coinvolgimento dei privati in attività che verrebbero in ogni caso svolte dall'amministrazione, né tantomeno in un'esternalizzazione strisciante (sostituendo cioè l'apporto pubblico con quello privato). Al contrario, è demandato alle amministrazioni il compito di favorire l'esercizio congiunto, tra i soggetti pubblici e privati, di attività volte a perseguire un interesse generale, con ciò propiziando la creazione di un «valore sociale aggiunto» che si forgia proprio attraverso la suddetta collaborazione, quale fine istituzionale di per sé meritevole di tutela²⁹⁶. Ne consegue, dunque, l'individuazione di forme organizzative finalizzate a

²⁹⁵ Cfr. G. ARENA, *Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, in M. BOMBARDELLI (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Napoli, Jovene, 2016, p. 285.

²⁹⁶ Sulla qualificazione della collaborazione come funzione pubblica ex se e sulla nozione di valore sociale aggiunto, v. M. BOMBARDELLI, *La cura dei beni comuni come via di uscita dalla crisi*, in Id. (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni*, op. cit., p. 33.

razionalizzare le pratiche sociali collaborative, collocandole entro una cornice giuridica ben precisa con cui si dà piena copertura alla reciprocità delle relazioni instauratesi.

Parimenti, il ruolo primario ascrivito agli enti territoriali, nell'organizzazione dell'amministrazione condivisa, riflette il portato di un ulteriore principio, quello di prossimità (esplicitato all'articolo 118, comma 1, Cost.). Ciò rileva con precipuo riferimento ai Comuni, i quali, del resto, sono chiamati a perseguire fini e interessi di massima attinenza con le esigenze più immediatamente e direttamente percepite dai privati, singoli o associati. Orbene, la declinazione dell'amministrazione condivisa prioritariamente su scala locale rappresenta la perfetta sintesi della compenetrazione tra la sussidiarietà orizzontale e quella verticale, che proprio nell'attuazione di tale modello amministrativo si sostanziano come un concetto unitario²⁹⁷.

Dal principio di prossimità scaturisce un'ulteriore conseguenza sotto il profilo organizzativo, segnatamente nell'individuazione di canali di interlocuzione quanto più vicini al cittadino. In particolare, un ruolo centrale è ascrivito agli uffici di relazione con il pubblico attivi sul territorio, nonché alle circoscrizioni di decentramento (ove presenti), in relazione alle attività di interazione con il cittadino, al fine di rendere più semplici e immediati i passaggi per quest'ultimo (accanto al ruolo svolto dagli appositi canali informatici all'uopo predisposti dalle amministrazioni). Tanto i punti URP quanto i municipi o quartieri sono chiamati, a loro volta, a interfacciarsi con gli uffici appositamente dedicati alla collaborazione civica, ove se preveda la costituzione.

Il combinato disposto dei principi di sussidiarietà e di prossimità incide, dunque, nell'assetto organizzativo sotteso all'amministrazione condivisa. Le modalità con cui questo si estrinseca sono a loro volta influenzate da alcuni principi essenziali dell'amministrazione pubblica, vale a dire l'imparzialità, la trasparenza e la pubblicità. Essi sono richiamati da tutte le principali fonti, legislative e regolamentari, degli istituti esaminati in precedenza, quale cardine imprescindibile cui le amministrazioni coinvolte devono fare riferimento.

Con riferimento all'imparzialità, essa si traduce anzitutto nell'accordare a tutti gli aventi diritto la possibilità di attivarsi per lo svolgimento di attività di interesse generale, non limitandosi ai soggetti tradizionalmente coinvolti. In particolare, da un lato occorre predisporre adeguati canali per la presentazione delle istanze di collaborazione, in modo tale che chiunque ne abbia la facoltà possa avanzare la propria proposta, anche con riferimento a percorsi collaborativi già avviati, abbattendo le eventuali barriere materiali, giuridiche e digitali che possano limitare nei fatti la partecipazione; ad

²⁹⁷ Cfr. C. TUBERTINI, *Sviluppare l'amministrazione condivisa attraverso i principi di sussidiarietà (verticale) e leale collaborazione: riflessioni e proposte*, in *Istituzioni del Federalismo*, op. cit. pp. 971 ss.

esempio, risulta opportuno consentire, tramite apposite piattaforme, l'inserimento delle suddette istanze, ma al contempo occorre prevedere canali paralleli di stampo tradizionale, non precludendo del tutto la presentazione di proposte in formato analogico.

Dall'altro lato, il procedimento che si instaura dev'essere impostato, dalla fase istruttoria fino alla decisione finale, in modo tale da valorizzare appieno "la sostenibilità delle decisioni assunte nell'ambito del rapporto di collaborazione", sì da appurare "che non ingenerino oneri superiori ai benefici né costi superiori alle risorse disponibili e che possano essere sempre confrontati e valutati rispetto alle ricadute ambientali, sociali, culturali, e all'utilizzo dei beni comuni da parte delle generazioni future"²⁹⁸. Come si è visto in precedenza, solitamente i procedimenti in questione non prevedono una dinamica competitiva o di selezione tra proposte divergenti, essendo anzi propiziata l'aggregazione di diversi soggetti attorno al medesimo intervento. Ciò non toglie, tuttavia, che, stante la limitatezza delle risorse pubbliche disponibili, occorra ponderare accuratamente i fattori sopra richiamati, dandone atto nell'atto finale che ne scaturisce (patto o convenzione che sia).

Altrettanto centrali sono i principi di trasparenza e pubblicità, cui si informa l'azione degli enti nell'implementare l'amministrazione condivisa. Ciò si traduce nell'adozione di apposite misure, volte a dimostrare, dinanzi all'opinione pubblica, sia il giusto perseguimento delle rispettive funzioni istituzionali (tanto la funzione *de qua*, connessa alla sussidiarietà orizzontale, quanto le ulteriori funzioni, affini o contrastanti con essa), sia il corretto impiego delle risorse pubbliche, in coerenza con l'articolo 1, comma 2 del d.lgs. n. 33 del 2013 in merito alla trasparenza amministrativa.

Tra le principali misure finalizzate ad attuare tali principi, si annovera l'adeguamento dei siti istituzionali di ogni ente interessato, dando luogo ad apposite sezioni dedicate all'amministrazione condivisa²⁹⁹. Molteplici sono le funzionalità che possono essere così conseguite: dalla condivisione degli interventi collaborativi realizzati, nell'ottica di diffusione di buone pratiche e di incentivo a successive adesioni, alla segnalazione di avvisi pubblici e altri strumenti giuridici per sollecitare l'iniziativa privata, fino agli appositi *form* con cui inviare nuove proposte di collaborazione. Tutto ciò, dunque, concorre contestualmente a facilitare la partecipazione *online* della cittadinanza e a soddisfare le esigenze di pubblicazione dei dati e documenti. Orbene, come si evince dall'ultimo Rapporto di Labsus, sul tema risulta quanto mai necessario un allineamento da parte di un grande

²⁹⁸ Così dispone l'articolo 6, comma 1, lettera f della legge n. 10 del 2019 della Regione Lazio.

²⁹⁹ Cfr. M. BOMBARDELLI, *L'organizzazione dell'amministrazione condivisa*, in G. ARENA, M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, op. cit., p.129.

numero di enti, giacché solo il 17% dei Comuni aventi un regolamento sui beni comuni dispone di una sezione apposita sul proprio sito istituzionale³⁰⁰.

Inoltre, affinché tale soluzione assicuri la massima trasparenza e incentivi il coinvolgimento della cittadinanza, occorre una configurazione dei siti quanto più immediata e fruibile per tutti, mettendo in risalto sin dalla *home page* la sezione sull'amministrazione condivisa (senza dunque doverla reperire in voci all'interno di griglie nascoste) e adottando, al suo interno, percorsi di consultazione di facile lettura (ad esempio, ponendo in risalto l'elenco delle collaborazioni in essere, suddivise per area tematica e geografica, nonché il link cui accedere per presentare nuove proposte). Ancora, tutto il materiale caricato all'interno dei portali dovrebbe essere in formato scaricabile e consultabile da tutti, senza necessitare di licenze o autorizzazioni, mentre i modelli eventualmente previsti per la presentazione di nuove proposte dovrebbero figurare in formato editabile e modificabile dall'utente.

Accanto alla predisposizione di simili portali, altrettanto importante è il ricorso a specifiche iniziative di carattere comunicativo, tanto in occasione dell'avvio di procedimenti collaborativi, quanto in fase di realizzazione degli interventi pattuiti. Sfruttando i canali istituzionali (sia tradizionali, come i comunicati stampa, l'affissione di locandine negli spazi pubblici, gli incontri divulgativi, sia digitali, attraverso le citate piattaforme *online* o appositi forum), risulta possibile ottenere la diffusione capillare delle esperienze, attuali e previste, di collaborazione civica. Ciò si traduce in una condivisione con i soggetti privati i quali, a loro volta, partecipando alle suddette attività, apportano un contributo destinato a essere recepito e rielaborato dagli enti pubblici, traendone gli elementi per rivedere alcune delle attività in essere ovvero per aggregare nuovi cittadini attivi attorno a proposte in via di definizione³⁰¹.

Tali iniziative risultano tanto più rilevanti, se si tiene debitamente conto della differenza tra iniziative di informazione e di comunicazione. Le prime, infatti, afferiscono al trasferimento di conoscenza relativa a un fatto, un dato o una notizia, con un processo eminentemente verticale, dall'alto al basso, tipico dei canali propri dei modelli amministrativi tradizionali: a titolo esemplificativo, si pensi al progetto di realizzazione di un'opera pubblica, ove l'amministrazione competente, prima di avviare i lavori, diffonda manifesti divulgativi e organizzi momenti di incontro con la cittadinanza, per fornire tutte le informazioni utili. La comunicazione, invece, come suggerisce la stessa etimologia, afferisce a un processo di scambio e condivisione, tra due o più persone, dove il primo soggetto da cui parte la notizia riceve a sua volta una notizia diversa e ulteriore, sotto forma di *feedback* o di controproposta.

³⁰⁰ V. *supra*, p. 95.

³⁰¹ Cfr. G. ARENA, *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Rimini, Maggioli, 2001, pp. 21 ss. Si veda altresì, al riguardo, l'articolo 16 del prototipo regolamento sulla collaborazione civica elaborato da Labsus.

Si tratta, insomma, di una dinamica puramente dialettica, dove l'incrocio tra tesi e antitesi porta all'elaborazione di una sintesi, che per definizione non potrà essere coincidente né con la prima né con la seconda. Inevitabilmente, l'amministrazione condivisa trova proprio nella comunicazione il canale d'elezione per estrinsecare appieno il proprio potenziale, necessitando di raggiungere la massima capillarità tra i nodi del complesso rapporto reticolare che si instaura e di un confronto costante, ancorché ordinato, tra soggetti pubblici e privati, per addivenire alla definizione di un intervento davvero condiviso; viceversa, i consueti canali di informazione non consentirebbero la medesima capillarità, né darebbero luogo a un effettivo scambio tra le parti coinvolte.

3.2.2 Le principali soluzioni organizzative per attuare l'amministrazione condivisa

Avendo individuato, sulla base dei ragionamenti sopra esposti, la collaborazione civica quale vera e propria attività istituzionale, ossia come funzione pubblica e compito da perseguire doverosamente, risulta inevitabile un impatto sull'organizzazione delle amministrazioni interessate, con particolare riferimento, dunque, agli enti territoriali. Questi ultimi, infatti, dovranno necessariamente adeguare il proprio sistema organizzativo al fine di rendere pienamente operativo il modello dell'amministrazione condivisa nell'ambito di propria competenza. Giova, al riguardo, richiamare l'articolo 6 della Carta europea sull'autonomia locale, ove si asserisce al primo comma che "le collettività locali devono poter definire esse stesse le strutture amministrative interne di cui intendono dotarsi, per adeguarle alle loro esigenze specifiche in modo tale da consentire un'amministrazione efficace".

Orbene, i sistemi organizzativi vigenti, nell'articolazione degli uffici e dei servizi come declinata dai rispettivi regolamenti³⁰², rispecchiano suddivisioni di competenze su base tematica e territoriale, nonché una precisa base gerarchica, in piena sintonia con il modello amministrativo tradizionale, di stampo binario e autoritativo. Tradurre il modello dell'amministrazione condivisa, come fin qui descritto, in azione amministrativa concreta, significa incidere profondamente su tali assetti, radicati e oramai connaturati non solo sul versante oggettivo (ossia negli organigrammi e nei funzionigrammi dei singoli enti), ma anche -e soprattutto- su quello soggettivo (vale a dire, nel modo con cui ciascun dipendente pubblico interpreta il proprio ruolo).

³⁰² Con riferimento agli enti comunali, si rammenta la competenza della Giunta all'adozione di tali regolamenti, ai sensi dell'articolo 48, comma 3 del T.U.E.L.

L'implementazione degli istituti descritti, infatti, implica, da un lato, un approccio di stretta e paritaria interazione tra il cittadino attivo e la figura chiamata a rappresentare l'ente pubblico; dall'altro, essa richiede una trasversalità che travalica i consueti ambiti di competenza dei singoli uffici. In entrambi i casi, si tratta di aspetti antitetici rispetto a quanto usualmente connota la relazione tra privato e amministrazione, dove il primo è identificato come utente o, al più, come cliente esterno, portatore di interessi legittimi pretensivi od oppositivi da tutelare di fronte all'agire pubblico, e, dal canto suo, la seconda opera secondo rigidi protocolli, segnati dal rispetto dei requisiti formali, dalla gerarchia interna e dal riparto di competenza tra uffici.

Spostando l'attenzione dal profilo giuridico a quello manageriale, l'attuazione dell'amministrazione condivisa comporta un impatto di tale portata, nell'operato degli enti interessati, da configurare un esempio concreto di *change management* nei settori pubblici. Si tratta, in effetti, di rivedere sensibilmente gli assetti organizzativi previgenti, per far fronte alle istanze partecipative provenienti dall'ambito privato, in un contesto di profondo mutamento nel quale risulta imprescindibile un approccio differente rispetto al contesto tradizionale.

Rimandando alle elaborazioni scientifiche sviluppatesi in merito al *change management* nei settori pubblici³⁰³, due sono gli aspetti della suddetta teoria che risultano assai calzanti nella fattispecie in esame. In primo luogo, ad ogni intervento di cambiamento organizzativo si riscontra, in una fase iniziale, una fisiologica flessione della produttività lavorativa (riconducibile, nel contesto pubblico, agli indicatori di efficacia ed efficienza), a fronte della ridefinizione di compiti e dinamiche relazionali ampiamente consolidati nel tempo. È, questo, un fattore non di per sé negativo, poiché all'iniziale flessione fa usualmente seguito un più marcato incremento; tuttavia, esso va tenuto in debita considerazione nel momento in cui un'amministrazione intraprende un simile percorso, poiché ciò potrebbe scoraggiare gli attori pubblici dal perseverare nell'implementazione, oltre a offrire argomenti a chi si oppone a tale innovazione.

In secondo luogo, ogni cambiamento organizzativo comporta, inevitabilmente, l'insorgere di resistenze, quando non di aperti contrasti, da parte di almeno alcuni dei soggetti chiamati a darvi attuazione. Talvolta si tratterà di resistenze passive, con comportamenti inerziali e richiami ad aspetti di rito (come il rispetto di regole formali, latamente contrastanti con le novità introdotte); talaltra potrà sostanziarsi in forme di resistenza attiva, con opposizioni e contestazioni nei confronti di chi

³⁰³ In particolare, si richiamano gli otto passaggi individuati dallo studioso statunitense Kotter per la costruzione di un cambiamento duraturo. Segnatamente, si tratta di: 1) creare l'urgenza; 2) costruire un'alleanza; 3) creare una visione; 4) comunicare la visione; 5) rimuovere gli ostacoli; 6) conseguire delle mini-vittorie; 7) costruire sul cambiamento; 8) integrare il cambiamento nella cultura aziendale. Cfr. J. P. KOTTER, *Guidare il cambiamento. Gli otto passi per affrontare e vincere la sfida*, Milano, Apogeo, 2022, pp. 12 ss.

(dalla parte politica o dalla dirigenza amministrativa) si fa promotore del cambiamento. Ciò è quantomai verosimile nell'applicazione dell'amministrazione condivisa, ove si richiede a dipendenti pubblici, da sempre abituate a occuparsi di ambiti tematici ben delimitati e a interfacciarsi con l'utenza in tempi e modi cristallizzati dalle dinamiche di sportello, di mutare drasticamente approccio, interagendo con i cittadini attivi al di fuori dei canoni temporali e logistici consueti, nonché facendosi carico di interloquire con pluralità di attori, pubblici e privati, al di là di un confine tematico ben preciso. Alle opposizioni, attive o passive, che fisiologicamente possono scaturire, occorre dare una risposta incisiva ed efficace, tanto dagli organi politici quanto -soprattutto- dai dirigenti competenti, atta non solo a vincere le resistenze, ma anche a convincere chi è chiamato ad applicare i nuovi istituti dei benefici complessivi che se ne possono trarre. Parimenti, ciò richiede una sapiente riorganizzazione degli apparati amministrativi volta a contemperare le esigenze dell'amministrazione condivisa con le altre funzioni pubbliche da perseguire (afferenti, sovente, a logiche distinte se non contrapposte), nonché a ridefinire, nel nuovo assetto organizzativo delineato, il rapporto tra l'indirizzo politico e la componente amministrativa.

Con riguardo al superamento delle resistenze da parte dei dipendenti pubblici, un passaggio saliente è rappresentato dalla predisposizione di adeguati percorsi formativi per tutti i funzionari interessati, anche indirettamente, dal modello di amministrazione condivisa. Come si è visto, numerosi rinvii alla formazione dei cittadini attivi sono presenti nei regolamenti sui beni comuni³⁰⁴; nulla, invece, viene ivi disposto sulla necessità di inculcare la cultura della collaborazione tra cittadini e amministrazione anche nel personale chiamato a operare in materia, essendo ciò rimesso all'autonomia organizzativa di ciascun dirigente. Orbene, risulta del tutto evidente che l'attuazione degli istituti esaminati richieda un onere formativo assai rilevante, diversificato a seconda dei ruoli (dall'operatore di sportello al responsabile di procedimento, fino al tecnico di settore e al dirigente di area), da prevedere e attuare anche con il supporto (economico o strumentale) di enti sovraordinati, come accade in presenza di leggi regionali attuative dell'amministrazione condivisa³⁰⁵.

In particolare, la formazione dovrebbe sostanziarsi in moduli di carattere pratico più che teorico, da cui si evinca chiaramente come debba essere improntata la relazione tra cittadini attivi e amministrazione (nei termini richiamati di informalità, fiducia reciproca e pari opportunità); occorre altresì evidenziare quali tecniche e quali strumenti siano maggiormente adatti per un'azione collaborativa efficace, efficiente ed economica (ossia, quando ricorrere a riunioni in presenza o da

³⁰⁴ In particolare, si ricorda l'articolo 14 del prototipo regolamentare di Labsus sui beni comuni urbani, per la formazione dei volontari quale misura di sostegno da parte degli enti locali.

³⁰⁵ In questo senso, si veda l'articolo 4 della legge n. 10 del 2019 della Regione Lazio.

remoto e quando limitarsi a scambi scritti, chi coinvolgere nei vari passaggi, ecc.); ancora, è assai utile una disamina di esperienze collaborative pregresse, anche relative ad altre realtà, per cogliere appieno il valore sociale aggiunto che se ne può ricavare³⁰⁶. In assenza di ciò, si correrebbe il serio rischio di rimettere l'efficacia sostanziale dell'implementazione del modello *de qua* alla soggettiva predisposizione dell'organo di volta in volta implicato - il quale ben potrà trincerarsi, qualora ostile, dietro un approccio formale, in contrasto con la ratio stessa degli istituti trattati.

Quanto invece alla revisione della struttura organizzativa, molteplici sono le soluzioni adottate dalle varie amministrazioni territoriali. La maggioranza dei regolamenti comunali sulla collaborazione civica dispone, al riguardo, la costituzione di uffici *ad hoc*, deputati alla gestione di tutte le fasi procedurali: dalla raccolta delle proposte e da una prima valutazione delle stesse, all'individuazione del dirigente o del funzionario responsabile per il confronto coi cittadini, passando per la progettazione condivisa e il coordinamento tra gli uffici a vario titolo coinvolti, fino ad addivenire alla stipulazione del patto e al monitoraggio sull'esecuzione di quanto pattuito, con la raccolta dei dati all'uopo necessari³⁰⁷. Ai medesimi uffici si è poi inteso fare riferimento nell'implementazione della normativa statale in materia di Terzo settore, per gli istituti di co-programmazione e co-progettazione (come attesta, ad esempio, il regolamento comunale di Bologna). A ben vedere, non si tratta della riallocazione di attività o incarichi, bensì dell'individuazione di un nuovo compito, derivante dalla funzione pubblica della collaborazione civica in chiave sussidiaria, il quale richiede, di conseguenza, un'articolazione nuova, aggiuntiva e, al contempo, flessibile, tenendo conto della dinamicità propria delle interazioni con la cittadinanza attiva.

Con una simile scelta organizzativa, le amministrazioni mirano sia ad affidare le nuove funzioni istituzionali a personale selezionato, qualificato ed esperto (specialmente nel saper sviluppare le potenzialità delle reti civiche attive e recondite), sia a garantire uno strumento di semplificazione e coordinamento nel condurre le relazioni con i cittadini³⁰⁸. La presenza di un ufficio apposito per le pratiche di amministrazione condivisa risulta ancor più necessaria, se si tiene conto del fatto che molte iniziative proposte dai privati richiedano l'intervento congiunto di una pluralità di uffici, talvolta persino di diversi enti. Ciò richiede un'opera di interazione e dialogo, che non può essere affatto rimessa al cittadino stesso, con un onere di individuazione delle esatte competenze amministrative difficilmente districabile, ma nemmeno risulta agevolmente perseguibile qualora si intenda

³⁰⁶ Cfr. M. BOMBARDELLI, *L'organizzazione dell'amministrazione condivisa*, in G. ARENA, M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, op. cit., p. 132.

³⁰⁷ In questo senso, si veda l'articolo 6, comma 2 del citato schema regolamentare proposto da Labsus.

³⁰⁸ Cfr. P. MICHIARA, *I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. L'esperienza di Bologna*, op. cit.

demandarlo a un funzionario non preparato *ex ante* a un simile compito (ad esempio, se si stabilisca di volta in volta un diverso ufficio competente a seconda della materia trattata, come il settore ambiente per i giardini pubblici, il settore urbanistica per gli immobili e così via³⁰⁹).

Prendendo in esame le prassi attuali, in molti casi si assiste all'attribuzione a uffici preesistenti dei compiti di interlocuzione e di progettazione condivisa (come nei Comuni di Siena, Pescara), mentre in altri casi vengono costituiti *ex novo* uffici appositi (così a Torino e a Milano, con l'istituzione dei cosiddetti «gruppi di lavoro»). Dove la dinamica collaborativa è particolarmente radicata, come nel Comune di Bologna, a un apposito ufficio per la cittadinanza attiva, con funzioni di regia e coordinamento, si affiancano ulteriori funzionari in ciascuno dei Quartieri cittadini, appositamente formati e incaricati di sviluppare sul territorio le proposte di collaborazione pervenute.

In tutti questi casi, si tratta di uffici immediatamente operativi, atti a rapportarsi in via esclusiva con i proponenti, a presidiare l'istruttoria procedimentale (dal coordinamento tra i vari uffici interessati, al dialogo con i privati per definire gli interventi attesi e le misure di sostegno accordabili), fino alla stipulazione del patto o, per le co-progettazioni con gli enti del Terzo settore, della convenzione. Essi, dunque, dispongono sia di competenze specifiche, non solo giuridiche ma anche di scienze sociali e politiche pubbliche, oltretutto digitali; inoltre, sono dotati dei poteri necessari per dare seguito alle azioni intraprese, sia nell'adozione di atti decisori con valenza provvedimentale, sia nello stimolare gli uffici coinvolti in presenza di un ritardo ingiustificato nel fornire i riscontri richiesti³¹⁰.

Un'ipotesi ulteriore è rappresentata da quei Comuni che, non costituendo uffici *ad hoc*, demandano in ogni caso all'URP territoriale l'individuazione dei settori competenti, senza svolgere una specifica funzione di coordinamento (così, ad esempio, avviene nel Comune di L'Aquila). In tale veste, gli uffici per la relazione con il pubblico assumono un ruolo di interfaccia proattivo nei confronti dei cittadini attivi, evitando loro di dover ricercare in prima persona lo specifico ufficio interessato, salvo rimettere a quest'ultimo la gestione del procedimento amministrativo eventualmente instauratosi.

Inevitabilmente, se ciò risulta *prima facie* meno dispendioso in termini di organizzazione del personale (senza dunque dare vita a nuovi uffici e ai correlati spostamenti di dipendenti, limitandosi a una formazione mirata del personale addetto agli sportelli URP), nondimeno ciò non offre sufficienti garanzie rispetto a un possibile iato tra le attività di *front office* (naturalmente recettive delle istanze collaborative) e quelle di *back office* (potenzialmente meno sensibili alle medesime). Per il cittadino,

³⁰⁹ Così, ad esempio, dispone l'articolo 6, comma 3 del Regolamento del Comune di Roma sulla collaborazione civica, ove l'unità organizzativa competente viene identificata con quella "titolare o assegnataria del bene materiale" di volta in volta interessato.

³¹⁰ Cfr. G. ARENA, *I custodi della bellezza. Prendersi cura dei beni comuni. Un patto per l'Italia fra cittadini e le istituzioni*, op. cit. p. 63.

poi, si tratta di dover interloquire con soggetti distinti, dapprima nella fase di avvio e quindi nell'iter istruttorio. Inoltre, l'assenza di ruoli di coordinamento crea un aggravio per l'ufficio di volta in volta interessato per materia, con possibili riverberi sullo svolgimento delle ulteriori attività ordinarie.

Orbene, se tra i modelli sopra esposti risulta preferibile, in linea generale, quello che prevede un ufficio *ad hoc* per l'amministrazione condivisa, nondimeno ciò risulta nei fatti di difficile, se non impossibile, attuazione per i Comuni di piccole dimensioni. In questo caso, un'opzione viabile è rappresentata dallo sviluppo di sinergie su scala intercomunale, con l'individuazione di un ufficio unico per il coordinamento e il supporto di iniziative all'interno dei singoli enti. Ciò consente di mantenere uno sviluppo decentrato, garantendo postazioni dislocate sul territorio, per favorire l'incontro con i cittadini in una dimensione di maggiore prossimità e, al contempo, di assicurare un'adequata copertura delle attività collaborative anche per gli enti con scarsa dotazione di personale, in un'ottica sussidiaria in senso verticale. A tal fine, la dimensione congeniale per un simile apporto è riconducibile alle Unioni di Comuni, ove presenti e ben strutturate, con un apporto che non estingue la competenza in capo agli specifici uffici di settore nei singoli enti, ma che consente di sopperire alle difficoltà obiettive riscontrate da questi ultimi. Diverso, e di più ampia portata, è il ragionamento sulle possibili economie di scala connesse alla dimensione di area vasta, di cui si dirà nel prosieguo³¹¹.

In merito alla ridefinizione degli assetti organizzativi, resta da inquadrare il rapporto tra gli uffici così individuati e gli organi politici. Questi ultimi usualmente rivestono un ruolo essenziale di stimolo per l'introduzione delle discipline sull'amministrazione condivisa, facendo leva sulle istanze pervenute da associazioni e gruppi di interesse per approvare i rispettivi regolamenti comunali (previa deliberazione consiliare). Di talché, l'attenzione da essi riposta al buon funzionamento degli istituti inerenti, per rispondere alle attese della società civile, si riverbera nell'interazione con la controparte amministrativa e nell'individuazione di apposite soluzioni procedurali.

Assodata la difficoltà di distinguere nettamente i piani propri dell'indirizzo politico da quelli della gestione amministrativa, per via delle peculiari dinamiche analizzate, nondimeno la maggior parte dei regolamenti si attiene al principio di separazione tra le due funzioni, attribuendo la competenza in materia di amministrazione condivisa soltanto a funzionari e dirigenti previamente individuati (è il caso del regolamento bolognese, agli articoli 7 e 8). All'organo politico, nello specifico la Giunta, è rimessa semmai la definizione di apposite linee guida per individuare i beni comuni che possono essere oggetto di patti, mentre la stipula degli stessi è espressamente riservata all'organo

³¹¹ V. *infra*, pp. 217 ss.

amministrativo (come per il regolamento di Torino, all'articolo 7), con un assetto che risulta maggiormente calzante rispetto al tradizionale riparto tra le due polarità.

In altri casi, tuttavia, i regolamenti optano per una soluzione drasticamente opposta, abbandonando ogni distinzione sostanziale e rimettendo l'espressione del consenso finale agli organi politici dell'ente, in particolare la Giunta (come per il regolamento del Comune di Pomezia, all'articolo 10), il Sindaco o i singoli assessori, a fronte di un ruolo meramente istruttorio affidato agli uffici competenti (con un ruolo che, di fatto, ingerisce nella sfera tipica degli organi amministrativi, minandone potenzialmente l'imparzialità). Il rischio di una lesione dell'imparzialità si ravvisa qualora a presentare le proposte di collaborazione siano soggetti, specialmente associazioni, vicini politicamente agli organi di Giunta; quantunque sia acclarato che non debba sussistere alcun guadagno in termini di utile economico da parte del proponente, non si può trascurare un diverso possibile ritorno (ancorché collaterale) che ne possa derivare. Pertanto, si ritiene giustificato, in simili casi, tanto un rafforzamento dei canali partecipativi, per consentire a chiunque di aggregarsi attorno a proposte già avanzate (senza che alcuno possa arrogarsene la primazia), quanto un supplemento di controllo *ex post*, per assicurare il corretto impiego delle risorse pubbliche stanziare.

Per individuare una soluzione mediana tra le due opposte soluzioni, diversi regolamenti comunali si concentrano invece sulla distinzione tra patti semplici e patti complessi, demandando interamente i primi alla responsabilità degli uffici e rimettendo i secondi a una previa valutazione del livello politico (si veda, ad esempio, il coinvolgimento del consiglio comunale, previsto dai regolamenti di L'Aquila e Pescara per deliberare sui patti che producono modifiche di notevole impatto, con una dinamica collegiale, opportunamente non demandata alla sola valutazione della Giunta) ovvero a una consultazione pubblica prima di arrivare alla decisione finale (come stabilisce il Comune di Chieri)³¹².

3.2.3 L'apporto organizzativo nelle diverse fasi procedimentali

Analizzato l'impatto dell'amministrazione condivisa sull'organizzazione delle autonomie territoriali, resta ora da calibrare l'apporto dei modelli organizzativi così delineati in relazione alle diverse fasi procedimentali implicate.

³¹² Cfr. F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, op. cit. pp. 302-304.

Anzitutto, si fa riferimento all'avvio del procedimento, a fronte della presentazione di una proposta di collaborazione (finalizzata, di volta in volta, a negoziare un patto con l'amministrazione, ad avviare con la stessa una co-progettazione o a definire gli estremi per l'autogestione di spazi pubblici). Sia che le proposte facciano seguito a iniziative promosse dal Comune, sia che scaturiscano da iniziative promosse direttamente dai cittadini, in ambedue i casi l'amministrazione è tenuta a prenderle in considerazione e a fornire una risposta debitamente motivata, positiva o negativa che sia³¹³.

Diverse sono le soluzioni adottate dai singoli enti, sia per la presentazione delle istanze (solitamente, si fa ricorso ai citati portali all'interno dei siti istituzionali, accanto a modulistiche cartacee per ovviare ai rischi del *digital divide*), sia per le tempistiche con cui individuare un responsabile del procedimento e fornire un primo riscontro al cittadino. Il tratto saliente, che accomuna ciascuna di esse, consiste nel garantire la piena parità delle condizioni di accesso e la massima imparzialità, tanto nella selezione delle proposte da ritenersi ammissibile quanto nella successiva individuazione dei soggetti privati con cui collaborare. In particolare, si ritiene di valutare preventivamente l'idoneità delle proposte di collaborazione a garantire un uso non esclusivo dei beni interessati, sì da consentire di preservarne la fruizione collettiva; si pensi, ad esempio, a uno spazio affidato in comodato d'uso a un'associazione per lo svolgimento di attività sociali o culturali, la cui accessibilità dovrà essere garantita anche a soggetti diversi dai soli proponenti.

Sulla verifica delle proposte, è sempre richiesto da un lato di garantire un coinvolgimento pieno del proponente, con *feedback* costanti e riscontri a ogni passaggio amministrativo, dall'altro di motivare dettagliatamente ogni eventuale riscontro negativo, prevedendo tempi ben definiti, oltre al consueto preavviso di cui all'articolo 10 bis della legge n. 241 del 1990. Sull'individuazione dei soggetti con cui addivenire a successiva stipulazione, si è detto che la dinamica dell'amministrazione condivisa non prevede, solitamente, procedure competitive (salvo, in taluni casi, per la co-progettazione con gli enti del Terzo settore, come disposto dal d.m. n. 72 del 2021). Nondimeno, ciò prevede che, in presenza di plurime proposte afferenti al medesimo oggetto, l'amministrazione dovrà preliminarmente esperire ogni tentativo utile per far convergere tutti attorno a un medesimo accordo, e solo nella denegata ipotesi in cui emergano divergenze insanabili tra le parti dovrà optare per una comparazione tra le diverse proposte, contemperando i criteri di priorità cronologica con un'analisi del rapporto costi/benefici.

Una volta ritenuta la proposta meritevole di approfondimento e individuati gli attori pubblici e privati da coinvolgere, segue la fase istruttoria. Ogni regolamento si cura di definire in maniera dettagliata

³¹³ Singolare è il caso del regolamento comunale di Chieri, dove all'articolo 11, comma 3 si prevede addirittura una forma di silenzio assenso per le richieste avanzate spontaneamente dai cittadini.

le procedure per la valutazione delle proposte e per la successiva stipulazione, delineando di volta in volta modelli differenti; quel che accomuna tutte le fattispecie e che non può in alcun modo mancare è il necessario coinvolgimento dei cittadini, presupposto indispensabile degli istituti in esame, da declinare, in particolar modo, nella fase di co-progettazione degli interventi. Solitamente, le fonti normative prevedono iter differenziati a seconda che si tratti di attività progettuali di carattere ordinario o complesso: tanto per i patti di collaborazione quanto per gli istituti ex art. 55 CTS, nel primo caso si suole ricorrere a percorsi standardizzati, con ricorso a modelli predefiniti, termini abbreviati e modalità di confronto asincrone; nel secondo caso, invece, i passaggi sono più articolati, i termini più dilatati e il confronto diviene essenziale, con un coinvolgimento anche degli organi politici. In questa ipotesi, varie possono essere le tecniche operative cui fare ricorso: dai *focus group* dove coinvolgere tutti gli *stakeholders* implicati, alle più canoniche conferenze di servizi, in presenza di interventi che riguardino diverse amministrazioni, fino alle consultazioni pubbliche, qualora i beni oggetto delle proposte richiedano un confronto aperto con la cittadinanza.

Parimenti, non mancano fattispecie procedimentali ulteriori, con riferimento a beni o ambiti di interesse peculiari. È il caso, ad esempio, degli interventi collaborativi sui beni immobili e sugli spazi pubblici, nelle forme dei patti complessi, delle autogestioni o delle co-progettazioni. Al riguardo, in via preliminare capita sovente che le stesse amministrazioni si curino, con un apposito atto di ricognizione, di mappare beni immobili e spazi pubblici che possano essere destinatari di interventi di amministrazione condivisa (dal semplice utilizzo per contrastarne il disuso, ad azioni di manutenzione e restauro, fino a più radicali rigenerazioni). Quindi, per la particolare complessità insita nei beni in questione, si suole prevedere un aggravio procedimentale³¹⁴, con documentazioni ulteriori da addurre, accanto alla richiesta di idonee garanzie di solidità economica e organizzativa, onde assicurare un'azione perdurante da parte dei privati. Talvolta, per la natura dei beni coinvolti, risulta indispensabile il coinvolgimento di enti ulteriori, quali la Sovrintendenza per i beni culturali. Gli accordi pattizi o convenzionali stipulati prevedono, solitamente, l'utilizzo di tali spazi a titolo gratuito (salvo l'eventuale copertura dei costi di gestione), preservandone il vincolo di destinazione e, soprattutto, garantendone la fruizione collettiva. Inoltre, rispetto alla generalità delle forme di collaborazione (la cui durata mediamente è ricompresa tra l'anno e il triennio), spesso, stante la complessità delle attività previste, viene stabilito un termine molto avanzato, dai nove anni (in richiamo alla disciplina civilistica sulle locazioni di immobili) a periodi ancora più lunghi, ove si tratti di opere di recupero edilizio.

³¹⁴ Come testimonia, ad esempio, l'articolo 9 del prototipo regolamentare di Labsus.

Da ultimo, all'atto della stipulazione di patti e convenzioni, la parte pubblica accorda ai proponenti privati apposite forme di sostegno, previamente concordate nella fase istruttoria. Esse, come si è visto, connotano in maniera specifica l'amministrazione condivisa, distinguendola da altri modelli differenti, proprio sulla base dell'apporto sostanziale (e non in termini di passiva accettazione) assicurato dagli enti pubblici, all'interno del rapporto collaborativo instauratosi. Senza azioni concrete di sostegno, insomma, non potrebbe parlarsi a pieno titolo di interventi di amministrazione condivisa, in coerenza con l'obbligo di «favorire» l'autonoma iniziativa privata ascrivito dall'articolo 118, comma 4 della Costituzione.

Orbene, anche in virtù di ciò, una volta avviata la fase di esecuzione delle suddette attività, risulta essenziale misurare e valutare accuratamente *ex post* le iniziative attuate, tanto sotto il profilo dell'effettivo perseguimento degli interessi generali individuati a monte, quanto in relazione a un corretto impiego delle risorse pubbliche attribuite (siano esse strumentali, immateriali o, in casi residuali, finanziarie). In particolare, occorre predisporre, per tutte le fattispecie in esame, modalità adeguate di misurazione delle attività svolte, attenendosi ai criteri di chiarezza, comparabilità, periodicità e verificabilità identificati da Labsus nel suo prototipo regolamentare in materia di beni comuni³¹⁵, la cui implementazione sarà rimessa agli uffici o ai soggetti chiamati a operare in materia. Si tratta di un'attività assai delicata, poiché implica richieste di attestazioni puntuali che potrebbero confliggere con l'informalità e la duttilità tipiche degli istituti di amministrazione condivisa; pertanto, occorre che le amministrazioni applichino criteri di effettività, privilegiando la sostanza sulla forma, qualora le allegazioni addotte dai privati siano sufficienti per comprovare quanto svolto, al di là del rispetto di eventuali modelli preimpostati.

Parallelamente, risulta opportuno prevedere ulteriori forme di controllo, una volta conclusa l'attività di rendicontazione, da parte di uffici amministrativi esterni (con ricorso agli organi di controllo già esistenti), ovvero in capo agli organi di indirizzo politico (ad esempio, con un vaglio annuale da parte degli organi consiliari). Tale controllo, dunque, potrà inerire sia al merito dell'attività svolta dai privati proponenti, sia alla condotta degli uffici dedicati all'amministrazione condivisa³¹⁶.

3.3 L'oggetto dell'attività collaborativa

³¹⁵ Cfr. art. 17, comma 4.

³¹⁶ Cfr. M. BOMBARDELLI, *L'organizzazione dell'amministrazione condivisa*, in G. ARENA, M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, op. cit., p. 136.

3.3.1 I beni comuni urbani

Per quanto concerne l'oggetto precipuo delle attività collaborative, a vario titolo riconducibili nel novero dell'amministrazione condivisa, a risaltare è, senz'altro, il complesso di interventi che afferiscono a una peculiare categoria, comunemente identificata con la fattispecie dei beni comuni urbani. Essi, del resto, rappresentano lo specifico oggetto di cui i patti di collaborazione sono chiamati a occuparsi: le fonti disciplinanti tale istituto sono generalmente rubricate alla voce di regolamenti per la cura dei beni comuni, e la stessa definizione offerta dall'articolo 5, comma 1 del prototipo regolamentare di Labsus (mutuata dalla generalità dei regolamenti) definisce i patti come "lo strumento con cui Comune e cittadini attivi concordano tutto ciò che è necessario ai fini della realizzazione degli interventi di cura, gestione condivisa e rigenerazione dei beni comuni"³¹⁷. Parimenti, anche gli ulteriori istituti con cui si sostanzia l'amministrazione condivisa (a partire dalle autogestioni, dalla co-programmazione e dalla co-progettazione) afferiscono a beni giuridici in larga parte riconducibili a detta categoria.

La nozione di bene comune, che in questa sede si intende solo sommariamente delineare, da sempre rappresenta un aspetto affatto dibattuto, nei molteplici ambiti in cui trova applicazione. Essa, in particolare, può essere interpretata secondo una duplice accezione, economica e giuridica, con l'avvertenza che dette accezioni non appaiono, tra loro, del tutto sovrapponibili.

Da un punto di vista prettamente economico, in estrema sintesi, possiamo ricondurre alla categoria ascritta quei beni contraddistinti da due caratteristiche fondamentali: da un lato, la non escludibilità (vale a dire che nessuno ha la possibilità, tecnica o istituzionale, di escludere uno o più individui dal consumo di quel bene), analogamente a quanto si riscontra nei beni pubblici puri; dall'altro, la rivalità (ossia, la situazione per cui due o più individui si possono trovare a consumare contemporaneamente lo stesso bene), elemento questo che differenzia nettamente i beni comuni dai beni pubblici *stricto sensu*, e dai cui deriva la difficoltà nel gestire la fruizione degli stessi. Tale categoria, identificabile con il termine *commons*, viene enucleata sin dall'Ottocento, con riferimento al contesto bucolico dei terreni comuni destinati al pascolo, per poi essere successivamente rielaborata, sino a ricomprendere più latamente le risorse naturali, come pure alcuni beni immateriali.

³¹⁷ G. ARENA, *Cosa sono e come funzionano i patti per la cura dei beni comuni*, op. cit.

Proprio attorno al concetto di rivalità si concentra l'analisi degli economisti, i quali individuano in quest'ultimo uno fattore che determina uno scostamento rispetto alla situazione di ottimo paretiano³¹⁸. In particolare, essendo possibile per una pluralità di soggetti fruire dei medesimi beni comuni per soddisfare interessi personali, senza che a monte siano definite condizioni per lo sfruttamento degli stessi, ne consegue che i beneficiari dei suddetti beni non sempre ne sostengono i relativi costi. Si tratta di una condotta indicata come *free riding*, dove cioè un soggetto utilizza un bene per fini individuali potendo scaricare su altri il costo del medesimo. Tali costi, dunque, non risultano allocabili secondo le ordinarie regole microeconomiche, risultando in ultima istanza concentrati su chi ne detiene la proprietà, ovvero sullo Stato (qualora non siano assoggettabili a diritti proprietari). Ne consegue un fallimento del mercato, poiché non risulta possibile raggiungere (e conservare) un equilibrio tra domanda e offerta in relazione ai beni in questione, determinandosi così una peculiare situazione definita dagli studiosi come «tragedia dei beni comuni»³¹⁹.

A fronte di una simile dinamica, insorge il problema di come garantire una gestione dei beni comuni che si riveli sostenibile nel lungo periodo, sì da scongiurarne un depauperamento e assicurarne la preservazione anche per le generazioni future. Soluzioni diverse sono state escogitate, al riguardo, dagli economisti, oscillanti tra una statalizzazione forzata (ossia, raccomandando il controllo dei *commons* da parte dei soggetti pubblici, sia in forma diretta sia tramite regolamentazione) e una completa privatizzazione (ritenendo che l'affidamento ai privati, mutuando le logiche di mercato, possa assicurare una maggiore efficienza nel loro impiego, ad esempio introducendo modalità di contingentamento nella fruizione degli stessi).

Una diversa chiave di lettura è quella offerta da Elinor Ostrom, la quale individua come soluzione ottimale la gestione del bene comune attraverso forme di autogoverno civico, caratterizzate da istituzioni nuove, appositamente create e dirette in prima persona dagli stessi cittadini, con il compito precipuo di amministrare l'uso dei *commons*³²⁰. Partendo dall'analisi di alcune esperienze di autogoverno riscontrate nel contesto dei *common pool of resources* (relativi ad ambiti rurali), l'economista rileva alcune caratteristiche che accomunano i casi di maggiore successo, segnatamente nell'omogeneità dei gruppi di persone coinvolti, nella condivisione di valori e prospettive, nella sostenibilità nel tempo del sistema gestionale elaborato, trasponendone l'applicabilità su contesti di

³¹⁸ Per ottimo paretiano si intende una situazione di equilibrio economico-sociale perfetto, in cui non è possibile migliorare la condizione di un individuo senza peggiorare quella di un altro. Essa, pertanto, assicura la migliore allocazione possibile delle risorse, in modo tale da massimizzare il benessere collettivo, senza margini di miglioramenti unilaterali. Cfr. M. ARNONE, A. LEONGRANDE, *Manuale di economia politica*, Bologna, soc. ed. Esculapio, 2025, p. 335.

³¹⁹ A identificare per primo la tragedia dei *commons* come fattispecie di fallimento del mercato è G. J. Hardin, seguito da numerosi altri economisti; cfr. G. J. HARDIN, *The tragedy of the commons*, in *Science*, n. 162 del 1968, pp. 1243-1248.

³²⁰ In questo senso, v. E. OSTROM, *Governing the Commons: the Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

più vasta scala. Tale lettura, a ben vedere, contraddice l'assunto del comportamento egoistico del *free riding*, giustapponendovi un senso di comune responsabilità che trova concretizzazione in istituti di autogestione, secondo una logica alternativa sia alla gestione pubblica sia alle regole del mercato (la medesima logica che, del resto, può essere evinta nell'attuazione del paradigma sussidiario).

Da un punto di vista giuridico, invece, partendo dalla nozione civilistica di bene (identificato con le cose che possono formare oggetto di diritti, ai sensi dell'articolo 810 del codice civile), attorno al concetto di beni comuni è sorto, negli ultimi vent'anni, un ampio dibattito in sede dottrinale. La principale elaborazione al riguardo è ascrivibile alla Commissione costituita appositamente dal Ministero della Giustizia, nel 2007, e presieduta da Stefano Rodotà, per riformare la disciplina codicistica dei beni pubblici. Sebbene il disegno di legge delega ivi predisposto non trovi successiva attuazione, complice la fine anticipata della XV legislatura, le previsioni ivi enunciate segnano in misura rilevante la riflessione attorno al concetto in esame.

In particolare, la Commissione Rodotà individua la categoria dei beni comuni come ulteriore rispetto alla *species* dei beni pubblici, poiché si tratta "di beni a titolarità diffusa, potendo appartenere non solo a persone pubbliche, ma anche a privati", con riferimento precipuo alle risorse naturali, variamente intese (sono menzionati "i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque; l'aria; i parchi, le foreste e le zone boschive; le zone montane di alta quota, i ghiacciai e le nevi perenni; i tratti di costa dichiarati riserva ambientale; la fauna selvatica e la flora tutelata; le altre zone paesaggistiche tutelate"), nonché ai beni archeologici, culturali, ambientali (in un'accezione lata, atta a includere un'ampia gamma di beni). Tali beni si caratterizzano per essere, come evidenziato nell'accezione economica, a consumo non rivale ma esauribili, riscontrando di conseguenza "problemi di scarsità e di depauperamento", nonché "un'assoluta insufficienza delle garanzie giuridiche"³²¹.

Se i termini fin qui esposti descrivono il concetto in senso sostanzialmente negativo (per ciò che non è), nondimeno la Commissione compie un passaggio ulteriore, identificando (in positivo) tali beni come "utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona", attraverso meccanismi di responsabilità "per la salvaguardia intergenerazionale delle utilità" e garantendone la fruizione collettiva. Essi, inoltre, dovrebbero esulare da una dimensione prettamente dominicale di proprietà pubblica o privata, aprendosi a prospettive di gestione caratterizzate dall'autonoma iniziativa dei fruitori dei beni stessi, nonché dalla condivisione tra soggetti pubblici e privati. La dottrina civilistica tende, inoltre, a fissare limiti all'esercizio dei diritti di godimento sugli

³²¹ Sono testualmente richiamate, al riguardo, le conclusioni annesse alla relazione finale della Commissione Rodotà, riportate sul portale istituzionale del Ministero della Giustizia ([Ministero della giustizia | Pubblicazioni, studi, ricerche](#)). V. altresì F. PARISI, *I "beni comuni" e la Commissione Rodotà*, in *Labsus.it*, 2009, reperibile al link [I "beni comuni" e la Commissione Rodotà - Labsus](#).

stessi, giacché la fruizione dev'essere garantita a una vasta platea che esorbita rispetto ai soli proprietari *ipso iure*³²².

Prendendo le mosse dai lavori della Commissione Rodotà, i ricercatori di Labsus, in occasione della stesura del regolamento del Comune di Bologna sulla collaborazione civica, elaborano una definizione normativa dei beni comuni urbani, la quale viene successivamente trasposta in quasi tutte le fonti regolamentari inerenti, nonché richiamata a livelli ulteriori (ad esempio, se ne può trovare menzione nel citato decreto interministeriale 2 aprile 2025). Proprio tali beni, infatti, rappresentano lo specifico oggetto su cui insistono gli interventi sussidiari disciplinati dai suddetti regolamenti (i quali, a loro volta, sono solitamente rubricati come «regolamenti per la cura dei beni comuni urbani»).

Ponendo a riferimento dell'analisi il prototipo regolamentare di Labsus, esso ripropone pedissequamente tale definizione all'articolo 2, comma 1, lettera a). La norma, anzitutto, fa riferimento a un novero assai ampio di beni, di tipo materiale (come aree verdi, marciapiedi, pareti, edifici), immateriale (come percorsi di integrazione, supporto a situazioni di fragilità, azioni di *counseling* gratuito) o digitale (come l'attivazione di connessioni libere o la trasposizioni di dati e informazioni sulla rete), secondo una categorizzazione che è comunque soggetta a strette interconnessioni (molti beni materiali, infatti, sono funzionali anche ad altri beni di tipo immateriale, come ad esempio la cura di un'area dismessa quale stimolo sociale per la comunità ivi insistente). La generalità dei regolamenti si limita a riproporre una menzione delle suddette categorie (talvolta includendo i beni digitali tra quelli immateriali), anche se non mancano casi in cui sono riportati elenchi a titolo esemplificativo (come all'articolo 2, comma 1 del regolamento di Roma Capitale).

Tali beni, in ogni caso, non sono qualificabili come beni comuni di per sé, bensì in virtù di un riconoscimento congiunto da parte di cittadini e amministrazione. Non si può negare un'accezione tautologica di questa definizione, poiché sono ricondotti alla categoria in esame quei beni che cittadini e amministrazione, attraverso procedure partecipative, identificano come “funzionali al benessere della comunità e dei suoi membri, all'esercizio dei diritti fondamentali della persona ed all'interesse delle generazioni future”. La definizione, tuttavia, assume un connotato «dinamico», ove prevede che a tale riconoscimento faccia necessariamente seguito, con richiamo esplicito all'articolo 118, comma 4 della Costituzione, una conseguente attivazione da parte dei medesimi soggetti, finalizzata a “garantirne e migliorarne la fruizione individuale e collettiva”, così da arrecare un beneficio alla comunità del suo insieme (e qui si staglia l'interesse generale perseguito). Concretamente, ciò si traduce nella stipulazione di patti di collaborazione, con cui i privati proponenti e le amministrazioni

³²² In questo senso, F. CORTESE, *Che cosa sono i beni comuni?* in M. BOMBARDELLI, *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi*, op. cit., p. 37.

coinvolte condividono “la responsabilità della cura, gestione condivisa o rigenerazione” dei beni stessi, con un impegno dunque bilaterale tra le parti (dove alle azioni dei privati si affiancano le forme di sostegno accordate dai soggetti pubblici).

Nello specifico, potrà trattarsi di volta in volta di beni pubblici oppure di beni privati a uso pubblico; esplicito, in questo senso, è il citato articolo 2, comma 1, lettera a del regolamento di Roma Capitale, dove si riconosce la qualifica di beni comuni “indipendentemente dalla loro titolarità”. Per quanto concerne il patrimonio pubblico, si stabilisce che la cura non debba spettare soltanto al Comune, ma piuttosto che possa transitare anche attraverso forme sperimentali di gestione condivisa. La responsabilità di individuare i beni comunali su cui intervenire spetta in alcuni casi all’amministrazione stessa (così, ad esempio, ex articolo 10, comma 6 del regolamento di Bologna; ex articolo 10, comma 4, del regolamento di Bari; ex articoli 8, 9 e 11, del regolamento di Torino), in altri invece si perviene all’individuazione attraverso procedure partecipate per stilare un’apposita lista di beni (così all’articolo 8, comma 3 del regolamento di Monza). Si possono trovare altresì testimonianze interessanti di patti aventi ad oggetto beni pubblici in via di dismissione, purché non incidenti sulla loro cessione finale (è il caso del regolamento di Brescia, all’articolo 9, comma 2): qui l’intreccio tra le dinamiche della cogestione e quelle della compravendita possono essere foriere di criticità, superabili ad esempio se il soggetto proponente coincide con il potenziale acquirente stesso.

Maggiori difficoltà emergono quando a essere implicati dai patti sono beni di natura privata. Se a fronte di vincoli di uso pubblico ben si giustifica un interessamento per garantirne una migliore fruizione collettiva, più complesso è il caso dei beni privati liberi da ogni condizionamento in tal senso. Nondimeno, è raro che i regolamenti escludano radicalmente la possibilità di interventi su beni privati (un esempio isolato è il regolamento di Fano); più di frequente, si suole richiamare l’articolo 838 del Codice civile in materia di espropriazione da parte dell’autorità amministrativa a fronte di beni abbandonati o degradati, il cui deperimento possa nuocere gravemente al decoro urbano (così all’articolo 16, comma 3 del regolamento di Bologna; all’articolo 12, comma 10, del regolamento di Torino; all’articolo 12, comma 9, del regolamento di Macerata; ancora, all’articolo 16, comma 4, del regolamento di Bari). Ampi, insomma, sono i margini d’intervento di fronte a beni privati abbandonati, ancor più quando i legittimi proprietari non ne rivendicano nemmeno il possesso; viceversa, risulta improcedibile ogni proposta che abbia ad oggetti beni strettamente privati su cui viene esercitato un uso esclusivo da parte del proprietario. Coerente con tale assetto, del resto, è

l'asserzione per cui la gestione dei beni non può contrastare con la proprietà privata, prevista all'articolo 14, terzo comma dei regolamenti di Bologna, Trento e Bari³²³.

Dall'analisi dei beni comuni, nelle loro molteplici sfaccettature, è possibile ricavare un dato significativo, ossia il nesso profondo che collega tali beni al paradigma sussidiario e al correlato modello dell'amministrazione condivisa (specialmente nella fattispecie dei patti di collaborazione). La stessa natura dei beni comuni, in quanto funzionali al benessere della collettività e all'esercizio di diritti fondamentali, funge da catalizzatore dell'impegno spontaneo dei cittadini, incentivandone l'attivazione e la (eventuale) aggregazione. A ben vedere, dunque, essi non configurano soltanto un oggetto della collaborazione tra privati e amministrazioni (da considerarsi, come tale, in termini neutri), ma rappresentano altresì un fattore propulsivo, atto a stimolare di per sé l'emersione di proposte. Di più, l'essenza rivale e non escludibile di questi beni rende l'autonoma iniziativa dei privati quanto mai dirimente, onde assicurare un permanere degli stessi a vantaggio dell'intera collettività nel medio e lungo periodo, al di là di quanto materialmente possano fare gli enti pubblici.

3.3.2 Gli interventi per la tutela dei beni comuni e le forme di sostegno pubblico

Esaminata la natura dei beni comuni, occorre ora approfondire gli specifici interventi attuati dai proponenti, aventi ad oggetto i suddetti beni, per la cui realizzazione essi si impegnano nei confronti dell'amministrazione. È il regolamento, anche in questo caso, a fornire indicazioni puntuali sulle possibili casistiche. L'articolo 2, comma 1 del prototipo regolamentare di Labsus, alla lettera g, parla in primo luogo di azioni di cura in forma condivisa, intesi come “interventi volti alla protezione, conservazione ed alla manutenzione dei beni comuni urbani con caratteri di inclusività ed integrazione”, finalizzati dunque a garantire e migliorare la loro fruibilità e qualità.

Un livello più intenso di impegno civico è invece implicato, alla lettera h, dalle ipotesi di rigenerazione, ossia di “interventi volti al recupero dei beni comuni”, dove ai caratteri di inclusività e integrazione si affianca la sostenibilità, anche economica, alla luce della complessità delle azioni sottese. Oltre al recupero dei beni, le attività di rigenerazione possono incidere altresì sulla progressiva trasformazione e innovazione dei beni comuni, apportandovi mutamenti significativi rispetto al suo stato precedente (specialmente quando si tratta di spazi dismessi).

³²³ F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, op. cit. pp. 304-306.

Ancora più impattanti risultano gli interventi di gestione condivisa, di cui alla lettera i: si tratta di “interventi finalizzati alla valorizzazione sociale e fruizione collettiva dei beni comuni”, dando luogo, attraverso metodi di coprogettazione, a complessi processi sociali ed economici, atti a migliorare concretamente la qualità della vita nelle città. Qui, oltre ai caratteri di “inclusività, integrazione e sostenibilità anche economica”, si richiama altresì una necessaria continuità, cui l’azione collaborativa dev’essere improntata per dispiegare tutta la sua portata.

Dalla tipologia di interventi previsti, si desume un crescente grado di complessità dell’oggetto trattato, delineando una sorta di *climax* ascendente; per converso, a ciò corrisponde una differente conformazione del patto stesso. Come si è riscontrato in precedenza, infatti, i regolamenti sui beni comuni generalmente prevedono una distinzione tra patti semplici e patti complessi a seconda dell’attività da svolgersi; ne consegue l’applicazione di modelli standard per i primi e, viceversa, un maggiore approfondimento del caso concreto nei secondi.

Se gli impegni assunti dai proponenti si traducono negli interventi di cura, rigenerazione e gestione condivisa dei beni comuni sopra descritti, nondimeno va ribadito che essi non sono unilaterali, dovendo l’amministrazione comunale assicurare, dal canto suo, un sostegno effettivo alla cittadinanza, attraverso una varietà di strumenti previsti (segnatamente, tramite le modalità di supporto descritte in precedenza). Non si tratta, come noto, di forme sinallagmatiche, non foss’altro per la totale assenza di scopo di lucro e per la mancanza di corresponsione tra le parti, bensì della declinazione in concreto della collaborazione tra le parti coinvolte.

Tra le molteplici forme di sostegno previste, in relazione agli interventi in materia di beni comuni, maggiore risalto hanno senz’altro quelle di carattere economico, siano esse sussidi o rimborsi di spese sostenute, agevolazioni o esenzioni di tributi, comodato d’uso gratuito di beni mobili e immobili, financo di beni deperibili. Esse, tuttavia, non esauriscono il ben più vasto novero delle possibili azioni proattive da parte degli enti pubblici, più o meno puntualmente richiamate dai vari regolamenti³²⁴.

Proprio agli aiuti di carattere economico, nondimeno, sono riconducibili gli aspetti più controversi, per via del carattere flessibile e non competitivo riscontrabile nell’assegnazione degli stessi. Al riguardo, basti notare che la disciplina posta dai regolamenti, rispettando le condizioni dettate dall’articolo 12 della legge n. 241 del 1990 per l’attribuzione di agevolazioni economiche, configura un’adeguata base legale, garantendo le amministrazioni e i funzionari responsabili dei relativi procedimenti dalle responsabilità di carattere amministrativo. D’altra parte, la giurisprudenza contabile è concorde nel riconoscere la piena compatibilità con l’ordinamento giuridico delle

³²⁴ V. *supra*, pp. 91-92.

variegate forme di sostegno economico, rivolte a quei soggetti privati che agiscono per finalità preordinate a soddisfare interessi generali (i quali, a loro volta, sono ritenuti coerenti con le stesse finalità che i Comuni sono tenuti a perseguire per legge³²⁵). Più delicato è semmai il profilo inerente alle agevolazioni tributarie, ritenute ammissibili dalla giurisprudenza contabile purché conformi alle condizioni stabilite dal d.lgs. n. 446 del 1997 (in materia di esenzioni e agevolazioni sui tributi locali) e soprattutto purché afferenti al solo gettito dei tributi municipali connessi strettamente all'intervento di interesse generale svolto dal proponente/beneficiario³²⁶.

In conclusione, la relazione tra gli interventi proposti e le forme di sostegno garantite va declinata in pedissequa aderenza con il criterio di sostenibilità, ossia con la capacità delle azioni previste di dispiegare tutti gli effetti presupposti e di conseguire gli obiettivi cui il patto è preordinato. Tale criterio orienta ogni fase della collaborazione civica, dalla progettazione alla stipula fino al monitoraggio e alla rendicontazione, e si traduce in ultima analisi in due assunti speculari. Da un lato, infatti, gli incentivi non devono sostituire in toto gli oneri a carico dei proponenti, né tantomeno ingenerare forme di vantaggio o profitto per alcuni cittadini³²⁷. Dall'altro lato, gli oneri a carico dei privati non dovranno rivelarsi oltremodo elevati, onde evitare una sostituzione di fatto dei soggetti privati all'amministrazione, oltre i confini dell'azione sussidiaria. Il concetto chiave che si ricollega alla sostenibilità è quello di corresponsabilità, motore della collaborazione civica, il quale rimarrebbe lettera morta se non trovasse un'adequata implementazione attraverso l'impegno economico e fattivo di ambedue le parti in gioco.

3.3.3 Gli ulteriori margini di collaborazione, nell'ambito dei servizi locali

Appurato che la variegata categoria dei beni comuni rappresenta l'oggetto di gran lunga principale degli interventi riconducibili all'amministrazione condivisa, nondimeno essa non esaurisce il novero dei possibili campi di azione ove tale modello si estrinseca. Indubbiamente, l'ampia diffusione dei regolamenti sulla collaborazione civica - e dei patti di collaborazione ivi disciplinati – potrebbe facilmente indurre a una sorta di equazione tra le attività di interesse generale e gli interventi

³²⁵ A titolo esemplificativo, si menzionano le deliberazioni C. conti, sez. Lombardia, delib. N. 89/2013/PAR; C. conti, sez. Piemonte, delib. N. 171/2015/PAR, C. conti, sez. Puglia, delib. N. 53/2013/PAR.

³²⁶ Così C. Conti, sez. Emilia-Romagna, deliberazione n. 27/2016/PAR.

³²⁷ In questo senso, giova menzionare i tetti massimi per i rimborsi delle spese sostenute, fissati dall'avviso pubblico del Comune di Bologna per la presentazione di proposte collaborative in misura non superiore all'ottanta per cento dei costi totali rendicontati, come pure il divieto, previsto dal medesimo avviso, di utilizzare le risorse finanziarie a favore di professionisti che non siano soggetti terzi rispetto ai proponenti del patto.

incentrati sui beni comuni. Del resto, gli stessi studiosi, in un primo momento, insistono proprio sul concetto dei beni comuni, quando si tratta di dare sostanza e concretezza al principio di sussidiarietà orizzontale subito dopo la riforma costituzionale del 2001, al fine di calarne l'applicazione in un contesto immediatamente percepibile e riscontrabile da parte di una platea di destinatari quanto più ampia e variegata. Nondimeno, fin dalle prime elaborazioni dottrinali in merito all'amministrazione condivisa, emerge chiaramente che gli interventi collaborativi tra soggetti privati e pubblici ben possono afferire ad ambiti ulteriori, ascrivibili semmai alla categoria dei servizi pubblici. Non a caso, tra gli esempi ivi citati si fa riferimento alla raccolta dei rifiuti e ai servizi alla persona (come i servizi sociali e assistenziali)³²⁸.

Orbene, essendo oramai consolidato l'inquadramento giuridico degli istituti con cui si sostanzia l'amministrazione condivisa, risulta ora necessario riconsiderare quest'ultima in una dimensione sistemica, avendo cioè riguardo a tutti i suoi possibili campi di applicazione. Se, infatti, i beni comuni urbani rappresentano l'oggetto principale dell'azione sussidiaria dei privati, allargando lo spettro a una più vasta gamma di situazioni, è ben possibile ricondurre al modello in esame taluni interventi che insistono su problematiche di sistema, non sintetizzabili con la categoria dei beni comuni ma la cui soluzione risulta essere altrettanto incisiva per il soddisfacimento di un interesse generale.

Con riferimento agli strumenti specifici all'uopo attivabili, si osserva che i patti di collaborazione (e, per certi versi, le autogestioni temperate) afferiscono eminentemente alla tutela dei beni comuni, come si può evincere dalla definizione degli stessi proposta dai vari regolamenti³²⁹. Al di là del dato formale, lo strumento pattizio risulta strutturato per garantire lo svolgimento di attività, anche complesse e durevoli nel tempo, ma pur sempre concentrate su ambiti tematici e settoriali ben delimitati (anche tenendo conto delle risorse che, concretamente, possono essere messe a disposizione tanto dai privati quanto dai soggetti pubblici).

Interventi di più ampia portata, invece, possono essere più efficacemente perseguiti da parte degli enti del Terzo settore, segnatamente attraverso l'istituto della co-progettazione. Una volta che viene conclusa una convenzione tra le parti, all'esito dell'avviso pubblico e delle apposite sessioni di co-progettazione, segue la fase di effettiva cogestione, dove gli enti interessati (pubblici e del Terzo settore) sono chiamati a dare attuazione a quanto precedentemente progettato insieme. Tenuto conto della maggiore complessità dell'iter procedimentale così delineato, nonché della maggiore capacità organizzativa e operativa dei soggetti privati ivi coinvolti, risulta dunque possibile strutturare,

³²⁸ Cfr. G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, op. cit., p. 18.

³²⁹ Richiamando, a titolo esemplificativo, l'articolo 5 del prototipo regolamentare di Labsus, attraverso i patti, le parti coinvolte concordano "tutto ciò che è necessario ai fini della realizzazione degli interventi di cura, gestione condivisa e rigenerazione dei beni comuni".

nell'ambito dei suddetti processi, degli interventi incidenti non solo su singoli beni (o su pluralità di beni), ma anche sull'erogazione di servizi alla persona e alla comunità.

La materia dei servizi pubblici locali, in particolare, risulta del tutto attinente al modello in esame; trattasi di prestazioni essenziali per la realizzazione di fini sociali, per promuovere lo sviluppo e il benessere della collettività di riferimento, che il soggetto pubblico assume conseguentemente e considera come proprie, nell'ambito dei rispettivi compiti istituzionali³³⁰. Tenendo conto della distinzione tra servizi di interesse generale e servizi economici di interesse generale, occorre considerare che, in diversi casi, essi non possono essere adeguatamente erogati mediante il ricorso al mercato. Tra le varie opzioni rimesse alla scelta dell'ente locale³³¹ (oltre alle procedure di evidenza pubblica, la gestione diretta, l'affidamento a società *in house* o a società miste), una valida alternativa può essere rappresentata proprio dalla cogestione tra le amministrazioni e gli enti del Terzo settore, a fronte di procedimenti di co-progettazione. Ciò, da un lato, consente di aggregare risorse rilevanti che possono sommarsi a quelle pubbliche, così da innalzare la qualità dei servizi erogati. Dall'altro, poiché spesso tali enti perseguono scopi affini alle problematiche sociali, assistenziali o ambientali del territorio su cui insistono, il loro apporto risulta assai qualificato, capace di calibrare il servizio alle specifiche esigenze della comunità di riferimento, traducendolo in un'offerta adattata al contesto con maggiore efficacia e flessibilità di quanto non potrebbe fare il solo soggetto pubblico.

Tra le diverse tipologie di servizi locali che possono essere oggetto di interventi di co-progettazione, un settore assai rilevante è quello dei servizi socioassistenziali e socioeducativi. Si pensi, a titolo esemplificativo, a progetti di supporto per le famiglie e le disabilità, alle attività di contrasto dell'abbandono scolastico e del disagio giovanile, a forme di *counseling* gratuito per la cittadinanza e, ancora, a modelli di *co-housing* rivolti tanto ai giovani (per far fronte agli alti costi delle locazioni immobiliari) quanto agli anziani (per le forme di non autosufficienza lieve). In tutte queste ipotesi, la collaborazione tra enti del Terzo settore e amministrazioni locali consente di escogitare soluzioni innovative, mirate a far fronte alle specifiche esigenze dei destinatari di singoli progetti.

Altrettanto incisivo può rivelarsi l'apporto del Terzo settore nei servizi connessi alla tutela ambientale e nella raccolta dei rifiuti, specialmente in termini di maggiore capillarità e di autentico sussidio nel presidio di aree urbane, sì da garantire, qualitativamente e quantitativamente, un servizio migliore per la collettività di riferimento. Ciò si coglie soprattutto in due circostanze: da un lato, con riferimento

³³⁰Si tratta della lettura dottrinale oramai invalsa, secondo la c.d. teoria mista che contempera le letture soggettiva (incentrata sulla natura del soggetto gerente) e oggettiva (legata invece alla natura dell'attività esercitata); in questo senso, si veda G. CAIA, *Organizzazione dei servizi pubblici locali e qualità delle prestazioni*, in *Giustizia amministrativa*, 2024, n. 3, pp. 1-7.

³³¹ Cfr. L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, a cura di C. TUBERTINI, op. cit., p. 222.

alle realtà locali molto piccole e decentrate (dove il ricorso al mercato può rivelarsi non sempre agevole, per l'erogazione di taluni servizi); dall'altro, in relazione ai grandi agglomerati urbani (esemplare, al riguardo, è il caso di Roma Capitale, dove, oltre agli interventi sui beni comuni, risulterebbe affatto incisivo un coinvolgimento degli enti del Terzo settore settorialmente interessati per un miglioramento dei servizi ambientali).

Ancora, è possibile figurare forme di collaborazione per l'erogazione di servizi afferenti all'ambito sanitario. Quest'ultimo è usualmente interessato da modalità di partecipazione dei privati non riconducibili all'amministrazione condivisa (specialmente con riferimento alle convenzioni, con cui vengono demandati trattamenti sanitari alle strutture private accreditate e autorizzate). Tuttavia, l'esperienza della pandemia da Covid-19 dimostra come anche in questo settore possano declinarsi interventi sussidiari non meramente ancillari. Basti pensare, ad esempio, al ruolo rivestito da alcune realtà associative a livello locale per la distribuzione capillare di mascherine FFP2 e FFP3, ovvero a ipotesi di supporto nel ricorso ai nuovi strumenti digitali (come il fascicolo sanitario elettronico).

Meritano altresì una menzione le fattispecie dei partenariati collaborativi descritti in precedenza³³². In particolare, con riferimento agli esempi citati, sia il servizio civile universale che il sistema di protezione civile prevedono un coinvolgimento dei privati, talvolta come singoli volontari, talaltra in forma associata, per la delineazione di una struttura a rete foriera, in quanto tale, di un valore aggiunto. Anche in questo caso, del resto, non rileva tanto uno specifico bene quale oggetto dell'azione dei privati, quanto piuttosto la capacità di integrare sapientemente risorse pubbliche e risorse private, per assicurare un più efficace e capillare perseguimento delle finalità istituzionali correlate.

3.3.4 La collaborazione civica nel contesto delle *smart cities*

Proprio il ripensamento dell'erogazione di taluni servizi pubblici si inserisce, assieme agli interventi sui beni comuni, nel più ampio contesto di sviluppo delle *smart cities*. Esse sono intese, nell'ordinamento nazionale, come comunità intelligenti, vale a dire, secondo la definizione offerta dall'AgID, come “quel luogo e/o contesto territoriale ove l'utilizzo pianificato e sapiente delle risorse umane e naturali, opportunamente gestite e integrate mediante le numerose tecnologie ICT già disponibili, consente la creazione di un ecosistema capace di utilizzare al meglio le risorse e di fornire servizi integrati e sempre più intelligenti (cioè il cui valore è maggiore della somma dei valori delle

³³² V. *supra*, pp. 120 ss.

parti che li compongono)”³³³. In particolare, gli ambiti che contraddistinguono tali contesti urbani sono rappresentati dall’innovazione digitale (nelle molteplici forme con cui essa si manifesta: dall’IA alla domotica, fino alla digitalizzazione della pubblica amministrazione e dei servizi erogati), dalla sostenibilità ambientale (con riferimento al consumo di suolo, alla presenza di aree verdi, al ciclo dei rifiuti e alla riduzione dei livelli di inquinamento verso l’obiettivo della piena neutralità entro il 2050) e dall’inclusività sociale (come piena applicazione del principio di eguaglianza sostanziale, per la riduzione delle disuguaglianze che affliggono le collettività territoriali: dai divari generazionali al *digital divide*, passando per il *gender gap* e la differenza di opportunità tra individui)³³⁴.

Dalla nozione enucleata si evince dunque un ruolo nuovo per le città, quale contesto maggiormente idoneo per affermare una nuova idea di sviluppo, dove cioè le innovazioni tecnologiche in continua successione possano essere finalizzate a un complessivo miglioramento nella qualità della vita delle comunità ivi residenti. Tale miglioramento, del resto, si sostanzia proprio attraverso un innalzamento dei target di inclusione tra le diverse fasce che connotano la complessità della società, il perseguimento di una maggiore vivibilità dei luoghi di frequentazione quotidiana, nonché la risoluzione delle piccole e grandi criticità che connotano la dimensione di vicinato (dalle strade dissestate ai problemi della viabilità, fino al recupero di aree dismesse, sempre più frequenti a fronte di una progressiva riconversione dell’assetto produttivo industriale).

Si tratta, a ben vedere, di aspetti che trovano declinazione eminentemente nell’ambito delle città, le quali dunque assurgono a protagoniste nelle dinamiche evolutive tanto della società, quanto del diritto che a essa afferisce, con l’emersione di un inedito “diritto alle città”. Esso è da intendersi nel senso di una valorizzazione al massimo livello della relazione tra spazio, abitanti e diritti fondamentali, nell’ottica di una riprogettazione capace di combinare sapientemente l’innovazione, nelle sue varie sfaccettature, con le esigenze di equità sociale e di responsabilità ecologica intergenerazionale³³⁵.

Orbene, da una sommaria analisi sull’impatto delle *smart cities* nell’ordinamento nazionale, appare evidente che il modello dell’amministrazione condivisa rappresenti una componente essenziale per dare piena copertura, da un punto di vista giuridico, alle direttrici evolutive tratteggiate con riferimento ai tessuti urbani. Infatti, attraverso gli istituti fin qui esaminati, è possibile perseguire quel temperamento tra innovazione, inclusività e sostenibilità che garantisce una maggiore qualità della vita all’interno delle comunità e, in ultima istanza, dà luogo alla creazione di un autentico valore

³³³ Così viene riportato al paragrafo 1.1 (p. 7) dell’Agenda per l’Italia digitale del 2012.

³³⁴ Cfr. A. PAPA, *Smart City e inclusione (non solo) digitale*, in *Nomos*, n. 3/2024, p. 4.

³³⁵ A tale riflessione è strettamente connesso un nuovo “diritto alla città”, delineato in primis attraverso le riflessioni di Henri Lefebvre; cfr. H. LEFEBVRE, *Il diritto alla città*, Verona, Ombre Corte, 2014.

aggiunto, ulteriore rispetto alla sommatoria dei singoli fattori, pubblici e privati, di volta in volta implicati.

Ciò, in concreto, si traduce nella cura dei beni comuni e in una compartecipazione alla definizione (talvolta anche all'erogazione) dei servizi locali. Al riguardo, il valore aggiunto si sostanzia nel portato di partecipazione e collaborazione che connota ontologicamente detti istituti e che, al contempo, rappresenta una base essenziale per consolidare l'intreccio tra i diversi attori presenti nelle città, dando vita a strutture reticolari che risultano meglio predisposte ad affrontare problematiche complesse come quelle sopra esposte.

Ma vi è di più. Gli interventi con cui si sostanzia l'amministrazione condivisa, oltre a valorizzare la dimensione partecipativa all'interno delle città, possono svolgere una funzione altrettanto strategica nel ridurre le diseguaglianze sostanziali che affliggono, specificamente, il contesto delle *smart cities*: non solo, quindi, le disparità già presenti *ab origine*, ma anche (e soprattutto) quelle insorgenti proprio dalla progressiva operatività di tali contesti. Numerosi, infatti, sono i gap destinati ad accentuarsi con la digitalizzazione, come pure i cosiddetti gap partecipativi, giacché, per ragioni professionali, culturali o logistiche, non tutti i cittadini hanno concretamente modo di fruire in misura uguale delle opportunità offerte dalle *smart cities* stesse; la conclusione, per certi versi paradossale, è che talune innovazioni sorte per migliorare la vita dei cittadini, se non adeguatamente declinate, rischiano di acuire le diseguaglianze sociali e, in alcuni casi, di generare fenomeni di repulsione inerziale da parte di strati della popolazione (basti pensare, a titolo esemplificativo, alle resistenze che sovente emergono in merito a progetti di sostenibilità, il cui impatto di breve periodo potrebbe penalizzare alcune fasce di abitanti)³³⁶.

Ecco, allora, che un sapiente ricorso agli istituti dell'amministrazione condivisa può consentire alle amministrazioni locali di far fronte a un simile rischio, attraverso un coinvolgimento sostanziale dei privati nei processi non solo di decisione, ma soprattutto di attuazione delle soluzioni previamente condivise. Parimenti, i patti di collaborazione come pure le convenzioni di co-progettazione dovrebbero, a tal fine, estendere la propria portata oltre il campo dei partecipanti attuali o potenziali (ossia degli aderenti in una fase successiva), curandosi ogni volta di valutare attentamente l'impatto delle azioni pattuite sul resto della collettività, prevedendo ove opportuno dei momenti di

³³⁶ V. *infra*, pp. 226 ss.

condivisione e incrementando, così, il livello di condivisione delle scelte adottate, nell'ambito della collettività di riferimento³³⁷.

3.4 L'organizzazione dell'amministrazione condivisa negli ulteriori ordinamenti giuridici in esame

Con riferimento all'assetto organizzativo assunto dall'amministrazione condivisa al di fuori del contesto nazionale, si prendono ora in esame quegli ordinamenti nei quali, come emerso dalla disamina a conclusione del precedente capitolo, risulti possibile individuare fattispecie giuridiche riconducibili, anche latamente, al modello amministrativo *de qua*, e non generalmente a istituti di partecipazione civica; segnatamente, si fa riferimento all'ordinamento spagnolo e a quello francese.

Anche in questi casi, un tratto comune da cui prendere le mosse è rappresentato dall'assoluta centralità delle aree urbane, come contesto di elezione per l'implementazione del suddetto modello. Esse, infatti, rappresentano un campo d'azione ideale per sviluppare processi collaborativi in chiave sussidiaria, per le medesime ragioni che sono state analizzate in relazione all'ordinamento italiano: segnatamente, per la stretta prossimità dei cittadini alle questioni di interesse generale emergenti su scala cittadina, nonché per l'attitudine delle città a propiziare, per loro stessa vocazione istituzionale, il ruolo dei privati nell'ambito dei propri processi decisionali ed esecutivi. A ciò si aggiunge la centralità delle città nell'ambito della promozione delle autonomie locali, come sancito dalla citata Carta europea in materia che, all'articolo 4, delinea l'ampia portata di tale autonomia (con un ampio margine di coinvolgimento delle collettività locali ivi presenti).

L'ordinamento giuridico che presenta, nel suo complesso, maggiori esempi di attuazione dell'amministrazione condivisa è senz'altro quello spagnolo, dove risaltano notevoli affinità con le soluzioni organizzative adottate nell'ordinamento italiano. Dalla disamina sulle principali forme di collaborazione, sono state individuate, in particolare, tre esperienze paradigmatiche, ascrivibili rispettivamente ai regolamenti sulla partecipazione civica delle municipalità di Barcellona, Madrid e Pamplona, da cui è possibile tratteggiare aspetti comuni ed elementi di differenziazione, nella delineazione del modello di *administración compartida*.

³³⁷ In questo senso, merita un richiamo il recente Rapporto della Fondazione per la sussidiarietà, v. "*Sussidiarietà e...welfare territoriale*", *Rapporto sulla sussidiarietà 2024*, a cura di E. COLOMBO, P. VENTURI, L. VIOLINI E G. VITTADINI, 2024, reperibile al link [Microsoft Word - Executive Summary-Rapporto 2024 NEW-rev.](#)

Nondimeno, occorre evidenziare, in via preliminare, che i tre regolamenti citati disciplinano istituti variegati, non sempre tra loro affini né, talvolta, riconducibili alle fattispecie dell'amministrazione condivisa³³⁸. Il regolamento di partecipazione cittadina di Barcellona, infatti, introduce una normativa su scala municipale incentrata specialmente sui processi di democrazia partecipativa, a partire dalle forme di iniziativa cittadina, per poi trattare dei vari processi partecipativi e, quindi, degli organi di partecipazione all'uopo istituiti. Molte delle modalità ivi statuite implicano un coinvolgimento della popolazione, ancorché incisivo e ad ampio spettro, limitato però alle fasi dell'elaborazione e dell'assunzione di decisioni in merito a determinate politiche pubbliche, senza inerire alla successiva attuazione delle stesse, se non nelle forme di un controllo *ex post*. Analogamente, il regolamento di Pamplona disciplina dettagliatamente gli organi e i processi di partecipazione cittadina, delineando un iter procedimentale molto dettagliato, un'articolazione degli organismi su scala infra-comunale, nonché un ampio ventaglio di soluzioni a seconda dell'ambito tematico trattato.

Viceversa, il regolamento di Madrid ha come oggetto precipuo, esplicitato all'articolo 1, la disciplina della cooperazione pubblico-sociale a livello territoriale (su cui, come si è detto, vi è stato un recente intervento legislativo a livello statale, con la legge n. 1 del 2023). Il medesimo articolo riconduce a tale fattispecie "le diverse forme di collaborazione tra cittadini, organizzazioni e gruppi cittadini senza scopo di lucro, e il Comune di Madrid e i suoi enti pubblici, per lo sviluppo di attività di interesse reciproco, che generano un beneficio generale". Esplicita, a ben vedere, è l'assonanza con le formule definitorie adottate dai regolamenti sui beni comuni urbani, nell'ordinamento italiano. La stessa definizione è riportata dall'articolo 72 del regolamento di Pamplona, il quale disciplina a sua volta la cooperazione pubblico-sociale al titolo V.

Soffermandosi, in una prospettiva sinottica, sui principali aspetti che contraddistinguono il modello amministrativo in esame, occorre fare riferimento, in primis, all'elemento soggettivo, ossia agli attori della collaborazione civica. Da un lato, in tutti gli esempi analizzati, la parte pubblica è rappresentata dall'amministrazione comunale, o *ayuntamiento*, nelle sue molteplici articolazioni: sia i vari settori che compongono la struttura municipale, a seconda della specifica materia trattata, sia le realtà circoscrizionali infra-comunali, o *consejos de barrio*, in base alle rispettive competenze (sancite dalle relative Carte municipali) e all'ambito territoriale di volta in volta interessato.

Diverso discorso, invece, vale per i soggetti privati, con differenze talvolta marcate tra i regolamenti citati. Essi, anche nell'ordinamento spagnolo, figurano come gli attori principali dell'amministrazione condivisa, nella veste di proponenti delle iniziative collaborative, talvolta in via

³³⁸ In questo senso, v. V. AGUADO I CUDOLÁ, *Nuove forme di partecipazione della cittadinanza: gestione e amministrazione condivisa*, op. cit.

del tutto spontanea, talaltra a fronte di sollecitazione da parte delle amministrazioni locali. Orbene, alcuni degli ordinamenti municipali prevedono il coinvolgimento di una platea assai estesa di partecipanti potenziali. È il caso dell'articolo 2 del regolamento di Barcellona, in base al quale sono ammessi alle suddette attività "tutte le persone, direttamente o attraverso qualunque tipo di associazione", salvo rimetterne la legittimazione alle specifiche disposizioni dettate per ciascuno degli istituti ivi disciplinati; va da sé, ad esempio, che alcune forme di collaborazione nella gestione di spazi pubblici implichino necessariamente una struttura organizzativa privata abbastanza solida, quale quella di associazioni o comitati, oltre che ben radicata nei territori interessati. Analoga è la disposizione di cui all'articolo 3 del regolamento di Pamplona, la quale estende l'ambito soggettivo di applicazione a "tutta la cittadinanza associata o meno, alle entità cittadine con o senza personalità giuridica presenti nel territorio municipale", rinviando alle specifiche condizioni di legittimazione statuite con riguardo agli specifici istituti. Evidenti sono le similitudini con le previsioni contenute nei regolamenti comunali in Italia, dove l'estensione della partecipazione tanto alle realtà associate quanto ai singoli individui rappresenta un autentico caposaldo.

Viceversa, il regolamento di Madrid, facendo precipuo riferimento alla fattispecie della *cooperación público-social*, prevede all'articolo 6, comma 1 che possano partecipare alle suddette attività, in qualità di proponenti, "le (sole) entità e i comitati cittadini senza scopo di lucro"; parimenti, viene riconosciuta la possibilità di coinvolgere, nello sviluppo delle iniziative di cooperazione promosse dai soggetti di cui al primo comma, anche "persone fisiche o giuridiche, di diritto privato". In particolare, l'articolo 7 dettaglia ulteriormente tale previsione, individuando i soggetti legittimati come proponenti tra le entità e i comitati "iscritti (rispettivamente) alle sezioni prima e seconda del Registro Municipale delle Entità e dei Comitati Cittadini". Anche il regolamento di Pamplona, peraltro, tra le varie fattispecie di collaborazione, include la cooperazione pubblico-sociale, dandone all'articolo 73 una definizione speculare a quella della normativa madrilena.

Più ristretto, dunque, è il novero dei legittimati attivi all'iniziativa sussidiaria; in questo caso, le analogie con l'ordinamento italiano sono riscontrabili non tanto con la disciplina sui patti di collaborazione, bensì con la co-programmazione e la co-progettazione di cui all'articolo 55 del CTS. Interessante, ad ogni modo, è la possibilità di aggregare, ancorché *a latere* e in via subordinata, ulteriori partecipanti, senza i medesimi requisiti soggettivi, così da arricchire l'apporto partecipativo e consolidare le reti civiche oltre le più tradizionali realtà associative: in tal senso, si notano delle affinità con le previsioni dettate dal novellato regolamento del Comune di Bologna, agli articoli 5 e 6 (rispettivamente, sulla programmazione e progettazione condivise), dove si fa esplicito riferimento

al previo coinvolgimento di “altri soggetti attivi nel territorio o nell’ambito tematico di riferimento”, con la finalità “di apportare ulteriori risorse e/o integrare e coordinare le azioni”.

Con riferimento all’oggetto delle attività collaborative, occorre, come accennato, restringere il campo dell’analisi ai soli istituti pienamente ascrivibili all’amministrazione condivisa, giacché lo scopo generale delle discipline regolamentari, nei casi di Barcellona e Pamplona, viene enucleato in senso lato nella partecipazione di tutta la cittadinanza alla “formazione, proposizione, esecuzione e valorizzazione delle politiche pubbliche municipali”, attraverso i numerosi processi partecipativi e i relativi organismi all’uopo previsti (come statuito all’articolo 1 dei rispettivi regolamenti). Nondimeno, è possibile isolare un nucleo -più ristretto, per l’appunto- di istituti che prevedono una condivisione non solo nella definizione, ma anche nell’esecuzione dell’azione amministrativa. In questi casi, al centro dell’azione collaborativa vi è la valorizzazione di beni riconducibili, in senso lato, alla nozione dei beni comuni, o *bienes comunes*, sia nella loro dimensione materiale sia in quella immateriale. Ciò si evince specialmente in relazione agli spazi pubblici e alla dinamica aggregativa correlata a una riqualificazione degli stessi, tra i principali oggetti di interventi.

Manca, nei citati regolamenti, qualsivoglia definizione ad ampio spettro di bene comune, anche solo paragonabile a quella elaborata da Labsus e riproposta puntualmente dalle fonti regolamentari italiane. Ciò non toglie che si possa ricostruire una lettura simile, partendo ad esempio dalle definizioni offerte dai regolamenti di Madrid e Pamplona (rispettivamente agli articoli 4 e 77), in relazione al campo di applicazione oggettiva della cooperazione pubblico-sociale, dove si fa riferimento ad attività che generino “un beneficio generale per tutta la comunità”, il quale cioè “possa essere sfruttato congiuntamente da (tutta) la cittadinanza e renda migliore la qualità della vita”. Orbene, proprio i beni comuni sostanziano gli specifici oggetti che possono dare luogo, in concreto, a un siffatto beneficio. In particolare, l’articolo 4, lettera h del regolamento madrileno offre una succinta ricostruzione di tale categoria, tratteggiata come “un insieme di beni, mobili e immobili, di natura demaniale, patrimoniale o comunale, in capo all’amministrazione di Madrid o ad altre amministrazioni pubbliche, gestiti in conformità ai criteri stabiliti dalla presente ordinanza” (con una definizione tautologica, ma quantomeno evocativa delle tipologie di beni in questione).

Passando in rassegna i principali moduli procedimentali disciplinati dai regolamenti in esame, si osserva, in via preliminare, che ad accomunare tutte le fattispecie analizzate concorre l’individuazione di appositi organismi deputati alla trattazione e alla promozione delle pratiche collaborative, a cui si associa l’impegno richiesto agli apparati amministrativi municipali, sia a livello di settori tematici che su scala circoscrizionale. Parallelamente, le fonti comunali si curano di proceduralizzare in maniera dettagliata tali istituti, definendo iter puntuali che prevedono, di volta

in volta, appositi avvisi pubblici (anche su base competitiva), momenti di confronto, fino alla conclusione di un accordo, all'implementazione dello stesso e al monitoraggio dei risultati conseguiti.

Giova, anzitutto, analizzare gli specifici istituti disciplinati dalla Carta municipale di Barcellona (agli articoli 31-37) e richiamati dal regolamento municipale, che sono appieno riconducibili all'amministrazione condivisa, vale a dire, la cessione di aree dismesse e la gestione del patrimonio cittadino. Quanto alla prima (che, come si è visto, deriva dalla facoltà, attribuita ai governi locali spagnoli, di cedere gratuitamente beni propri ad altre amministrazioni o entità pubbliche o private, purché senza scopo di lucro), si osserva che, negli ultimi anni, l'amministrazione cittadina ha identificato un ampio novero di spazi vuoti (oltre una ventina), tutti di proprietà pubblica, assumendosi la copertura delle spese vive derivanti dall'installazione di servizi, dall'avviamento e dalla gestione. L'obiettivo perseguito consiste, da un lato, nell'attivazione del dinamismo sociale tramite la rigenerazione di tessuti urbani e, dall'altro, nella riqualificazione di interi plessi³³⁹.

Per quanto concerne invece la gestione condivisa delle strutture municipali, appurato che l'unica base normativa si ricavi dall'articolo 32, secondo comma della Carta Municipale, in prima battuta si osserva come tale fonte ammetta, tra le forme di supporto accordabili dall'amministrazione, anche la possibilità di un finanziamento pubblico in danaro, il che presenterebbe profili discussi di compatibilità con la legge spagnola sui contratti pubblici. Anche in questo caso, analogamente a quanto rimarcato dalla giurisprudenza costituzionale italiana, può rilevare un'analisi della causa insita nel rapporto giuridico *de qua*, ove l'assenza di sinallagma giustificerebbe, anche nell'ordinamento spagnolo, la non ottemperanza alle disposizioni sui contratti pubblici. L'amministrazione, oltre a identificare 35 spazi specificamente interessati, definisce altresì una procedura di verifica dell'idoneità tecnica dei servizi proposti dai soggetti interessati, nonché di analisi dei costi e dei potenziali proventi. Inoltre, vengono individuati precisi requisiti di partecipazione, richiedendosi l'iscrizione all'Albo Generale delle associazioni cittadine e l'adesione al relativo Codice Etico³⁴⁰.

Il procedimento di cessione degli spazi municipali è altresì disciplinato dal regolamento di Pamplona, agli articoli 87-98. Esso, tuttavia, è ricompreso nel titolo V, inerente alla cooperazione pubblico-sociale, cosicché i corrispondenti requisiti soggettivi di partecipazione risultano circoscritti, ai sensi dell'articolo 91, alle (sole) associazioni legalmente costituite e senza scopo di lucro, rimandando alla previa individuazione degli specifici beni attraverso un'apposita lista predisposta dal Comune (ex articolo 90). Inoltre, tanto il regolamento di Pamplona (all'articolo 25) quanto il regolamento di

³³⁹ Cfr. M. VILALTA REIXACH, *Instrumentos de gestión colaborativa de bienes comunes en la ciudad de Barcelona: la cesión de espacios vacíos y la gestión cívica de equipamientos*, op. cit., pp. 383 ss.

³⁴⁰ *Ibidem*.

Barcellona (all'articolo 67) prevedono la possibilità per l'amministrazione di stipulare con i cittadini (sia come singoli che come associati) dei veri e propri «patti o accordi di dialogo e partecipazione». Essi sono definiti come uno strumento volto ad accrescere “gli spazi di dibattito, dialogo, collaborazione, azione, co-produzione e consenso”, basandosi in particolare “sulla partecipazione e sul coinvolgimento attivo delle persone coinvolte”. Al netto della forte assonanza con i patti di collaborazione italiani, non mancano elementi di differenziazione: si tratta, infatti, di una fattispecie assai ampia, che può ben contemplare ipotesi di «coinvolgimento attivo» da parte dei privati, ma in via eventuale e non esclusiva, potendosi sostanziare anche con attività di interlocuzione attorno a politiche pubbliche di competenza municipale, la cui attuazione, tuttavia, resterebbe sempre in capo all'amministrazione stessa. In tutti i casi, peraltro, è prevista la previa costituzione di un'assemblea, la quale dev'essere composta da “tutti gli enti, i privati e le istituzioni che hanno aderito o firmato l'accordo, nonché i rappresentanti comunali dell'area o del settore interessato dall'oggetto e i gruppi comunali che lo desiderano”, essa dovrà essere consultata per ogni decisione in merito allo svolgimento del patto, nonché per rendere conto periodicamente delle attività fin lì realizzate.

Con riferimento al regolamento di Madrid, esso fa unicamente riferimento all'istituto della cooperazione pubblico-sociale, elencando, all'articolo 10, un'ampia gamma di strumenti con cui essa potrà di volta in volta articolarsi; si tratta, in particolare, di strumenti partecipativi, convenzionali, di sostegno (economico) e di gestione patrimoniale. Tra le fattispecie riconducibili al modello dell'amministrazione condivisa, si ravvisano *in primis* le convenzioni (di cui all'articolo 12), sottoscritte dall'amministrazione comunale e dalle entità collettive, per “lo sviluppo di attività congiunte di interesse generale”, il cui contenuto viene puntualmente enucleato al terzo comma; per la co-gestione di spazi pubblici, si fa espresso richiamo alla normativa di cui alla legge n. 40 del 2015 sul regime giuridico del settore pubblico. Notevoli sono le somiglianze con le convenzioni previste, nell'ordinamento italiano, a conclusione dell'iter di co-progettazione con gli enti del Terzo settore.

In secondo luogo, si cita la gestione patrimoniale di cui all'articolo 14. Essa riguarda beni mobili e immobili di proprietà dell'amministrazione municipale, ove quest'ultima ne consente l'utilizzo a enti associativi e gruppi collettivi senza scopo di lucro, per lo svolgimento delle attività di cooperazione pubblico-sociale; la norma pone alcune prescrizioni, tra cui l'ottemperanza alla disciplina legislativa in materia di patrimonio delle amministrazioni pubbliche, oltre a ribadire un termine temporale di durata di massimo trenta giorni per i soggetti collettivi distinti dalle entità registrate nell'apposito elenco municipale (le sole, dunque, che possono travalicare detto limite). È inoltre ascritta alla Giunta comunale l'individuazione degli specifici beni da destinare alle suddette attività, con una lista pubblicata sul portale di amministrazione trasparente.

In tutte le discipline municipali esaminate, si può riscontrare la predisposizione di apposite forme di sostegno da parte degli enti locali coinvolti. Se nel contesto di Barcellona si è già menzionato l'articolo 32 della Carta municipale (relativamente ai finanziamenti destinabili alla gestione del patrimonio comunale), per i regolamenti di Madrid e Pamplona si richiamano, rispettivamente, l'articolo 13 e l'articolo 83, ambedue riferiti specificamente alla cooperazione pubblico-sociale. In particolare, da un lato si prevedono benefici e sgravi fiscali a favore dei proponenti privati, dall'altro si accorda la fornitura di beni e servizi o l'esecuzione di opere a titolo gratuito. Inoltre, si riconosce ai proponenti la possibilità di svolgere iniziative di autofinanziamento, si contempera la predisposizione di momenti formativi a cura del Comune e si ammette l'impiego di risorse finanziarie appositamente stanziare nel bilancio. Rilevante, anche in questo caso, è l'analogia con l'ordinamento italiano, sia per la scelta in sé di assicurare un supporto pubblico concreto all'iniziativa dei privati (che, come si è visto, sostanzia fattivamente il rapporto collaborativo), sia per le specifiche opzioni di volta in volta previste, pur evidenziando una maggiore apertura, nell'ordinamento spagnolo, verso lo stanziamento di finanziamenti in danaro a copertura degli oneri sostenuti.

In conclusione, in tutte e tre le esperienze locali analizzate si può constatare un esito significativo, sia in termini di realtà civiche che hanno manifestato interesse, sia di riqualificazione e gestione condivisa fattivamente realizzate, con un progressivo consolidamento della collaborazione come funzione istituzionale da perseguire *ex se*, oltre che come strumento per garantire un migliore soddisfacimento dell'interesse generale. Particolare risalto, nell'applicazione concreta degli istituti, viene dato alle forme di co-gestione o di cessione in uso di spazi pubblici (siano essi edifici o aree verdi), tanto per la frequenza con cui si realizzano, quanto per l'impatto delle medesime a più livelli (segnatamente, sul bene oggetto di intervento e, al contempo, sul tessuto sociale ivi afferente).

Un esempio di attuazione dell'amministrazione condivisa si riscontra altresì nell'ordinamento giuridico francese, anche in questo caso con precipuo riferimento alla dimensione territoriale. A tal fine, giova richiamare il già citato regolamento adottato, nel 2022, dal Consiglio municipale di Grenoble, incentrato sulle forme di co-gestione dei beni comuni attraverso strumenti di amministrazione condivisa³⁴¹. La disciplina ivi contenuta riflette un chiaro intento di mutuare l'esperienza dei regolamenti sui beni comuni presenti nelle amministrazioni territoriali italiane, adattandone gli aspetti fondamentali al quadro normativo vigente in Francia in materia di enti locali.

Lo strumento all'uopo previsto dal suddetto regolamento consiste nella stipulazione di patti di cooperazione, o *pactes de coopération*, analoghi ai patti di collaborazione italiani (a differenza dei

³⁴¹ Cfr. D. CIAFFI, *L'Amministrazione condivisa arriva in Francia!*, op. cit.

pactos spagnoli, i quali presentano un assetto differenziato). Tali accordi fanno seguito alla previa individuazione, da parte dei proponenti privati e dell'amministrazione locale, degli specifici beni che possano essere oggetto di co-gestione, nonché dell'iter procedimentale che ne scaturisce, con il coinvolgimento di appositi uffici comunali dedicati alla partecipazione civica. Attraverso i patti, in particolare, il Comune e i privati definiscono congiuntamente le modalità di cura, di riuso e di gestione dei beni precedentemente individuati, stabilendo le azioni in capo a ciascun soggetto firmatario nonché le responsabilità connesse. Anche in questo caso, sono previste apposite forme di sostegno da parte pubblica, nei termini di benefici fiscali, oneri formativi e fornitura gratuita di beni. Accanto al patto, viene altresì prevista l'adozione di un apposito Certificato, con lo scopo di valorizzare la partecipazione all'azione degli specifici cittadini coinvolti, segnalando gli estremi delle persone che assumono l'impegno di realizzare le singole azioni di cura dei beni comuni (in un'ottica di spendibilità esterna, nel proprio *curriculum vitae*).

Molto simili sono poi gli ambiti di intervento dei suddetti patti, trattandosi per l'appunto di beni comuni nelle loro molteplici sfaccettature (sia materiali sia immateriali, sovente tra loro intrecciate come nell'ambito della rigenerazione di immobili dismessi). Anche qui, come nel caso italiano, l'individuazione di tali beni fa seguito a una ricca e perdurante elaborazione dottrinale, nella fattispecie incentrata sulla nozione dei *commons*, sui quali si è detto in precedenza³⁴². Centrale, nella nozione riportata, è soprattutto l'idea di beneficio alla collettività arrecato dalla riqualificazione di tali beni. In concreto, si tratta di beni che devono essere unicamente di proprietà comunale, e non anche di beni privati ad uso pubblico, come avviene in Italia.

Non mancano, tuttavia, alcune differenze anche marcate, rispetto alla disciplina italiana. In particolare, distinta è la platea dei soggetti legittimati attivi nella disciplina pattizia, giacché il regolamento dispone che solo i cittadini singoli o riuniti in gruppi informali possano presentare proposte e stipulare i suddetti patti, precludendo la medesima possibilità alle associazioni. Tale scelta radicale si giustifica a fronte della disponibilità, in capo alle realtà associative, di strumenti ulteriori preesistenti, altrettanto efficaci per perseguire interessi di carattere generale. In sostanza, si è inteso fare dei patti di cooperazione un canale di coinvolgimento rivolto unicamente a quei soggetti che, altrimenti, non avrebbero trovato alcuno sbocco alternativo, se non in percorsi partecipativi che tuttavia, non implicano un intervento diretto dei privati nella realizzazione ed esecuzione delle decisioni adottate (non assimilabili, pertanto) agli istituti di amministrazione condivisa. Viceversa, si è ritenuto con ciò di scongiurare il rischio, invero riscontrato nella disamina dei patti di collaborazione italiani, che l'amministrazione comunale possa essere talvolta indotta a privilegiare le proposte

³⁴² V. *supra*, p. 126.

avanzate dalle realtà associative, in quanto interlocutori consolidati e per questo considerati maggiormente affidabili, laddove, il portato più innovativo del modello in esame verte proprio sull'autonoma iniziativa dei singoli individui e dei gruppi informali.

CAPITOLO 4

IL RAFFRONTO CON LE ALTRE FORME DI COINVOLGIMENTO DEI PRIVATI

SOMMARIO: 4.1 La partecipazione dei privati negli altri modelli amministrativi. 4.1.1 I diritti di partecipazione negli schemi dell'amministrazione tradizionale. 4.1.2 Le ipotesi di amministrazione consensuale. 4.1.3 L'amministrazione secondo diritto privato. 4.2 Il coinvolgimento dei privati nella formulazione delle politiche pubbliche. 4.2.1 Gli strumenti di partecipazione nelle attività pianificatorie territoriali. 4.2.2 I principali strumenti della democrazia partecipativa. 4.3 Le forme ulteriori di partecipazione negli altri ordinamenti europei.

4.1 La partecipazione dei privati negli altri modelli amministrativi

4.1.1 I diritti di partecipazione negli schemi dell'amministrazione tradizionale

Completato l'inquadramento dell'amministrazione condivisa, risulta opportuno raffrontare a esso gli altri principali modelli amministrativi presenti nell'ordinamento giuridico nazionale, al fine di valorizzare ulteriormente gli aspetti peculiari che caratterizzano l'azione sussidiaria, nonché di coglierne appieno il portato evolutivo, alla luce dei cambiamenti sistemici che hanno condotto a un graduale superamento del monopolio della funzione amministrativa in capo ai soggetti pubblici.

Sviluppando tale raffronto secondo un ordine di coinvolgimento crescente dei privati, occorre anzitutto richiamare i diritti di partecipazione accordati ai privati nell'ambito del procedimento amministrativo. Essi, introdotti con la legge n. 241 del 1990 e parzialmente novellati nel trentennio successivo, riflettono l'esigenza di assicurare un maggiore ruolo ai destinatari dell'azione amministrativa, con la duplice finalità di arricchire l'istruttoria tramite i contributi apportati dai privati (offrendo, al responsabile del procedimento, ulteriori elementi di cui altrimenti non potrebbe disporre)

e di deflazionare il contenzioso (ove tali elementi concorrano a determinare la decisione finale sul provvedimento, nonché ad anticiparne il contenuto ai destinatari)³⁴³.

Le norme inerenti sono accluse nell'apposito capo III del codice sul procedimento amministrativo. Giova, in particolare, richiamare gli articoli 9 e 10. Il primo disciplina la facoltà di intervento, riconosciuta ai soggetti cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento (con un'importante apertura ai portatori non solo di interessi privati, ma anche di interessi diffusi, purché "costituiti in associazioni e comitati"). Il secondo, invece, esplicita gli specifici diritti dei partecipanti (segnatamente, da un lato l'accesso procedimentale, dall'altro la facoltà di presentare memorie scritte e documenti, obbligando l'amministrazione a esaminarli ove attinenti all'oggetto del procedimento).

Tali previsioni si applicano alla generalità dei procedimenti amministrativi, ad eccezione delle specifiche ipotesi di esclusione stabilite dall'articolo 13 (ossia, negli atti normativi e amministrativi generali, negli atti di pianificazione e programmazione, nonché nei procedimenti tributari), e possono essere lette in combinato disposto con le ulteriori disposizioni del medesimo capo (in particolare, sulla comunicazione di avvio del procedimento, sul preavviso di rigetto, sugli accordi e sulla predeterminazione dei criteri cui attenersi per l'attribuzione di vantaggi economici), con la disciplina in merito alla partecipazione dei privati alla conferenza dei servizi (ai sensi dell'articolo 14 ter), nonché con la fattispecie dell'accesso documentale (di cui al capo V).

A ben vedere, il riconoscimento di un maggiore ruolo ai privati nell'ambito dell'istruttoria procedimentale non scalfisce minimamente l'assetto tipico del modello amministrativo tradizionale³⁴⁴. Esso è contraddistinto dal binomio amministrazione-amministrati, dove la prima è l'unica parte attiva del rapporto, chiamata a esercitare in via esclusiva i poteri insiti nella funzione istituzionale a essa demandata, laddove i secondi figurano inevitabilmente in una posizione subordinata, quali portatori di interessi individuali da tutelare e affermare, in chiave oppositiva o pretensiva a seconda della natura del provvedimento. Inoltre, il riferimento al principio di legalità assume un ruolo assai pervasivo, configurando la principale fonte di regole cui le amministrazioni sono tenute a ottemperare, tanto nel perseguimento degli specifici fini istituzionali (stabiliti dalla stessa fonte normativa) quanto nella condotta da assumere concretamente nel proprio operato.

³⁴³ In relazione all'impatto degli istituti di partecipazione sul consolidato assetto del diritto amministrativo tradizionale, giova richiamare la riflessione sviluppata attorno alla questione del c.d. «problema amministrativo» in F. LEDDA, *Problema amministrativo e partecipazione al procedimento*, in *Dir. amm.*, 1993, pp. 133 ss., nel più ampio contesto della crisi del modello amministrativo tradizionale.

³⁴⁴ Cfr. V. CERULLI IRELLI, *L'amministrazione condivisa nel sistema del diritto amministrativo*, in G. ARENA, M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, op. cit., p. 22.

Con ciò, non si intende affatto ridimensionare la portata innovativa delle suddette norme, le quali, per la prima volta, delineano un apporto dei privati all'azione amministrativa in termini propositivi, e non meramente dicotomici. Essi, infatti, interagendo con l'amministrazione procedente già nel corso del procedimento, da un lato adducono un apporto, di carattere informativo o documentale, assai prezioso per la completezza dell'istruttoria, dall'altro acquisiscono, a loro volta, tutti gli elementi opportuni per avere contezza della propria posizione, attraverso l'accesso procedimentale³⁴⁵.

Nondimeno, a segnare una netta distinzione rispetto al modello dell'amministrazione condivisa, concorrono numerosi elementi. In primis, la partecipazione procedimentale dei privati risulta essere solo eventuale, ben potendo il provvedimento essere adottato anche in sua assenza; né tantomeno la sua presenza incide sulla natura autoritativa dell'azione amministrativa (stante il monopolio sull'esercizio del potere in capo alla pubblica amministrazione coinvolta) e sul carattere prettamente unilaterale della decisione assunta da parte dell'amministrazione pubblica. Inoltre, alla base del coinvolgimento dei privati vi è l'esigenza non tanto di vedere affermato un interesse di carattere generale, quanto semmai di soddisfare un interesse prettamente individuale, legittimo ancorché non afferente al benessere della collettività nel suo complesso.

Una significativa eccezione al riguardo è rappresentata dalla previsione della facoltà di intervenire nel procedimento amministrativo riconosciuta, dall'articolo 9, alle associazioni e ai comitati che siano portatori di interessi diffusi, sulla cui declinazione si rimanda a quanto già rilevato relativamente alla posizione giuridica dei privati proponenti, nell'ambito dell'amministrazione condivisa³⁴⁶. Proprio questa norma, per certi versi, rappresenta il primo autentico squarcio rispetto al paradigma bipolare tradizionale, prevedendo una fattispecie di attivazione dei soggetti privati con una ratio distinta dal perseguimento di scopi egoistici, seppur circoscritta entro i criteri procedurali fissati sia dalla norma (che restringe la legittimazione soggettiva alle sole associazioni e comitati) sia dalla giurisprudenza (che individua precisi requisiti di rappresentatività in capo ai suddetti soggetti associati).

È altresì riconducibile al modello amministrativo tradizionale la fattispecie dell'amministrazione per prestazioni, relativa all'erogazione di servizi pubblici nell'interesse della collettività. In questo caso, l'amministrazione prende in carico dei bisogni della cittadinanza (in coerenza con i propri scopi istituzionali), soddisfacendoli o in via diretta, tramite l'erogazione di servizi e risorse, o in via indiretta, tramite soggetti abilitati all'uso selezionati. Accanto al principio di legalità quale riferimento fondamentale, altrettanto essenziale è qui il richiamo al principio di imparzialità, che deve

³⁴⁵ Con riferimento alla connessione tra amministrazione condivisa e partecipazione procedimentale, si veda in particolare E. FREDIANI, *La co-progettazione tra Pubblica Amministrazione ed enti del Terzo settore: un istituto innovativo dall'andamento carsico*, in *Dir. amm.*, 2025.

³⁴⁶ V. *supra*, p. 135.

costantemente informare l'azione amministrativa nel garantire parità di trattamento tra tutti gli amministrati.

La posizione del privato è qualificabile come quella del beneficiario dell'attività svolta dalle amministrazioni, come utente o, in termini manageriali, «cliente esterno». I requisiti qualitativi delle prestazioni rese, direttamente o indirettamente, sono sanciti dalle specifiche carte dei servizi, le quali hanno valore vincolante; qualora si riscontri una violazione dei livelli e degli standard di qualità ivi definiti, il d.lgs. n. 198 del 2009 disciplina un apposito ricorso dinanzi al giudice amministrativo, volto non tanto a ottenere una tutela risarcitoria, bensì ad assicurare l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari dei servizi, attraverso una pronuncia che ripristini la corretta erogazione del servizio pubblico. Tale azione è esercitabile non solo da parte del singolo soggetto interessato (titolare di «interessi giuridicamente rilevanti e omogenei per una pluralità di utenti e consumatori»), ma anche da associazioni e comitati, similmente alle azioni di classe a tutela di diritti individuali omogenei, di cui all'articolo 840 bis del codice di procedura civile (le quali, a loro volta, risultano azionabili anche da parte di associazioni e organizzazioni senza scopo di lucro)³⁴⁷. Non mancano, inoltre, canali di confronto con la cittadinanza, attivabili dai soggetti erogatori per una maggiore condivisione delle informazioni e per acquisire un contributo propositivo, onde migliorare la qualità del servizio stesso.

Anche in questo caso, tuttavia, emergono notevoli differenze rispetto ai canoni che caratterizzano l'amministrazione condivisa. Il ruolo del privato, infatti, resta inevitabilmente confinato entro una posizione passiva rispetto all'agire amministrativo, al netto degli istituti di intervento previsti, mantenendo dunque inalterato il carattere unilaterale del rapporto con il soggetto pubblico. Egli, inoltre, in quanto portatore di bisogni individuali, interviene eminentemente per affermare un proprio diritto³⁴⁸, il quale afferisce alla citata categoria degli interessi omogenei (afferenti a situazioni giuridiche individuali ma comuni a una pluralità di soggetti) e, semmai, potrà implicare l'eventuale coinvolgimento di soggetti collettivi; ciò non toglie che l'azione dei privati sia mossa essenzialmente dal perseguimento di un beneficio individuale, piuttosto che da un'esigenza di carattere generale cui corrisponda un beneficio per tutta la collettività.

4.1.2 Le ipotesi di amministrazione consensuale

³⁴⁷ Cfr. M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, Il Mulino, 2019, pp. 153-154.

³⁴⁸ In questo senso, v. F. GIGLIONI, *Forme e strumenti dell'amministrazione condivisa*, in G. ARENA, M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, op. cit., p. 70.

Un diverso modello con cui raffrontare l'amministrazione condivisa è riscontrabile nelle fattispecie proprie dell'amministrazione consensuale. Essa, come suggerisce il termine stesso, è caratterizzata principalmente da una previa condivisione tra amministratori e amministrati, solitamente sancita da un atto di tipo convenzionale, a cui fa seguito il vero e proprio atto amministrativo quale provvedimento finale. Tale consenso può riguardare alcuni aspetti puntuali del procedimento, ovvero l'intero contenuto dell'atto che l'amministrazione intende adottare.

Tra gli istituti afferenti al suddetto modello, si annoverano anzitutto gli accordi amministrativi di cui all'articolo 11 della legge n. 241 del 1990. Essi, facendo seguito alle osservazioni e proposte avanzate ai sensi dell'articolo 10, possono riguardare il contenuto discrezionale del provvedimento (nell'ipotesi degli accordi integrativi), ovvero sostituire interamente il provvedimento stesso (trattandosi, in questo caso, di accordi sostitutivi). Prima di procedere alla stipulazione, è richiesta altresì una previa determinazione da parte dell'organo titolato ad adottare il provvedimento finale.

Un ambito dove l'amministrazione consensuale trova ampia applicazione è senz'altro quello dell'urbanistica. In questo settore, in particolare, giova menzionare gli accordi di pianificazione (con cui si consente la partecipazione dei privati alla pianificazione urbanistica e territoriale), gli accordi di programma (relativi, in tal caso, al coordinamento per interventi su aree specifiche), gli accordi in materia espropriativa (con cui i privati acconsentono a una cessione volontaria di aree destinate a interventi per fini espropriativi) e le convenzioni di lottizzazione ex articolo 28 della legge n. 1150 del 1942 (con cui un privato proprietario avanza una proposta di lottizzazione, l'amministrazione competente la esamina, confrontandola con gli strumenti pianificatori urbanistici e territoriali, per poi concludere un'apposita convenzione che accede a un atto amministrativo pianificatorio).

Dall'analisi del modello in questione, emergono alcuni elementi di affinità con l'amministrazione condivisa. In primo luogo, la qualificazione giuridica degli atti convenzionali, variamente denominati a seconda dello specifico istituto, è ora pacificamente individuata dalla giurisprudenza amministrativa in senso pubblicistico. In particolare, le varie fattispecie con cui si declina l'amministrazione consensuale (su tutte, specialmente le convenzioni di lottizzazione) sono ricondotte al *genus* degli accordi ex articolo 11, quale disciplina generale applicabile per tutte le forme di esercizio consensuale del potere³⁴⁹. La medesima conclusione, si noti, è accolta dalla dottrina maggioritaria anche con

³⁴⁹ In questo senso, in particolare, Cons. St., sez. II, 31 agosto 2020, n. 5318. L'espressa autorizzazione all'esercizio consensuale del potere, da parte del legislatore, nelle specifiche norme settoriali, concorre a configurare un'eccezione rispetto alle ipotesi di esclusione della disciplina sulla partecipazione procedimentale (cui viene ricondotta anche la normativa sugli accordi) di cui all'articolo 13.

riferimento al principale istituto dell'amministrazione condivisa, vale a dire i patti di collaborazione, i quali, appunto, sono ricondotti *lato sensu* alla fattispecie degli accordi amministrativi (pur con le rilevanti specificità rilevate in precedenza)³⁵⁰.

A loro volta, agli accordi amministrativi ex articolo 11 è riconosciuta appieno, dalla dottrina prevalente e dalla recente giurisprudenza unanime, la natura pubblicistica, valorizzando il fatto che l'amministrazione concluda il suddetto accordo con i privati nell'ambito dell'esercizio di un potere amministrativamente funzionalizzato; la stessa scelta di stipulare l'accordo, del resto, scaturisce da una decisione di carattere amministrativo ed è preordinata al perseguimento di un interesse pubblico (segnatamente, quello di garantire un più efficace perseguimento dei propri fini istituzionali, giovandosi a tal fine di un maggiore coinvolgimento della controparte privata)³⁵¹.

Analizzando i punti di maggiore contatto con l'amministrazione condivisa, il modello consensuale supera, per la prima volta in maniera esplicita, l'unilateralità che contraddistingue, nell'amministrazione tradizionale, la decisione finale assunta. Se, infatti, usualmente l'atto conclusivo del procedimento scaturisce da una scelta univoca del soggetto pubblico procedente, prescindendo dalla posizione del privato, viceversa nell'amministrazione consensuale il rapporto tra le parti acquista un connotato di bilateralità, che si riverbera nella decisione conclusiva, frutto di una previa condivisione e non più imposta dagli uni agli altri. Si tratta, evidentemente, di un notevole passo avanti verso un ripensamento del ruolo dei privati nell'attività procedimentale, non limitandosi più (come per i diritti di partecipazione sopra descritti) alla sola fase istruttoria, ma incidendo altresì sulla forma e sul contenuto del provvedimento finale.

Nondimeno, dall'analisi emergono altresì alcuni aspetti di significativa differenziazione rispetto al modello collaborativo. Anzitutto, l'acquisizione del consenso del destinatario del provvedimento non rappresenta affatto un passaggio obbligato da parte delle amministrazioni pubbliche, ben potendo esse adottare i provvedimenti di propria competenza anche in assenza di accordo; d'altra parte, l'attività amministrativa sottesa conserva appieno i tratti dell'autoritatività. È dunque possibile, in questi casi, parlare di consenso (meramente) eventuale, ai fini dell'assunzione della decisione finale. Al contrario, come si è visto, nelle ipotesi riconducibili all'amministrazione condivisa il consenso da un lato si

³⁵⁰ V. *supra*, p. 82.

³⁵¹ In questo senso, giova richiamare la sentenza della Corte costituzionale 15 luglio 2016, n. 179 e, da ultimo, Cass. Civ., sezioni unite, ordinanza n. 27768 del 4 dicembre 2020. In particolare, a sostegno della tesi pubblicistica vengono rilevati numerosi argomenti, tra cui il nesso logico tra l'accordo e l'atto amministrativo che si intende sostituire, il rinvio ai soli principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti (e non alla normativa codicistica *ex se*), la necessità di apposita motivazione come per i provvedimenti, nonché la previsione di un potere di recesso per motivi di pubblico interesse che presenta analogie con la disciplina sulla revoca ex articolo 21 quinquies. Cfr. R. GAROFOLI, *Compendio di diritto amministrativo*, op. cit., pp. 645-646.

connota come (strettamente) necessario, senza il quale insomma non potrebbe sussistere alcuna decisione amministrativa nel merito; dall'altro, esso assume una valenza ulteriore, rappresentando un elemento costitutivo delle rispettive fattispecie e acquisendo valore di per sé, nella costituzione di un rapporto di collaborazione tra i soggetti pubblici e quelli privati.

Parimenti, se il rapporto collaborativo si connota come tale nel momento in cui i privati perseguono finalità di interesse generale, nell'amministrazione consensuale essi mantengono, come fulcro del proprio agire, la tutela di interessi eminentemente individuali, che si intersecano con l'interesse pubblico perseguito dall'amministrazione procedente nel momento in cui si conclude l'accordo. Ciò, in ultima istanza, corrobora ulteriormente la dinamica dicotomica tra i soggetti in gioco, mitigandone soltanto le modalità con cui si estrinseca, nel momento in cui si giustappone (in via eventuale) all'unilateralità del provvedimento la bilateralità dell'accordo.

4.1.3 L'amministrazione secondo diritto privato

Se nei modelli amministrativi esaminati finora è pacifica la natura pubblicistica e autoritativa dell'attività svolta, del tutto diverso è invece l'inquadramento delle fattispecie afferenti all'amministrazione secondo diritto privato. Come si desume dalla denominazione, in questo caso è infatti la normativa civilistica a essere applicata ad ampio spettro, con un conseguente mutamento radicale delle modalità di interazione e dei rapporti intercorrenti tra la parte pubblica e quella privata. Nondimeno, la tipologia peculiare delle attività svolte dalla pubblica amministrazione, le quali implicano il perseguimento di un fine istituzionale specificamente attribuito dalla legge, impone una serie di deroghe ed eccezioni rilevanti alla disciplina privatistica ordinaria.

Ciò ben si evince, anzitutto, dalla disposizione di cui al citato articolo 1, comma 1 bis della legge n. 241 del 1990, in base alla quale "la pubblica amministrazione, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato salvo che la legge disponga diversamente". Al riguardo, la giurisprudenza amministrativa riconosce alle amministrazioni una capacità generale di diritto privato (mentre per la tesi dottrinale tradizionale quest'ultima necessiterebbe di espressa previsione normativa); tuttavia, nell'esercizio di tale capacità, la P.A. risulta tenuta al perseguimento del pubblico interesse che la legge rimette alla sua cura, sì da mutare (talvolta anche sensibilmente, come per la materia contrattualistica) l'attuazione del modello comune di diritto privato³⁵².

³⁵² In questo senso, cfr. R. GAROFOLI, *Compendio di diritto amministrativo*, op. cit., pp. 309-310.

Proprio la disciplina degli appalti pone in maggiore le peculiarità rispetto alla normativa codicistica: rispetto all'ordinaria autonomia negoziale delle parti, che si traduce in una generale libertà delle forme e nella facoltà di scegliere liberamente la parte con cui contrarre, in materia di contratti pubblici è prescritto un particolare iter procedimentale, presidiato da un complesso di norme racchiuse nell'omonimo codice e riassunto nella formula delle c.d. procedure a evidenza pubblica³⁵³. In particolare, il procedimento di formazione del contratto, che culmina con la scelta del contraente, si traduce nell'adozione di un atto di aggiudicazione avente natura prettamente amministrativa (analogamente all'ordinamento giuridico francese e contrariamente a quanto accade nella disciplina tedesca, dove invece anche la fase formativa prevede il ricorso al diritto privato³⁵⁴). Se ciò attiene alla fase c.d. pubblicistica, anche la stipulazione del contratto vero e proprio e la successiva fase di esecuzione si contraddistinguono per la previsione di norme speciali rispetto alla disciplina privatistica (a partire dalle tempistiche dettate e dalle eccezioni in materia di risoluzione).

È possibile, a sua volta, collocare la normativa esaminata entro il più ampio contesto dell'amministrazione di regolazione, la quale si colloca in posizione neutrale rispetto alla generalità degli attori privati, vigilando affinché le dinamiche concorrenziali del mercato trovino piena estrinsecazione e, di conseguenza, i bisogni della collettività vengano soddisfatti nel migliore dei modi (ossia, alle condizioni economicamente più vantaggiose e secondo i più adeguati livelli qualitativi). In questo caso, il richiamo al principio di legalità si traduce nell'applicazione di regole tecniche e settoriali assai puntuali, affiancandosi al principio di imparzialità e parità di trattamento tra le parti in gioco, nonché al principio di buon andamento che informa l'operato dell'amministrazione (nei termini dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità cui va improntata l'azione amministrativa).

Comparando il modello amministrativo improntato secondo gli schemi privatistici con quello dell'amministrazione condivisa, emergono alcuni aspetti di rilevante affinità. Anzitutto, analogamente al modello basato sul consenso, la bilateralità nel rapporto tra la parte pubblica e quella privata risulta un elemento oramai consolidato, essendo ricondotte le azioni adottabili in via unilaterale dall'amministrazione ad ambiti ben delimitati (oltre che con margini più ridotti di discrezionalità, stante la peculiare declinazione del principio di legalità di cui si è detto poc'anzi). Allo stesso tempo, viene meno, come esplicitato dalla citata norma di cui al codice del procedimento

³⁵³ Tale definizione viene coniata per la prima volta da Massimo Severo Giannini, per indicare le procedure di gara finalizzate alla scelta del contraente da parte delle PP.AA., nel rispetto delle regole pubblicistiche e delle norme che regolamentano il corretto esercizio del potere pubblico; cfr. M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 787 ss.

³⁵⁴ Cfr. V. CERULLI IRELLI, *L'amministrazione condivisa nel sistema del diritto amministrativo*, in G. ARENA, M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, op. cit., p. 24.

amministrativo, il carattere autoritativo che contraddistingue (tradizionalmente) l'attività delle pubbliche amministrazioni, se non per alcuni specifici frangenti all'interno del più complessivo iter procedimentale. Più in generale, il ruolo dei privati assume maggiore rilevanza, contribuendo dunque a superare la rigida alterità che caratterizza il modello tradizionale.

Nondimeno, restano alcuni elementi di distinzione piuttosto netta. In primo luogo, infatti, la natura degli atti conclusivi dell'iter decisorio è di carattere privatistico, ancorché scaturente da discipline speciali. Viceversa, gli atti pattizi o convenzionali adottati nell'ambito dell'amministrazione condivisa sono oramai ricondotti in via prevalente alla disciplina pubblicistica (seppur con vari distinguo, come si è visto in precedenza³⁵⁵). In secondo luogo, la posizione assunta dai privati risponde generalmente all'esigenza di tutelare e affermare bisogni di carattere personale di cui sono portatori. Essi, dunque, nell'interagire con i soggetti pubblici, perseguono un interesse strettamente individuale, ancorché legittimo, che solo incidentalmente può coincidere con l'interesse generale della collettività (a differenza di quanto accade nell'amministrazione condivisa, dove semmai vale l'esatto contrario, essendo proprio l'interesse generale a muovere l'attivazione dei privati).

4.2 Il coinvolgimento dei privati nella formulazione delle politiche pubbliche

4.2.1 Gli strumenti di partecipazione nelle attività pianificatorie territoriali

Richiamate le diverse modalità con cui si estrinseca la partecipazione dei soggetti privati nei modelli amministrativi diversi dall'amministrazione condivisa, merita ora un'apposita disamina il confronto di quest'ultima con le ulteriori forme di coinvolgimento civico, avendo come riferimento il processo di formulazione delle decisioni assunte dai soggetti pubblici. Si tratta, a ben vedere, di un campo solo in parte afferente al diritto amministrativo (come nel caso delle attività pianificatorie), essendo esso, per il resto, in larga parte riconducibile all'analisi delle politiche pubbliche.

Per quanto concerne, in particolare, l'apporto dei privati nel complesso ambito dei procedimenti di pianificazione, occorre in premessa distinguere i casi in cui l'intervento è mosso da scopi di interesse generale (che rappresentano l'oggetto precipuo della trattazione) dalle diverse ipotesi in cui i privati intervengono nel perseguimento di un interesse individuale, tipici della pianificazione urbanistica (sia

³⁵⁵ V. *supra*, pp. 78-79.

al livello del Piano Regolatore Generale, con strumenti quali la perequazione urbanistica e i programmi integrati di intervento, sia nella fase attuativa, con appositi piani di attuazione che includono le già citate convenzioni di lottizzazione).

Soffermando l'analisi sulla prima fattispecie, si ravvisano molteplici modalità con cui i cittadini possono concorrere al processo pianificatorio, apportando un contributo a beneficio dell'intera collettività. Un primo esempio concreto in questo senso è riscontrabile con riferimento alla pianificazione strategica triennale, riconosciuta tra le funzioni fondamentali in capo alle Città metropolitane ai sensi dell'articolo 1, comma 44, lettera a) della legge n. 56 del 2014. Tale atto risponde anzitutto alla finalità istituzionale generale di curare lo sviluppo strategico del territorio metropolitano, ascritta alle Città metropolitane quali enti di area vasta dall'articolo 1, comma 2 della medesima legge. Esso, nello specifico, assume un ruolo "di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei Comuni e delle unioni di Comuni compresi nel predetto territorio, anche in relazione all'esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle Regioni, nel rispetto delle leggi delle Regioni nelle materie di loro competenza". Pertanto, la pianificazione strategica riveste una posizione essenziale nel quadro complessivo degli strumenti pianificatori, tanto a livello metropolitano (rispetto al piano territoriale) quanto a livello comunale (in relazione alla pianificazione urbanistica, a quella di carattere ambientale ovvero inerente alla mobilità)³⁵⁶.

Ciascuna delle Città metropolitane disciplina, all'interno del proprio statuto, l'iter per la predisposizione del suddetto piano. Orbene, senza entrare nelle specifiche previsioni di volta in volta adottate, un tratto condiviso è rappresentato proprio dal richiamo, sia nella fase di adozione che nella successiva revisione, al principio di trasparenza e a metodi di carattere partecipativo³⁵⁷. Il coinvolgimento civico, a seconda delle modalità e della fase in cui si verifica, potrà essere aperto indistintamente a tutti gli interessati (ivi compresi singoli e gruppi informali), ovvero limitato alle sole realtà associative e agli *stakeholders* tradizionali.

Quanto alle diverse fasi del processo di pianificazione strategica, alcune di esse risultano maggiormente predisposte alla previsione di un confronto aperto alla cittadinanza: si tratta specialmente dell'analisi iniziale di contesto (ove sovente si prevedono momenti di ascolto sul territorio, per l'individuazione dei punti di forza e di debolezza su cui fare leva), nonché della complessa istruttoria che precede l'adozione del piano definitivo (nella quale l'apporto dei privati assume un peso rilevante, per calibrare le linee di indirizzo impartite dall'ente). Un margine ulteriore

³⁵⁶ Cfr. F. D'ASCANIO, *Pianificazione strategica e strutturale. Verso un nuovo piano*, Roma, Gangemi ed., 2016, p. 21.

³⁵⁷ In questo senso, si veda in particolare l'articolo 12, comma 2 dello statuto della Città metropolitana di Bologna.

di coinvolgimento ricorre altresì nel monitoraggio degli interventi di attuazione, ove talvolta si prevede la raccolta periodica di *feedback* da parte dei medesimi partecipanti alle precedenti fasi.

Con riferimento, invece, alle modalità di implementazione della partecipazione, tra gli strumenti invalsi si menzionano le forme di consultazione pubblica (a più ampio spettro, come seminari e *workshop*), le piattaforme online (per la condivisione di informazioni e per raggiungere platee ancora più vaste), i tavoli tematici (maggiormente concentrati, come per i *focus group*), nonché i c.d. *advisory board* (ossia, tavoli composti dai rappresentanti delle università, delle associazioni di categoria e dei principali attori economici, cui viene richiesto un supporto tecnico qualificato).

Altri esempi di intervento civico in ambito pianificatorio sono ravvisabili, da un lato, nella pianificazione territoriale, sia a livello di area vasta che nell'attività regolatoria comunale, dall'altro, in relazione ad alcune fattispecie settoriali, specialmente di carattere ambientale e sulla mobilità sostenibile. In occasione delle rispettive fasi istruttorie, le amministrazioni locali possono fare leva in primis sulle associazioni e i comitati più radicati nel territorio, senza con ciò precludere la partecipazione di singoli individui interessati. In questo caso, la prospettiva del coinvolgimento assume un connotato biunivoco, ossia rileva sia nell'ottica amministrazione-cittadini, dove la prima condivide con i secondi le linee di indirizzo adottate e li informa sulle principali direttrici della propria azione, sia nell'ottica cittadini-amministrazione, dove i primi restituiscono un *feedback* alla seconda, con osservazioni e proposte, sulla base delle quali l'amministrazione ricalibra adeguatamente le proprie valutazioni, dandone atto al momento dell'adozione del piano finale (dove non mancherà un richiamo agli spunti non accolti, motivandone debitamente le ragioni).

Raffrontando le fattispecie di partecipazione in ambito pianificatorio con il modello dell'amministrazione condivisa, è possibile ricondurre ambedue le ipotesi, almeno in senso lato, al campo disciplinare del diritto amministrativo, giacché anche nel primo caso il coinvolgimento civico confluisce in una più complessiva attività procedimentale, concorrendo ad arricchire l'istruttoria, cui fanno seguito atti di natura pianificatoria e programmatica. Nondimeno, le decisioni finali adottate hanno una portata generale ben più estesa di quella propria degli atti pattizi o delle convenzioni di co-progettazione, giacché esse implicano la definizione di una *policy* di ampio respiro. Di talché, gli specifici strumenti azionati attingono sovente dal ricco repertorio della formulazione di politiche pubbliche, come per l'analisi di contesto, il ricorso a *focus group* e ai tavoli tematici.

Ulteriori elementi di affinità sono rinvenibili nell'estensione della platea dei partecipanti, potendo includere i singoli cittadini e le aggregazioni informali ai gruppi di lavoro, nonché nella ratio di fondo di ricercare nuovi canali di legittimazione dell'azione delle istituzioni pubbliche, attraverso un

coinvolgimento maggiore della popolazione in tutte le fasi del processo decisionale. Si sottolinea altresì il ruolo centrale delle autonomie locali, quali contesto di elezione per l'implementazione di tutte le principali forme con cui si manifesta la partecipazione civica.

Ciò che, invece, differenzia le fattispecie poste a raffronto è la preordinazione della partecipazione, nell'ambito della pianificazione strategica e degli altri esempi considerati, a forgiare una decisione che, nondimeno, resta unicamente in capo alle amministrazioni procedenti. A differenza dell'amministrazione condivisa, infatti, la decisione finale non si traduce in schemi di carattere pattizio o convenzionale, bensì in atti pianificatori di portata generale la cui piena responsabilità spetta all'ente di volta in volta competente. Parimenti, la successiva implementazione delle previsioni contenute nei singoli piani non prevede un previo coinvolgimento dei privati, trattandosi perlopiù di interventi di competenza dei medesimi soggetti pubblici; in taluni casi, anche i privati possono essere implicati, ma secondo logiche ben distinte da quelle proprie dell'amministrazione condivisa (basti pensare alla realizzazione diretta di opere a scomuto degli oneri di urbanizzazione).

4.2.2 I principali strumenti della democrazia partecipativa

Oltre alle forme di partecipazione afferenti all'attività pianificatoria, sussiste una molteplicità di strumenti con cui si sostanzia il coinvolgimento dei privati nella gestione di aspetti di interesse generale. In questi ulteriori casi, tuttavia, a essere implicata non è tanto l'azione amministrativa, quanto piuttosto l'individuazione e la formulazione delle politiche pubbliche che il decisore politico intende perseguire. Facendo riferimento alle categorie tipiche dell'analisi delle politiche pubbliche, l'apporto dei privati risulta preordinato a influenzare fattivamente la definizione di priorità di intervento, nell'ambito dei percorsi di *agenda setting*, nonché il percorso di adozione delle suddette decisioni, solitamente di portata generale, da parte dei soggetti titolari del potere politico, nel più complesso processo inquadrabile sotto la definizione di *decision-making*.

In particolare, gli istituti in questione concorrono a delineare un macro-modello, quello di democrazia partecipativa, caratterizzato da un caposaldo essenziale, ossia il coinvolgimento attivo dei cittadini nelle decisioni politiche e amministrative, rendendo questi ultimi pienamente partecipi nella gestione della cosa pubblica e non limitandone l'apporto alla mera partecipazione elettorale. Tale modello si pone in alternativa rispetto agli schemi tradizionali della democrazia rappresentativa (caratterizzati da un apporto mediato dei cittadini al processo decisionale, per il tramite dei rappresentanti da essi stessi selezionati, nonché con un ruolo chiave ascritto ai c.d. corpi intermedi quali partiti e sindacati),

senza tuttavia giustapporsi alle forme di democrazia diretta (esemplificate dalle consultazioni referendarie e dalle proposte legislative di iniziativa popolare)³⁵⁸.

Assumendo latamente tale accezione di democrazia partecipativa, essa mostra degli elementi di forte contatto con l'amministrazione condivisa, se si considera a tutto tondo l'apporto partecipativo tanto nella fase decisionale, quanto in quella esecutiva. Analogamente a quest'ultima, gli strumenti partecipativi in esame mirano a promuovere una *governance* collaborativa, assicurando al contempo una maggiore trasparenza nello svolgimento di attività rispondenti a un interesse generale, secondo il concetto di *accountability*. Comune è altresì la dimensione elettiva degli istituti implicati, vale a dire l'ambito degli enti locali, il quale, come si è riscontrato in precedenza, rappresenta il contesto dove la dinamica partecipativa può trovare la massima espressione e avere maggiore efficacia sostanziale, anche in virtù della prossimità dei cittadini alle questioni di rilevanza pubblica oggetto di intervento da parte degli enti medesimi³⁵⁹.

Nondimeno, la maggior parte dei processi partecipativi in valsi, nel contesto della formulazione delle politiche pubbliche, presenta alcune differenze strutturali rispetto all'amministrazione condivisa. Quest'ultima, infatti, è caratterizzata, da un lato, dalla co-decisione su un'azione da perseguire rispondente a un interesse generale; dall'altro, dalla successiva implementazione della stessa direttamente da parte dei medesimi privati proponenti. Viceversa, nelle fattispecie partecipative considerate, l'apporto collaborativo incide solitamente, ancorché in misura dirimente, su una decisione la cui titolarità resta pienamente in capo al soggetto pubblico; il decisore, inoltre, ben potrebbe discostarsi dalle proposte dei privati a fronte di una congrua ragione di interesse pubblico, la quale del resto non sarebbe nemmeno sindacabile ove riferita a un atto politico; ancora, una volta assunta la decisione, la fase esecutiva resta, solitamente, in capo all'apparato amministrativo, con un ruolo di monitoraggio da parte dei cittadini³⁶⁰. Da ultimo, si sottolinea il carattere concreto e specifico che denota la portata degli istituti dell'amministrazione condivisa, collocandosi appieno nell'alveo delle attività amministrative, a differenza della qualifica generale e astratta tipica delle scelte di natura prettamente politica, quali sono in larga parte quelle cui afferiscono i citati strumenti partecipativi.

Come si dettaglierà meglio nel prosieguo, all'interno dell'ampia definizione di democrazia partecipativa, è semmai possibile ricollegare l'amministrazione condivisa alla nozione di democrazia deliberativa, quale categoria teorica e concettuale più dettagliata rispetto alla prima. In particolare, a qualificarne la specialità è proprio il carattere deliberante del coinvolgimento civico, ossia la

³⁵⁸ In questo senso, v. D. SICLARI, *La democrazia partecipativa nell'ordinamento comunitario: sviluppi attuali e prospettive*, in *Astrid Rivista Online*, 2009, reperibile al link [Microsoft Word - Siclari - Democrazia partecipativa UE.doc](#).

³⁵⁹ Cfr. A. LA SPINA, *Politiche pubbliche. Analisi e valutazione*, Bologna, Il Mulino, 2020, p. 337.

³⁶⁰ *Ivi*, pp. 337-341.

condivisione delle decisioni tra la parte pubblica e quella privata, e non soltanto la partecipazione dei secondi alla formazione delle decisioni assunte unilateralmente dai primi³⁶¹.

Entrando nel merito delle diverse fattispecie, giova anzitutto richiamare la scala di partecipazione dei cittadini elaborata da Shelly Arnstein, in base alla quale è possibile individuare due polarità estreme di processi partecipativi: da un lato, la tipologia informativa, che si risolve in una mera comunicazione alla parte privata di decisioni già assunte dal soggetto pubblico; dall'altro, la c.d. «capacitazione» dei cittadini, a fronte di un percorso di ascolto reciproco e di condivisione del disegno delle soluzioni, che culmina con un marcato protagonismo di questi ultimi nel processo decisionale³⁶².

Alla luce delle argomentazioni addotte, risulta alquanto pacifica la riconducibilità dell'amministrazione condivisa alla seconda polarità, ponendo ulteriormente l'accento sulla «capacitazione» dei privati non solo nell'adozione della decisione finale, in piena condivisione con l'ente pubblico competente, ma soprattutto nella successiva implementazione della stessa, in via principale quando non esclusiva (fatte salve le misure di sostegno previste a loro favore). Con riferimento agli altri strumenti, tranne alcune ipotesi di carattere meramente informativo (tra cui talune interazioni in ambito pianificatorio o nella realizzazione di grandi opere, ove le linee fondamentali di azione siano già prestabilite), per il resto si può riscontrare un'ampia gamma di opzioni caratterizzate da una diversa pervasività dell'apporto partecipativo. Esso, in particolare, può spaziare da una semplice consultazione, come nel caso dei *citizens' panel* o delle raccomandazioni dei cittadini, all'individuazione di soluzioni a questioni di interesse comune, come per le *appreciative inquiries* o le *charette*, fino alla rimessione della scelta tra varie opzioni in capo ai cittadini, come nel bilancio partecipativo o nei *Town Meeting*.

A variare è altresì l'entità del coinvolgimento civico, con platee di partecipanti che oscillano tra un contingente più ridotto, onde approfondire la trattazione degli argomenti in esame (come nei *wisdom councils*, composti da gruppi ristretti di saggi esperti della materia trattata), una composizione allargata per raccogliere stimoli eterogenei (come nei *citizens' panels*, caratterizzati da *focus group* con cittadini non esperti, ovvero nelle *charette* e nella *Consensus Conference*, dove sono affiancati privati non addetti ai lavori, attori pubblici e soggetti specializzati), fino alla massima estensione possibile, riguardante gruppi molto numerosi (nei *Town Meeting*) ovvero, in astratto, l'intera cittadinanza residente in un determinato territorio (elemento caratterizzante il bilancio partecipativo).

³⁶¹ V. *infra*, pp. 220 ss.

³⁶² Cfr. S. ARNSTEIN, *Ladder of Citizen Participation*, in *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35, n. 4, 1969, pp. 216-224.

Mutevoli sono inoltre le modalità di individuazione dei partecipanti, distinguendosi da un lato le ipotesi di autoselezione per via volontaria, sulla base del tema trattato e degli interessi implicati (come nel bilancio partecipativo, ovvero nei confronti assembleari in seno alle consultazioni circoscrizionali promosse dai Comuni), dall'altro le forme di selezione «dall'alto» tipiche dei processi c.d. *top-down*. Per queste ultime, l'individuazione dei partecipanti fa seguito a un campionamento che potrà essere talora di tipo probabilistico (ossia scegliendo persone in modo casuale, ove si ricerchi una maggiore eterogeneità dei gruppi di discussione, come nella *Consensus Conference* o nelle raccomandazioni dei cittadini), talaltra su base ragionata (ricercando figure competenti nella materia in esame, ove si intenda fruire del loro contributo per la definizione delle soluzioni più congrue, come nelle *charette*, nelle *inquiries* o nei *Town Meeting*).

In tutti i casi, ad accomunare le diverse opzioni è la creazione di un rapporto simmetrico tra le parti coinvolte, pubbliche o private che siano; a tal scopo, si persegue un approccio dialogico che assuma, quale caposaldo essenziale, la condivisione di tutte le informazioni necessarie per poter intervenire nel processo partecipativo in termini costruttivi, eliminando il rischio di asimmetrie informative che vanificherebbero alla radice il senso stesso del coinvolgimento civico. In altre parole, tutti i metodi partecipativi (da quelli meramente informativi sino a quelli capacitanti) hanno come fulcro iniziale un passaggio di comunicazione, che dev'essere quanto più efficace possibile, così da assicurare un maggiore coinvolgimento soprattutto tra le componenti più deboli della società civile (ossia tra coloro che, in assenza di un simile intervento comunicativo, resterebbero esclusi da ogni possibilità concreta di partecipazione). La medesima funzione, del resto, si ravvisa negli avvisi pubblici inerenti agli istituti di amministrazione condivisa e nella divulgazione capillare degli stessi, senza cui tali strumenti resterebbero confinati ai soggetti già usualmente coinvolti nei tradizionali iter consultivi.

Tra le varie fattispecie menzionate, merita un'apposita analisi il bilancio partecipativo. Esso trae origine da esperienze peculiari di democrazia partecipativa elaborate oltre confine a partire dagli anni Ottanta (paradigmatiche sono le esperienze di Porto Alegre in Brasile e di Christchurch in Nuova Zelanda), ed è identificabile quale "strumento di democrazia diretta teso a coinvolgere la cittadinanza nella programmazione e nell'indirizzo di parte delle risorse destinate a comporre, annualmente, la previsione di spesa pianificata dall'amministrazione"³⁶³. La peculiarità di tale strumento consiste proprio nel combinare il coinvolgimento attivo dei cittadini con l'allocatione delle poste di bilancio, sulla base di priorità di intervento discusse in assemblee zonali e poste successivamente ai voti.

³⁶³ Così definisce l'istituto l'art. 4 bis dello Statuto del Comune di Bologna.

Si tratta dunque, a ben vedere, di un esempio emblematico di istituto di democrazia deliberativa, dove l'apporto partecipativo da un lato incide su interventi pubblici di ampia portata (a differenza dei patti di collaborazione, che impattano su specifici beni comuni urbani), dall'altro rimette in capo ai partecipanti una piena responsabilità decisionale, che trova la sua quintessenza proprio nel poter disporre delle risorse finanziarie pubbliche per dare seguito alle priorità identificate. Nondimeno, la fase esecutiva delle decisioni, assunte in sede di deliberazione, permane interamente in capo all'amministrazione, riservando a quest'ultima l'onere di rendicontare il rispetto di quanto statuito dinanzi alla cittadinanza; ciò segna dunque una netta differenza rispetto all'amministrazione condivisa (dove invece l'implementazione spetta in larga parte proprio ai privati proponenti).

L'istituto del bilancio partecipativo trova una crescente applicazione in vari Comuni italiani, attraverso apposite fonti regolamentari. È il caso, in particolare, dei regolamenti comunali di Bologna³⁶⁴ e di Milano³⁶⁵, dove il procedimento di emersione delle proposte, di deliberazione tra le stesse e di monitoraggio sull'implementazione è declinato su scala circoscrizionale. In particolare, si prevede, per ciascuna circoscrizione di decentramento, un apposito iter per la formulazione di diverse opzioni di intervento attraverso assemblee aperte e *focus group*, che si associa a un certo stanziamento di risorse stabilito a monte dall'amministrazione comunale per ogni territorio. Le discussioni sono coordinate da gruppi di facilitatori, per l'aggregazione di spunti tra loro affini e la delineazione di proposte coerenti (sia con le disponibilità finanziarie previste, sia con i vincoli ulteriori di carattere normativo e urbanistico). Quindi, le diverse proposte emerse in ogni circoscrizione sono poste ai voti, tramite apposite piattaforme telematiche sul sito istituzionale dell'ente, assicurando poi la piena realizzazione delle opzioni risultate più votate dalla cittadinanza, a cura degli uffici comunali competenti per settore tematico, in sinergia con gli uffici di quartiere.

Con riferimento alla votazione, quale snodo centrale del percorso di coinvolgimento civico, essa si fonda su una partecipazione diffusa della popolazione, al di fuori della cerchia ristretta degli *stakeholders* consolidati, avendo come bacino potenziale l'intera fascia dei residenti nelle rispettive circoscrizioni. Si tratta, a ben vedere, di una soluzione del tutto inedita nel panorama normativo nazionale, per la latitudine così estesa della platea di partecipanti (ancorché potenziali), con un riscontro rilevante nell'applicazione concreta dell'istituto (basti considerare le quasi trentamila adesioni alla procedura elettorale nel Comune di Bologna, nelle ultime edizioni esperite). D'altra

³⁶⁴ Il regolamento bolognese sul bilancio partecipativo risale al 2016, con successive modifiche sino all'ultima del 2023; nondimeno, lo strumento è previsto altresì dallo Statuto Comunale sin dal 2015.

³⁶⁵ Il Comune di Milano disciplina tale strumento all'articolo 15 del regolamento per l'attuazione dei diritti di partecipazione popolare, approvato nel 2021.

parte, una simile adesione è speculare a un rilevante investimento di risorse da parte dei Comuni interessati, tale da rendere tangibili i risultati conseguiti tramite il processo decisionale deliberativo.

In conclusione, tratteggiando un quadro d'insieme dei modelli partecipativi, è possibile delineare alcuni fattori che concorrono all'efficacia globale dei medesimi. A tal scopo, occorre in primis che tali strumenti prevedano una partecipazione su base volontaria, senza dunque che essa scaturisca da un'azione coercitiva (diretta o indiretta) posta in essere dal soggetto pubblico, e che abbia per oggetto una questione (più o meno problematica) avvertita come rilevante da tutti. A monte, è necessario garantire un apporto informativo adeguato, per far sì che le scelte espresse dai partecipanti siano frutto di una piena consapevolezza in merito alle materie oggetto di discussione. Con riferimento ai momenti di incontro, approfondimento e dibattito, è importante che siano fissate delle regole chiare e comunemente accettate, in modo tale da evitare fraintendimenti e defezioni in corso d'opera, specialmente in relazione alla gestione dei conflitti che, inevitabilmente, possono sorgere in fase dibattimentale (prevedendo, ad esempio, appositi canali di mediazione).

In quest'ottica, risulta altresì opportuno che si crei un rapporto di massima sinergia tra i diversi attori della partecipazione, i quali possono essere schematicamente ricondotti a tre categorie: i soggetti pubblici, promotori dell'iniziativa e competenti per territorio; i c.d. *insiders*, ossia i membri della comunità che aderiscono al processo; i c.d. *outsiders*, figure tecniche appositamente designate dal soggetto pubblico per facilitare i percorsi così avviati. Questi ultimi rappresentano una componente eventuale (sovente possono coincidere con funzionari interni all'amministrazione procedente, all'uopo individuati e debitamente formati), la cui presenza tuttavia risulta assai incisiva al fine di indirizzare correttamente le attività di confronto e dialogo tra le parti³⁶⁶.

In ogni caso, la cifra ultima dell'efficacia dei metodi partecipativi è rappresentata dall'entità concreta dell'apporto dei cittadini, in termini di impatto sul processo decisionale. Ove, dunque, sussistano tutti i fattori sopra evidenziati, affinché lo strumento in questione risulti davvero funzionale agli scopi per cui viene impiegato, occorre che l'esito dei contributi e delle proposte avanzate dai partecipanti privati influisca in maniera concreta e tangibile sulla decisione finale assunta, quando non concorra direttamente all'assunzione della decisione stessa, come negli esempi di democrazia deliberativa.

4.3 Le forme ulteriori di partecipazione negli altri ordinamenti europei

³⁶⁶ Cfr. A. LA SPINA, *Politiche pubbliche. Analisi e valutazione*, op. cit., pp. 340-341.

Con riferimento agli ordinamenti giuridici europei dove si è riscontrata la presenza di istituti affini all'amministrazione condivisa (segnatamente, quello spagnolo e quello francese), risulta parimenti opportuno un richiamo agli altri metodi partecipativi ivi previsti, onde ravvisare elementi di somiglianza e di distinzione rispetto alle forme di coinvolgimento più propriamente afferenti al paradigma sussidiario.

Riguardo all'ordinamento spagnolo, preme anzitutto sottolineare come in due delle tre fonti precedentemente esaminate in merito all'*administración compartida*, vale a dire i regolamenti di Barcellona e di Pamplona, all'interno del medesimo testo normativo siano disciplinati altresì tutti i principali strumenti di coinvolgimento civico, con la finalità di delineare un quadro organico delle varie forme di partecipazione a livello comunale³⁶⁷. Orbene, da un punto di vista sistematico, le due tipologie di istituti (quelli di carattere sussidiario e quelli inerenti alla partecipazione al processo decisionale) presentano dei contorni alquanto sfumati, dal momento che ambedue le fonti citate si articolano in titoli dedicati, in termini generali, all'iniziativa cittadina, ai processi partecipativi instaurati di conseguenza nonché agli organi deputati a implementare la partecipazione civica.

Una simile impostazione strutturale pone in risalto la comune appartenenza di tutti gli istituti in questione al medesimo novero concettuale, ossia la democrazia partecipativa nelle sue molteplici sfaccettature, declinando poi all'interno dei singoli capitoli le specifiche fattispecie. Di talché, il rapporto tra gli strumenti di *administración compartida* e il complesso dei metodi partecipativi in materia di politiche pubbliche rasenta il criterio della specialità (ossia della relazione genere-specie).

L'esempio di Barcellona e Pamplona evidenzia una peculiarità rispetto a quanto rilevato nell'ordinamento italiano, dove invece le fattispecie di collaborazione civica riconducibili all'amministrazione condivisa sono oggetto di discipline apposite, semmai con alcuni tentativi di sistematizzare i diversi istituti (specialmente i patti di collaborazione, le co-programmazioni e le co-progettazioni, come nel caso del regolamento approvato a Bologna nel 2022). Se ne desume, nelle fonti italiane, una più netta distinzione tra le forme di partecipazione ai processi decisionali, cui di volta in volta le amministrazioni possono ricorrere, e il modello di amministrazione condivisa, che implica invece un diverso modo di concepire l'agire amministrativo, in chiave sussidiaria.

Richiamando, nello specifico, i principali istituti di partecipazione individuati nei regolamenti citati, giova anzitutto menzionare il generale diritto alla partecipazione sancito dall'articolo 3 del regolamento di Barcellona, in base al quale "i cittadini hanno il diritto di ricevere informazioni e di

³⁶⁷ Diverso, come si è visto, è il caso del regolamento di Madrid, dove l'oggetto precipuo della disciplina adottata riguarda eminentemente la cooperazione pubblico-sociale, nelle distinte forme in cui si declina, laddove le metodologie ulteriori di attivazione della cittadinanza sono ricomprese in fonti distinte, non necessariamente connesse tra loro.

partecipare, direttamente o tramite associazioni di cittadini, ai processi decisionali politici e all'operatività dei servizi pubblici [...], riguardo a questioni di interesse che riguardano la città e i suoi cittadini". Dal canto suo, la Giunta municipale è tenuta a "garantire e promuovere l'esercizio di tale diritto", attraverso canali e strumenti all'uopo predisposti. Così formulata, la norma assume una portata dispositiva, prescrivendo una serie di azioni positive in capo all'ente comunale e risultando astrattamente invocabile qualora quest'ultimo fosse inerte.

In concreto, il coinvolgimento civico scaturisce dall'iniziativa cittadina, disciplinata rispettivamente dagli articoli 6-18 del regolamento di Barcellona, dagli articoli 56-63 del regolamento di Pamplona e da una separata fonte regolamentare risalente al 2017 per la Comunità di Madrid (con la quale viene istituita l'apposita piattaforma «Decide Madrid»)³⁶⁸. Come chiarito dalle citate norme, essa allude a "un intervento cittadino volto a promuovere un'azione specifica di interesse generale e rientrante nella competenza municipale del Consiglio Comunale" (articolo 6, regolamento di Barcellona).

Generalmente, tale intervento si sostanzia nella formulazione di sollecitazioni volte all'approvazione di determinate disposizioni di carattere generale e di competenza comunale, ovvero allo svolgimento di specifiche attività consultive, le quali a loro volta potranno sostanziarsi nello svolgimento di assemblee pubbliche su scala cittadina o circoscrizionale, in audizioni digitali ovvero nell'attivazione di appositi processi partecipativi (come si evince dall'articolo 9 del regolamento di Barcellona e dall'articolo 57 del regolamento di Pamplona). È solitamente prevista la raccolta di un certo numero di firme per dare avvio ai diversi iter partecipativi, nonché è riconosciuta una forma di supporto (variabile a seconda degli specifici canali attivati) da parte dell'amministrazione comunale.

Tra le modalità di coinvolgimento azionabili tramite l'iniziativa cittadina figurano, in particolare, i processi partecipativi, definiti come "una sequenza di eventi, limitati nel tempo e volti a promuovere dibattiti e argomentazioni contrapposte tra i cittadini o tra questi e i funzionari comunali, allo scopo di raccogliere le loro opinioni e proposte in merito a una specifica azione comunale" (così, in particolare, l'articolo 19 del regolamento di Barcellona e l'articolo 28 del regolamento di Pamplona). Ambedue le fonti disciplinano dettagliatamente le metodologie con cui tali processi devono svolgersi, scandendo fasi di discussione e confronto tra i soggetti coinvolti con ampio ricorso alle piattaforme digitali, individuando momenti di restituzione delle elaborazioni scaturite dal dibattito e prevedendo un monitoraggio per verificare l'effettiva attuazione di quanto ivi convenuto. Secondo le chiavi interpretative enucleate nel precedente paragrafo³⁶⁹, tali processi si connotano a pieno titolo come

³⁶⁸ In questo senso, v. G. MARRA, *Il pubblico diventa comune. Il potenziale trasformativo dei beni comuni urbani in Spagna*, op. cit.

³⁶⁹ Con particolare riferimento alla scala di partecipazione di Arnstein, v. *supra* p. 192.

istituti di democrazia deliberativa, accordando un ruolo centrale e fortemente capacitante alla dialettica tra i cittadini per l'elaborazione di politiche pubbliche, la cui esecuzione è poi rimessa all'amministrazione.

Un diverso sbocco è quello statuito ove all'iniziativa civica conseguano attività di carattere consultivo. Al riguardo, sono istituiti appositi organi e osservatori, i quali rispondono a logiche di volta in volta differenti. Possono, infatti, dare particolare risalto alla dimensione delle comunità infra-comunali (come nel caso di Pamplona, in relazione all'identità basca, o per i *barrios* di Barcellona); in alternativa, possono fungere da livello di raccordo per il presidio globale delle attività partecipative a livello municipale (come per il consiglio cittadino a Barcellona, ovvero per l'osservatorio locale sulla democrazia partecipativa a Pamplona). Non mancano ipotesi ulteriori, come le udienze pubbliche in seno agli organismi istituzionali, nonché appositi tavoli di discussione attraverso piattaforme digitali (di cui si ravvisano esempi tanto a Barcellona quanto a Madrid).

Volgendo lo sguardo all'ordinamento francese, l'aspetto più rilevante che si può notare è rappresentato dal carattere risalente degli istituti di partecipazione civica, corroborato da un'ampia base normativa di riferimento. In particolare, si richiama la *loi de proximité* del 2002 (legge n. 276 del 27 febbraio 2002), una legge ordinaria atta a istituzionalizzare le fattispecie maggiormente invalse e a rafforzare le correlate competenze degli enti locali; la Carta dell'Ambiente del 2005, con cui si sancisce un generale principio di partecipazione³⁷⁰; ancora, la legge n. 1460 del 27 dicembre 2012, con cui si ampliano le prerogative dei suddetti istituti in materia di impatto ambientale.

Assai peculiare è la presenza di una disciplina organica a livello nazionale, la quale si cura di sistematizzare i principali metodi con cui si esplica la partecipazione civica d'oltralpe³⁷¹. In termini generali, la legge di prossimità consente di distinguere le ipotesi di coinvolgimento limitate ai soggetti esperti nella specifica materia trattata, per coadiuvare le decisioni pubbliche in campi tendenzialmente «sensibili», dalle consultazioni a più ampio spettro, estese anche ai cittadini comuni, tra le quali si annoverano i comitati di quartiere, l'inchiesta pubblica e il dibattito pubblico.

Con riferimento al primo istituto, la legge del 2002 dispone la costituzione obbligatoria di comitati di quartiere nei Comuni con oltre 80.000 abitanti, composti da gruppi di residenti e associazioni attive

³⁷⁰ L'articolo 7 della Carta afferma, infatti, "il diritto di qualsiasi persona ad avere accesso alle informazioni relative all'ambiente detenute dalle pubbliche autorità e di partecipare all'elaborazione delle decisioni pubbliche che abbiano un'incidenza sull'ambiente". Benché si tratti di una previsione di carattere settoriale, la successiva elaborazione in sede giurisprudenziale dà luogo ad applicazioni estensive ad altri ambiti affini.

³⁷¹ Cfr. C. SEVERINO, *La democrazia partecipativa in Francia: ambizioni, quadro giuridico ed esperienze concrete*, in *Hal – Archive Ouvert*, 2018, reperibile al link [La democrazia partecipativa in Francia: ambizioni, quadro giuridico ed esperienze concrete](#).

sul territorio corrispondente; le modalità di costituzione e funzionamento degli stessi sono rimesse alle determinazioni dei rispettivi consigli municipali, i quali possono altresì prevedere forme di supporto economico. Tali organismi sono chiamati a presentare proposte e a collaborare con le istituzioni locali, consentendo ai residenti interessati o alle reti associative un'interlocuzione diretta e qualificata. Si tratta, a ben vedere, di un canale eminentemente consultivo, il cui impatto nel processo decisionale dei singoli Comuni è piuttosto limitato, non essendo questi ultimi tenuti a recepire quanto ivi statuito.

L'esperienza dei comitati presenta alcune analogie con il caso degli organismi infra-comunali in Italia, dove pure nei Comuni medio-piccoli sono spesso previste, a cura dei rispettivi Statuti, forme di partecipazione della popolazione su scala zonale, perlopiù attraverso la costituzione di livelli assembleari aventi funzioni consultive. Nondimeno, si nota altresì una chiara differenza rispetto alle circoscrizioni di decentramento di cui all'articolo 17 del T.U.E.L., le quali svolgono altresì funzioni amministrative e gestionali, e la cui costituzione è prevista ex lege nei Comuni oltre i 250.000 abitanti, rimettendo per tutti gli altri casi la decisione all'autonomia statutaria comunale.

Il secondo istituto di partecipazione disciplinato dalla legge organica del 2002 è quello dell'inchiesta pubblica, la cui origine risulta assai remota³⁷². In questo caso, si tratta più prettamente di una fattispecie di intervento nel procedimento amministrativo, una volta che la fase istruttoria risulta completata, prima che l'amministrazione addivenga alla decisione finale. Essa si distingue in due tipologie, a seconda dell'oggetto in questione: da un lato, l'inchiesta per la realizzazione di opere aventi un forte impatto ambientale, o comunque di grande interesse pubblico (dove l'oggetto di interesse precipuo è l'ambiente); dall'altro, l'inchiesta in presenza di espropriazioni di pubblica utilità (dove invece il bene interessato è il diritto di proprietà). A livello procedurale, si prevede la designazione di un «commissario», da parte del Tribunale amministrativo competente, il quale dà avvio all'inchiesta dandone risalto e ascoltando tutti i soggetti che volontariamente intendano intervenire, per raccoglierne le opinioni espresse e collazionarle in un'apposita relazione. Quest'ultima viene consegnata all'amministrazione procedente, la quale può anche discostarsi dalle risultanze emerse dandone puntuale motivazione.

Alcune affinità con l'ordinamento italiano si possono cogliere in relazione alle forme di partecipazione ex articolo 9 della legge 241 per i portatori di interessi diffusi, ovvero alle molteplici previsioni di intervento in occasione di interventi pianificatori e programmatori; del tutto peculiare,

³⁷² Se ne ravvisano, infatti, le prime applicazioni in materia di espropriazioni per pubblica utilità in base a una legge del 1833, cui hanno fatto seguito numerosi interventi normativi, nel 1983 e nel 2012, volti a estenderne il ricorso anche in materia ambientale.

tuttavia, è la modalità di svolgimento (coordinata, come si è visto, dall'organo giurisdizionale), nonché l'ambito tematico ben circoscritto.

Il terzo istituto, e certamente quello di maggior successo, è il dibattito pubblico. Esso, originariamente introdotto per questioni di carattere ambientale dalla c.d. legge Barnier del 1995, è ora disciplinato in primis dalla legge di prossimità, la quale all'articolo 132 declina il principio di partecipazione in maniera particolarmente pervasiva, affiancando al tradizionale diritto di accesso alle informazioni inerenti all'ambiente (analogamente alla normativa italiana di cui alla legge n. 346 del 1986) la previsione in base alla quale "il pubblico sia associato al processo di elaborazione dei progetti che abbiano un'incidenza importante sull'ambiente o sulla pianificazione del territorio".

Se il campo di applicazione iniziale è dunque riferito eminentemente alla materia ambientale, tale fattispecie vede ora dilatarsi i propri confini, in concomitanza con l'affermazione degli strumenti partecipativi nell'ordinamento francese. Da un lato, infatti, la componente soggettiva viene estesa dagli abitanti di singoli quartieri fino a (tutta) la popolazione interessata al tema trattato, senza vincoli di residenza; dall'altro, oltre alle questioni ambientali, sono ora oggetto di dibattito anche le attività pianificatorie e programmatiche, condotte su scala nazionale o dagli enti locali e aventi un impatto dirimente sull'assetto del territorio. A essere valutati, inoltre, non sono soltanto gli obiettivi e le caratteristiche sostanziali degli interventi, ma anche l'opportunità di realizzare gli stessi (ciò che, nell'analisi costi-benefici delle politiche pubbliche, viene definita «opzione zero»).

Da ultimo, si rafforza ulteriormente il ruolo della commissione nazionale per il dibattito pubblico, qualificandola come autorità amministrativa indipendente, con un ruolo terzo nel governare l'interazione tra amministrazione e cittadini e nel promuovere l'attuazione dell'istituto stesso³⁷³.

Nondimeno, al netto di un maggiore ricorso ai dibattiti pubblici, specialmente su scala territoriale, la riforma dei metodi partecipativi francesi non impatta in maniera decisiva sull'influenza che essi esercitano nell'iter decisionale. Ciò soprattutto per via del carattere non vincolato riconosciuto alle risultanze dei suddetti percorsi di partecipazione, ivi compreso lo stesso dibattito pubblico, seppure quest'ultimo richieda (ancor più delle inchieste) un onere motivazionale rafforzato qualora l'amministrazione procedente intenda discostarsene.

³⁷³ Cfr. C. SEVERINO, *La democrazia partecipativa in Francia: ambizioni, quadro giuridico ed esperienze concrete*, op. cit.

In conclusione, dall'analisi degli istituti di partecipazione presenti negli ordinamenti spagnolo e francese, risulta possibile trarre alcuni ulteriori elementi di raffronto con il modello di amministrazione condivisa, come enucleato nei capitoli precedenti.

Anzitutto, da un lato la sistematizzazione di entrambe le fattispecie attraverso fonti normative unitarie (nei casi citati di Barcellona e Pamplona), dall'altro la manifesta continuità tra il dibattito pubblico e i patti di collaborazione (esplicitata nel regolamento di Grenoble, oltre che nelle citate disamine dottrinali³⁷⁴) concorrono a una lettura d'insieme delle diverse forme di coinvolgimento dei privati nell'iter decisionale e attuativo delle politiche pubbliche. Ciò a differenza dell'ordinamento italiano, dove invece la partizione tra gli istituti di partecipazione civica e gli istituti di amministrazione condivisa risulta più marcata.

Un tale accostamento consente di evidenziare come ambedue le modalità concorrano a delineare un ruolo diverso del cittadino (inteso in senso lato), non più come soggetto passivo nel rapporto con i pubblici poteri, bensì come soggetto attivo, capace di incidere (in misura variamente rilevante) sul processo di formulazione, adozione e attuazione delle decisioni politiche. Ciò, per converso, si riflette in una maggiore legittimazione dell'azione intrapresa dai soggetti pubblici, non limitandosi al solo mandato elettorale conferito agli organi legislativi (e al conseguente assoggettamento alla legge degli organi amministrativi), ma essendo ora corroborata, nel proprio agire, dalle suddette forme di coinvolgimento della popolazione. Di conseguenza, il tradizionale circuito che collega gli amministratori/elettori, gli organi politici/decisionali e gli organi amministrativi/esecutivi risulta profondamente rivisitato, con un superamento della dicotomia tra amministratori e amministrati.

Allo stesso tempo, si evincono alcuni elementi di netta differenziazione. Infatti, tutti gli esempi analizzati di partecipazione civica afferiscono a forme di cooperazione inerenti all'iter decisionale di politiche pubbliche (come nel caso dell'ordinamento spagnolo), ovvero all'istruttoria di provvedimenti amministrativi afferenti a grandi opere o interventi impattanti sui territori (come rilevato nell'ordinamento francese). In entrambi i casi, tuttavia, la decisione ultima spetta eminentemente al soggetto pubblico (inteso come organo politico o amministrativo, a seconda dei casi), il quale ben potrebbe discostarsi dalle indicazioni emerse ovvero astenersi dal procedere, per ragioni di opportunità.

Ben diverso è, invece, il raggio d'azione dell'amministrazione condivisa, la quale, come si è visto, rappresenta un vero e proprio modello amministrativo *ex se*. Esso si distingue rispetto alle altre fattispecie, collegate all'adozione di scelte di natura prettamente politica. Inoltre, tale modello è

³⁷⁴ Cfr. D. CIAFFI, *L'Amministrazione condivisa arriva in Francia!*, op. cit.

caratterizzato da una piena condivisione tra soggetti pubblici e privati in tutte le fasi dell'attività, dall'avvio all'istruttoria, fino alla decisione e, soprattutto, alla successiva esecuzione della stessa. Ciò differisce da qualunque altro modello partecipativo, dove ai cittadini è al limite accordato un monitoraggio delle azioni realizzate (come, ad esempio, si rileva nel bilancio partecipativo, dove pure l'apporto decisionale dei privati è massimo, essendo a costoro rimessa interamente la scelta su quali interventi intraprendere).

CAPITOLO 5

L'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA IN UNA PROSPETTIVA EVOLUTIVA

SOMMARIO: 5.1 Gli scenari di sviluppo dell'amministrazione condivisa nell'ordinamento giuridico nazionale. 5.1.1 L'opportunità di un intervento del legislatore e il ruolo delle autonomie territoriali. 5.1.2 Il rafforzamento dell'organizzazione delle attività collaborative, su scala territoriale. 5.1.3 La dimensione di area vasta come contesto di espansione della collaborazione. 5.2 Il consolidamento dell'amministrazione condivisa come espressione della democrazia deliberativa.

5.1 Gli scenari di sviluppo dell'amministrazione condivisa nell'ordinamento giuridico nazionale

5.1.1 L'opportunità di un intervento del legislatore e il ruolo delle autonomie territoriali

L'analisi condotta attorno al modello dell'amministrazione condivisa, dalle sue radici nel principio di sussidiarietà alle sue manifestazioni nell'ordinamento nazionale, passando per l'organizzazione della medesima come funzione amministrativa e per un raffronto con le altre forme di partecipazione civica, consente di individuare alcune possibili linee evolutive, le quali meritano di essere valutate in termini critici, al fine di coglierne l'impatto potenziale sull'ordinamento stesso, nonché nella prospettiva di un consolidamento ulteriore del modello in esame.

A tal scopo, il principale aspetto da tenere in considerazione afferisce ai profili giuridici dell'amministrazione condivisa, con particolare riferimento alle fonti normative che ne regolano l'applicazione. Allo stato attuale, come si è visto, non sussistono norme generali volte a disciplinare il suddetto modello amministrativo in quanto tale, essendo piuttosto presente una disciplina specifica dei singoli istituti con cui l'amministrazione condivisa si estrinseca, declinata da fonti di rango di volta in volta diverso. Così, si è rilevato come i patti di collaborazione siano normati dai regolamenti degli enti locali (principalmente Comuni, ma anche alcune Unioni, Province e Città metropolitane) e da alcune leggi regionali (in questo caso, con esempi di disposizioni-quadro valevoli per il territorio di rispettiva vigenza). Viceversa, la co-programmazione e la co-progettazione scaturiscono in primis

da una fonte di rango primario (vale a dire, l'articolo 55 del Codice del Terzo settore), meglio dettagliata da un apposito decreto ministeriale e da ulteriori disposizioni regolamentari a livello regionale e territoriale. Un riferimento più trasversale ai “modelli organizzativi di amministrazione condivisa” è semmai riscontrabile nel citato articolo 6 del Codice dei Contratti pubblici, seppure esso si riferisca a uno specifico ambito settoriale (ossia, la delimitazione del campo di applicazione della normativa contrattualistica pubblica, escludendo da quest'ultimo le fattispecie in esame).

Orbene, una possibile prospettiva di evoluzione dell'amministrazione condivisa è rappresentata proprio dall'ipotesi di un intervento normativo di più ampio respiro, a livello statale, tramite fonte di rango primario. Rispetto alle attuali previsioni, incentrate sui singoli istituti e prevalentemente a livello locale, si tratterebbe dunque di introdurre una norma, o un complesso di norme, con cui disciplinare il modello amministrativo *de qua*, individuandone quantomeno i tratti minimi salienti. Resta, nondimeno, assodata la piena copertura giuridica già sussistente, allo stato attuale, per le diverse fattispecie con cui si declina l'amministrazione condivisa, alla luce dell'ampia portata del principio di sussidiarietà nella sua declinazione orizzontale; di talché, si tratterebbe piuttosto di corroborarne l'operatività all'interno dell'ordinamento giuridico nazionale, nel suo complesso.

Un simile intervento, in termini generali, presenterebbe alcuni aspetti positivi, come pure degli elementi di criticità, entrambi i quali meritano di essere tenuti in debita considerazione, al fine di valutare appieno l'impatto potenziale che esso avrebbe, *de jure condendo*, sull'assetto complessivo della collaborazione civica (intesa in senso lato).

Anzitutto, la positivizzazione di alcuni tratti salienti, che accomunano e contraddistinguono gli istituti dell'amministrazione condivisa, consentirebbe di ricondurre a una maggiore sistematicità le fattispecie sopra esaminate, collocando queste ultime in una dimensione strutturale e organica finora ricavabile, in via principale se non esclusiva, dalla comune matrice di cui al paradigma sussidiario. Se, insomma, gli elementi salienti per definire unitariamente l'assetto del suddetto modello, ad oggi, si possono ricavare soprattutto dall'esegesi del principio costituzionale di cui all'articolo 118, ultimo comma della Costituzione, oltre che dal combinato disposto di alcune norme di carattere locale, regionale o nazionale, l'adozione di un'apposita normativa di rango primario garantirebbe una maggiore organicità alla materia, evitando altresì possibili contraddizioni tra i vari istituti (in particolare, si pensi alle interazioni tra la disciplina sui patti di collaborazione e quella sulle co-programmazioni e le co-progettazioni³⁷⁵).

³⁷⁵ Esemplare, per la delineazione di una disciplina organica dei suddetti istituti, è il più volte citato regolamento adottato dal Comune di Bologna nel 2022; v. *supra*, p. 102.

Da un lato, infatti, essa dovrebbe ribadire (senza inutili pleonasmi) i tratti fondamentali già enucleati dalla norma costituzionale, ponendo in risalto specialmente la doverosità dell'azione di supporto richiesta ai soggetti pubblici, la sua natura attiva (e non meramente passiva), nonché la peculiarità del tipo di interessi che si intende perseguire. Trattasi, del resto, di aspetti che, seppure oramai pacifici, in passato hanno dato luogo a letture non sempre univoche; pertanto, un elemento ulteriore di chiarezza può risultare quantomeno proficuo per consolidare ulteriormente le interpretazioni, largamente maggioritarie, di cui si è dato atto in precedenza³⁷⁶. Dall'altro, un eventuale intervento normativo dovrebbe soffermarsi su quegli aspetti intorno ai quali, come si è osservato, maggiori sono le divergenze interpretative e (soprattutto) applicative.

In particolare, con ciò si allude in primis all'individuazione della componente soggettiva nell'amministrazione condivisa, segnatamente a quali soggetti privati possano agire in collaborazione con gli enti pubblici. Se, come si è detto a più riprese, l'estensione del novero dei partecipanti non soltanto alle realtà associative, ma specialmente ai singoli individui e ai gruppi informali rappresenta un aspetto qualificante del modello in esame, nondimeno non mancano tentativi di ridurre la portata sostanziale, in occasione dell'implementazione delle fattispecie collaborative da parte dei singoli Comuni (dove le resistenze degli operatori amministrativi possono rappresentare un serio ostacolo per i proponenti). Ecco, allora, che una previsione atta a esplicitare la necessaria inclusione di singoli e aggregazioni non costituite rappresenterebbe uno strumento in più per superare tali impedimenti, smentendo la presunta inadeguatezza di costoro da un punto di vista organizzativo e anzi rimarcando la specificità degli apporti individuali, che altrimenti rischierebbero di rimanere inespressi ove non convogliati entro i più tradizionali canali di partecipazione per via associativa.

In secondo luogo, una volta ribadita la doverosità per le amministrazioni pubbliche di approntare misure di sostegno a favore dei cittadini attivi, sarebbe altresì opportuno circostanziarne ulteriormente le modalità, senza con ciò eccedere in richiami puntuali né tantomeno in elenchi tassativi, che inficerebbero l'autonoma valutazione dei singoli territori. Al contrario, si tratterebbe di chiarire la piena liceità di alcune soluzioni, talvolta ammesse, talaltra escluse nell'attuazione concreta del modello. Un esempio in tal senso è rappresentato dalla previsione di erogazioni in danaro a copertura delle spese sostenute, la quale è espressamente richiamata da alcuni regolamenti sulla collaborazione civica (come quello di Bologna), mentre risulta preclusa nella generalità dei casi, sulla falsariga del prototipo regolamentare di Labsus. Orbene, senza ingerire con l'autonomia regolamentare degli enti locali, la normativa nazionale ben potrebbe menzionare anche il suddetto finanziamento tra le misure pienamente ammissibili, al pari di altre ipotesi invalse (come la fornitura di strumenti in comodato

³⁷⁶ V. *supra*, pp. 37 ss.

d'uso, le agevolazioni tributarie, la semplificazione burocratica e la formazione), giacché esso consente un supporto più immediato e agevole, ove i privati possano anticipare con le proprie risorse le spese necessarie per lo svolgimento delle attività e le amministrazioni non dispongano di materiali propri all'uopo destinabili.

In terzo luogo, si è lungamente discusso circa la natura giuridica degli atti scaturenti dai procedimenti collaborativi, se cioè siano di carattere pubblicistico ovvero privatistico. Ricordando come la dottrina maggioritaria (e, di recente, alcuni regolamenti comunali come quello di Roma Capitale) propendano oramai nettamente per una lettura in chiave pubblicistica dei patti di collaborazione, al pari delle convenzioni susseguenti alla co-progettazione con gli enti del Terzo settore, nondimeno appare opportuno un intervento chiarificatore per via normativa, come del resto auspicato a più riprese³⁷⁷. A tal fine, esso potrebbe sostanzarsi in un rimando, per quanto compatibile, alla disciplina degli accordi amministrativi di cui all'articolo 11 della legge n. 241 del 1990, a più riprese richiamati per inquadrare gli istituti in questione, facendo dunque salve le evidenti peculiarità di questi ultimi.

Risulta, invece, pacifico il tema della non riconducibilità dell'amministrazione condivisa alla disciplina dei contratti pubblici, sulla base dell'articolo 6 dell'omonimo Codice, il quale, peraltro, rappresenta un esempio illustre di intervento normativo, con cui si è fatta chiarezza in termini generali su aspetti dell'amministrazione condivisa in precedenza dibattuti. Un'eventuale disciplina organica sul modello in esame potrebbe dunque limitarsi a un rinvio alla suddetta norma, ribadendo ulteriormente la radicale impossibilità di ricondurre qualsivoglia rapporto sinallagmatico nel novero del modello in esame.

Da ultimo, un intervento normativo così strutturato, ponendo alcuni punti fermi valevoli per la generalità delle situazioni, fungerebbe di fatto da contraltare rispetto al particolarismo che sinora contraddistingue le disposizioni sulla collaborazione civica, con riferimento precipuo a quelle disciplinanti i patti di collaborazione. Essendo la disciplina in questione rimessa eminentemente alle fonti locali (fatto salvo il fondamento costituzionale nell'articolo 118), al di là del ricorso al prototipo di Labsus che accomuna, sostanzialmente, la maggior parte dei regolamenti, non mancano casi, seppur residuali, di distinzioni marcate, alcune delle quali in senso restrittivo rispetto ai confini (soggettivi od oggettivi) della partecipazione civica³⁷⁸. Individuare una sorta di minimo denominatore comune per gli istituti di amministrazione condivisa, valido per tutto l'ordinamento nazionale, da un lato precluderebbe declinazioni in senso eccessivamente restrittivo, dall'altro garantirebbe in astratto

³⁷⁷ In questo senso si veda, a titolo esemplificativo, V. CERULLI IRELLI, *L'amministrazione condivisa nel sistema del diritto amministrativo*, in G. ARENA, M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, op. cit., p. 29.

³⁷⁸ V. *supra*, pp. 93 ss.

una maggiore copertura giuridica per le azioni sussidiarie dei privati, specialmente in quei territori dove ancora non sia stato adottato alcun regolamento in materia.

Se quanto finora rilevato depone a favore di un intervento di tal fatta, parimenti non mancano elementi di carattere ostativo. In primo luogo, un rischio insito in qualunque positivizzazione per legge (o altro atto di egual rango) è rappresentato dall'eccessiva rigidità che potrebbe contraddistinguere talune disposizioni, con previsioni troppo dettagliate e potenzialmente impattanti sull'autonomia regolamentare dei singoli enti locali. Per converso, l'adozione di norme del tutto generiche si rivelerebbe nei fatti meramente pleonastica, rispetto a quanto già previsto dal quadro normativo vigente (vale a dire, dalla disciplina costituzionale, dalle norme sul Terzo settore e sui contratti pubblici, nonché dalle discipline regolamentari e dalla legislazione regionale).

In secondo luogo, quale che sia la portata effettiva di un'eventuale disciplina statale, quest'ultima rischierebbe comunque di contrastare con la stessa ratio di fondo degli istituti di collaborazione, che trova piena espressione proprio nell'autonomia dei cittadini e nella correlata autonomia degli enti territoriali. Positivizzare gli aspetti salienti del modello amministrativo, per alcuni, equivarrebbe a calare dall'alto una disciplina che invece, fino ad oggi, più coerentemente scaturisce da un percorso inverso, di tipo *bottom-up*, dove sovente la sollecitazione e le esigenze concrete manifestate dalla cittadinanza attiva, nei singoli territori, sono alla base dell'adozione di apposite discipline su scala locale (specialmente in relazione ai patti di collaborazione).

Ciò, peraltro, ben si concilia proprio con il particolarismo connesso all'autonomia regolamentare dei singoli enti, tale da tenere in debita considerazione tutte le peculiarità del territorio di riferimento, a livello socioeconomico e sul versante organizzativo (ossia, a fronte delle effettive disponibilità di risorse umane, strumentali e finanziarie). Lo stesso vale per la cosiddetta «opzione zero», ossia per l'assenza di fonti regolamentari in alcuni contesti. Se, come si è detto, l'adozione di disposizioni mirate a chiarire aspetti discussi può corroborare una generale legittimazione all'azione collaborativa (che già trova la sua base giuridica nel principio di sussidiarietà orizzontale), una disciplina più ampia e pervasiva finirebbe viceversa per assumere contorni latamente imperativi, in contrasto con lo spirito stesso dell'amministrazione condivisa³⁷⁹.

Assodato, dunque, che a tutti i cittadini debba essere consentita la possibilità di attivarsi per perseguire un interesse generale, imporre a tutti i Comuni di adottare regolamenti sulla collaborazione e di predisporre i correlati strumenti non solo striderebbe con la stessa autonomia riconosciuta ai

³⁷⁹ In questo senso, v. G. ARENA, *Un approccio sistemico all'amministrazione condivisa*, in G. ARENA, M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, op. cit., p. 8.

medesimi, ma non terrebbe neppure conto dei limiti strutturali e di contesto di taluni territori. In questi casi, l'adozione dei suddetti regolamenti potrebbe rivelarsi prematura e destinata a rimanere lettera morta, vuoi per l'assenza di una base sociale abbastanza reattiva, vuoi per carenza di risorse a disposizione; ogni ente locale, insomma, dovrebbe valutare autonomamente tali elementi, adoperandosi semmai perché, nel tempo, si creino le condizioni affinché l'amministrazione condivisa possa attecchire anche nei luoghi di rispettiva attinenza.

A fronte delle considerazioni addotte, si ritiene che prevalgano, nel complesso, le ragioni atte a giustificare un intervento normativo di carattere strutturale, a patto che siano debitamente soppesate le argomentazioni in senso contrario, con un riflesso sia nella tipologia di disciplina, sia nei contenuti precisi della medesima. Di talché, non si reputa, *prima facie*, opportuna l'adozione di una legge quadro onnicomprensiva e di ampia portata, poiché essa, pur ottemperando all'esigenza di offrire una cornice unitaria e sistemica alle molteplici declinazioni modello dell'amministrazione condivisa, nondimeno rischierebbe di ingerire eccessivamente nel campo di azione proprio delle autonomie locali, compromettendone i margini di differenziazione ove questi risultino necessari per rispondere alle peculiarità dei rispettivi territori. Allo stesso tempo, ridurre l'intervento a una pluralità di disposizioni afferenti agli specifici aspetti meritevoli di intervento (ad esempio, ipotizzando norme sul sostegno alle azioni sussidiarie, unitamente ad altre norme sulla portata soggettiva e oggettiva della collaborazione civica in fonti separate, e così via) comporterebbe una frammentarietà potenzialmente foriera di confusione negli interpreti, oltre a rivelarsi poco funzionale a livello sostanziale.

La soluzione che appare più in linea rispetto alle motivazioni analizzate si configura nell'ipotesi di introdurre una singola disposizione, ovvero un insieme tra loro coordinato di disposizioni, all'interno di un testo normativo esistente, correlato *ratione materiae* all'amministrazione condivisa. In particolare, si ritiene che proprio il testo unico sugli enti locali, di cui al d.lgs. n. 267 del 2000, costituisca il collettore giuridico più confacente a tal scopo, in virtù del ruolo di assoluta centralità delle autonomie territoriali nell'implementazione del suddetto modello -un ruolo che, in questo modo, troverebbe un ulteriore avvallo, per via legislativa.

Del resto, gli enti locali rappresentano il livello di governo cui in prima battuta è demandata l'amministrazione condivisa quale funzione istituzionale, in virtù del principio di sussidiarietà nella sua accezione verticale; di talché, appare del tutto coerente che un riferimento normativo a tale modello sia ricompreso proprio all'interno della disciplina a essi inerente (senza che, con ciò, risulti ridimensionata la facoltà di ricorrere alla collaborazione civica da parte degli altri livelli di governo).

Quanto alla possibile collocazione testuale, la norma o il corpo di norme andrebbero opportunamente inserite nel titolo I della parte prima, inerente alle disposizioni generali sull'ordinamento istituzionale. In particolare, l'opzione che si ritiene preferibile parrebbe quella di ricollegare dette disposizioni all'articolo 3, il cui ultimo comma già richiama esplicitamente il principio di sussidiarietà orizzontale, prevedendo 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"; in tal senso tale comma potrebbe essere scorporato dal suddetto articolo, fungendo da incipit per la norma sull'amministrazione condivisa. In alternativa, esse potrebbero altresì essere accostate alle previsioni in merito alla partecipazione civica, di cui all'articolo 8 - ponendo maggiore attenzione, in questo caso, all'accostamento tra le fattispecie partecipative e gli istituti dell'amministrazione condivisa.

Con riferimento al contenuto che la normativa in questione dovrebbe recare, si richiama quanto sopra esposto in relazione ai principali aspetti meritevoli di puntualizzazione. In particolare, tale intervento, nel richiamare esplicitamente l'articolo 118, comma 4 della Costituzione, dovrebbe anzitutto ribadire l'ampio spettro della legittimazione attiva alla collaborazione civica (aperta ai singoli, ivi compresi i soggetti imprenditoriali, ai gruppi informali e alle realtà associative). Un'apposita menzione spetterebbe al contenuto delle attività sottese, ricollegando il perseguimento dell'interesse generale, in maniera non esaustiva ma esplicativa, alla cura e alla rigenerazione dei beni comuni, dei quali opportunamente potrebbe riproporsi la definizione elaborata da Labsus e presente nei vari regolamenti locali. Quindi, circostanziando la (doverosa) azione positiva ascritta alle amministrazioni pubbliche (nella fattispecie, agli enti locali) a supporto dell'autonoma iniziativa dei privati, occorrerebbe rimarcare la necessità, per tali enti, di dotarsi di un assetto organizzativo (ancorché minimo) atto a implementare la collaborazione coi privati quale autentica funzione istituzionale. In questa sede, ben potrebbero essere menzionate, a titolo esemplificativo, alcune possibili modalità di sostegno concreto (dal comodato gratuito di beni strumentali a forme di agevolazione fiscale, dalla copertura dei costi alla destinazione di spazi pubblici e immobili, fino all'ipotesi di finanziamenti in danaro a copertura delle spese), da rimettere all'autonoma decisione delle singole amministrazioni, richiamando altresì la possibilità di ricorrere a forme di mecenatismo (ossia, di aggregare alle risorse pubbliche ulteriori risorse private, per garantire la buona riuscita delle azioni collaborative intraprese³⁸⁰).

La norma, inoltre, dovrebbe contenere un riferimento specifico all'iter procedimentale che scaturisce dall'esplicitazione dell'autonoma iniziativa privata, qualificando gli atti giuridici e pattizi che ne

³⁸⁰ Sul punto, v. *supra*, pp. 141-142.

conseguono con un rinvio puntuale alla disciplina degli accordi ex articolo 11 della legge n. 241 del 1990, in quanto compatibile con le peculiarità dei suddetti istituti. In questo modo, si confermerebbe la natura pubblicistica degli stessi, senza con ciò indulgere in potenziali forzature, ma anzi rimarcando le particolarità della fattispecie quali accordi «a collaborazione necessaria», ove cioè l'alternativa alla collaborazione non è l'adozione di un provvedimento in via autoritativa, bensì la c.d. «opzione zero», vale a dire l'assenza del provvedimento stesso.

Da ultimo, per dare il giusto respiro alle disposizioni così enucleate, risultano opportuni alcuni ulteriori passaggi. Il primo riguarderebbe la correlazione con la disciplina relativa alla collaborazione con gli enti del Terzo settore, facendo rinvio alla normativa di cui all'omonimo codice nonché alle forme di raccordo ricavabili dalla regolamentazione locale; in questo modo, si ribadirebbe la comune riconducibilità delle fattispecie in questione al modello dell'amministrazione condivisa e, al contempo, si favorirebbe la ricerca di un maggiore coordinamento tra i diversi istituti, sulla falsariga dell'esempio del regolamento di Bologna più volte richiamato. Il secondo consisterebbe in un richiamo esplicito all'articolo 6 del codice dei contratti pubblici, confermandone la piena validità per tutti gli istituti dell'amministrazione condivisa, oltre che per quelli di co-programmazione e co-progettazione. Il terzo si sostanzierebbe in una sorta di clausola residuale, con un rinvio conclusivo all'autonomia statutaria e regolamentare degli enti locali per quanto non precisato, nonché tenendo conto delle peculiarità dei rispettivi territori.

In conclusione, un intervento normativo di tale portata sortirebbe l'effetto di consolidare il ruolo dell'amministrazione condivisa come modello pienamente affermato nell'ordinamento giuridico nazionale, a partire dalla positivizzazione dei patti di collaborazione quale principale declinazione del medesimo, senza con ciò dimidiare la centralità delle autonomie territoriali, ma anzi riaffermandone il ruolo di assoluta centralità nell'implementazione di tale modello. Ogni territorio, del resto, avrebbe la possibilità di calibrare al meglio tale disciplina, adattandola alle specifiche esigenze del proprio contesto o, più semplicemente, confermando la normativa già in vigore, qualora siano già stati approvati in precedenza dei regolamenti in materia; semmai, ciò rappresenterebbe un'occasione per un opportuno vaglio sull'attualità di tutte le previsioni adottate, sull'efficacia delle stesse e sulla coerenza con i vari istituti affini, in primis quelli afferenti agli enti del Terzo settore.

D'altra parte, la formulazione di simili disposizioni in guisa di quanto sopra esposto ne consentirebbe una diretta applicazione, anche ove non fosse stato ancora approvato un apposito regolamento (a livello comunale o ulteriore), con una disciplina minima facilmente declinabile pur in assenza di una struttura all'uopo predisposta *ab origine*: a titolo esemplificativo, un Comune di piccole dimensioni, sprovvisto di una disciplina propria sulla collaborazione e situato in una Regione a sua volta priva di

leggi o regolamenti inerenti, potrebbe ricondurre in prima istanza la trattazione delle proposte di collaborazione pervenute all'ufficio per le relazioni con il pubblico, dando luogo a un procedimento nei termini di cui ai capi I e II della legge n. 241 del 1990, concludendo il medesimo con un provvedimento convenzionale e prevedendo modalità di supporto compatibili con le risorse a propria disposizione. Ciò, a ben vedere, non rappresenterebbe affatto una *deminutio* rispetto al ruolo degli enti territoriali, riflettendo piuttosto l'intenzione di non penalizzare i cittadini attivi astrattamente interessati a fronte di un'eventuale inerzia degli stessi enti; a questi ultimi, infatti spetterebbe un ampio margine per incidere sulla materia *de qua*, nei termini sopra richiamati.

5.1.2 Il rafforzamento dell'organizzazione delle attività collaborative, su scala territoriale

Delineato, dunque, un intervento normativo tale da contemperare, in uno, il consolidamento della disciplina sull'amministrazione condivisa quale modello amministrativo coerente e la centralità assoluta delle amministrazioni territoriali nell'implementazione dello stesso, occorre individuare, di pari passo, come possa strutturarsi adeguatamente l'assetto organizzativo delle amministrazioni chiamate, in via principale, a dare seguito a una simile prospettiva di innovazione dell'ordinamento. Il presupposto da cui prendere le mosse, in particolare, consiste nel riconoscere la collaborazione come una funzione istituzionale da perseguire necessariamente, da parte dei vari livelli di governo, in coerenza con i canoni del principio di sussidiarietà³⁸¹.

Al riguardo, è del tutto evidente che i Comuni mantengano, e semmai accrescano ulteriormente, la posizione di principale attore pubblico capace di dare seguito alle istanze di collaborazione avanzate dai privati. Ciò, del resto, risulta coerente con la dimensione di prossimità, elemento caratteristico dei Comuni (la cui funzione principale è proprio la rappresentanza della comunità di riferimento, la cura del suo sviluppo e la promozione dei suoi interessi, in base all'articolo 3, comma 2 del T.U.E.L.) e, allo stesso tempo, contesto d'elezione per la spontanea emersione di proposte collaborative da parte dei privati (trattandosi, per lo più, di aspetti e problematiche immediatamente percepibili dagli stessi, come la cura di un'area verde usualmente frequentata, il miglioramento delle condizioni di socialità nel proprio vicinato, e via discorrendo).

³⁸¹ Per una lettura d'insieme che riconduce gli istituti in esame entro il più lato contesto dell'amministrazione condivisa, si rinvia altresì a S. ZAMAGNI, *Terzo settore e pubblica amministrazione: le ragioni di una alleanza per una società in trasformazione*, pubblicato sulla *Rivista Economia e diritto del Terzo settore*, Bologna, Il Mulino, fasc. 1/2024.

Orbene, seppure i Comuni conservino una centralità assoluta nell'implementazione delle suddette disposizioni, nondimeno occorre riconoscere l'impatto che una simile innovazione potrebbe comportare per lo stesso sistema delle autonomie territoriali. Si è detto a più riprese che il particolarismo tra i diversi territori rappresenti, ad ora, un tratto saliente nella declinazione delle principali fattispecie di amministrazione condivisa, vale a dire i patti di collaborazione; ciò, in particolare, consente di rendere pienamente conformi detti istituti con le peculiarità dei rispettivi contesti locali, talora naturalmente predisposti a forme di collaborazione più accentuata, talaltra chiamati ad affrontare maggiori difficoltà (vuoi per contesti geografici più complessi, come per i piccoli Comuni e le realtà montane o isolate, vuoi per carenza di risorse o per contesti socio-economici e culturali meno propensi a questo genere di modalità, come del resto emerge dall'ultimo Rapporto di Labsus in merito alla collaborazione civica³⁸²).

A fronte di una tale differenziazione tra i vari Comuni, l'individuazione di una disciplina, ancorché minima, invocabile direttamente dai cittadini richiederebbe di prevedere modalità idonee per darvi pieno seguito, in presenza di situazioni dove ciò, nella pratica concreta, potrebbe risultare alquanto problematico. Dove, infatti, manchi un minimo sostrato di propensione alla collaborazione, sia nell'amministrazione, sia nella comunità, l'emersione di proposte da parte di singoli soggetti potrebbe dare luogo, se non a problemi interpretativi (ove la disciplina minima introdotta risulti sufficientemente chiara), perlomeno a un'applicazione puramente formale della normativa stessa, senza un vero seguito dal punto di vista sostanziale.

In tal caso, dunque, sussisterebbe il concreto rischio di un approccio ostativo, più o meno voluto, da parte dell'apparato amministrativo presso l'amministrazione locale competente, sia esso di carattere passivo (non rispettando i termini ordinatori all'uopo previsti) o addirittura attivo (con la richiesta di ottemperare a requisiti ultronei, ovvero di fornire attestazioni e altra documentazione non strettamente indispensabili), financo applicando criteri eccessivamente rigorosi nel valutare la fattibilità della proposta avanzata dai privati. Si tratterebbe, a ben vedere, di un atteggiamento «difensivo» da parte di soggetti pubblici privi di un *background*, giuridico e culturale, nel settore della collaborazione civica, a cui i privati potrebbero opporre, in linea teorica, il richiamo alla disciplina legislativa (la quale, tuttavia, come si è detto, non potrebbe in ogni caso ingerire oltremodo nell'autonomia normativa dei singoli enti).

Per di più, anche volendo ammettere la possibilità di appellarsi a una base normativa più strutturata, nondimeno un simile problema di approccio non potrebbe essere affatto risolto con la

³⁸² V. *supra*, pp. 93 ss.

contrapposizione tra le parti in gioco. Infatti, la dinamica contenziosa risulta essere ontologicamente antitetica rispetto alla ratio stessa dell'amministrazione condivisa, la quale viceversa si fonda sulla collaborazione e la piena fiducia reciproca tra i soggetti, pubblici e privati, di volta in volta coinvolti.

Di talché, se il richiamo a una disciplina sovraordinata può avere un senso con riferimento a criticità contingenti e, in quanto tali, superabili (ad esempio, ove una proposta venisse respinta unicamente perché avanzata da un singolo piuttosto che da un'associazione), al contrario una ritrosia patologica e strutturale da parte di un singolo ente necessiterebbe di una valutazione ben diversa, atta a incidere alla radice della problematica per superarne le ragioni d'essere. Ciò, *a fortiori*, vale nei casi in cui le asserite difficoltà degli enti locali a strutturare percorsi collaborativi derivino non tanto da resistenze al cambiamento e da inesperienza in materia, quanto semmai dalla carenza di risorse umane, strumentali e finanziarie per darvi concretamente seguito, a pena di pregiudicare la copertura di altre attività altrettanto essenziali.

Ecco, allora, emergere la necessità di consolidare l'assetto organizzativo dei livelli di governo chiamati a implementare il modello dell'amministrazione condivisa, giacché l'organizzazione amministrativa rappresenta, al contempo, una componente indispensabile per assicurare la buona riuscita delle iniziative di collaborazione, nonché un ideale «terreno di coltura» per propiziarne (e, talvolta, anche sollecitarne) l'emersione in seno alla cittadinanza attiva.

È noto che, nell'ambito delle autonomie locali, rientri tra le competenze precipue degli organi di Giunta "l'adozione dei regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, nel rispetto dei criteri generali stabiliti dal Consiglio", ai sensi dell'articolo 48, comma 3 del T.U.E.L. Di conseguenza, risulta difficile immaginare un modello unitario e omogeneo, essendo rimessa a ogni singolo ente locale l'individuazione dello specifico assetto più confacente alle proprie peculiarità; peraltro, ciò contrasterebbe con lo stesso principio di differenziazione di cui all'articolo 118, comma 1 della Costituzione, il quale a sua volta presidia l'autonomia organizzativa e normativa riconosciuta agli enti territoriali. D'altra parte, prendendo spunto dalle principali soluzioni organizzative emerse nella prassi delle amministrazioni locali, cui si è dato risalto in precedenza³⁸³, è possibile determinare alcuni punti cardinali, attorno ai quali si possa tracciare una proiezione di sviluppo del modello dell'amministrazione condivisa.

Un aspetto avente carattere prioritario consiste nella formazione del personale tecnico e amministrativo, sia in termini generali, sia con riferimento specifico a coloro che sono chiamati a implementare concretamente le fattispecie tipiche dell'amministrazione condivisa. L'intervento

³⁸³ V. *supra*, pp. 148 ss.

formativo rappresenta un'autentica *condicio sine qua non* per il consolidamento del modello in esame, giacché, come si è rilevato a più riprese, quest'ultimo comporta un notevole salto rispetto all'approccio tradizionalmente dicotomico proprio del rapporto tra amministrazione e amministrati, per superare il quale non è sufficiente un adeguamento della normativa.

Numerose sono le opportunità di crescita e sviluppo per i propri dipendenti che gli enti possono all'uopo instaurare. A scopo esemplificativo, basti pensare al coinvolgimento delle realtà aventi una consolidata esperienza nel campo (le quali sovente operano a titolo puramente gratuito), nonché a una disamina delle esperienze di collaborazione civica maturate in contesti urbani affini, vuoi per vicinanza geografica, vuoi per dimensione e somiglianza nel tessuto socioeconomico, attraverso quella che solitamente viene definita come «condivisione di buone pratiche».

Altrettanto incisiva, in termini di organizzazione dell'attività collaborativa, risulta essere la ridefinizione degli assetti degli uffici, garantendo ai cittadini attivi, in un'ottica *user-centric*, un canale chiaro e possibilmente univoco di interazione, onde evitare, a questi ultimi, difficoltà che ben potrebbero scoraggiarne l'afflato partecipativo. A tal fine, occorre che i ruoli siano delineati con la medesima chiarezza per tutte le fasi in cui si articola la collaborazione, dunque dalla ricezione delle proposte, all'istruttoria procedimentale, fino alla decisione finale da assumere e al monitoraggio della successiva esecuzione, fatta salva la piena autonomia dei singoli enti nel definire i rispettivi iter procedurali (ad esempio, rimettendo la decisione finale talora agli uffici amministrativi così individuati, talaltra all'organo politico).

Molteplici, come si è visto, sono le opzioni organizzative a disposizione degli enti, per assicurare un'interlocuzione semplificata con i soggetti privati. In particolare, si richiamano l'individuazione di appositi uffici specificamente dedicati all'amministrazione condivisa e, più in generale, alla promozione delle attività di partecipazione (da ritenersi preferibile, ove concretamente attuabile); il potenziamento degli U.R.P. quali terminali unici di interazione con l'utenza; il coordinamento dei vari uffici di volta in volta interessati a seconda della specifica materia trattata, a cura di un funzionario all'uopo individuato come responsabile del procedimento; ancora, in presenza di articolazioni infra-comunali, l'attribuzione a queste ultime delle funzioni collaborative.

Al di là della specifica soluzione che ciascuna amministrazione può adottare, risulta in ogni caso necessario che tali interventi di riorganizzazione abbiano alle spalle un sufficiente bagaglio formativo in materia di amministrazione condivisa, nei termini sopra esposti, nonché riflettano uno scarto rispetto al tradizionale approccio alla gestione delle attività amministrative secondo i modelli canonici. Nella fattispecie, gli uffici o i singoli funzionari così individuati si troveranno a dover

trattare, di volta in volta, proposte tra loro diverse, con interlocutori diversi, coinvolgenti settori diversi; di talché, si ritiene che l'approccio maggiormente funzionale sia quello rispondente ai criteri del *project management*, caratterizzato cioè da un incarico assegnato di volta in volta per uno specifico intervento, con un obiettivo ben definito da perseguire sino al suo completo raggiungimento (traducibile nel completamento delle attività collaborative) e un cronoprogramma puntuale da rispettare³⁸⁴. Si tratta indubbiamente di uno schema innovativo in ambito pubblicistico, già ampiamente riscontrabile nel campo della contrattualistica e degli appalti, il quale consente una maggiore elasticità e la piena responsabilizzazione delle persone chiamate a dare sostanza, in nome e per conto delle amministrazioni pubbliche, alla collaborazione con i privati.

Ulteriori aspetti meritevoli di attenzione, dal punto di vista organizzativo, afferiscono al ruolo dei privati nel supporto economico alle iniziative avviate e ad alcuni oggetti di intervento particolarmente sensibili.

Con riferimento al primo punto, come più volte rimarcato, appare opportuno incoraggiare (oltre che con menzioni di carattere normativo, anche nell'ambito dell'attività concretamente svolta) un coinvolgimento di soggetti ulteriori rispetto a chi agisce in prima persona (conferendo già di per sé alcune risorse di cui dispone), secondo i termini del mecenatismo già richiamato attualmente da diversi regolamenti locali³⁸⁵; a tal scopo, possono prevedersi eventuali forme di incentivo o agevolazione, nonché il ricorso a strumenti quali *crowd-funding* e raccolte dal basso, garantendovi la massima divulgazione.

Quanto, invece, al secondo punto, si ritiene necessario fare leva su alcuni ambiti di collaborazione peculiari, stante l'impatto dirimente che essi possono avere sulla collettività. Si fa riferimento, in particolare, alla riqualificazione di immobili e spazi dismessi, un tema di cogente attualità per la maggior parte dei contesti urbani. Al riguardo, da un lato, occorre predisporre iter procedurali appositi (e, ove possibile, canali di interlocuzione specifici, essendo necessario coinvolgere una pluralità di uffici pubblici); dall'altro, occorre potenziare ulteriormente il supporto ai privati, stante la complessità degli interventi, assicurandosi per converso che questi ultimi abbiano una sufficiente capacità organizzativa per portare avanti l'attività nel medio-lungo periodo.

In conclusione, se una riorganizzazione complessiva degli apparati pubblici, attraverso un investimento sulla formazione, una ridefinizione degli uffici e delle competenze, nonché un approccio di carattere progettuale, può concorrere a un definitivo consolidamento dell'amministrazione

³⁸⁴ Per una disamina approfondita in materia, si richiama M. ARCURI, *Project Management: conoscenze, abilità e soft skill secondo le norme UNI ISO 21500 e UNI 11648*, edizioni Del Faro, 2020, pp. 14 ss.

³⁸⁵ V. *supra*, pp. 142-143.

condivisa quale modello amministrativo invalso nell'ordinamento giuridico, nondimeno appare indispensabile che ciò sia suffragato da sufficienti risorse di cui gli enti interessati dovrebbero poter disporre, sul versante del personale, delle dotazioni strumentali e delle risorse finanziarie. In assenza di esse, infatti, verrebbe meno alla radice la stessa possibilità di implementare qualsivoglia disciplina sulla collaborazione, che resterebbe dunque confinata ad attività di respiro limitato e minimamente impattanti sui soggetti pubblici (in termini di supporto necessario e di tempo lavorativo da dedicarvi).

Ecco, allora, che un'eventuale novella legislativa in materia dovrebbe opportunamente essere accompagnata, di pari passo, dalla previsione di appositi interventi a sostegno degli enti locali, con un coinvolgimento non solo del livello centrale, ma anche delle Regioni, dove già in alcuni casi la legislazione si è occupata dell'amministrazione condivisa.

5.1.3 La dimensione di area vasta come contesto di espansione della collaborazione

Appurato che le differenze strutturali tra gli enti locali (nella fattispecie, tra i Comuni) rappresentano un dato acquisito, e che per i Comuni minori o con maggiori criticità (dal punto di vista di contesto ovvero delle risorse disponibili) l'implementazione dell'amministrazione condivisa potrebbe rivelarsi alquanto complessa, un supporto di carattere economico e strumentale da parte dei livelli di governo superiori appare senz'altro rilevante. Esso, tuttavia, non appare sufficiente per scalare alcune barriere che nei fatti permarrebbero in taluni dei territori in questione, essendo talvolta le problematiche (soprattutto se di contesto, come quelle geografiche, o dimensionali per i micro-Comuni) non superabili neppure con eventuali stanziamenti aggiuntivi.

A ciò si aggiunge la constatazione che il reperimento di ulteriori risorse risulta tutt'altro che facilmente ipotizzabile, stanti i vigenti limiti di bilancio. Inoltre, rimettendo il sostentamento delle attività collaborative all'intervento finanziario da parte dei livelli di governo statale e/o regionale, si potrebbe creare una dinamica di interdipendenza che finirebbe per risentire dei cicli avversi finanziari, con la conseguenza di un'eventuale compressione delle attività collaborative in costanza di detti frangenti - laddove, invece, proprio in situazioni di criticità per la finanza pubblica l'intervento sussidiario dei privati può rivelarsi assai prezioso.

Ecco, allora, che accanto all'ipotesi di un supporto destinabile ai Comuni, si ravvisa la necessità di ripensare al ruolo complessivo dei diversi livelli di governo nell'implementazione del modello di amministrazione condivisa. Al riguardo, rileva quale punto cardinale il principio di sussidiarietà nella

sua accezione verticale: in virtù di esso, infatti, è richiesto un intervento diretto da parte dei soggetti territorialmente sovraordinati, qualora le amministrazioni di prossimità si rivelino prive degli strumenti necessari per garantire una piena ottemperanza della funzione istituzionale in questione³⁸⁶.

Come si è già riscontrato, allo stato attuale non mancano esempi di disciplina sulla collaborazione civica ad opera di Province, Città metropolitane e Regioni, oltre che di Unioni di Comuni. Al netto delle differenze sussistenti tra le casistiche citate, solitamente tali interventi mirano, da un lato, ad applicare gli istituti in questione nell'ambito del corrispondente livello istituzionale (dunque, alla stipulazione di patti di collaborazione che vedano come soggetto pubblico coinvolto, di volta in volta, le Province, le Città metropolitane o le Regioni), dall'altro, a fornire una copertura giuridica piena per l'applicazione dei medesimi nei Comuni insistenti sul rispettivo territorio, o perlomeno a incentivare questi ultimi a dotarsi, a loro volta, di un'apposita disciplina regolamentare in tal senso.

Orbene, per quanto la diffusione dell'amministrazione condivisa su scala provinciale, metropolitana o regionale rappresenti un traguardo rilevante per il consolidamento del suddetto modello, ciò non appare di per sé risolutivo per il superamento delle asserite difficoltà, riscontrate talvolta al livello comunale. L'astratta previsione della possibilità di agire in collaborazione, da parte di regolamenti o disposizioni degli enti territoriali sovraordinati, rischia infatti di rimanere inespressa a livello sostanziale, in assenza di un adeguato substrato organizzativo. Se gli interventi di riorganizzazione complessiva delineati nel paragrafo precedente possono in certi casi rappresentare un'adeguata risposta (ad esempio, nei Comuni medio-grandi o già latamente predisposti a dinamiche partecipative), lo stesso non si può dire ove si faccia riferimento ai Comuni minori o caratterizzati da un contesto di maggiore criticità. In queste situazioni, infatti, emerge alla radice l'inadeguatezza degli enti in questione, non risolvibile con soluzioni «interne» ma richiedendo, piuttosto, un'azione sussidiaria da parte dei livelli sovraordinati.

In tal senso, una valida opzione consisterebbe nel coinvolgere in varia misura i suddetti livelli di governo, al fine di strutturare un esercizio aggregato delle attività collaborative là dove ciò risulti necessario per il corretto perseguimento della relativa funzione istituzionale. In questo modo, si potrebbe garantire l'attuazione del modello di amministrazione condivisa sia con maggiore efficacia, efficienza ed economicità, sia a più ampio spettro, ossia con una più capillare copertura del territorio.

Appare opportuno, dunque, interrogarsi circa la dimensione istituzionale da ritenersi più consona per un'adeguata implementazione degli istituti di collaborazione. Al riguardo, giova in primo luogo

³⁸⁶ Sulla centralità della sussidiarietà verticale quale criterio di riferimento nell'amministrazione condivisa, si richiama nuovamente C. TUBERTINI, *Sviluppare l'amministrazione condivisa attraverso i principi di sussidiarietà (verticale) e leale collaborazione: riflessioni e proposte*, op. cit., p. 974.

esaminare la suddetta ipotesi con riferimento alle Regioni. Sebbene si assista di recente a un incremento del loro coinvolgimento in materia, sia a livello normativo che sul versante esecutivo, nondimeno si dubita che tale ente possa rappresentare il contesto più idoneo a tale scopo.

Tra le ragioni che inducono a confutarne l'adeguatezza, si ravvisa anzitutto il rischio di un eccessivo accentramento delle attività amministrative connesse alla collaborazione, rimettendo passaggi istruttori e interlocuzioni a un livello che, a prima vista, risulta troppo distante rispetto alle esigenze di realtà territoriali periferiche; nell'equilibrio da ricercare tra efficacia organizzativa ed esigenze di prossimità, insomma, si paventerebbe un eccessivo sbilanciamento sul primo lato, a scapito del secondo. Parimenti, se un coinvolgimento diretto di alcune Regioni con dimensioni più ridotte può rivelarsi sostenibile, al contrario per le realtà più popolose sussiste il rischio di un appesantimento degli apparati amministrativi, chiamati a trattare un numero potenzialmente elevato di proposte, con la conseguenza di non poter garantire un adeguato perseguimento della funzione *de qua*.

Per converso, il livello che si dimostra congeniale, per strutturare un esercizio in forma aggregata delle attività collaborative, coincide con la dimensione di area vasta, nelle diverse modalità riscontrabili nell'ordinamento degli enti locali (vale a dire, tramite le Province ovvero le Città metropolitane). Essa, infatti, rappresenta il contesto che meglio si presta per ponderare tra loro le (opposte) istanze, sopra richiamate, di maggiore funzionalità operativa e di tutela delle esigenze di prossimità. Inoltre, se in passato si è assistito a un depotenziamento degli enti provinciali, specialmente in relazione alle dotazioni a loro disposizione, di recente si ravvisa una rinnovata attenzione verso tale livello di governo, a partire dal versante politico³⁸⁷, di pari passo con la previsione di maggiori risorse (sia in termini finanziari che di personale, con lo sblocco delle procedure assunzionali³⁸⁸).

Si è detto che già attualmente sussistono esempi, ancorché isolati, di regolamentazione sull'amministrazione condivisa ad opera di alcune Province (come Chieti e Matera) e Città metropolitane (come Milano e Roma)³⁸⁹. In questi casi, a ben vedere, le disposizioni introdotte mirano a disciplinare la stipulazione di patti di collaborazione da parte dei corrispondenti enti, senza prendere in considerazione il ruolo dei Comuni ivi ricompresi; fa eccezione il regolamento metropolitano di Roma, dove invece agli enti comunali è attribuito un ruolo centrale nella ricezione delle proposte e nella promozione delle attività di collaborazione.

³⁸⁷ Si richiama, in particolare, il disegno di legge di cui all'atto del Senato n. 417 del 2022, per l'elezione diretta del Presidente della Provincia e dei consiglieri provinciali e delega al Governo per il riordino delle Province.

³⁸⁸ Sul punto, si richiamano in particolare le previsioni triennali contenute nella legge di bilancio n. 207 del 2024.

³⁸⁹ V. *supra*, p. 103.

Orbene, prendendo parzialmente spunto da quest'ultima fattispecie, è possibile delineare un modello organizzativo volto a compenetrare le competenze in materia di collaborazione civica ascrivibili ai Comuni (in virtù del connubio tra prossimità e sussidiarietà) con un intervento degli enti di area vasta in chiave di supporto, per coadiuvare i primi sul piano operativo, procedimentale e strumentale. Si tratta, insomma, di individuare una soluzione che poggi sul concetto di economia di scala, tradotto in termini organizzativi nell'accentramento, al livello provinciale o metropolitano, di quelle attività che possano essere ivi realizzate in modo più efficace, efficiente ed economico, senza con ciò trascurare il ruolo essenziale dei Comuni nell'interlocuzione con la cittadinanza attiva.

Parimenti, gli interventi ipotizzati su base di area vasta sono declinati eminentemente secondo una funzione servente, rispetto alle difficoltà ravvisate da taluni enti nel poter dare seguito all'attività collaborativa. Nondimeno, ciò non dovrebbe minimamente inficiare la piena autonomia normativa e organizzativa dei Comuni, nei casi in cui essi siano pienamente in grado di ottemperare a detta funzione istituzionale (fungendo, semmai, da ulteriore canale di confronto, per la condivisione di buone pratiche e lo scambio tra il personale amministrativo ivi coinvolto).

In concreto, tra le possibili soluzioni in tal senso, si può prevedere anzitutto un supporto, a cura di appositi uffici dell'ente di area vasta, concentrato eminentemente sullo svolgimento dell'attività istruttoria, mantenendo in capo ai Comuni tanto la ricezione delle proposte quanto la decisione finale, oltre all'interlocuzione diretta con i privati proponenti. Diversamente, è possibile concentrare tanto la fase di avvio procedimentale (con l'annessa interlocuzione esterna) quanto la successiva istruttoria sul livello superiore, rimettendo la decisione finale alla dimensione comunale (con un'ulteriore valutazione circa l'opportunità di attribuirne la competenza all'organo politico di Giunta). Ancora, si potrebbe individuare una distinzione per tipologia di attività collaborativa o per complessità della stessa, rimettendo agli apparati provinciali o metropolitane soltanto le casistiche più complesse, per mantenere integralmente sul livello comunale la trattazione delle fattispecie più standardizzate (riassumibili nella formula, già richiamata in precedenza, dei c.d. patti ordinari).

In conclusione, l'attuazione di soluzioni organizzative a livello di area vasta, sulla falsariga delle ipotesi sopra annoverate, rappresenterebbe una possibile chiave di volta per garantire una piena implementazione su più ampia scala della disciplina sull'amministrazione condivisa, specialmente a fronte di un eventuale intervento normativo nei termini sopra delineati. Parimenti, a ciò si affiancherebbero alcuni possibili risvolti ulteriori.

Da un lato, infatti, il coinvolgimento di enti come le Province o le Città metropolitane offrirebbe un potenziale rilevante per la trattazione di progetti di più grande respiro, talvolta difficilmente gestibili

a livello comunale (vuoi per la complessità dell'intervento atteso, vuoi per il coinvolgimento di plurimi enti e settori competenti). Basti pensare al più volte citato tema della riqualificazione e della gestione condivisa di immobili abbandonati, sovente sparsi sul territorio: nell'ipotesi di rimettere agli enti di area vasta le attività collaborative di tale rilievo, ciò incentiverebbe notevolmente la promozione di iniziative dei privati anche in contesti diversi dalle grandi città.

Dall'altro, sempre richiamando l'esempio del regolamento metropolitano di Roma, la previsione di un intervento degli enti di area vasta che, tuttavia, preservi un ruolo di prossimità dei Comuni potrebbe fungere da stimolo, per questi ultimi, a dotarsi di un'autonoma base normativa e, di risulta, di un'organizzazione confacente, al fine di perseguire direttamente la funzione della collaborazione con i privati, ove disponga delle risorse minime per poterlo fare.

5.2 Il consolidamento dell'amministrazione condivisa come espressione della democrazia deliberativa

L'analisi delle opzioni di consolidamento del modello dell'amministrazione condivisa, sul versante normativo e su quello (conseguenziale) di carattere organizzativo, poggia su una lettura in chiave evolutiva, avente in realtà molteplici risvolti a livello multidisciplinare; essa, cioè, travalica la dimensione prettamente giuridica degli istituti in esame, per interessare aspetti ulteriori, di interesse precipuo delle scienze sociali.

Il punto di partenza di tale lettura è rappresentato dall'indubbio successo riscontrato nell'attuazione dei suddetti istituti, di cui si è dato ampiamente atto nel corso della trattazione. Ciò si rileva sia nella crescente diffusione di fonti regolamentari in materia tra i Comuni (e, sempre più, anche tra Regioni e altri enti), sia, soprattutto, nella frequenza con cui i privati vi fanno ricorso, sostanziata dai patti stipulati ed eseguiti, ovvero dagli interventi di co-programmazione e co-progettazione realizzati a cura degli enti del Terzo settore. In questo senso, si richiamano le già citate risultanze del Rapporto Labsus 2024 sulla collaborazione civica, in base al quale, al 31 dicembre 2023, sono oltre 8 mila i patti di collaborazione stipulati, tra cittadini e amministrazioni, nel corso del precedente decennio³⁹⁰.

Orbene, un simile successo può essere interpretato in diverso modo. Anzitutto, da un'attenta analisi dei dati ricavabili dal citato Rapporto, si evidenzia come il consolidamento dell'amministrazione condivisa non rappresenti ancora un dato del tutto omogeneo nell'ambito dell'ordinamento nazionale.

³⁹⁰ V. *supra*, p. 95.

Sussistono, infatti, alcuni chiari elementi di differenziazione, non tanto nell'adozione di una base normativa (che risulta egualmente diffusa tra le Regioni italiane, e tra grandi e piccoli Comuni), quanto nell'applicazione concreta della medesima, in termini di patti stipulati e di portata degli stessi, con una marcata prevalenza che riguarda da un lato i Comuni di dimensioni medio-grandi, dall'altro le Regioni settentrionali; a ciò, inoltre, si aggiunge l'assenza di apposite sezioni dedicate alla collaborazione nel 75% dei Comuni dotatisi di un regolamento sui beni comuni, con il rischio che esso si traduca in uno strumento per soli «addetti ai lavori».

Ecco, allora, che appare opportuno chiedersi se, a condizioni date, la prospettiva di sviluppo del modello in esame possa portare a una diffusione ad ampio raggio della collaborazione civica, superando le disparità applicative riscontrate attualmente dai dati statistici e assumendo una dimensione massiva, trasversale, applicata da una porzione rilevante (numericamente e per composizione sociale) di popolazione; ovvero se, al contrario, le esperienze concrete di amministrazione condivisa siano destinate a rappresentare una nicchia, di forte interesse a livello dottrinale e accademico, ma di impatto sostanziale limitato ad alcune realtà ben definite, aventi caratteristiche di contesto volte a propiziare l'implementazione. Si pensi, in particolare, ai contesti urbani più ampi, a quelli dove è radicata la dimensione dei Quartieri e l'annessa sensibilizzazione verso i problemi di prossimità³⁹¹, oppure ai territori dotati, in proporzione alle dimensioni, di maggiori risorse (umane e strumentali, oltretutto finanziarie) da dedicarvi.

Un intervento complessivo di carattere normativo e organizzativo, sulla falsariga di quello delineato nei paragrafi precedenti, si ritiene che possa contribuire a uno sviluppo, *de jure condendo*, nel primo senso esposto, ossia verso un consolidamento più diffuso del modello amministrativo e un superamento di (almeno) talune differenziazioni emerse a livello applicativo. Tuttavia, esso può apparire come una condizione necessaria, ma di per sé non sufficiente, se si tiene debitamente conto di alcuni aspetti ulteriori.

In particolare, risulta opportuno collocare il suddetto modello nel contesto sociopolitico di riferimento, per l'ordinamento nazionale e per lo spazio giuridico europeo in generale. In tale scenario, si assiste a un progressivo ripensamento delle modalità di partecipazione degli individui alla vita politica, intendendo con essa il contributo dei singoli all'assunzione delle decisioni impattanti sulla comunità nel suo complesso. Un tratto oramai comune è rappresentato, infatti, dal ripensamento

³⁹¹ Al riguardo, si richiama la prassi delle commissioni circoscrizionali attive a Bologna e in altri Comuni, coordinate dai consiglieri eletti e aperte a chiunque voglia iscriversi, distinte a seconda della tematica trattata (ad esempio, assetto del territorio, scuola, ambiente, sicurezza, ecc.) e chiamate ad approfondire le principali questioni di interesse per il territorio di riferimento (ad esempio, la definizione delle ripartizioni degli stradari per le iscrizioni scolastiche, l'attuazione di interventi di riqualificazione urbana, la viabilità, ecc.).

delle dinamiche tradizionali tipiche della democrazia rappresentativa. Quest'ultima, del resto, vede il coinvolgimento dei cittadini concentrarsi da un lato nel momento elettorale, con la scelta dei propri rappresentanti cui demandare l'assunzione delle decisioni più opportune nei vari livelli di governo, dall'altro nell'interazione eventuale con i c.d. corpi intermedi (partiti, sindacati, associazioni, ecc.), i quali partecipano attivamente al processo di *policy making*. Ebbene, il crescente astensionismo ad ogni tornata elettorale, assieme all'indebolimento degli stessi corpi intermedi (in termini di numero di partecipanti, di consenso sociale e di impatto concreto sulle decisioni assunte), rappresentano i sintomi di un fenomeno che, a sua volta, affonda le proprie radici in un mutamento globale del ruolo dell'individuo nel contesto della società post-moderna.

Senza addentrarsi in approfondimenti di pertinenza degli studi sociali, sinteticamente si può collocare l'approccio del singolo cittadino, nella nuova dimensione sociale, secondo due direttrici opposte.

La prima è quella che si può riassumere nel concetto di disintermediazione, con una marginalizzazione dei corpi intermedi (al netto della loro tradizionale funzione nelle democrazie liberali) e la ricerca di un rapporto diretto tra i soggetti chiamati a governare e gli amministrati (o meglio, ciascuno di essi individualmente inteso). Si tratta di un processo assai diffuso, che nella sostanza si traduce in un accentramento marcato del ruolo decisionale secondo schemi di tipo *top-down*, dove cioè ricorre la ricerca di un suffragio diretto dall'alto (ossia da chi assume, individualmente, le decisioni) verso il basso (vale a dire, la platea indistinta dei cittadini), o tramite il momento elettorale (a guisa di ratifica plebiscitaria, spogliato, nei fatti, del concetto tradizionale di rappresentatività) o attraverso canali nuovi, come il ricorso ai *social network*. Il tratto saliente che se ne ricava è una sostanziale individualizzazione del cittadino, sempre più slegato dalle interazioni con gli altri nodi della rete sociale, ridotto (quando possibile) al solo nucleo familiare e alla dimensione professionale, limitando al minimo essenziale gli scambi di natura politico-amministrativa.

La seconda, invece, è quella che può tradursi nell'idea di responsabilizzazione e di coinvolgimento spontaneo nelle dinamiche decisionali, riscontrabile specialmente nelle dimensioni di prossimità (ma trasponibile anche ad altri livelli) e riassumibile in un approccio di tipo *bottom-up*. In questo caso, anche a fronte di un'attivazione individuale, domina l'idea di aggregazione dal basso, contraddistinta dalla percezione di un interesse generale e condiviso, che merita di essere tutelato congiuntamente (tra più cittadini e tra costoro e le amministrazioni pubbliche). È chiaro che tale concetto rifletta appieno i canoni propri del paradigma sussidiario, e dunque del modello amministrativo di tipo collaborativo come lo si è descritto nel corso della trattazione.

Pertanto, ricollegando l'amministrazione condivisa a un ripensamento, non solo in termini giuridici, del rapporto strutturale che sussiste tra cittadini e soggetti pubblici, appare coerente ricollegarne l'evoluzione, nel contesto sociale in cui opera, entro l'alveo della dimensione propriamente definita come democrazia deliberativa. Con tale concetto, si allude a una teoria e ad una prassi di governo, dove l'espressione della volontà popolare non si esaurisce nella (sola) elezione dei rispettivi rappresentanti, bensì si esprime in via diretta, tramite processi di discussione pubblica, a cui tutti possono prendere parte in condizioni di eguaglianza sostanziale.

Soffermandosi sulle principali esegesi in materia, l'essenza della democrazia deliberativa si sostanzia, eminentemente, “nella discussione fondata su argomenti (*deliberation*, in inglese) tra tutti i soggetti coinvolti dal tema sul tappeto. Le numerose esperienze pratiche che si richiamano alla democrazia deliberativa si fondano perciò su due pilastri: da un lato l'uso del confronto argomentato, dall'altro l'inclusione di tutti gli interessi e i punti di vista che sono toccati dall'oggetto della discussione. La democrazia deliberativa è, quindi, una forma di democrazia partecipativa, ma i suoi contorni sono più circoscritti e più definiti. Esclude la pura e semplice azione di pressione dei movimenti o delle associazioni sulle istituzioni (che invece la democrazia partecipativa sembrerebbe ammettere) e pretende che tra i diversi punti di vista si instauri un confronto dialogico” (BOBBIO)³⁹².

Orbene, alla luce di quanto esaminato nel corso della trattazione, ricollegare l'amministrazione condivisa ai risvolti tipici della democrazia deliberativa risulta in linea con le caratteristiche principali del modello in questione. In particolare, a risaltare in tal senso è il ruolo del tutto innovativo attribuito ai soggetti privati, quali protagonisti principali di tutte le fasi in cui si articola il relativo procedimento: dall'individuazione di problematiche di interesse generale meritevoli di un intervento di cura o rigenerazione alla presentazione della proposta, passando per lo svolgimento dell'istruttoria, fino alla decisione finale e alla successiva esecuzione, in ogni passaggio è il privato, come singolo o aggregato a vario titolo, a rappresentare (in diversa misura, a seconda delle fattispecie) il soggetto propulsore dell'attività da svolgere.

A ben vedere, rispetto agli assunti canonici della democrazia deliberativa, non mancano aspetti di distinzione. Da un lato, la dinamica dialogica che contraddistingue tale categoria potrebbe risultare meno evidente nei casi in cui a presentare una proposta (di collaborazione o di co-progettazione) sia un singolo soggetto, che si tratti di un individuo o di un'associazione. Dall'altro, se l'oggetto precipuo delle fattispecie deliberative riguarda solitamente l'adozione di un certo intervento di politica pubblica, scegliendo tra diverse alternative (esemplare, al riguardo, è il caso del bilancio

³⁹² Cfr. F. MARINELLI, P. POLITI, G. COLAVITTI, *Democrazia deliberativa e rappresentanza politica*, Torino, Giappichelli, 2022, p. 286.

partecipativo), viceversa il modello in esame afferisce più propriamente al versante amministrativo, sia per la portata delle decisioni assunte, sia per i soggetti pubblici solitamente coinvolti, nonché per la centralità della fase esecutiva rispetto a quella prettamente decisionale.

Cionondimeno, ambedue le considerazioni appaiono superabili, se ci si sofferma sulla ratio intrinseca della democrazia deliberativa, quale prassi di governo *lato sensu*. In primo luogo, il momento della discussione è ben presente e coinvolge, da un lato, soggetti privati variamente articolati (singoli individui, gruppi informali omogenei o eterogenei, associazioni, imprese private, ecc.), dall'altro, le amministrazioni pubbliche (solitamente, a livello territoriale). Tale confronto rappresenta il fulcro della fase istruttoria e, al contempo, risulta saliente per individuare lo specifico intervento da realizzare (da parte dei privati) e le idonee forme di supporto da accordare (da parte dell'amministrazione). Inoltre, tanto nelle fattispecie dei patti di collaborazione quanto nella co-programmazione e co-progettazione, è usualmente prevista la singolare possibilità di aggregazione successiva a proposte già presentate, da parte di ulteriori soggetti, sostanziando implicitamente un'ipotesi di confronto dialettico tra le parti che così andrebbe a instaurarsi.

In secondo luogo, pur ribadendo che l'amministrazione condivisa ha tutti i connotati per configurare un modello amministrativo *stricto sensu*, si può notare come molte delle decisioni, assunte tramite i corrispondenti istituti, incidano in misura rilevante nella delineazione di politiche pubbliche impattanti sui territori di riferimento. Basti pensare agli interventi di riqualificazione di immobili dismessi, con cui contemporaneamente si intende dare nuova vita a spazi altrimenti abbandonati, favorire la logica del consumo-zero di suolo e creare occasioni di aggregazione e inclusione sociale. Ancora, le azioni di cura del verde pubblico rispondono pienamente alle politiche volte a una maggiore attenzione verso le tematiche ecologiche e ambientali, come pure un maggiore utilizzo di taluni spazi concorre a garantirne una maggiore sicurezza e vivibilità.

Appurate le ragioni concettuali sopra esposte, resta da affrontare una criticità latente, che d'altronde connota alla radice le dinamiche della democrazia deliberativa. In tutte le analisi sviluppate in precedenza, si è considerata come pacifica la possibilità, per tutti gli individui, di concorrere senza distinzione alcuna a fornire il proprio contributo; tuttavia, ciò non tiene conto dei numerosi limiti di carattere strettamente soggettivo. Basti pensare, in primis, al problema fondamentale del tempo di cui si dispone, influenzato da variabili di carattere professionale e familiare; di talché, categorie come i pensionati o i lavoratori dipendenti di età avanzata acquistano maggiore spazio per esprimersi rispetto, ad esempio, alle giovani coppie con figli o ai lavoratori autonomi. Un altro aspetto essenziale riguarda la base culturale di riferimento, sia in termini di sensibilità verso problematiche di interesse generale, sia di conoscenza degli strumenti di cui si può disporre, nonché di capacità basilari nell'uso

delle tecnologie informatiche. In entrambi in casi, si tratta di fattori che possono dar luogo a situazioni di disparità, a loro volta foriere di ulteriori criticità che necessitano della massima attenzione.

Ponendosi l'obiettivo di valutare l'amministrazione condivisa secondo una prospettiva evolutiva, il superamento di tali aspetti rappresenta una sfida centrale per il consolidamento del modello stesso. Anzitutto, le amministrazioni coinvolte dovrebbero adottare tutte le iniziative opportune per raggiungere la più ampia platea possibile, promuovendo campagne informative capillari, potenziando i canali digitali per consentire una partecipazione agile e immediata anche da remoto (a partire dalla predisposizione di sezioni apposite, ancora carenti) e, al contempo, assicurando un canale parallelo di tipo tradizionale, tramite appositi uffici ovvero mediante ricorso agli U.R.P. Parimenti, occorre un'attività di sensibilizzazione che ponga in risalto l'attenzione alle problematiche di prossimità, di maggiore richiamo per la cittadinanza, sollecitando attorno a esse l'avvio di percorsi collaborativi (tramite appositi avvisi pubblici, ovvero ricorrendo a un più sapiente utilizzo dei *social media*).

L'insieme di tali interventi concorre a configurare una strategia, ad opera delle amministrazioni locali, finalizzata da un lato -in positivo- a creare il terreno fertile per l'incubazione di proposte di collaborazione da parte dei cittadini, dall'altro -in negativo- a rimuovere tutti quegli ostacoli, soggettivi oltre che oggettivi, atti a ostacolare, quando non del tutto a impedire, l'effettiva partecipazione di tutti alla condivisione degli sforzi per il perseguimento dell'interesse generale (con una chiara assonanza con l'articolo 3, comma 2 della Costituzione). Si tratta, indubbiamente, di un cambio di paradigma assai profondo, in quanto tale difficilmente realizzabile in tempi brevi o con interventi semplificati; esso, tuttavia, se opportunamente accompagnato dagli interventi delineati, potrà trovare margini per sedimentare nel lungo periodo, arrivando a incidere profondamente nel tessuto che permea la società.

In questa medesima ottica possono essere letti altresì i modelli analizzati, in chiave comparatistica, con riferimento all'ordinamento giuridico spagnolo e a quello francese. Al netto degli elementi di distinzione, di cui si è dato riscontro, in ambedue gli ordinamenti si ravvisa la medesima ratio di fondo, volta a ripensare alla radice il ruolo dei privati nell'ambito dell'iter amministrativo e, più in generale, nella definizione delle scelte volte a perseguire un fine generale. Come si è visto nel capitolo precedente³⁹³, maggiore è l'affinità che ivi si ravvisa con altri istituti più propriamente qualificati come partecipativi, vuoi per la consequenzialità della genesi, vuoi per collocazione testuale. Ciò contribuisce a rafforzare l'interpretazione volta a rimarcare la coerenza del modello amministrativo in esame con i tratti caratteristici della democrazia deliberativa.

³⁹³ V. *supra*, pp. 200-201.

In entrambi i casi, si riscontra, in chiave evolutiva, un margine ulteriore di applicazione degli istituti di collaborazione amministrativa, sia in termini di una più capillare diffusione a livello comunale (sulla falsariga dell'esperienza italiana in tal senso), sia attraverso una maggiore strutturazione della disciplina dal punto di vista giuridico (secondo le chiavi di lettura enucleate nel presente capitolo, fatte salve le specificità dei rispettivi ordinamenti, in senso regionalistico per quello spagnolo e con un maggiore accentramento per quello francese). Ad ogni modo, il punto cardinale, che deve contraddistinguere ogni mutazione degli istituti in esame, consiste nell'attitudine a delineare un modello, di carattere amministrativo, che ridefinisce profondamente la posizione dei privati, come protagonisti e non più antagonisti rispetto alla componente pubblica, condividendo con quest'ultima l'intento di perseguire un interesse generale, in conformità con il principio di sussidiarietà.

CONCLUSIONI

Completata la disamina delle principali linee evolutive, ravvisabili in relazione alla materia in esame, è possibile trarre alcuni spunti di riflessione conclusivi.

Anzitutto, alla luce delle evidenze addotte dalla presente ricerca, risulta senza dubbio possibile qualificare l'amministrazione condivisa come un modello giuridico oramai ben delineato, nel panorama dell'ordinamento amministrativo nazionale. Le diverse fattispecie con cui esso trova concreta applicazione (tra le quali spiccano, come si è visto, i patti di collaborazione, nonché le co-programmazioni e co-progettazioni con gli enti del Terzo settore) presentano una solida base normativa, a sua volta ricollegabile alla fondamentale matrice costituzionale di cui al principio di sussidiarietà orizzontale. Restano, nondimeno, aspetti meritevoli di essere circostanziati e meglio dettagliati, come ad esempio sulla legittimazione soggettiva dei singoli e dei gruppi informali, sul ruolo del privato *for profit*, sulle modalità di sostegno accordabili da parte degli attori pubblici. Di talché, si è desunta l'opportunità di un adeguato, ben ponderato intervento normativo, nelle forme e nei termini atti a non intaccare lo spazio, preponderante, riservato alle autonomie locali nell'implementazione del suddetto modello.

Con riguardo a queste ultime, del resto, si è compreso come la dimensione territoriale rappresenti il luogo d'elezione per il consolidamento dell'amministrazione condivisa, per una molteplicità di fattori. Tra essi, in particolare, giova richiamare lo stretto nesso intercorrente tra il principio di prossimità (alla base dell'allocazione delle funzioni amministrative, in via prioritaria, ai Comuni) e la propensione, in capo ai privati, ad attivarsi per la cura di interessi generali, immediatamente percepibili nella misura in cui essi afferiscono al contesto locale di riferimento. Di conseguenza, il nesso tra le autonomie territoriali e il paradigma sussidiario costituisce il presupposto fondamentale per l'emersione e la progressiva affermazione del modello in esame, ove le prime concorrono a creare le condizioni per la piena attuazione del secondo, nel suo senso più ampio e onnicomprensivo (ossia, abbracciando in uno l'accezione verticale e quella orizzontale).

In un certo senso, la collaborazione civica concorre a definire un nuovo ecosistema, non solo giuridico, che contraddistingue in primo luogo i Comuni, nell'accezione sempre più invalsa di città intelligenti (o *smart cities*). Proprio per questa ragione, il rafforzamento ulteriore del fenomeno collaborativo a livello amministrativo non può che passare attraverso una incisiva ridefinizione degli assetti organizzativi, a partire dagli enti territoriali che in primis sono coinvolti nel darvi applicazione.

Orbene, posti in premessa tali punti fermi, non si può fare a meno di riscontrare come un effettivo e duraturo successo della collaborazione civica, al di là dei positivi risultati rilevati nell'ultimo decennio, sia ben lungi dal rappresentare un esito assodato e ineluttabile nel contesto ordinamentale. Se, come si è visto, il modello collaborativo appare pienamente consolidato sul piano teorico, un discorso diverso riguarda invero la prospettiva di implementazione concreta del medesimo nel medio e nel lungo periodo, la quale non può essere affatto data per scontata; al riguardo preme notare, in coerenza con quanto esposto nella trattazione, come esso sia tuttora oggetto di dibattito e passibile di possibili revisioni (se non addirittura di ripensamenti) da parte dei soggetti pubblici.

In particolare, tale prospettiva si ricollega in misura rilevante ad aspetti non soltanto giuridici (come il chiarimento di una certa fattispecie, o la copertura normativa di un determinato intervento), ma anche (e, forse, soprattutto) al contesto sociopolitico di riferimento. Si è detto, al riguardo, della crisi conclamata dei canali tradizionali di coinvolgimento e rappresentanza; essa, a sua volta, si riverbera sulle modalità di interazione tra cittadini e apparato amministrativo, scalfendo i modelli più radicati e risalenti, fondati sul parametro autoritativo. Ne deriva un'esigenza dirimente, non solo sul versante della rappresentatività istituzionale, ma anche su quello dell'efficacia dell'azione amministrativa, di ripensare al rapporto tra amministratori e amministrati. Un'opzione in tal senso è proprio quella rappresentata dall'amministrazione condivisa, dove alla polarizzazione tra le parti in gioco si sostituisce una dinamica diametralmente opposta, all'insegna della collaborazione. A ben vedere, tuttavia, essa non costituisce affatto l'unico possibile approdo di un simile ripensamento.

Si è richiamata, in precedenza, l'ambivalenza che connota l'approccio del cittadino nel contesto sociale di riferimento (ossia, in quella che i sociologi sogliono definire «società post-moderna» o «modernità liquida»). In estrema sintesi, è possibile scorgervi, da un lato, una crescente attenzione alla dimensione individuale (che va di pari passo con una disintermediazione dei rapporti istituzionali e amministrativi), dall'altro, in senso contrario, una maggiore propensione alla responsabilizzazione «dal basso», rispetto alla cura di interessi rilevanti per la collettività. Orbene, si tratta di due tendenze contrapposte, indicative di un'ambivalenza di fondo che non può essere letta, dall'interprete, in termini puramente neutrali. In sostanza, a seconda di quale, tra tali tendenze, si reputi nel complesso prevalente, non potrà che divergere la valutazione in merito alle prospettive stesse del modello amministrativo in questione.

Qualora, infatti, si ritenesse preponderante la proiezione verso una dimensione individualistica e disintermediata, senza margini rilevanti per un afflato di carattere collettivo, ne conseguirebbe una lettura fortemente ridimensionata del fenomeno collaborativo, vieppiù ricondotto entro un contesto di maggiore frammentarietà. Anche a fronte di interventi normativi od organizzativi di portata

generale, a guisa di quanto ipotizzato nella presente trattazione, sussisterebbe il rischio che l'amministrazione condivisa si traducesse in una modalità tanto virtuosa quanto, nei fatti, limitata a un novero ridotto di territori e realtà ove possa trovare piena implementazione (ossia, quelli che si potrebbero definire «contesti virtuosi»). Al di fuori di tali contesti, al netto della sua portata sistemica, tale modello resterebbe in sostanza solo un'opzione teorica, di difficile applicazione a livello pratico, non tanto per ostacoli di ordine giuridico, quanto per l'assenza di un tessuto sociale realmente ricettivo alle istanze della collaborazione con l'amministrazione, nel comune perseguimento di interessi generali.

Tuttavia, rispetto a una simile tendenza, esiste una possibile chiave di lettura alternativa, come del resto dimostra l'insorgenza stessa delle attuali esperienze di collaborazione tra cittadini e amministrazione, molte delle quali trovano una base giuridica solo in un secondo momento, susseguente all'emersione di iniziative «dal basso». A monte di tale opposta visione, vi è un'idea diversa di società, di interazione tra individui, basata sulla responsabilizzazione, spontanea e collettiva, nonché su un'attivazione diffusa per perseguire finalità, ampiamente condivise, atte ad apportare un beneficio tangibile per tutta la comunità.

Abbracciare una simile prospettiva come orizzonte non utopistico, ma concretamente raggiungibile, rappresenta una chiave di lettura affatto sfidante e tutt'altro che pacifica. Nondimeno, il dato empirico analizzato, alla luce delle pratiche collaborative sviluppatesi nell'ultimo decennio, dimostra che sussistono i margini per un riscontro positivo in tal senso. Ancora una volta, il punto cardinale è rappresentato dal paradigma sussidiario, quale nuovo modo di concepire il rapporto intercorrente tra i soggetti dell'ordinamento; partendo da esso, si può ridefinire profondamente il ruolo delle amministrazioni, come interlocutrici e co-attrici naturalmente predisposte a supportare l'azione spontanea dei cittadini, così da recuperare una dimensione di reciproca fiducia tra la componente pubblica e quella privata.

Proprio aderendo a una simile lettura si ritiene quantomai opportuno un intervento normativo e organizzativo, nei termini sopra ricostruiti, non calato dall'alto ma scaturente dall'esperienza maturata dal basso, al fine di dare ulteriore forza e slancio a questa tendenza. L'intento ultimo, del resto, consiste nel fornire alle amministrazioni locali tutti gli strumenti utili a reperire, al di là dei canali tradizionali di partecipazione, le energie civiche più recondite, refrattarie per loro natura a forme diverse di coinvolgimento (quali, ad esempio, la partecipazione a contesti assembleari) e, così facendo, a creare una nuova base di legittimazione delle medesime amministrazioni pubbliche.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Il principio di sussidiarietà orizzontale e le sue applicazioni: un nuovo modo di amministrare*, in *Astrid Rivista Online*, Roma, 2003.
- AGUADO I CUDOLÁ V., *Nuevas formas de participación ciudadana. En especial, la gestión y administración compartida*, in FONT I LOVET T., VILALTA REIXACH M., *Anuario del Gobierno local 2023*, Barcellona, Edisofer, 2023.
- ALBANESE R. A., MICHELAZZO E., QUARTA A. (a cura di), *Gestire i beni comuni urbani. Modelli e prospettive*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2020.
- ALBANESE A., *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Diritto pubblico*, 2002.
- ANTONINI L., *Alle origini della amministrazione condivisa*, in *Nuova Atlantide*, n. 8, 2023.
- ANZON A., “*Leale collaborazione*” tra Stato e Regioni, modalità applicative e controllo di costituzionalità, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1998.
- ARCURI M., *Project Management: conoscenze, abilità e soft skill secondo le norme UNI ISO 21500 e UNI 11648*, edizioni Del Faro, 2020.
- ARDIGO’ A., *Giuseppe Dossetti e il Libro Bianco su Bologna*, Bologna, Edizioni Dehoniane, 2003.
- ARENA G., *Democrazia partecipativa e amministrazione condivisa*, in VALASTRO A. (a cura di), *Le regole locali della democrazia partecipativa. Tendenze e prospettive dei regolamenti comunali*, Napoli, Jovene, 2016.
- ARENA G., *I custodi della bellezza. Prendersi cura dei beni comuni. Un patto per l'Italia fra cittadini e le istituzioni*, Milano, Touring Club Italiano, 2020.
- ARENA G., *Il principio di sussidiarietà nell’art. 118, u.c. della Costituzione*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, 2005.
- ARENA G., *Il welfare di comunità*, in ARENA G., IAIONE C. (a cura di), *L’Italia dei beni comuni*, Roma, Carocci, 2012.
- ARENA G., *Introduzione all’amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 117-118 del 1997.
- ARENA G., *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Rimini, Maggioli, 2001.
- ARENA G., BOMBARDELLI M. (a cura di), *L’amministrazione condivisa*, Trento, Quaderni dell’Università di Trento, n. 62 del 2022.
- ARNONE M., LEONGRANDE A., *Manuale di economia politica*, Bologna, soc. ed. Esculapio, 2025.

ARNSTEIN S., *Ladder of Citizen Participation*, in *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35, n. 4, 1969.

BALAGUER CALLEJÓN F., *Il principio di sussidiarietà nella costituzione spagnola e negli statuti di autonomia, nella prospettiva europea*, in *Amministrazione in Cammino Rivista online*, 2010.

BENVENUTI F., *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, Marsilio, 1994.

BERRETTINI A., *La co-progettazione alla luce del Codice del terzo settore*, in *Federalismi.it*, 2022.

BERRETTINI A., *La co-programmazione nel rapporto tra Terzo settore e Pubblica amministrazione. Profili ricostruttivi in direzione della procedimentalizzazione*, Torino, Giappichelli, 2025.

BERTI G., *Manuale di interpretazione costituzionale*, Padova, Cedam, 1994.

BLASI E., *Il principio di sussidiarietà orizzontale nelle culture giuridiche tedesca e italiana dopo la riforma del Titolo V*, in *Labsus.it*, 2010.

BOBBIO N., *Destra e sinistra*, Roma, Donzelli editore, 2023.

BOBBIO N., *La grande dicotomia: pubblico/privato*, in *Stato, governo, società*, Torino, Einaudi, 2006.

BOLOGNINI D., GIGLIONI F. e CAMELI R., *La sussidiarietà orizzontale nella giurisprudenza italiana e comunitaria*, in *Labsus.it*, 2008.

BOMBARDELLI M. (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Napoli, Jovene, 2016.

CAFORA S., *Territori e diritti in contrazione. I casi studio del Mietshäuser Syndikat, Germania, e dei Community Land Trust, Inghilterra*, in *Planum, the journal of Urbanism*, 2020.

CAIA G., *Organizzazione dei servizi pubblici locali e qualità delle prestazioni*, in *Giustizia amministrativa*, 2024, n. 3.

CALDERONI G., *I patti di collaborazione: (doppia) cornice giuridica*, in *Aedon*, 2016, 2.

CALDIROLA D., *Il terzo settore nello stato sociale in trasformazione*, Napoli, Jovene, 2021.

CASSESE S., *L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea*, in *Foro italiano*, 5, 1995.

CASTRO-COMA M., MARTÍ-COSTA M., *Comunes urbanos: de la gestión colectiva al derecho a la ciudad*, in *Revista EURE-Revista Latino-americana de Estudios Urbano Regionales*, Vol. 42, n. 125, 2016.

CERULLI IRELLI V., *Sussidiarietà (diritto amministrativo)*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XII, Roma, 2004.

CERVATI A., PANUNZIO S., RIDOLA P., *Studi sulla riforma costituzionale*, Torino, Einaudi, 2001.

CHIRULLI P., *Beni comuni, tra diritti fondamentali, usi collettivi e doveri di solidarietà*, in *Studi in onore di Claudio Rossano*, Napoli, Jovene, 2013.

CLARICH M., *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, Il Mulino, 2019.

CORTESE F., *Il nuovo diritto delle città: alla ricerca di un legittimo spazio operativo*, in FERRARI G. F. (a cura di), *Smart City. L'evoluzione di un'idea*, Milano, Mimesis, 2020.

COTTURRI G., *Potere sussidiario. Sussidiarietà e federalismo in Europa e in Italia*, Roma, Carocci, 2001.

CUCCINIELLO M., FATTORE G., LONGO F., *Management pubblico*, Milano, Egea, 2024.

D'ALESSANDRO D., *Sussidiarietà solidarietà e azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2004.

D'ASCANIO F., *Pianificazione strategica e strutturale. Verso un nuovo piano*, Roma, Gangemi editore, 2016.

D'ATENA A., *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quaderni costituzionali*, 2001.

D'ATENA A., *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comparato*, 1997.

DELCAMP A., *Principio di sussidiarietà e decentralizzazione* in M. Balducci (a cura di), *Managerialità e sussidiarietà: due sfide per il governo locale*, Milano, Libreria universitaria, 1997.

DEL PRATO E., *Principio di sussidiarietà e iniziativa economica privata, dal controllo statale a quello delle autorità amministrative indipendenti*, in *Rivista di Diritto Civile*, 2008, I.

DE RUGGIERO G., *Storia del liberalismo europeo*, Roma-Bari, Laterza, 1984.

DONATI D., *Il paradigma sussidiario*, Bologna, Il Mulino, 2013.

DONATI D., *Le città collaborative: forme, garanzie e limiti delle relazioni orizzontali*, in *Istituzioni del federalismo*, 2019.

DONATI P., *La cittadinanza societaria*, Roma-Bari, Laterza, 1993-2000.

FIDELBO E., *Strumenti giuridici di valorizzazione del rapporto tra patrimonio culturale e territorio: il caso dei patti di collaborazione tra amministrazioni locali e cittadini*, in *Aedon*, n. 3, 2018.

FOA' S., *Il principio di sussidiarietà orizzontale come limite al potere normativo regionale: il caso delle fondazioni di origine bancaria*, in *Federalismi.it*, n. 1/2004.

FRANZESE L., *Percorsi della sussidiarietà*, Milano, Hoepli, 2010.

FREDIANI E., *La co-progettazione dei servizi sociali*, Torino, Giappichelli, 2021.

FREDIANI E., *La co-progettazione tra Pubblica Amministrazione ed enti del Terzo settore: un istituto innovativo dall'andamento carsico*, in *Dir. amm.*, 2025.

GALLI L., *La co-programmazione e la co-progettazione dei servizi di integrazione dei migranti. Paradigmi di coinvolgimento della società civile nei percorsi di inclusione sociale*, Torino, Giappichelli, 2022.

GAROFOLI R., *Compendio di diritto amministrativo*, Molfetta, Nel Diritto editore, 2022.

GIANNINI M. S., *Diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1988.

GIGLIONI F., *Alla ricerca della sussidiarietà orizzontale in Europa*, in *Sussidiarietà e concorrenza. Una nuova prospettiva per la gestione dei beni comuni*, a cura di DONATI D. e PACI A., Bologna, Il Mulino, 2010.

GIGLIONI F., NERVI A., *Gli accordi delle pubbliche amministrazioni*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2019.

GIGLIONI F., *I fondamenti dell'amministrazione condivisa*, in FREDIANI E. (a cura di), *Lezioni sull'amministrazione condivisa*, Torino, Giappichelli, 2025.

GIGLIONI F., *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, in *Munus, Rivista giuridica dei servizi pubblici*, 2/2016.

GIGLIONI F., *Sussidiarietà e legalità*, in CIAFFI D., GIORDANO F. M. (a cura di), *Storia, percorsi e politiche della sussidiarietà*, Bologna, Il Mulino, 2020.

GIOVAGNOLI R., *Manuale di diritto civile*, Torino, Ita edizioni, 2019.

GORI L., *Terzo settore e Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2022.

HARDIN G. J., *The tragedy of the commons*, in *Science*, n. 162 del 1968.

JIMÉNEZ CAMPO J., voce «*Estado social y democrático de Derecho*» in GONZÁLEZ ENCINAR J. J. (a cura di), *Diccionario del sistema político español*, Madrid, Akal Editor 1984.

KOTTER J. P., *Guidare il cambiamento. Gli otto passi per affrontare e vincere la sfida*, Milano, Apogeo, 2022.

LA SPINA A., *Politiche pubbliche. Analisi e valutazione*, Bologna, Il Mulino, 2020.

LEDDA F., Problema amministrativo e partecipazione al procedimento, in *Dir. amm.*, 1993.

LEFEBVRE H., *Il diritto alla città*, Verona, Ombre Corte, 2014.

LEONE XIII, *Rerum Novarum: lettera enciclica del s.s. Leone XIII*, Milano, ed. Paoline, 1991.

LEPORE V. (a cura di), *I limiti alla potestà legislativa delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome: in particolare il limite delle riforme economico-sociali*, in *Amministrazione in Cammino Rivista online*, 2010.

LIBERATI F., *Le autonomie funzionali quale espressione del divenire del pluralismo nell'ordinamento italiano*, in *Federalismi.it* n. 24 del 2009.

LOMBARDI A., *Gli strumenti collaborativi tra P.A. e terzo settore nel sistema delle fonti*, in FICI A., GALLO L., GIGLIONI F. (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore. Dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 131 del 2020*, Napoli, Jovene, 2020.

MANFREDI G., *La sussidiarietà orizzontale e la sua attuazione*, in *Amministrazione in Cammino Rivista online*, 2016.

MARCHETTI M. C., *La sussidiarietà orizzontale nel contesto dell'Unione europea. Processi decisionali e aspetti istituzionali*, Bologna, Il Mulino, 2020.

MARINELLI F., POLITI P., COLAVITTI G., *Democrazia deliberativa e rappresentanza politica*, Torino, Giappichelli, 2022.

MASSA PINTO I., *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Napoli, Jovene, 2003.

MEZZETTI L., *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè editore, 2024.

MILANI L., *Posizione costituzionale degli enti locali e principio di sussidiarietà (art. 56)* in ATRIPALDI V., BIFULCO R. (a cura di), *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII Legislatura*, Torino, Giappichelli, 1998.

MULAZZANI G., *L'attualità del principio di sussidiarietà*, in *Federalismi.it*, n. 28 del 2023.

NIGRO M., *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1966.

OLIVETTI M., *Il dibattito sul principio di sussidiarietà alla Camera dei deputati*, in *Orientamenti sociali*, 1998.

OSTROM E., *Governing the Commons: the Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

PALAZZO D., *Pubblico e privato nelle attività di interesse generale. Terzo settore e amministrazione condivisa*, Torino, Giappichelli, 2022.

PAPA A., *Smart City e inclusione (non solo) digitale*, in *Nomos*, n. 3/2024.

PASTORI G., *Amministrazione pubblica e sussidiarietà orizzontale*, in *Scritti in onore di Giorgio Berti*, volume II, Napoli, Jovene, 2005.

PASTORI G., *La sussidiarietà orizzontale alla prova dei fatti nelle recenti riforme legislative* in RINELLA A., COEN L., SCARCIGLIA R. (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, Padova, Cedam, 1999.

PELLIZZARI S., MAGLIARI A. (a cura di), *Pubblica amministrazione e terzo settore*, Napoli, Jovene, 2019.

PIZZOLATO F., *Democrazia come autogoverno: la questione dell'autonomia locale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2015.

PIZZOLATO F., COSTA P., *Il lato oscuro della sussidiarietà*, Milano, Giuffrè, 2013.

QUADRIO CURZIO A., *Sussidiarietà e sviluppo. Paradigmi per l'Europa e per l'Italia*, Milano, Vita e Pensiero editrice, 2002.

PINELLI C., *Mercati, amministrazioni e autonomie territoriali*, Torino, Giappichelli, 1999.

PIO XI, *Quadragesimo Anno: lettera enciclica di Pio XI*, Milano, ed. Paoline, 1962.

PIZZOLATO F., *Dopo le circoscrizioni, i quartieri*, in *Amministrare*, fascicolo 2, Bologna, Il Mulino, 2014.

POGGI A., *Il principio di sussidiarietà e il “ripensamento” dell’amministrazione pubblica. Spunti di riflessione sul principio di sussidiarietà nel contesto delle riforme amministrative e costituzionali*, in *Astrid Rivista Online*, 2003.

POGGI A., *La sussidiarietà nelle riforme amministrative: dal d.lgs. n. 112 del 1998 al T.U. sulle autonomie locali*, in *Quaderni regionali*, 2001.

POGGI A., *Le autonomie funzionali “tra” sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, Giuffrè, 2001.

RAZZANO G., *Il Consiglio di Stato, il principio di sussidiarietà orizzontale e le imprese*, in *Giurisprudenza italiana*, 2004.

RESCIGNO G. U., *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Diritto pubblico*, 2002.

ROSSI E., *Costituzione, pluralismo solidaristico e terzo settore*, Modena, Mucchi, 2019.

ROSSI G., *Diritto amministrativo*, vol. I, *Principi*, Milano, Giuffrè, 2005.

SALEIRA D’OLIVEIRA MARTINS M., *Democrazia e sussidiarietà. Esperienze, problemi e prospettive. Il caso portoghese*, in *Astrid Rivista online*, 2007.

SCOCA S. S., *L’amministrazione condivisa nei servizi sociali: una complessa strada ancora da percorrere*, in *Diritto dell’economia*, n. 3, 2021.

STAIANO S., *La sussidiarietà orizzontale: profili teorici*, in *Federalismi.it*, n. 5/2006.

TIGANO F., *Considerazioni critiche sul riparto di giurisdizione in materia di revoca dei finanziamenti pubblici: in particolare, il caso delle fattispecie assimilate agli accordi previsti dall’art. 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241*, in *Nuove autonomie*, 2021, 3.

TRIMARCHI BANFI F., *Teoria e pratica della sussidiarietà orizzontale*, in *Dir. amm.*, 2020.

TUBERTINI C., *Sviluppare l’amministrazione condivisa attraverso i principi di sussidiarietà (verticale) e leale collaborazione: riflessioni e proposte*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 4, 2019.

TUCCILLO R., *Rigenerazione dei beni attraverso i patti di collaborazione tra amministrazione e cittadinanza attiva: situazioni giuridiche soggettive e forme di responsabilità*, in DI LASCIO F., GIGLIONI F. (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, Bologna, Il Mulino, 2017.

VANDELLI L., *Il principio di sussidiarietà nel riparto delle competenze tra diversi livelli territoriali: a proposito dell’art. 3 B del Trattato sull’Unione Europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 3, 1993.

VANDELLI L., *Il sistema delle autonomie locali*, a cura di TUBERTINI C., Bologna, Il Mulino, 2021.

VILALTA REIXACH M., *Instrumentos de gestión colaborativa de bienes comunes en la ciudad de Barcelona: la cesión de espacios vacíos y la gestión cívica de equipamientos*, in ALVISI C., DONATI D., PAVANI G., PROFETI S., TUBERTINI C. (a cura di), *New policies and practices for European Sharing Cities*, Bologna, Università di Bologna – Dip. Scienze giuridiche e sociali, 2019.

VILLAMENA S., «Baratto amministrativo»: prime osservazioni, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2016.

VIOLINI L., *Corpi intermedi, formazioni sociali e sussidiarietà a settant'anni dalla Costituzione*, in BASSANINI F., TREU T., VITTADINI G. (a cura di), *Una società di persone? I corpi intermedi nella democrazia di oggi e di domani*, il Mulino, Bologna, 2021.

WHEARE K. C., *What Federal Government is*, *Federal Tracts* n. 4, Londra, Mcmillan, 1941.

WINCZOREK P., *Il principio di sussidiarietà nelle discussioni di sistema della Commissione Costituzionale dell'Assemblea Nazionale*, in *Sussidiarietà*, MILCZAREK D. (a cura di), Varsavia, Centro Europeo dell'Università di Varsavia, 1998.

ZAMAGNI S., Terzo settore e pubblica amministrazione: le ragioni di una alleanza per una società in trasformazione, pubblicato sulla *Rivista Economia e diritto del Terzo settore*, Bologna, Il Mulino, fasc. 1/2024.

SITOGRAFIA

[Aedon 2/2016, Michiara, I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani](#) (articolo a cura di MICHIARA P.).

[Ambiente e comunità: il rapporto Labsus 2024 sull'amministrazione condivisa — Partecipazione](#) (Rapporto Labsus 2024).

[Amministrazione condivisa: Francia e Italia sempre più vicine - Labsus](#) (articolo a cura di CIAFFI D.).

[CODICE CONTRATTI ARTICOLI TAF 2.0.docx](#) (*drafting* del Codice dei contratti pubblici).

[Commento al nuovo regolamento di Bologna sull'amministrazione condivisa - Labsus](#) (articolo a cura di DI MEMMO D.).

[Cons. St., Sez. V, 6 ottobre 2009, n. 6094 - Labsus](#) (articolo a cura di GIGLIONI F.).

[Cooperative di comunità e imprese di comunità: modelli di innovazione sociale - Labsus](#) (articolo a cura di CAIANIELLO L.).

[Cosa sono e come funzionano i patti per la cura dei beni comuni - Labsus](#) (articolo a cura di ARENA G.).

[Cos'è il Regolamento per l'Amministrazione condivisa dei beni comuni? - Labsus](#) (portale Labsus sui regolamenti per l'amministrazione condivisa).

[DAGL Attività ImpattoRegolatorio | www.governo.it](#) (sito istituzionale del Governo italiano).

[Finalmente parte anche a Roma l'amministrazione condivisa dei beni comuni - Labsus](#) (articolo a cura di ARENA G.).

[I "beni comuni" e la Commissione Rodotà - Labsus](#) (articolo a cura di Parisi F.).

[I comuni che hanno approvato il regolamento per l'amministrazione condivisa](#) (elenco aggiornato dei regolamenti approvati).

[Il principio di sussidiarietà | Note tematiche sull'Unione europea | Parlamento Europeo](#) (sito istituzionale del Parlamento Europeo).

[Il pubblico diventa comune. Il potenziale trasformativo dei beni comuni urbani in Spagna - Labsus](#) (articolo a cura di MARRA G.).

[Il Regolamento del Lago: il valore di un'alleanza - Labsus](#) (articolo a cura di CAIANIELLO L.).

[Il ruolo delle imprese nei patti di collaborazione - Labsus](#) (articolo a cura di CASALINI L.).

www.labsus.org/progetto/ (sito istituzionale di Labsus).

[La cura condivisa dei beni comuni e i bambini. Gioco, formazione o vita "vera"? - Labsus](#) (articolo a cura di VALASTRO A.).

[La democrazia partecipativa in Francia: ambizioni, quadro giuridico ed esperienze concrete](#) (articolo a cura di SEVERINO C.).

[L'amministrazione condivisa 18 anni dopo. Un'utopia realizzata - Labsus](#) (articolo a cura di ARENA G.).

[L'Amministrazione condivisa negli ordinamenti regionali - Labsus](#) (AA.VV.).

[L'Amministrazione condivisa nel nuovo codice dei contratti pubblici - Labsus](#) (articolo a cura di GIGLIONI F.).

[L'Aquila - Delibera del Consiglio comunale del 25 agosto 2014 - Labsus](#) (articolo a cura di MUZI L.).

[Legislazione regionale in materia di sussidiarietà orizzontale - Labsus](#) (articolo a cura di GIGLIONI F.).

[LONGCHAMPS Suss e Dem Polonia.doc](#) (articolo a cura di LONGCHAMPS DE BÉRIER F.).

<http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2018/05/Bocchini.pdf> (articolo a cura di BOCCHINI F.).

[Microsoft Word - Executive Summary-Rapporto 2024_NEW-rev](#) (articolo a cura di COLOMBO E., VENTURI P, VIOLINI L. e VITTADINI G., 2024).

[Milano e il suo Regolamento per i Beni Comuni: il commento - Labsus](#) (articolo a cura di MUZI L.).

[Ministero della giustizia | Pubblicazioni, studi, ricerche](#) (esiti della Commissione Rodotà).

[Nuove forme di partecipazione della cittadinanza: gestione e amministrazione condivisa - Labsus](#) (articolo a cura di AGUADO I CUDOLÁ V.).

[Per la prima volta un'Unione dei Comuni approva il Regolamento](#) (articolo a cura di MUZI L.).

[PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETA' "ORIZZONTALE"](#) (articolo a cura di CERULLI IRELLI V. e CAMELI R.).

[PROTOTIPO-LABSUS.-REGOLAMENTO-SULLA-COLLABORAZIONE-TRA-CITTADINI-E-AMMINISTRAZIONI.pdf](#) (prototipo regolamentare elaborato da Labsus nel 2025).

[Regione Lazio: il nostro commento alla Legge per i beni comuni](#) (articolo a cura di MUZI L.).

[relazione della Commissione sulla governance europea](#) (sito istituzionale della Commissione Europea).

[Siclari - Democrazia partecipativa UE.doc](#) (articolo a cura di SICLARI D.).

[Sicurezza e amministrazione condivisa: i cittadini attivi non sono dipendenti! - Labsus](#) (articolo a cura di GIGLIONI F.).

[Siena - Delibera Consiglio comunale, 22 maggio 2014, n. 153 - Labsus](#) (articolo a cura di MUZI L.).

[Sussidiarietà economica, beni comuni e riforma del Terzo settore - Labsus](#) (articolo a cura di DI MAGGIO U.).

Torino, deliberazione del Consiglio Comunale del 11 gennaio 2016, n. 375 - Labsus (articolo a cura di MUZI L.).

GIURISPRUDENZA

Corte Costituzionale:

Sent. Corte Costituzionale, 8 giugno 1992, n. 75.
Sent. Corte Costituzionale, 10 dicembre 1998, n. 408.
Sent. Corte Costituzionale, 18 settembre 2003, n. 300.
Sent. Corte Costituzionale, 18 settembre 2003, n. 301.
Sent. Corte Costituzionale, 16 luglio 2004, n. 228.
Sent. Corte Costituzionale, 27 luglio 2004, n. 272.
Sent. Corte Costituzionale, 12 febbraio 2010, n. 45.
Sent. Corte Costituzionale, 15 aprile 2010, n. 138.
Sent. Corte Costituzionale, 12 ottobre 2018, n. 185.
Sent. Corte costituzionale, 15 luglio 2016, n. 179.
Sent. Corte Costituzionale, 26 giugno 2020, n. 131.
Sent. Corte Costituzionale, 31 marzo 2021, n. 52.

Corte di Giustizia:

Pronuncia C-113/13.
Pronuncia C-50/14.

Corte di Cassazione:

Cass. Sez. III, 8 maggio 2006, n. 10490.
Sez. Unite, 4 dicembre 2020, ordinanza n. 27768.

Consiglio di Stato:

Parere, sez. cons. atti normativi, 25 agosto 2003, n. 1440.
Sez. V, 18 novembre 2002, n. 6395.
Sez. V, 2 ottobre 2006, n. 5760.
Sez. V, 19 febbraio 2007, n. 826.
Sez. V, 6 ottobre 2009, n. 6094.

Ad. Plen., 20 febbraio 2020, n. 6.

Sez. II, 31 agosto 2020, n. 5318.

TAR:

TAR Lombardia, Brescia, 5 febbraio 2003, n. 94.

TAR Liguria, 11 maggio 2004, n. 747.

TAR Puglia, Lecce, 12 maggio 2006, n. 2573.

TAR Veneto, 26 febbraio 2007, n. 526.

Corte dei Conti:

Sez. Molise, n. 99/2005/PAR.

Sez. Puglia, n. 53/2013/PAR.

Sez. Lombardia, n. 89/2013/PAR.

Sez. Piemonte, n. 171/2015/PAR.

Sez. Emilia-Romagna, n. 27/2016/PAR.