



UNIVERSITÀ  
DI TRENTO

Facoltà di  
Giurisprudenza

# L'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA

a cura di  
GREGORIO ARENA  
MARCO BOMBARDELLI

2022





**UNIVERSITÀ  
DI TRENTO**

**Facoltà di  
Giurisprudenza**

**QUADERNI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA**

**62**

**2022**

Al fine di garantire la qualità scientifica della Collana di cui fa parte, il presente volume è stato valutato e approvato da un *Referee* interno alla Facoltà a seguito di una procedura che ha garantito trasparenza di criteri valutativi, autonomia dei giudizi, anonimato reciproco del *Referee* nei confronti di Autori e Curatori.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© *Copyright 2022*  
*by Università degli Studi di Trento*  
*Via Calepina 14 - 38122 Trento*

ISBN 978-88-8443-984-0  
ISSN 2284-2810

Libro in Open Access scaricabile gratuitamente dall'archivio IRIS - Anagrafe della ricerca (<https://iris.unitn.it/>) con Creative Commons Attribuzione-Non commerciale-Non opere derivate 3.0 Italia License.

Maggiori informazioni circa la licenza all'URL:  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/it/legalcode>

Il presente volume è pubblicato anche in versione cartacea, grazie al contributo della Struttura Dipartimentale Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Trento nell'ambito dell'iniziativa "Dipartimenti di Eccellenza - Legge 232/2016 art. 1 commi da 314 a 338" per i tipi di Editoriale Scientifica - Napoli con ISBN 979-12-5976-383-9

*Settembre 2022*

# L'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA

a cura di

GREGORIO ARENA

MARCO BOMBARDELLI

Università degli Studi di Trento 2022



## INDICE

	Pag.
Gregorio Arena <i>Un approccio sistemico all'amministrazione condivisa</i> .....	1
Fulvio Cortese <i>Amministrazione condivisa e biografia giuridica della nazione</i> .....	15
Vincenzo Cerulli Irelli <i>L'amministrazione condivisa nel sistema del diritto amministrativo</i> .....	21
Daria de Pretis <i>Principi costituzionali e amministrazione condivisa</i> .....	31
Alessandra Pioggia <i>La cura nella Costituzione. Prospettive per una amministrazione della cura</i> .....	43
Fabio Giglioni <i>Forme e strumenti dell'amministrazione condivisa</i> .....	65
Marco Bombardelli <i>L'organizzazione dell'amministrazione condivisa</i> .....	113
Marianella Sclavi <i>Amministrazione condivisa come innesco al necessario cambiamento paradigmatico della democrazia</i> .....	147



# UN APPROCCIO SISTEMICO ALL'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA

*Gregorio Arena*

SOMMARIO: 1. *Biografie e teorie*. 2. *Venticinque anni dopo*. 3. *Gli strumenti dell'amministrazione condivisa*. 4. *L'amministrazione condivisa al servizio della Repubblica*. 5. *Il ruolo sistemico dell'amministrazione condivisa*. 6. *La trama del volume*.

## *1. Biografie e teorie*

Ha ragione Fulvio Cortese a sottolineare nel suo bel saggio introduttivo il rapporto fra la biografia del giurista e la teoria e pratica del diritto. Non avrei infatti potuto scrivere nel 1997 *Introduzione all'amministrazione condivisa*<sup>1</sup> se non fossi stato negli anni dal 1991 al 1993 Presidente dell'Opera Universitaria di Trento, l'ente per il diritto allo studio della Provincia autonoma di Trento.

In quanto Presidente avevo il dovere di garantire agli studenti dell'Università di Trento, soprattutto a quelli più svantaggiati, la miglior possibile realizzazione del loro diritto allo studio. E infatti in quegli anni l'Opera introdusse una serie di misure di sostegno agli studenti molto innovative ed efficaci, alcune delle quali divennero poi modelli di riferimento per riforme a livello nazionale, come ad esempio l'ISEE.

In quanto professore, però, volevo che nella mia Università la realizzazione del diritto allo studio non si risolvesse nella mera (anche se efficiente) erogazione di servizi di ristorazione o di alloggio, bensì fosse anch'essa parte dell'esperienza universitaria degli studenti, contribuendo alla loro crescita complessiva come persone e come cittadini.

Alla base di questa impostazione vi era una “antropologia positiva” fondata sulla convinzione (che poi i fatti avrebbero confermato) che i

---

<sup>1</sup> *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 117-118/1997, 29 ss.

nostri studenti erano soggetti dotati non soltanto di bisogni, ma anche di capacità di ogni genere, che noi come Opera Universitaria avremmo dovuto impegnarci a valorizzare nell'interesse sia di ciascuno studente, sia della comunità universitaria nel suo insieme, applicando fino in fondo l'art. 3, 2° comma della Costituzione, in due modi.

In primo luogo, rimuovendo attraverso i servizi che erogavamo agli studenti gli «ostacoli economici e sociali» che impedivano ai «capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi», di «raggiungere i gradi più alti degli studi» (art. 34 Cost.). In secondo luogo, appunto, valorizzando le capacità degli studenti, consentendo loro di realizzare i propri talenti, nell'interesse sia di ciascuno di loro, sia dell'intera comunità studentesca.

Le associazioni studentesche furono quindi coinvolte nella gestione di alcuni servizi dell'Opera, per esempio nella valutazione della qualità delle mense universitarie, nell'accoglienza e affiancamento durante il loro soggiorno degli studenti stranieri in Erasmus, nella gestione degli appartamenti affittati agli studenti grazie al *Contratto Tipo* (un progetto dell'Opera volto ad incoraggiare i proprietari di appartamenti sfitti di Trento ad affittarli agli studenti) e altri servizi ancora.

Il risultato della collaborazione fra l'ente per il diritto allo studio e le associazioni studentesche fu eccellente, sia dal punto di vista operativo, sia soprattutto in termini di crescita individuale e collettiva dei giovani coinvolti.

Terminato il mandato come Presidente dell'Opera, alcuni anni dopo mi trovai a riflettere su alcune esperienze amministrative che si erano svolte o che stavano svolgendosi in altre parti d'Italia e in altri ambiti, tutte però caratterizzate da forme più o meno intense di collaborazione fra amministrazioni e cittadini, sia singoli, sia associati. Nell'esaminare queste vicende mi colpì l'atteggiamento dei funzionari che, pur essendo i protagonisti, le vivevano come una sorta di «ripiego», come se collaborare con i cittadini per la soluzione di problemi di interesse generale fosse, per le amministrazioni pubbliche, quasi un venir meno alle proprie prerogative, al proprio ruolo, alle proprie responsabilità. Come se, in altri termini, la collaborazione con i cittadini fosse quasi una «distorsione» del tradizionale rapporto gerarchico con i privati, fondato sull'esercizio del potere e sulla netta distinzione di ruoli fra soggetti pubblici e privati.

Nella prospettiva del paradigma bipolare tradizionale il disagio di quei funzionari nei confronti della collaborazione con i privati era forse

giustificato. Non lo era in una prospettiva meno astratta, più attenta agli ottimi risultati prodotti da tali esperienze di collaborazione, compresi quelli che avevamo ottenuto nell'ambito del diritto allo studio a Trento.

Provai così ad approfondire la questione nel saggio citato sopra, intitolato *Introduzione all'amministrazione condivisa* per distinguere questo modello dalle varie forme di partecipazione già conosciute (come la partecipazione al procedimento amministrativo o ad organi decisionali pubblici) in cui i privati venivano ammessi a partecipare ad alcune fasi dell'esercizio del potere amministrativo. Nel modello dell'amministrazione condivisa, invece, l'ipotesi era che cittadini e amministrazioni condividessero non l'esercizio del potere bensì della funzione amministrativa, condividendo risorse e responsabilità per risolvere insieme problemi di interesse generale.

Alla base di questa ipotesi c'era la stessa antropologia positiva che era stata confermata dalla mia esperienza come Presidente dell'Opera Universitaria di Trento. Avevo infatti visto in quegli anni che effettivamente gli studenti erano portatori e portatrici sia di bisogni (che l'ente pubblico si impegnava a soddisfare con i propri strumenti e risorse), sia di capacità e competenze che, se sollecitati in maniera adeguata dall'Opera, gli studenti erano disponibili a condividere con l'ente per il diritto allo studio per migliorare la qualità dei servizi, a vantaggio di tutti, anche di coloro che non si attivavano.

La teoria sviluppata nel saggio di cui sopra non faceva altro che estendere questa antropologia positiva a tutti i cittadini, considerandoli tutti come portatori e portatrici non solo di bisogni ma anche di capacità di ogni genere. E scommetteva sul fatto che, se le istituzioni fossero state capaci di coinvolgerli nel perseguimento dell'interesse generale, questi cittadini sarebbero stati disponibili a condividere con le amministrazioni pubbliche competenze professionali, esperienze, idee, tempo, relazioni e altre risorse ancora, per risolvere insieme i problemi della comunità.

## 2. *Venticinque anni dopo*

Venticinque anni dopo si può dire che quella scommessa è stata vinta. Centinaia di migliaia di cittadini collaborano da anni con le amministrazioni locali di tutta Italia, al nord come al sud, nei paesi come nelle città,

prendendosi cura del verde, degli spazi pubblici, delle scuole, dei beni culturali, dei sentieri, dei boschi, della memoria collettiva, della giustizia, dell'integrazione culturale, dei diritti... in una parola, dei beni comuni materiali e immateriali.

C'è voluto un quarto di secolo di intenso lavoro scientifico e, attraverso Labsus (*Laboratorio per la sussidiarietà*), anche di lavoro sul campo, in giro per l'Italia. Ma tutto questo lavoro non sarebbe stato sufficiente, se in questi venticinque anni non ci fossero stati due passaggi cruciali per la realizzazione dell'ipotesi teorica alla base del modello dell'amministrazione condivisa: in primo luogo, l'introduzione in Costituzione del principio di sussidiarietà orizzontale in seguito alla revisione nel 2001 del Tit. V della Costituzione (art. 118, ultimo comma)<sup>2</sup> e, in secondo luogo, la "traduzione" di tale principio in disposizioni di livello amministrativo grazie alla redazione a Bologna nel periodo 2012-2014 di un Regolamento comunale-tipo, frutto della collaborazione fra il Comune di Bologna e Labsus.

L'art. 118, ult. co. è stato fondamentale perché ha rappresentato la legittimazione a livello costituzionale, cioè il più alto possibile, di quella che solo quattro anni prima era una mera ipotesi teorica, sia pure fondata su un'analisi della realtà e su un'esperienza amministrativa svolta in prima persona.

Per la verità non tutti all'inizio diedero dell'art. 118, ult. co. la lettura che oggi è ormai data per acquisita. Alcuni infatti lessero quella disposizione costituzionale in chiave strumentale, come mera legittimazione di sostegni economici agli enti del Terzo Settore. Altri, invece, provarono a dare della sussidiarietà così come definita dall'art. 118, ult. co. un'interpretazione che giustificasse il "ritrarsi" dei soggetti pubblici davanti all'attivarsi dei privati nell'erogazione di servizi quali l'assistenza sanitaria e l'istruzione. In tale prospettiva il verbo "favoriscono" veniva dunque inteso come erogazione di finanziamenti ai privati che si attivavano per lo svolgimento di alcuni servizi.

Ma il lavoro di Labsus dal 2005 ad oggi è valso a consolidare, rendendola prevalente, l'interpretazione dell'art. 118, ult. co. che vede in

---

<sup>2</sup> Art. 118, ultimo comma: «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».

tale disposizione la legittimazione costituzionale dell'amministrazione condivisa fondata sulla collaborazione fra cittadini e amministrazioni, per il perseguimento (insieme!) dell'interesse generale.

### 3. *Gli strumenti dell'amministrazione condivisa*

Il secondo passaggio cruciale per la realizzazione della teoria dell'amministrazione condivisa è stato rappresentato, come si è detto, dalla diffusione a partire dal febbraio 2014 di un Regolamento comunale-tipo, redatto dal Comune di Bologna e da Labsus, che porta il principio di sussidiarietà dal livello costituzionale a quello amministrativo, introducendo i patti di collaborazione, atti amministrativi di natura para-contrattuale che regolano il rapporto di collaborazione fra i cittadini attivi e l'amministrazione comunale (o regionale, laddove vi sia una legge regionale che promuovendo l'amministrazione condivisa consente alla Regione ed ai suoi enti di stipulare patti per la cura dei beni regionali)<sup>3</sup>.

L'art. 118, ult. co. della Costituzione ed i Regolamenti comunali per l'amministrazione condivisa dei beni comuni sono stati finora i principali strumenti attraverso i quali si sta realizzando concretamente la teoria dell'amministrazione condivisa, consentendole così di dispiegare i suoi effetti sulla società italiana.

Ma negli ultimi anni se ne sono aggiunti anche altri. In primo luogo, l'art. 55 del Codice del Terzo Settore che, secondo la Corte Costituzionale, crea fra amministrazioni ed Enti del Terzo Settore «un canale di amministrazione condivisa alternativo a quello del profitto e del mercato» (sentenza n. 131/2020)<sup>4</sup>. Questa disposizione si applica principalmente ai rapporti fra amministrazioni ed enti del Terzo Settore, non anche alle formazioni sociali che non rientrano fra gli enti del Terzo Settore, alle

---

<sup>3</sup> Fino a questo momento circa 270 comuni italiani hanno approvato il Regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni comuni e inoltre sono stati stipulati circa seimila patti di collaborazione per la cura di beni comuni materiali e immateriali. L'elenco dei Regolamenti e dei patti è in [www.labsus.org](http://www.labsus.org).

<sup>4</sup> Per un commento alla sentenza n. 131/2020 v. G. ARENA, *L'amministrazione condivisa ed i suoi sviluppi nel rapporto con cittadini ed enti del Terzo Settore*, in *Giur. cost.*, n. 3/2020, 1439 ss.

quali si applicano invece i patti di collaborazione. Ma in entrambi i casi si realizza l'amministrazione condivisa.

Un altro strumento nuovo è la legge della Regione Lazio n. 10/2019 sulla promozione dell'amministrazione condivisa, che da un lato impegna la Regione a sostenere in vari modi i comuni della regione nell'adozione del modello dell'amministrazione condivisa (formazione dei dipendenti, affiancamento dei comuni, banca dati, etc.), dall'altro le consente di stipulare direttamente con le associazioni patti di collaborazione per la cura dei beni di proprietà della Regione o dei suoi enti strumentali.

In prospettiva, l'auspicio è che nei prossimi anni si moltiplichino i comuni che adottano il Regolamento per l'amministrazione condivisa e, di conseguenza, anche i patti di collaborazione che di tale Regolamento costituiscono il "cuore". Inoltre, se anche altre regioni seguissero l'esempio della legge n. 10/2019 della Regione Lazio, ciò faciliterebbe l'adozione del modello dell'amministrazione condivisa da parte dei comuni più piccoli, che spesso sono anche i meno attrezzati, dal punto di vista delle risorse umane e organizzative, per innovare nel modo di amministrare<sup>5</sup>.

Ciò che invece non ci sentiamo affatto di auspicare è un intervento in materia del Parlamento. La Costituzione dispone che i poteri pubblici devono «favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale...» (art. 118, ult. co.). Ebbene, se c'è una cosa di cui, a tutti i livelli, il legislatore italiano diffida essa è proprio l'autonomia dei cittadini. Dal Parlamento all'ultimo consiglio comunale, passando per i consigli regionali, il nostro legislatore appena può l'autonomia dei cittadini l'imbriglia, la limita, la circoscrive, la condiziona... se mai in futuro il Parlamento dovesse discutere una proposta di legge per la promozione dell'amministrazione condivisa temiamo fortemente che il risultato sarebbe una limitazione, anziché un ampliamento, sia dell'autonomia dei cittadini, sia delle amministrazioni comunali.

Si potrebbe osservare che una legge dello Stato potrebbe però estendere obbligatoriamente l'adozione degli strumenti dell'amministrazione

---

<sup>5</sup> La Regione Toscana ha approvato nel 2020 la legge n.42, intitolata «Governo collaborativo dei beni comuni e del territorio, per la promozione della sussidiarietà sociale in attuazione degli articoli 4, 58 e 59 dello Statuto» che già dal titolo ("governo collaborativo") fa capire di avere un'impostazione assai diversa da quella, a nostro avviso preferibile, della Regione Lazio.

condivisa (Regolamento e patti) a tutti i comuni italiani, aumentando di molto l'impatto di questo modello sul nostro sistema amministrativo. Ma ci sono almeno due obiezioni a questa osservazione, sia di carattere pratico, sia teorico.

In primo luogo, non è affatto detto che i comuni ottemperino solo perché lo prevede una legge dello Stato, anzi, sono numerose le "funzioni dormienti" che le amministrazioni comunali non svolgono, benché imposte loro per legge, semplicemente perché non hanno il personale, i mezzi e in generale le risorse necessarie per farlo.

L'esperienza di questi anni dimostra che, anche quando un comune adotta il Regolamento convintamente, ciò non significa affatto che poi si svolgano senza problemi tutti i passaggi successivi, quelli che portano alla sua effettiva applicazione mediante i patti, a causa delle resistenze burocratiche, della mancanza di formazione dei dipendenti, della carenza di informazioni ai cittadini sulla possibilità di stipulare patti di collaborazione e di tanti altri fattori che ostacolano il cambiamento. Tanto più dunque è molto probabile che se il Regolamento fosse approvato come mero adempimento, per ottemperare ad un obbligo di legge, esso rimarrebbe disapplicato.

La seconda obiezione riguarda la mancanza di coerenza fra lo strumento e il fine. Se l'obiettivo consiste nel promuovere un modello di amministrazione che esalta l'autonomia dei cittadini e degli enti locali, imporre l'adozione per legge di tale modello è il modo peggiore per promuoverne la diffusione, in quanto in totale contrasto con lo spirito stesso dell'amministrazione condivisa.

#### *4. L'amministrazione condivisa al servizio della Repubblica*

Finora abbiamo descritto gli strumenti giuridici per la realizzazione dell'amministrazione condivisa. Ma non bisogna dimenticare che anche l'amministrazione condivisa è essa stessa uno strumento, un modo di amministrare certamente diverso da quelli tradizionali ma, al pari di questi, anch'essa finalizzata ad un unico, grande obiettivo, la piena realizzazione di ogni persona ed il rispetto della sua dignità, secondo quanto dispone l'art. 3, 2° comma della Costituzione.

È infatti «compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine

economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese». Questo è il compito che i nostri Padri e Madri costituenti hanno affidato alla "Repubblica", intesa sia in senso formale («La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato», art. 114, 1° comma, Cost.), sia in senso sostanziale, per cui sono Repubblica anche le Università, le scuole, gli enti del Terzo Settore, le associazioni e, in generale, tutti i corpi intermedi.

Questo significa che la Repubblica, intesa come insieme di poteri pubblici, grazie al principio di sussidiarietà ha trovato nei cittadini attivi degli alleati insieme con i quali perseguire la "missione" costituzionale affidata dall'art. 3, 2° comma. E inoltre ha trovato nel Regolamento per l'amministrazione condivisa e nei patti di collaborazione dei nuovi strumenti per l'attuazione dell'art. 3, 2° comma. In altri termini, quando nel 1948 la Costituzione entrò in vigore il compito affidato alla Repubblica dall'art. 3, 2° comma (la rimozione degli ostacoli...) poteva realizzarsi unicamente utilizzando gli strumenti del Diritto amministrativo disponibili in quel momento. Oggi, quel medesimo compito, che continua ad essere assolutamente centrale per il nostro sistema istituzionale, sociale e politico, può essere realizzato dalla Repubblica utilizzando sia gli strumenti tradizionali, sia quelli nuovi dell'amministrazione condivisa.

L'attivarsi dei cittadini per la cura dei beni comuni e delle persone in difficoltà non rende in alcun modo meno cogente l'obbligo imposto dalla Costituzione alla Repubblica di rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo di ciascuna persona. Ma consente alla Repubblica, intesa come insieme dei poteri pubblici, di condividere con i cittadini attivi, mediante i patti di collaborazione, risorse e responsabilità, per meglio perseguire l'obiettivo della piena realizzazione di ciascun essere umano, dei suoi talenti e progetti di vita.

Sotto questo profilo i patti di collaborazione sono al tempo stesso sia gli strumenti con cui la Repubblica "rimuove gli ostacoli al pieno sviluppo della persona umana", attuando l'art. 3, 2° comma, sia il "luogo" virtuale in cui i cittadini medesimi possono mettere in pratica le proprie competenze e capacità durante l'implementazione dei patti. In altri termini, utilizzando gli strumenti dell'amministrazione condivisa il pieno

sviluppo della persona si realizza non soltanto “dopo” l'intervento pubblico, ma anche “durante”, in questo caso durante la realizzazione degli obiettivi dei patti.

### 5. *Il ruolo sistemico dell'amministrazione condivisa*

Nel saggio del 1997 l'amministrazione condivisa veniva proposta come modello applicabile a tutti gli ambiti di intervento delle pubbliche amministrazioni. Tuttavia, quando nel 2001 entrò in vigore l'art. 118, ultimo comma, si notò che nel presentare il modello a pubblici composti da semplici cittadini era difficile spiegare in termini facilmente comprensibili a tutti cosa fosse l'interesse generale cui faceva riferimento tale disposizione («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»). Si decise allora di “tradurre” l'espressione “attività di interesse generale” con “cura dei beni comuni”. Questa formula ebbe successo, tant'è che oggi si parla comunemente di amministrazione condivisa dei beni comuni, al punto da far ritenere che questa sia l'unica modalità possibile di realizzazione del modello “amministrazione condivisa”<sup>6</sup>. In realtà, invece, il modello è applicabile a ogni ambito di intervento pubblico, come mostrano anche le esperienze di collaborazione fra cittadini e amministrazioni che nel saggio del 1997 venivano portate a sostegno della nuova teoria.

Si tratta dunque di recuperare l'ispirazione originale del modello per dare all'amministrazione condivisa (e quindi alla collaborazione fra cittadini e amministrazioni che ne è il nucleo essenziale) un'impostazione sistemica, espandendone l'applicazione oltre la cura dei beni comuni, che rimane comunque al momento il suo ambito prevalente di utilizzazione.

Questa impostazione sistemica, a tutto campo dell'uso dell'amministrazione condivisa è sicuramente una visione ambiziosa, ma non

---

<sup>6</sup> La formula ha avuto un tale successo, che purtroppo da alcuni anni sono proliferate le iniziative e i convegni intitolati all'amministrazione condivisa, anche quando in realtà si tratta di tutt'altro.

utopistica, anzi è il massimo del realismo, in quanto l'amministrazione condivisa è l'unico strumento che oggi abbiamo (e dobbiamo ringraziare la nostra Costituzione per questo) per affrontare i tanti problemi di sistema che di questi tempi le amministrazioni pubbliche, a tutti i livelli, debbono affrontare.

I problemi di sistema sono quei problemi che nessun soggetto singolo è in grado, da solo e con le proprie risorse, di risolvere. Sono problemi come le pandemie, i cambiamenti climatici, il riscaldamento globale del pianeta, la scarsità di acqua, le grandi migrazioni oppure, su scala nazionale, la ripresa di una metropoli come Roma dopo anni di abbandono e malgoverno.

Per quanto riguarda le pandemie, grazie alla collaborazione più o meno consapevole di milioni di persone, le nostre "decadenti" democrazie occidentali alla fine si sono rivelate molto più efficienti nel combattere il Covid dell'autoritaria Cina, con il suo sistema delle chiusure generalizzate di intere città. Semmai, quello che si può rimproverare ai nostri governanti è di non aver fatto affidamento durante il periodo peggiore della pandemia in maniera più esplicita e consapevole sulla collaborazione dei cittadini, anziché sulla minaccia di sanzioni.

Tale collaborazione è essenziale anche per affrontare i cambiamenti climatici, il riscaldamento globale e gli altri problemi di sistema, che potremo risolvere solo se milioni di persone in tutto il globo, soprattutto nei paesi più industrializzati, modificheranno i propri comportamenti individuali e collettivi, collaborando con le istituzioni nell'ambito di un'impostazione sistemica dell'amministrazione condivisa. Lo stesso, come si è accennato sopra, vale per un problema di sistema più circoscritto, cioè la gestione della complessità urbana in una città come Roma, che non rinascerà senza il coinvolgimento dei suoi abitanti nel prendersi cura di una città straordinaria, che è un unico grande bene comune dell'umanità. Anche per Roma, dunque, la soluzione è l'amministrazione condivisa, intesa sia in senso sistemico, sia come strumento per la cura dei beni comuni materiali e immateriali della città mediante i patti di collaborazione.

## 6. La trama del volume

Questo approccio sistemico all'amministrazione condivisa emerge con chiarezza anche dai saggi che compongono questo volume, a sua volta esito di un convegno tenutosi a Trento il 20 gennaio 2022.

Ciò è chiaro già dal primo saggio di Vincenzo Cerulli Irelli, intitolato *L'amministrazione condivisa nel sistema del diritto amministrativo*, in cui l'Autore traccia una ricostruzione di ampio respiro inquadrando in maniera assolutamente convincente il nuovo modello dell'amministrazione condivisa all'interno del sistema più generale del Diritto amministrativo italiano. Cerulli naturalmente non nasconde le difficoltà che il nuovo modello incontra nel tentativo di «superare il vecchio stecato dell'autorità e della libertà», ma sottolinea che si tratta di «Un itinerario molto avanzato culturalmente e politicamente, che richiede un forte impegno da parte nostra (...) per far sì che lentamente quell'itinerario che si è aperto possa consolidarsi».

Daria de Pretis, nel suo ruolo di Giudice Costituzionale, ricostruisce con attenzione e intelligenza nel saggio intitolato *Principi costituzionali e amministrazione condivisa* la trama dei principi costituzionali che innervano il modello dell'amministrazione condivisa, individuando le connessioni che li legano fra di loro e approfondendo il nesso dei singoli principi con il modello dell'amministrazione condivisa. In particolare, de Pretis offre una convincente interpretazione della seconda parte dell'art. 2 della Costituzione, affermando che «ciò che è importante cogliere è che, nel momento in cui l'articolo 2 configura l'attività solidaristica come 'dovere', nondimeno esso 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».

Alessandra Pioggia affronta un profilo particolare dell'amministrazione condivisa dando vita ad un saggio su un tema assolutamente originale, come si capisce anche dal titolo: *La cura nella Costituzione. Prospettive per una amministrazione della cura*. Dopo aver approfondito il concetto di cura in generale Pioggia rintraccia l'idea di cura nella Costituzione, ricordando che «La rottura della membrana che tiene separata la famiglia e le sue pratiche dalla sfera del socialmente visibile è allora la chiave per cercare le radici della cura nella nostra Costituzione. E il merito di aver

aperto la porta, per dare accesso alla giustizia all'interno della sfera domestica e familiare, è delle poche donne che fecero parte dell'Assemblea Costituente e furono componenti delle relative commissioni». Ma il saggio va ancora oltre e, confermando l'impostazione sistemica del modello dell'amministrazione condivisa, perviene ad un'analitica ricostruzione dei caratteri costituzionali dell'amministrazione della cura, per arrivare infine a proporre un'amministrazione condivisa della cura delle persone.

Fabio Giglioni analizza gli strumenti dell'amministrazione condivisa in un saggio molto articolato intitolato *Forme e strumenti dell'amministrazione condivisa*, in cui emerge la sua lunga esperienza in materia. Nel saggio di Giglioni l'impostazione sistemica dell'amministrazione condivisa è evidente già nell'analisi degli strumenti giuridici che attuano l'amministrazione condivisa, dai patti di collaborazione ai partenariati, ma risulta ancora più chiara nella parte finale del saggio, sul futuro dell'amministrazione condivisa, in cui sottolinea come «l'amministrare attraverso la collaborazione risulterà un fattore essenziale per la buona attuazione del PNRR. La capacità che essa ha di valorizzare i legami civili e sociali della cittadinanza continuerà a restare una risorsa fondamentale per contrastare in modo democratico gli effetti collaterali di queste trasformazioni che inevitabilmente produrranno nuove disuguaglianze, nuove esclusioni e povertà, rispetto alle quali sarà comunque necessario organizzare risposte che molto probabilmente richiederanno innovazione sociale per i nuovi bisogni».

Al saggio di Giglioni sugli strumenti segue un ampio saggio di Marco Bombardelli intitolato *L'organizzazione dell'amministrazione condivisa*, in cui l'Autore riconosce esplicitamente le potenzialità sistemiche del modello quando afferma che «Sulla base dei presupposti ora evidenziati, il modello dell'amministrazione condivisa ha trovato oggi realizzazione soprattutto con riferimento alla cura dei beni comuni, grazie alla spinta fornita da un'ampia serie di iniziative comunali relative alla cura dei beni comuni urbani, ma ha potenzialità che vanno anche oltre questo ambito». Oltre al dettagliato esame della collocazione ordinamentale e teorica del modello, nonché delle componenti della sua organizzazione, particolare interesse desta l'esame dell'impatto del modello sul modo di intendere l'organizzazione amministrativa, che consente all'Autore di concludere che «Diventa effettivamente possibile considerare l'organizzazione dell'amministrazione condivisa non come nuova articolazione dell'apparato

pubblico, ma come struttura rivolta all'attuazione dell'ordine dei diritti inviolabili e dei doveri di solidarietà di cui agli artt. 2 e 3 della Costituzione, che connotano la dimensione giuridica della persona posta al centro dell'ordinamento costituzionale».

Infine Marianella Sclavi con il suo saggio intitolato *Amministrazione condivisa come innesco al necessario cambiamento paradigmatico della democrazia* fornisce ulteriori elementi a sostegno dell'impostazione sistemica dell'amministrazione condivisa, affermando che «il Regolamento per l'amministrazione Condivisa dei Beni Comuni non è un ennesimo atto di riforma della PA, ma un primo atto di re-invenzione della stessa. Una riforma riguarda cambiare i regolamenti, le procedure e norme, per renderle più semplici, meno farraginose, trasparenti e così via, la re-invenzione implica cambiare la *vision* generale che sta alla base di tutto questo». Ma il suo saggio, come il titolo suggerisce, va molto oltre il ruolo che l'amministrazione condivisa può svolgere per il rinnovamento del sistema amministrativo, quando conclude che una «preoccupazione fondamentale, oggi di nuovo attuale» riguarda «come costruire una democrazia più matura e inclusiva, una democrazia con gli anticorpi nei riguardi della violenza in tutte le sue manifestazioni».



# AMMINISTRAZIONE CONDIVISA E BIOGRAFIA GIURIDICA DELLA NAZIONE

*Fulvio Cortese*

I contributi raccolti in questo volume lasciano traccia di una riflessione intensa. Approfondiscono, infatti, alcuni dei momenti di più attuale espansione di una ricostruzione dottrinale, che, nel corso del tempo, ha saputo realizzarsi in ciò cui chiaramente aspirava sin dal principio, ossia in una pratica viva delle istituzioni e della società civile.

Dal 1997 ad oggi<sup>1</sup> l'amministrazione condivisa preconizzata da Gregorio Arena si è fatta strada: dapprima come pionieristica proposta interpretativa, quasi rivoluzionaria, se non visionaria, e dunque originariamente minoritaria; poi, passo dopo passo, come canone diffuso, capace di leggere e mettere a sistema la crescente volontà di partecipazione e di cooperazione dei cittadini nella cura concreta della cosa pubblica, specie in seguito all'affermazione costituzionale, nel 2001, del principio di sussidiarietà orizzontale; infine, con una successiva evoluzione, come strumento per conferire afferrabilità concreta ed effettività al complesso e difficile dibattito sui cc.dd. "beni comuni", fungendo da piattaforma concettuale idonea a rilanciare le politiche sulla cittadinanza, e a stimolare autonome e innovative sperimentazioni normative in moltissimi Comuni.

In quest'ultima direzione, in particolare, l'amministrazione condivisa

---

<sup>1</sup> Questo è l'arco temporale segnato dai molteplici appuntamenti che gli studi di Gregorio Arena hanno fissato per tutti i suoi potenziali interlocutori, dal primo saggio *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 117-118/1997, 29 ss., all'ultimo "manifesto" *I custodi della bellezza. Prendersi cura dei beni comuni. Un patto per l'Italia fra cittadini e istituzioni*, Milano, 2020, passando per il precedente *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare all'Italia*, Roma-Bari, 2006. Per una "autorappresentazione" di questo percorso, v. G. ARENA, *L'amministrazione condivisa 18 anni dopo* (scritto pubblicato online il 24 febbraio 2015 al seguente indirizzo: <https://www.labsus.org/2015/02/amministrazione-condivisa-18-anni-dopo-utopia-realizzata/>), nonché ID., *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2017, 43 ss.

si è manifestata nel diritto positivo, complice l'instancabile testimonianza sul campo del suo stesso Autore, che da fondatore, e guida, di *Labsus – Laboratorio per la sussidiarietà*<sup>2</sup> è stato il miglior portavoce della reale praticabilità di questo nuovo paradigma e del suo carattere ulteriormente generativo e, per così dire, fertilizzante.

Accanto alle questioni indotte dall'applicazione dei tanti regolamenti comunali, “figliati” non a caso nella fervente “officina” di *Labsus* – secondo un modello a sua volta inclusivo<sup>3</sup> – e approvati per disciplinare la cura, la manutenzione e la rigenerazione di beni comuni urbani, non si sono “ri-attivate” soltanto le persone o i gruppi sociali più sensibili a conferire il proprio impegno nell'interesse generale; si sono “ri-accesi” temi, problemi e idee che gli amministrativisti coltivavano da lungo periodo e che, così, hanno trovato un'aggiuntiva occasione di prova materiale e di misurazione complessiva.

Al di là delle meditazioni teoriche sul perdurante ruolo, o se si vuole sulla sopravvivenza centralità, del modello di amministrazione improntata al rapporto dialettico autorità-libertà, l'amministrazione condivisa è stata volano di rilanciate, e vivaci, discussioni sul valore immediatamente precettivo di alcune disposizioni costituzionali, sulla relazione pubblico-privato, sullo statuto ordinamentale dell'autonomia (individuale, collettiva e territoriale), sul senso da attribuirsi alle teorie e alle prassi di democrazia partecipativa, sull'importanza delle opzioni organizzative per il più adeguato svolgimento delle funzioni amministrative, sull'intersezione tra diritti sociali e partecipazione amministrativa o tra mercato e società, sulla responsabilità civile degli enti pubblici e su quella erariale dei loro funzionari, sul pluralismo dell'amministrazione e sulla sua democraticità, come sulla nascita e sull'emersione progressiva di un autentico diritto delle città, e con esso di un diritto amministrativo che non si alimenta esclusivamente alla fonte di presupposti “confinamenti”, ma si manifesta anche in puntuali aggregazioni progettuali di interessi della più diversa natura.

---

<sup>2</sup> <https://www.labsus.org/>.

<sup>3</sup> Come è noto, *Labsus* ha messo a disposizione versioni volta per volta aggiornate di un “regolamento-tipo”, migliorato o anche semplicemente adattato sulla base degli input che sono giunti dalle amministrazioni: <https://www.labsus.org/2017/04/regola-mento-beni-comuni-il-nuovo-prototipo-di-labsus/>.

Quello dell'amministrazione condivisa, pertanto, lungi dal dimostrarsi come elemento sintomatico di una (pur viepiù conclamata) fase critica dei rapporti tra politica e amministrazione o della forza operativa dei soggetti pubblici – quasi che le esperienze di cittadinanza attiva fungessero da improvvisata o episodica reazione agli effetti del “morso” del debito pubblico sui bilanci delle pp.aa. – è valso quale acceleratore di sorprendenti dinamiche seminali e resilienti, tanto nella coscienza popolare, quanto nella motivazione di larga parte della comunità scientifica.

Quest'ultimo profilo, precisamente, non va sottovalutato.

L'itinerario dell'amministrazione condivisa e di Gregorio Arena rimanda naturalmente a una meditazione sul ruolo del giurista, sulla sua presenza nel contesto pubblico; di più, sull'importanza del cammino biografico degli interpreti e dei destinatari di una certa lettura nella ricostruzione e nell'attuazione di un pensiero giuridico che intenda rispondere sul serio alla questione della sua legittimazione e della sua proiezione sostanziale.

Non si può trascurare, in proposito, che il “brodo di coltura” della stimolante avventura di Gregorio Arena è stato il clima del Gruppo San Martino, di un sodalizio di colleghi-amici che, sin dagli anni Ottanta, prima ancora che l'amministrazione condivisa facesse la sua apparizione, hanno “condiviso” ampi tratti della loro maturazione accademica, sapendo coinvolgere interlocutori differenti, per provenienza territoriale e di “scuola”, ma anche per generazione.

Eppure, per ciò che concerne il rapporto tra biografia, teoria e pratica del diritto, si tratta, all'evidenza, di un profilo che trascende una singola storia e che si riallaccia a interrogativi di più lungo corso, come sono quelli che, anche recentemente, sono stati indagati con intuizione e intelligenza da Alessandra Valastro in un'ispirata pubblicazione<sup>4</sup>. Perché è vero che – estrapolando e parafrasando uno dei titoli dei diversi saggi contenuti in quest'ultimo lavoro – il «registro biografico e autobiografico» può costituire un efficace «‘modo’ del diritto di interrogare l'esistenza fra teoria ed esperienza»<sup>5</sup> e, conseguentemente, di pesare l'identità più

---

<sup>4</sup> A. VALASTRO, *Storie di democrazia sociale. La narrazione biografica e autobiografica nella riflessione giuridica*, Firenze, 2020.

<sup>5</sup> Ivi, 37.

autentica della Nazione. Ciò si può dire in due versioni, tra loro correlate e reciprocamente comunicanti.

In parte, infatti, si può alludere al classico problema del rapporto, nel giurista, tra persona e studioso, rapporto che, nella sua estrema ambiguità, aprendo un ambito nel quale «il pensiero giuridico accetta la propria non autosufficienza e si rivela per quello che è, parte di un sapere più ampio, anche emotivo ed esperienziale, con il quale il primo deve fare i conti», produce l'effetto di affacciare il giurista «sulla condizione umana nell'integralità della sua esperienza concreta»<sup>6</sup>.

In altra parte, però, si può richiamare soprattutto la fisionomia sociale dell'esperienza giuridica e della sua coerente configurazione costituzionale, alla stregua della quale l'irruzione sulla scena politica, ma anche amministrativa, dei vissuti individuali e dei bisogni che li animano mette sotto pressione il diritto «con interrogativi difficilmente eludibili». Sicché «accade che qui valori di dignità e di giustizia sociale ai quali il costituzionalismo del secondo dopoguerra aveva affidato le nuove promesse democratiche possano ritrovarsi oggetto di 'usi' alternativi, cioè di forme di 'riappropriazione' della Costituzione e dei suoi principi democratici fondamentali, attraverso percorsi e racconti diversi da quelli politico-istituzionali»<sup>7</sup>.

La fenomenologia dell'amministrazione condivisa si inserisce a pieno titolo in questa corrente, poiché anch'essa ha quali protagonisti «i gruppi di cittadini auto-organizzati, i movimenti o anche i singoli individui che di fatto assumono la Costituzione – esplicitamente o meno – come prospettiva di riferimento e fonte di legittimazione di forme di dissenso», ovvero i «molti fenomeni di natura solidaristica e cooperativa (beni comuni, imprese di comunità, monete complementari, etc.), che rivendicano la sovranità sostanziale della persona e la centralità delle sue capacità e risorse nel governo delle vite e delle crisi, proponendo soluzioni e strategie alternative a quelle delle politiche dominanti»<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Ivi, 38.

<sup>7</sup> Ivi, 21. Così come è avvenuto, del resto, per le importanti “battaglie di libertà” da cui è stata attraversata buona parte dell'esperienza socio-politica (e anche giuridica) dell'Italia repubblicana (v., sul punto, S. LARICCIA, *Battaglie di libertà. Democrazia e diritti civili in Italia (1943-2011)*, Roma, 2011) e del Paese *tout court* in tutta la sua storia unitaria (v. S. RODOTÀ, *Diritti e libertà nella storia d'Italia. Conquiste e conflitti 1861-2011*, Roma, 2011).

<sup>8</sup> *Ibidem*.

V'è da sottolineare che l'originale paradigma dell'amministrazione condivisa non solo è riconducibile alle più feconde espressioni di queste forze. Esso ne è un veicolo molto efficace, poiché non ne traduce le ambizioni nella ricerca quasi paligenetica di una riforma o di una visione olistica ed esclusiva, tale da mettere in totale discussione i pilastri delle istituzioni vigenti. L'amministrazione condivisa "si muove" mediante una strategia che, dal basso verso l'alto, mira ad attivare un certo, e circostanziato, modo di agire e di organizzare la gestione degli interessi generali da parte di attori che non si vogliono mutati una volta per tutte, e che si intendono, viceversa, coinvolti e "alleati" in specifiche fattispecie<sup>9</sup>.

Non si "demolisce", quindi, il "volto" della p.a., ma se ne facilita un'interazione con gli altri soggetti di diritto, secondo un percorso reciprocamente apprenditivo e mediante la creazione di un correlato spazio di manovra. È come se, così facendo, anche la p.a. compartecipasse al medesimo flusso biografico della comunità cui si rapporta, crescendo con essa e atteggiandosi in modo variabile a seconda delle esigenze del caso e, se occorre, anche mediante lo stimolo attivo dei consociati, cui quasi si viene a riconoscere, in ultima analisi, la titolarità di una speciale pretesa ad una data configurazione del rapporto amministrativo.

È chiaro che, dinanzi a queste esperienze e alle conseguenze anche scientifiche che se ne possono trarre, il giurista non può farsi interprete asettico, dal momento che, come ha evidenziato anche Tania Groppi nel quadro di una accorata argomentazione a favore della connotazione sociale del costituzionalismo della seconda metà del Novecento e della sua perdurante urgenza<sup>10</sup>, e citando direttamente Max Weber con riferimento

---

<sup>9</sup> Come si è avuto modo di osservare, l'amministrazione condivisa procede con una tecnica di "etichettatura", non di sostituzione: in tal modo, 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»: cfr. 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, 2020, 86.

<sup>10</sup> T. GROPPi, *Oltre le gerarchie. In difesa del costituzionalismo sociale*, Bari-Roma, 2021.

alla missione delle scienze sociali, «anelare e attendere non basta»<sup>11</sup>, bensì «occorre uno sforzo di memoria e di consapevolezza»<sup>12</sup>, immergendosi negli accadimenti e riconquistando anche per il diritto dello «Stato costituzionale diffuso»<sup>13</sup> un posto adeguato ed effettivo<sup>14</sup>.

A tale obiettivo contribuisce, in definitiva, anche l'amministrazione condivisa, con tutto il suo patrimonio di motivazioni, accorgimenti pratici, applicazioni concrete, elaborazioni concettuali e impegni personali dei molti giuristi – “compagni di viaggio” – che su di essa hanno investito, in tutto o in parte, la tecnica di cui sono titolari.

Più di altre teorie, infatti, quella coniata da Gregorio Arena corrisponde al bisogno, trasversale alla società, «che il diritto, muovendo dai grandi principi, si traduca in contesti in cui il ‘pieno sviluppo della persona umana’ si realizzi effettivamente»<sup>15</sup>. Ciò vale a dire che, più di altre proposte ricostruttive, quella dell'amministrazione condivisa è perfettamente proporzionale all'intuizione che vi debba essere uno spazio materiale per un «‘diritto piccolo’, che trasformi i principi in politiche che tengano conto di ogni essere umano nella sua concretezza e unicità, scardinando visioni basate su stereotipi»<sup>16</sup>. E non c'è dubbio che, attualmente, è proprio questo lo spazio nel quale anche gli studiosi hanno una *chance* di riacquistare credibilità e autorevolezza socialmente riconosciute.

---

<sup>11</sup> M. WEBER, *La scienza come professione* (1919), Torino, 2001, 40.

<sup>12</sup> T. GROPPI, *Oltre le gerarchie*, cit., 89.

<sup>13</sup> Ivi, 102.

<sup>14</sup> Tanto più che è alla realizzazione di un tale diritto che, secondo alcune importanti e recenti impostazioni, si deve riconoscere il portato più vitale e profondo, e connotativo, dell'eredità giuridica dei processi fondativi della Repubblica: v., segnatamente, le tesi sostenute da L. FILIPPETTA, *L'estate che imparammo a sparare. Storia partigiana della Costituzione*, Milano, 2018.

<sup>15</sup> Ivi, 100.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

## L'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA NEL SISTEMA DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO

*Vincenzo Cerulli Irelli*

1. Con Gregorio Arena cominciammo questo itinerario forse prima del *referendum* di approvazione della legge cost. n. 3/2001, di cui ebbi l'occasione e l'onore di essere relatore, soprattutto per quanto riguarda l'art. 118, elaborato totalmente in sede parlamentare.

Gregorio Arena allora mi rappresentò l'esigenza di un impegno diretto, che in questi anni ha portato avanti in maniera encomiabile anche attraverso Labsus, dove la gran parte di queste idee sono state coltivate, e hanno dato luogo a dei risultati di ordine positivo e non soltanto teorico.

Come riferimento dottrinale, vorrei – a titolo di premessa – ricordare il libro di Benvenuti, *Il nuovo cittadino* del 1994, che fu un contributo molto avanzato sul piano culturale (seguito dal noto saggio di Arena del 1997). Si tratta di un libro che non ha avuto grande esito di opinione pubblica, ma che ritengo sia molto importante. In questo libro c'è il concetto della *demarchia*, cioè la *democrazia nell'amministrazione*.

A fronte dell'insufficienza e dell'insoddisfazione della democrazia politica di allora (oggi è molto peggio), Benvenuti indicava che il nuovo cittadino non si può limitare a votare alle elezioni, ma deve partecipare all'esercizio del potere, che fondamentalmente è il potere amministrativo, che interessa la vita quotidiana dei cittadini, delle famiglie, delle imprese. Il nuovo cittadino non è più in una posizione di conflitto tra le due parti del rapporto amministrativo (l'amministrazione e il cittadino, l'autorità e la libertà), bensì in una posizione di collaborazione reciproca nell'interesse generale. Si avanzava il concetto, senz'altro attraente, della libertà dei *post-moderni*.

La *libertà dei moderni*, teorizzata da Benjamin Constant nel suo famoso saggio, è una libertà difensiva, cioè il cittadino ha garantita una sfera sua propria di diritti e di libertà che si confronta con il potere. Al cittadino vengono dati i mezzi per tutelare questa sua sfera propria di

diritti e di libertà, ma non partecipa all'esercizio del potere, si difende da esso.

Viceversa, nella *libertà dei post-moderni* (quella che noi auspichiamo), è il cittadino che partecipa all'esercizio del potere, anche se la posizione del cittadino assume diverse connotazioni, a seconda dei modelli di amministrazione. Tra i modelli di amministrazione, si situa quello dell'amministrazione condivisa.

2. Un primo modello, che nel sistema del diritto amministrativo è ancora il modello dominante, è quello dell'esercizio del potere. Il potere è una capacità speciale che hanno le pubbliche amministrazioni (con oggetto, contenuto, effetti, prestabiliti dalle norme), e il cittadino è colui del quale subisce o auspica gli effetti. In virtù dei nuovi principi, il cittadino ha dei diritti di partecipazione ai procedimenti nei quali si concretizza l'esercizio del potere. *Diritti di partecipazione* (o interessi protetti) che il cittadino (il terzo, la persona coinvolta) esercita nell'interesse proprio (interesse attuale, individuale, in genere patrimoniale, della singola persona che si confronta con l'esercizio del potere). Ma l'esercizio del potere dà luogo sempre ad un atto unilaterale dell'amministrazione, pur attraverso un confronto tra parti.

In questo modello, si scontrano e si incontrano (ma su posizioni contrapposte), il potere dell'amministrazione e l'interesse protetto del cittadino, come situazione soggettiva attiva, dal quale può essere attivata la tutela in sede giurisdizionale.

Poi c'è il modello dell'*amministrazione consensuale*, di grande rilevanza nei nostri tempi, che consiste in varia tipologia di accordi, convenzioni, etc. Si pensi all'urbanistica che vive di amministrazione consensuale: il proprietario propone una lottizzazione, l'amministrazione la esamina; si confronta col piano regolatore, col piano paesaggistico, col piano di bacino, etc.; e alla fine questo negoziato si conclude con un atto amministrativo che si accompagna ad un atto convenzionale.

Quindi, un modulo di amministrazione che non è quello dell'esercizio unilaterale del potere. Si pensi a tutta la materia dei servizi, a quanti servizi pubblici vengono gestiti da terzi attraverso strumenti convenzionali (le convenzioni per le cliniche sanitarie, per le scuole, i contratti di servizio per i trasporti, etc.). Insomma, c'è un vasto campo dell'amministrazione consensuale nel quale tuttavia, ancora una volta il cittadino

(il terzo, la persona che si confronta con l'amministrazione) è portatore di interessi propri (in questo caso direi di interessi esclusivamente a carattere economico-patrimoniale), che negozia con l'amministrazione nell'interesse proprio e l'amministrazione a sua volta, nel negoziato, deve rappresentare l'interesse generale (nei limiti stabiliti dalla legge, dagli scopi, dagli obiettivi, etc.).

Gli atti giuridici nei quali si esprime l'amministrazione consensuale sono di dubbissima natura, seguono modellistiche molto diverse. Tuttavia, la giurisprudenza del Consiglio di Stato, ormai abbastanza consolidata, li identifica nell'accordo ex art. 11 della legge sul procedimento amministrativo (anche se molti di questi, nulla hanno a che fare con gli accordi dell'art. 11, ma il Consiglio di Stato ha stabilito per tutti questo modello); e da qui consegue che l'atto convenzionale in realtà ha un carattere pubblicistico, subisce gli strumenti dell'autotutela, sia pure limitata dall'art. 11, e le relative controversie sono sottoposte alla giurisdizione amministrativa.

L'amministrazione consensuale si differenzia dall'amministrazione secondo il diritto privato, anche se si tratta di modelli non del tutto dissimili. Gli atti attraverso i quali si amministrano gli interessi della collettività (in ciò consiste sempre la funzione di amministrazione!) in questi modelli sono atti consensuali, ma nel primo modello si ascrivono piuttosto al diritto pubblico, mentre nel secondo si tratta di atti di diritto privato (contratti) disciplinati, salve deroghe, dal codice civile, tranne che, nella gran parte dei casi, nel procedimento di formazione.

*L'amministrazione secondo il diritto privato* ha dimensioni assai vaste (il PNRR è quasi tutto intessuto di strumenti privatistici). Si tratta, invero, di un diritto privato del tutto speciale (derogato da norme e principi di diritto pubblico), perché l'amministrazione, salvo alcuni casi, non può negoziare liberamente, deve seguire delle procedure (il procedimento di formazione del contratto, la scelta del contraente: c.d. di evidenza pubblica, termine inventato da Giannini, ora entrato in uso). La fase di formazione del contratto, invece di essere disciplinata dal codice civile (trattative precontrattuali, quindi principio di buona fede, di correttezza, e così via), si traduce in un procedimento amministrativo che si conclude con un atto amministrativo (cosa piuttosto curiosa, dal momento che è in corso la formazione di un contratto) impugnabile davanti al giudice amministrativo. In Germania, anche la fase di formazione si ascrive al

diritto privato (speciale) e non è soggetta alla giurisdizione amministrativa, mentre in Francia, come da noi, in questa fase domina il diritto amministrativo. Prima in Francia (Arrêt Martin, 1904), poi in Italia negli anni '20, si è affacciata in giurisprudenza l'idea che il procedimento inteso alla stipulazione del contratto si concluda con l'atto di aggiudicazione, costruito come provvedimento amministrativo, impugnabile nell'interesse dei *terzi*.

In questa giurisprudenza, più incisivamente che in altre vicende dell'esperienza formativa del diritto amministrativo, emerge, centrale, la questione della tutela dei terzi (Nigro ci insegnava che il diritto amministrativo è il diritto dei terzi!).

Nella precedente esperienza dei contratti pubblici, il terzo non compare come titolare di situazioni protette, se non nei limiti stabiliti dal codice civile (art. 1337). Poi emerge l'idea che l'amministrazione non è libera di agire, è tenuta a seguire determinate regole, che non sono stabilite solo nell'interesse della stessa amministrazione (*interesse d'azienda*, diceva Giannini), ma anche nell'interesse dei terzi; e il terzo che si vede escluso dalla procedura, dalla gara, ha titolo per impugnarla. Quindi, l'interesse del terzo, tradotto in interesse legittimo, acquista una consistenza del tutto non comparabile a quella che avrebbe se si applicasse il diritto privato.

3. Questi primi tre modelli chiudono il diritto amministrativo tradizionale.

Adesso compare un quarto modello, quello dell'*amministrazione condivisa*.

Questo modello si sta facendo strada alla stregua dell'ordinamento positivo. Diciamo che, ad oggi, in termini positivi e al di là dei contributi dottrinali, si può dire che la teorizzazione che abbiamo di fronte è quella della Corte costituzionale. È stata la Corte costituzionale, con una importante sentenza dello scorso anno (n. 131/2020), ad individuare il modello, non più come modello puramente teorico dottrinale, ma come modello positivo. Anche se non era del tutto dovuto dalle esigenze della sentenza che doveva redigere, la Corte ha comunque preso l'occasione per dare questo contributo fondamentale. Oltre alla sentenza della Corte abbiamo di fronte, per l'individuazione del modello sul piano positivo, molti regolamenti comunali (a partire dal Regolamento di Bologna del

2014), e due leggi regionali, fonti primarie dunque (la regione in questa materia ha competenza esclusiva), la legge del Lazio (n. 10/2019) e la legge della Toscana (n. 71/2020).

La legislazione sul Terzo settore (d.lgs. n. 117/17) a sua volta contiene una disciplina dei rapporti degli enti del Terzo settore, ascritti all'autonomia privata o sociale (art. 4), con le pubbliche Amministrazioni, che possono essere ascritti al modello dell'amministrazione condivisa (part., artt. 56, 57).

Che cosa caratterizza questo modello?

Mi limito a qualche indicazione di massima.

Direi che la caratteristica più evidente è il mutamento della posizione del *terzo*, cioè di colui che si confronta, contrae, negozia, propone: la controparte dell'amministrazione. La posizione del terzo non è più la posizione di colui che difende interessi propri, ma di colui che partecipa, collabora, nell'elaborazione, in concreto, dell'interesse generale.

La base del modello è scritta nella Costituzione (art. 118, ult.co.), in virtù di quella famosa norma della quale ho accennato l'origine, che va sotto l'etichetta della *sussidiarietà orizzontale* (sul punto, part. Corte cost. n.131/2020). Nel dibattito parlamentare emerse l'idea che il cittadino non è soltanto una monade che persegue i propri interessi, è membro di una comunità e si addossa il dovere di perseguire l'interesse generale (dice la norma) della comunità stessa. Quindi, il compito di curare gli interessi generali attraverso l'amministrazione come funzione di governo, non è più solo della pubblica amministrazione, non è più solo dello Stato.

C'è quindi un cambiamento di paradigma assai significativo.

E si modifica anche la posizione del *terzo*, nel senso che il suo interesse (quello che rileva alla stregua dell'ordinamento) non è più, come nei modelli dell'amministrazione tradizionale (anzi, per definizione non è, e non può essere), solo un interesse di natura economico-patrimoniale o comunque di difesa legittima di posizioni individuali; ma in questo tipo di rapporti diventa un interesse che viene a coincidere con l'interesse, la cui cura concreta sarebbe per definizione di competenza dei pubblici poteri.

Pertanto, il rapporto che si instaura con l'amministrazione, a differenza che negli altri modelli di amministrazione (nella sede procedimentale secondo il primo modello, nella sede negoziale, secondo gli altri modelli di cui s'è detto), non è più un rapporto di carattere sinallagmatico. La

Corte costituzionale (n.131/2020) lo afferma chiaramente: «un diverso rapporto tra il pubblico e il privato sociale non fondato su un rapporto sinallagmatico». Si è quindi del tutto al di fuori dal mondo del profitto e del mercato. La Corte afferma ancora: «un canale di amministrazione condivisa alternativo a quello del profitto e del mercato». Ma anche in sede europea (Corte giust. C-113/13, C-50/14) emerge l'idea che nelle attività intese a scopi di solidarietà sociale, che si situano cioè, come dice la Corte, al di fuori dell'ambito della concorrenza e del mercato, le regole poste a tutela, appunto, della concorrenza e del mercato (artt. 101 ss., Trattato) non si applicano.

Questo è il carattere, diciamo più evidente, di questo modello.

Quali ne sono le manifestazioni?

4. Si può dire che ad oggi, si riscontrano due settori nei quali il modello dell'amministrazione condivisa trova espressione.

Il primo è dato dalla legislazione del Terzo settore (d.lgs. n. 117/17). L'art. 5 del *Codice* cita di tutto: servizi sociali, università, scuola, trasporti, assistenza agli anziani, sanità pubblica, etc.; la gran parte dei servizi pubblici può essere gestita secondo il modello dell'amministrazione condivisa. Così, un soggetto pubblico, per esempio un Comune, al momento in cui programma una serie di interventi di carattere sociale, coinvolge enti del Terzo settore (cooperative sociali, enti di volontariato, associazioni, etc.), ed insieme elaborano un'iniziativa (non è una partecipazione al procedimento, anche se sempre di procedimento si tratta) che può essere svolta da un ente privato, oppure dalla stessa amministrazione che chiama l'ente a collaborare: *coprogrammazione* (art. 55, 2° co.).

E attraverso la *coprogettazione* (art. 55, 3° co.), vengono individuati interventi, anche strutturali, come reti organizzative di servizi, che emergono come necessari in quella realtà comunitaria, da gestire in forma condivisa. Questa attività di "coinvolgimento" (la parola usata è proprio questa), si traduce in atti convenzionali. E qui torniamo al modello dell'amministrazione consensuale: *le convenzioni* (art. 56 del Codice).

Secondo me sono atti di diritto privato. Sono atti negoziali, atipici, di diritto privato, quindi sottoposti, in caso di contestazione, alla giurisdizione ordinaria (non c'è giurisprudenza al riguardo). Tenendo conto dell'impostazione della giurisprudenza del Consiglio di Stato, probabil-

mente prevarrà la tesi che si tratta di accordi ai sensi dell'art. 11, ma per ora è tutto da discutere. Si tratta, comunque, di atti negoziali, ai quali, in via di principio, si applica il diritto privato.

Sul punto si pone un problema che in questo periodo ha tormentato il Consiglio di Stato (con l'emanazione di due pareri elaboratissimi: n. 1382/18, n. 1655/19) e che ultimamente, con il decreto semplificazioni dell'anno scorso, ha visto intervenire il legislatore che ha modificato l'art. 30, 8° co. del Codice dei contratti pubblici, laddove stabilisce l'applicazione della sola (?) legge generale dell'azione amministrativa (n. 241/90), alle «attività in materia di contratti pubblici nonché di forme di coinvolgimento degli enti del terzo settore» (art. 8, d.l. n. 76/20).

Insomma, il problema è se a questo tipo di rapporti si applica il Codice dei contratti pubblici.

Lo stesso Consiglio di Stato ha affermato, in virtù della gratuità delle prestazioni che caratterizza questo modello, nel quale il pubblico non spende risorse se non quelle di stretta pertinenza ai costi del servizio, e non c'è un profitto dall'altra parte, che il modello stesso si pone al di fuori dell'ambito della concorrenza e del mercato, e quindi, il principio della c.d. evidenza pubblica nelle gare non si dovrebbe applicare. Poi è intervenuto il legislatore che tuttavia non ha espressamente affermato la non applicabilità del codice (limitandosi a richiamare la sola legge generale sull'azione amministrativa).

Il problema sembra resti ancora aperto.

Questo è il primo settore dell'amministrazione condivisa.

5. Il secondo settore (quello più prossimo all'elaborazione di Arena e degli amici di Labsus) è l'oggetto delle due leggi regionali, cui facevo riferimento prima, e degli innumerevoli regolamenti comunali.

Questo secondo pezzo dell'amministrazione condivisa è più specifico, perché si tratta di *amministrazione condivisa di beni comuni*. Le due leggi citate e i regolamenti comunali sono molto utili dal punto di vista del diritto positivo proprio per l'individuazione del concetto di beni comuni che, come si sa, è un concetto sinora principalmente dottrinale (Commissione Rodotà, e successiva elaborazione dottrinale), che tuttavia ha trovato un primo accoglimento in alcune fondamentali sentenze della Suprema Corte (n. 3665 ss. del 2011). Nelle citate leggi regionali emerge sul piano della legislazione positiva. È un concetto non soltanto

giuridico, ha ben altri significati, ma noi cerchiamo di riportarlo come parte della teoria delle cose e dei beni in senso giuridico.

Il carattere importante e innovativo di questa categoria è che si tratta di una categoria “aperta”: non si sa quali sono i beni comuni, possono esserlo tutti. La formula introdotta dalla Commissione presieduta dal nostro compianto amico e maestro, è una formula “aperta”: sono beni comuni tutti quei beni che possono essere funzionali all’esercizio dei diritti fondamentali e alla piena valorizzazione della persona.

Questa formula si è tradotta nelle leggi regionali, quindi è divenuta formula di diritto positivo. Il punto è che il riconoscimento del carattere di beni comuni può essere elastico. Possono essere beni pubblici, beni privati, beni collettivi (usi civici), i beni paesaggistici elencati nell’art. 142 del Codice dei beni culturali, e possono essere quasi tutti i beni culturali (che, secondo me, sono per definizione beni comuni). E l’individuazione dei beni comuni può essere sollecitata dai cittadini (ecco *Il nuovo cittadino!*), dalle loro formazioni sociali. Al momento in cui viene riconosciuto il diritto (che la Cassazione ha affermato), il giudice ordinario può provvedere al riconoscimento del carattere di beni comuni in assenza del riconoscimento esplicito dell’amministrazione. Anzi, l’atto dell’amministrazione acquista natura esclusivamente dichiarativa, perché si tratta di diritti, non più di interessi legittimi, e quindi il giudice si può sostituire. Insomma, si apre un mondo che cambia in maniera incisiva tutta la materia dei beni pubblici. Non tutti i beni pubblici sono beni comuni, ma i beni comuni possono coprire spazi al di là di quella che era la nostra tradizionale configurazione dei beni pubblici.

Le leggi regionali citate e gli importanti regolamenti che nascono, come si sa, dall’iniziativa di Labsus uniscono questi due campi con molta intelligenza, poiché si tratta di due campi diversi: quello dei beni comuni e quello dell’amministrazione condivisa. Attraverso forme di amministrazione condivisa i beni comuni riacquistano vitalità, diventano spazi della vita comune, diventano fattori di sviluppo della persona umana, di esercizio di diritti e di libertà fondamentali (il cittadino ha diritto che la piazza possa accogliere gradevolmente le persone, che nei giardini i bambini possono passeggiare tranquillamente, che i musei siano aperti e che vengano tenuti puliti, etc.). E in tutto questo, il cittadino si attiva, propone lui in assenza dell’amministrazione, partecipa attraverso formazioni sociali di vario tipo, anche individuali, alla gestione dei beni. Quali

siano i beni comuni è cosa sempre opinabile e oggetto di valutazione (e di necessario dibattito) nell'ambito di una città o di un territorio; e l'amministrazione condivisa consiste anche nella proposta dell'individuazione dei beni, che poi diventano oggetto di uso e godimento collettivo.

In questi primi interventi normativi, è previsto un atto tipico (si direbbe) attraverso il quale la collaborazione pubblico-privato si concretizza; *il patto di collaborazione*.

Secondo me, ancora una volta, è un atto di diritto privato, dal quale scaturisce un rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione contrappuntato di diritti soggettivi e di obblighi, e responsabilità, di tipo paritario, sottoposto in caso di contestazione, alla giurisdizione ordinaria. Un atto di diritto privato attraverso il quale la stessa amministrazione esercita un'autonomia negoziale, nella valutazione della proposta, o nel sollecitarla, con riferimento all'oggetto, ai costi, agli strumenti di ausilio pubblico all'iniziativa privata, etc. È una negoziazione che si situa, a mio giudizio, nell'ambito privatistico e riguarda la capacità generale delle pubbliche amministrazioni. Una negoziazione che in questo caso acquista una particolare rilevanza perché a fronte delle capacità negoziali dell'amministrazione, vi sono i diritti di coloro che, per la piena affermazione dei propri diritti di cittadinanza, propongono, sollecitano, il ripristino, la gestione, la manutenzione, etc., di beni comuni.

6. Il modello dell'amministrazione condivisa, ormai sufficientemente delineato nell'elaborazione dottrinale, accolto da fonti di diritto positivo anche primarie (come le citate leggi regionali) e supportato dalla giurisprudenza delle Corti, trova tuttavia grandi difficoltà ad essere applicato nella giurisprudenza corrente, nonché nella prassi di molte pubbliche Amministrazioni. La tradizionale impostazione del nostro diritto amministrativo (il potere, il procedimento, le forme vincolate dell'azione: insomma, autorità e libertà!) ha un peso fortissimo nel sentire comune degli operatori.

Vi cito un episodio. Alcuni mesi fa il sindaco di un'importante città italiana è stato condannato per abuso d'ufficio, per aver gestito secondo il modello dell'amministrazione condivisa una, peraltro del tutto marginale, operazione amministrativa.

Si presenta una Onlus e propone di gestire per un paio di mesi estivi dei locali dismessi del Comune, per iniziative culturali e sociali di vario

genere. La Onlus si prende anche l'incarico di ripulire e pitturare i locali. La Giunta comunale approva questa proposta, ritenendola conveniente e produttiva di utilità sociali.

Il sindaco viene imputato e poi condannato per abuso d'ufficio, perché non erano state seguite le procedure del Codice dei contratti pubblici (accennavo al fatto che questo problema rimane aperto), nel rapporto con la Onlus e nell'accoglimento della sua proposta. Il fatto che si fosse trattato di un caso di amministrazione condivisa, e quindi si poneva a dir poco come problematica l'applicazione del Codice, emerso nel corso del dibattimento, non è stato neppure preso in considerazione dal giudice!

Cito questo episodio (al di là del fatto traumatico di una importante città che per questi motivi è rimasta senza sindaco), per rappresentare quanto questi discorsi che qui stiamo affrontando, questi primi tentativi di superare il vecchio steccato dell'autorità e della libertà, trovano difficoltà enormi a passare nella sede giurisdizionale, e nella prassi delle Amministrazioni. Si sono pronunciate, come abbiamo ricordato, la Corte costituzionale e la Corte di giustizia, affermando che laddove non si tratta di concorrenza e di mercato, si modifica il paradigma dei rapporti pubblico-privato, ma nella prassi corrente (come dimostra questo piccolo episodio che ho ricordato), l'impostazione tradizionale viene considerata insuperabile (cioè, non viene accettato il salto da un modello all'altro di amministrazione!).

All'indomani dall'entrata in vigore della legge n. 241/1990, Benvenuti, in un incontro fiorentino, ci avvertiva che la legge fosse troppo avanzata per la nostra amministrazione, lontana decenni dal recepimento degli strumenti organizzativi e culturali necessari per la sua applicazione. Sono passati 30 anni e possiamo dire che la legge, ma ancora con difficoltà, trova ormai applicazione. Ma adesso stiamo aprendo un altro itinerario, molto al di là della legge 241. Non più la partecipazione nell'interesse proprio, ma la partecipazione del cittadino nell'interesse generale, attraverso un rapporto di collaborazione paritario con la pubblica amministrazione.

Un itinerario molto avanzato culturalmente e politicamente, che richiede un forte impegno da parte nostra ("dobbiamo farci portatori del verbo" davanti a un pubblico reticente, diceva Benvenuti, allora!) per far sì che lentamente quell'itinerario che si è aperto possa consolidarsi.

# PRINCIPI COSTITUZIONALI E AMMINISTRAZIONE CONDIVISA

*Daria de Pretis*

SOMMARIO: 1. *L'amministrazione condivisa 25 anni dopo: sviluppi costituzionali.* 2. *Costituzione e amministrazione condivisa: una consonanza più generale.* 3. *L'approdo sicuro: l'art. 118 quarto comma.* 4. *Principi e previsioni costituzionali.*

## *1. L'amministrazione condivisa 25 anni dopo: sviluppi costituzionali*

Forse nemmeno Gregorio Arena avrebbe immaginato, quando nel 1997 pubblicò il suo saggio sull'“Amministrazione condivisa”, che questa formula avrebbe avuto così tanta fortuna e la realtà in cui essa si esprime così tanto successo. Anche se egli stesso non escludeva che l'utopia si sarebbe potuta realizzare – lo scriveva nello stesso saggio –, penso che difficilmente avrebbe potuto prefigurarsi gli sviluppi pratici, e quelli teorici e giuridici, che il seme gettato con quella riflessione avrebbe prodotto.

Certo, oggi, 25 anni dopo, non possiamo non esserne consapevoli. Ne è anche il medesimo Autore che, nel suo libro del 2020 dedicato ai “Custodi della bellezza”, giustamente parla di un'utopia realizzata: una magia che si è prodotta in modo graduale ma incessante, attraverso un percorso nel quale le cadenze giuridiche si intrecciano con l'attuazione pratica, oltre che – come è altrettanto giusto ricordare – con la biografia di chi, come lo stesso Gregorio Arena, ne ha fatto un impegno scientifico e civile totalizzante.

Un percorso, dunque, che ha approdi giuridici formidabili con l'ingresso espresso nella Costituzione del principio di sussidiarietà come regola di azione dell'amministrazione e poi con la sussunzione di questa stessa formula, dell'“amministrazione condivisa”, in atti legislativi formali e in sentenze della Corte costituzionale. Un percorso che ha combinato pratica e teoria, con la nascita di Labsus, della rete dei “cittadini

attivi”; con i Regolamenti comunali per l’amministrazione condivisa, la legge delega e poi il codice del terzo settore; con pronunce giurisprudenziali fra le quali spicca la sentenza 131 del 2000 della Corte costituzionale: solo per ricordare alcune delle tappe più significative. Oggi assistiamo così a un fenomeno imponente, anche dal punto di vista quantitativo, considerati gli 800 mila cittadini coinvolti, e a un impegno nella messa in rete sempre più strutturata di un sistema che aspira a diventare qualcosa che non si risolve in un semplice insieme puntiforme spontaneo, ma che tende ad articolarsi in qualcosa di più grande e significativo.

## *2. Costituzione e amministrazione condivisa: una consonanza più generale*

Il tema che mi è stato affidato è “Costituzione e amministrazione condivisa”, e il modo con cui io mi sono avvicinata ad esso è stato di pormi alcune domande: noi tutti abbiamo davanti l’art. 118, quarto comma, ma c’è qualcos’altro nella Costituzione? Cosa c’era prima del nuovo art. 118? C’è qualcosa che noi oggi possiamo rileggere alla luce della riforma del Titolo V ma che stava già dentro alla Costituzione?

Io credo che il legame tra Costituzione e quella che noi adesso chiamiamo “amministrazione condivisa”, come ci ha già spiegato bene Vincenzo Cerulli Irelli prima, non nasce con la riforma del 2001 e con il nuovo quarto comma dell’art. 118. Quest’ultima disposizione ha espresso in una maniera chiara, evidente e senza incertezze il principio sulla base del quale l’amministrazione condivisa ha potuto svilupparsi compiutamente; tuttavia, come cercherò di spiegare in questo breve intervento, i principi costituzionali che evocano l’amministrazione condivisa o ne sono evocati, sono molti e si radicano già nella versione primigenia della Costituzione.

Prima ancora, vorrei dire che c’è un legame più trasversale, una consonanza di parole e di linguaggio fra Costituzione e amministrazione condivisa, che merita di essere sottolineata. Se noi guardiamo alle parole dell’amministrazione condivisa, vediamo che sono parole ricorrenti nella Costituzione, anzi, sono parole che caratterizzano proprio l’originario messaggio costituzionale. Sono le parole in cui si esprime quella “portata seminale” dell’amministrazione condivisa di cui parlava prima Fulvio

Cortese: comunità, persona, partecipazione, solidarietà, responsabilità, socialità, cura, collaborazione, leale collaborazione, fedeltà, *fides* che evoca la fiducia. Tutte le parole che ho nominato stavano nella Costituzione fin dall'inizio e sono, al contempo, le parole caratterizzanti dell'amministrazione condivisa.

Per non dire poi degli oggetti propri, tipici dell'amministrazione condivisa, i prototipi di quei beni comuni di cui si diceva prima: il paesaggio, il territorio, la salute, la cultura, l'istruzione, l'università, solo per ricordare i più evidenti. Sono tutti beni che la Costituzione protegge fin dall'origine offrendo loro la sua speciale e prioritaria garanzia. Ad essi si aggiunge ora l'ambiente che, nondimeno, già prima della sua inclusione formale nel corpo dell'art. 9 Cost., veniva ricondotto nell'ambito della specifica protezione conferita da quella stessa disposizione e da altre ad opera della giurisprudenza costituzionale. Ebbene, si tratta sempre di beni, tutti, tipicamente vocati ad essere oggetto dell'amministrazione condivisa.

E tutto questo prima che entrasse in gioco più esplicitamente la parola "sussidiarietà" – parola antica nel diritto e nelle costruzioni costituzionaliste – che nella nostra Carta ha fatto il suo ingresso soltanto nel 2001, ma che anch'essa poteva probabilmente essere letta in controluce in quelle previsioni costituzionali che enunciano i valori della solidarietà, della partecipazione, dei doveri civici. C'era dunque già in particolare, espressamente, nella solidarietà nell'articolo 2; c'era già, implicitamente, in tutte le altre previsioni che mettono in relazione diritti e doveri, aspettative collettive e responsabilità individuali. Tutto questo per dire che, già nel suo lessico, il fenomeno dell'amministrazione condivisa rispecchia idee, concetti, valori e principi che esprimono lo spirito più profondo della nostra Costituzione. Su qualcuno di essi tornerò tra poco soffermandomi sulle singole previsioni, ma mi preme intanto sottolineare questa sintonia di fondo.

Una sintonia, una consonanza, che riguarda anche lo stile del linguaggio: un lessico limpido, pulito, diretto che esprime concetti, a loro volta, molto limpidi, molto puliti, molto diretti. È il linguaggio della Costituzione, ma anche quello degli atti in cui si realizza l'amministrazione condivisa, per esempio i regolamenti comunali di cui dicevo prima.

Per tornare dunque alla domanda da cui sono partita: cosa c'era allora prima dell'articolo 118 quarto comma? C'era innanzitutto la consonanza

generale di un linguaggio condiviso sia nelle parole che nello stile. C'era poi anche qualcosa di più: è stata ricordata la legge 241 del '90, sul procedimento amministrativo, che, si dice, riempie di contenuti l'art. 97 della Costituzione, valorizzandone e dilatandone il senso, in modo tale che la stessa giurisprudenza costituzionale la assume come riferimento nella valutazione della conformità delle leggi sulla pubblica amministrazione al parametro costituzionale.

È vero che le modifiche dell'art. 1 della legge 241 che più rilevano in funzione dell'amministrazione condivisa – principalmente i commi 1-*ter* e 2-*bis* dello stesso art. 1 – sono state introdotte solo successivamente, ma è anche vero che l'intera legge esprimeva già, fin dalla sua origine, un'idea di amministrazione aperta, pronta – si potrebbe dire – a ricevere quello che sarebbe poi arrivato sul versante di un nuovo tipo di amministrazione. E forse possiamo dire anche che il saggio del 1997 di Gregorio Arena risente di quello stesso clima che aveva prodotto la 241, e ne anticipa profeticamente i successivi sviluppi in qualche modo già iscritti in essa e in quel clima.

Un clima, del resto, che ha consentito che si sviluppassero e arrivassero a maturazione semi che stavano già nella Costituzione e i cui germogli, se andiamo a guardare la giurisprudenza della Corte costituzionale, troviamo ben prima del 2001, già all'inizio degli anni Novanta.

Ricordo, come esempio, lo specifico rilievo costituzionale assegnato dalla sentenza 75 del 1992, in tema di volontariato, ad attività che possiamo oggi ricondurre allo schema dell'amministrazione condivisa. Il volontariato è definito nella pronuncia come «un modo di essere della persona nell'ambito dei rapporti sociali o, detto altrimenti, un paradigma dell'azione sociale riferibile a singoli individui o ad associazioni di più individui», e le relative attività vengono così ricondotte all'articolo 2 della Costituzione, riconoscendosi ad esse la natura di diritti inviolabili dell'uomo, natura cui il volontariato partecipa.

Le parole della Corte meritano di essere riportate integralmente:

Quale modello fondamentale dell'azione positiva e responsabile dell'individuo che effettua spontaneamente e gratuitamente prestazioni personali a favore di altri individui ovvero di interessi collettivi degni di tutela da parte della comunità, 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. Si tratta di un principio che, comportando l'originaria connotazione dell'uomo *uti socius*, è 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. 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.

Emergono da queste righe le due funzioni dell'amministrazione condivisa messe in evidenza nel saggio sui "custodi della bellezza" di Gregorio Arena: da un lato, prendersi cura dei beni comuni nell'interesse generale, dall'altro lato favorire la socialità degli individui che attraverso queste iniziative trovano legami, sviluppano la loro personalità, più semplicemente escono dalla loro solitudine.

Fatta questa premessa generale sulla consonanza fra la Costituzione e il concetto di amministrazione condivisa, possiamo passare a occuparci delle norme costituzionali che specificamente riguardano il nostro tema, senza però dimenticare questa ambientazione, che ad esse significativamente fa da sfondo.

### *3. L'approdo sicuro: l'art. 118 quarto comma*

Da una ventina d'anni la Costituzione prevede espressamente il diritto dei cittadini di svolgere autonomamente attività di interesse generale, ossia di fare quello che, in un diverso contesto istituzionale, si sarebbe potuto pensare fosse riservato alla pubblica amministrazione.

Non solo i cittadini si vedono riconosciuto questo diritto, ma l'art. 118, quarto comma, impegna lo Stato, le Regioni, le Province, le città metropolitane e i Comuni a favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini per lo

svolgimento di attività di interesse generale. Ne consegue che la pubblica amministrazione ha il compito di promuovere e sostenere questo tipo di attività.

Con la sentenza 131 del 2020 la Corte costituzionale – cui era stata sottoposta la questione di legittimità costituzionale di una disposizione del Codice del terzo settore (CTS), l'art. 55, che disciplina i rapporti tra enti del terzo settore (ETS) e pubbliche amministrazioni – ha sottolineato come il Codice rappresenti una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale valorizzato dall'art. 118, quarto comma, della Costituzione, e si è soffermata sulla portata di questa previsione costituzionale.

La parte più significativa della pronuncia è, ai nostri fini, quella che ripercorre le ragioni della sussidiarietà. Esse vengono rinvenute proprio nella profonda socialità che connota la persona umana, che deve poter essere realizzata attraverso azioni positive e responsabili. Vi si ricorda in particolare come la giurisprudenza della Corte abbia radici ancora più lontane della riforma del 2001 e come essa avesse espresso quei valori, prima ancora che la riforma li enunciasse costituzionalizzandoli anche formalmente. La Corte attingeva più precisamente quegli stessi valori da altri principi che stanno da sempre nella Carta costituzionale.

La sentenza sottolinea in particolare il superamento dell'idea che solo l'azione del sistema pubblico sia intrinsecamente idonea a svolgere attività di interesse generale e ribadisce con grande forza come queste attività possano essere perseguite altrettanto bene, o forse meglio, da un'autonoma iniziativa dei cittadini.

Particolarmente significativo mi pare il passo in cui si identifica un ambito garantito di organizzazione delle libertà sociali. E qui c'è un'altra citazione di giurisprudenza costituzionale: si tratta di libertà sociali che non sono riconducibili né allo Stato né al mercato, bensì a quelle forme di solidarietà che, in quanto espressive di una relazione di reciprocità, devono essere ricomprese tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico e riconosciute alla stessa maniera in cui vengono riconosciuti i diritti inviolabili dell'uomo, come base della convivenza sociale.

L'art. 118 quarto comma – si legge nella sentenza – ha esplicitato nel testo costituzionale le implicazioni di sistema derivanti dal riconoscimento della «profonda socialità» che connota la persona umana (sen-

tenza n. 228 del 2004) e della sua possibilità di realizzare una «azione positiva e responsabile» (sentenza n. 75 del 1992) [...].

Il codice – continua la sentenza – procedimentalizza l’attuazione dell’art. 118 quarto comma.

Gli enti del terzo settore, in quanto rappresentativi della “società solidale”, «spesso costituiscono sul territorio una rete capillare di vicinanza e solidarietà, sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale, e sono quindi in grado di mettere a disposizione dell’ente pubblico sia preziosi dati informativi (altrimenti conseguibili in tempi più lunghi e con costi organizzativi a proprio carico), sia un’importante capacità organizzativa e di intervento: ciò che produce spesso effetti positivi, sia in termini di risparmio di risorse che di aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della “società del bisogno”».

Si instaura, in questi termini, tra i soggetti pubblici e gli ETS, in forza dell’art. 55, 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.

Il modello configurato dall’art. 55 CTS, infatti, 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.

Vorrei fare un accenno a un profilo particolare, che è stato affrontato dalla Corte costituzionale, sebbene non dichiaratamente rispetto all’art. 118. Il punto è il riferimento ai “cittadini” (ad opera dell’art. 118), per il quale si pone il tema, rilevante anche in termini più generali, del riconoscimento ai cittadini, e dunque solo ad essi, dei diritti fondamentali. A questa domanda risponde puntualmente Gregorio Arena nel volume più volte citato, dicendo che si tratta di “cittadini italiani e cittadini stranieri, tutti i cittadini”.

Vorrei ricordare a questo proposito anche un’altra pronuncia della

Corte costituzionale, la 119 del 2015, che riguardava la possibilità di accedere al servizio civile per uno straniero. In essa la Corte ha dichiarato incostituzionale il limite del requisito della cittadinanza sul presupposto della particolare natura delle attività che si svolgono con il servizio civile, della loro riconducibilità ai doveri inderogabili di solidarietà e dell'importanza del rendersi utili per la comunità. Si tratta di attività che corrispondono a un dovere, ma anche a un diritto di chi alla comunità appartiene, con la conseguenza che è irragionevole escludere da tutto ciò i cittadini stranieri che fanno parte della comunità. E questo tanto più che, come la Corte sottolinea, lo svolgimento di questo servizio costituisce un'opportunità di integrazione e di formazione alla cittadinanza.

Ancora una volta, seguendo la giurisprudenza costituzionale, sembra davvero di ripercorrere i passaggi dell'impostazione teorica di chi ha elaborato la teoria dell'amministrazione condivisa e ne ha ricondotto i principi ai valori fondanti dell'ordinamento giuridico. Ancora una volta ci si imbatte in una conferma: sono gli stessi valori fondanti che ritroviamo nella Costituzione.

#### *4. Principi e previsioni costituzionali*

Se l'art. 118 è il riferimento costituzionale principale e dunque in qualche modo fin troppo ovvio dell'amministrazione condivisa, quali altri riferimenti ci offre la Costituzione?

Gregorio Arena, nei suoi studi, ne ha individuati tanti: partendo dall'articolo 1, secondo comma, per dare evidenza al fatto che l'amministrazione condivisa può costituire un nuovo modo di esprimersi della sovranità, una "democrazia diffusa" – che si affianca alla democrazia rappresentativa e alla democrazia diretta – da ricondurre anch'essa alle forme e ai modi, previsti dalla Costituzione, in cui la sovranità deve essere esercitata; per passare all'articolo 2, perché la garanzia dei diritti fondamentali offerta all'individuo, sia come singolo che nelle formazioni sociali, investe anche i corpi intermedi che si organizzano per realizzare determinate attività; all'art. 4, secondo comma, sul "dovere di restituire", svolgendo, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, attività che concorrano al progresso della società; agli articoli 5 e 117 sul ruolo delle autonomie; per non parlare degli articoli 16, 18, 21 in tema di specifi-

ci diritti fondamentali. Più di un cenno meriterebbero poi, quantomeno, l'art. 32, sulla salute come bene dell'individuo e interesse della collettività, e l'art. 9, in quanto protegge beni oggetti tipici dell'intervento tramite amministrazione condivisa come la cultura, la ricerca, il patrimonio storico e artistico e ora anche l'ambiente.

Vorrei soffermarmi con qualche precisazione, in particolare, sugli articoli 2, 3 e 117 della Costituzione, riservando inoltre qualche cenno all'art. 45.

Sull'art. 2, innanzitutto, vorrei aggiungere qualcosa a quello che ho letto nel saggio di Gregorio Arena. Egli lo valorizza per quel che la norma stabilisce nella sua prima parte, ossia la previsione dei diritti del singolo nelle formazioni sociali, mentre ritiene che essa non venga in rilievo per quel riguarda la sua seconda parte, ossia i doveri inderogabili di solidarietà sociale, giacché i doveri, in quanto tali, non si concilierebbero con i caratteri di spontaneità, libertà e autonoma iniziativa propri dell'amministrazione condivisa. In questo contesto in particolare Arena spiega storicamente, con la contrapposizione fra paradigma costituzionale e paradigma sussidiario, l'apparente contraddizione fra art. 118 e art. 2.

Rispetto a queste considerazioni mi sentirei di fare una precisazione ulteriore e di spingermi un po' oltre. Ritengo infatti che l'articolo 2 possa venire in evidenza in tema di amministrazione condivisa anche in questa sua seconda parte, perché la solidarietà sociale alla quale la disposizione fa riferimento fonda, a mio giudizio, anche una sorta di specifica autorizzazione costituzionale alla partecipazione dei singoli alla gestione dell'interesse generale. I doveri di solidarietà impongono un fare che in parte è certamente il fare nella logica del paradigma tradizionale (per questo tuttavia sarebbe stato sufficiente il dovere di fedeltà e di rispetto delle leggi e della Costituzione dell'art. 54); ma l'art. 2, posto così com'è in esordio del testo costituzionale, può essere assunto a previsione di legittimazione del fare dell'individuo, solo o nelle formazioni sociali, in funzione dell'interesse generale; del fare cioè che si affianca al fare dell'amministrazione nella realizzazione degli obiettivi di cura dell'interesse pubblico.

Capisco naturalmente l'importanza di sottolineare che il fenomeno dell'amministrazione condivisa non presenta i tratti di un dovere, e l'esigenza di preservarne i caratteri di necessaria spontaneità. Ricordo tut-

tavia che il dovere inderogabile la Costituzione lo enuncia come l'altra faccia del diritto fondamentale. In altri termini, ciò che, secondo me, è importante cogliere è che, nel momento in cui l'articolo 2 configura l'attività solidaristica come "dovere", nondimeno esso 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.

Poi c'è l'articolo 3 comma 2, che impegna la Repubblica a garantire l'uguaglianza attraverso la rimozione degli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. Anche questa previsione è formulata, secondo Gregorio Arena, nella logica del paradigma bipolare tradizionale – che affida dunque in via esclusiva alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli, dando vita allo stato sociale – cui solo successivamente sopravviene il paradigma sussidiario introdotto nel 2001.

Qui il tema è la partecipazione: l'articolo 3, comma 2, viene in evidenza perché l'obiettivo non è soltanto sviluppare la persona umana nella sua pienezza, ma anche favorire la sua partecipazione alla vita della comunità. Questo è forse il grande tema di questa fase della nostra storia, considerato che una delle ragioni della crisi della democrazia in questo momento è proprio il *deficit* di partecipazione. La partecipazione, insita nell'amministrazione condivisa, assegna ad essa il valore aggiunto di contribuire a fronteggiare la crisi democratica attraverso percorsi anche fattuali di cui la democrazia ha bisogno: luoghi di aggregazione, di confronto e discussione, di progetti condivisi.

Mi avvio a concludere menzionando ancora l'art. 117 Cost., e due ulteriori previsioni costituzionali. L'articolo 117 è importante per quello che dice sull'autonomia delle Regioni e dunque sul ruolo delle autonomie nello sviluppo del nostro tema. A questo proposito ricordo ancora che la giurisprudenza costituzionale ha definito il terzo settore una materia trasversale che incrocia attribuzioni sia statali che regionali. Quando le diverse attribuzioni si intrecciano inestricabilmente e acquista preminente rilievo la competenza statale, alla Regione deve essere garantita la partecipazione al processo decisionale attraverso i meccanismi propri della leale collaborazione. Al contempo occorre ricordare come la competenza statale in materia di ordinamento civile costituisca un limite

trasversale particolarmente pesante per le competenze regionali. La più volte citata sentenza 131 del 2020 cerca di trovare un punto di equilibrio tra l'aspirazione regionale a valorizzare la cooperazione con finalità di mutualità e l'esigenza di una uniforme definizione degli enti del terzo settore che ricadono, almeno per talune loro conformazioni, nella sfera del diritto privato.

Un altro profilo di rilievo dell'art. 117 riguarda il suo primo comma, dal quale deriva una nuova modalità di ingresso dell'ordinamento sovranazionale nel nostro ordinamento costituzionale. Qui si apre un ambito di discussione specifico riguardante la disciplina comunitaria dei contratti pubblici a tutela della concorrenza e gli spazi in cui all'ordinamento nazionale è consentito derogare alle regole proprie dell'evidenza pubblica. Spazi che ormai lo stesso ordinamento comunitario indubbiamente offre, soprattutto nei suoi sviluppi più recenti, anche nelle ultime direttive sugli appalti, affinché nel recepimento interno del diritto europeo possa esprimersi il valore della solidarietà. Si tratta, in fondo, ancora una volta della salvaguardia di quella diversità propria delle esperienze nazionali che il diritto dell'Unione europea garantisce.

Due ultimi cenni meritano gli articoli 45 e 54 della Costituzione.

Il primo riferimento si risolve nell'evidenza del collegamento fra modalità di amministrazione condivisa e mutualità: l'articolo 45 riconosce la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità. Come questo tema si saldi con quello dell'amministrazione condivisa l'ha detto con chiarezza la Corte costituzionale nella sentenza 131 del 2020. Risulta dunque chiaro come in questa disposizione la Costituzione avesse già prefigurato una formula che ben si sarebbe prestata a essere utilizzata nel campo dell'amministrazione condivisa.

Infine, la fiducia. Nel volumetto di Gregorio Arena c'è un capitolo sulla fiducia, concetto che a sua volta costituisce un grande tema di rilevanza costituzionale.

Quale l'aggancio costituzionale per questa parola? Mi pare che, fra gli altri, l'articolo 54 Cost. sia sicuramente un riferimento pertinente: il dovere di fedeltà dei cittadini alla Repubblica può essere sviluppato anche nella direzione della copertura costituzionale dell'amministrazione condivisa. La radice lessicale di fedeltà e fiducia è la stessa, ossia *fides*, un concetto sul quale poggiano le basi di quella fiducia a cui si ispira – e di cui non può fare a meno – l'amministrazione condivisa. La stessa

radice accomuna inoltre quell'“affidamento” di funzioni di cui tratta il secondo comma del medesimo art. 54: «I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche».

Ai cittadini le funzioni pubbliche non sono attribuite o assegnate, ma sono proprio “affidate”. Questo affidamento ai cittadini di funzioni largamente pubbliche, e la possibilità di ricondurre ad esse anche quelle proprie dell'attività svolta in sussidiarietà, costituiscono spunti sui quali noi giuristi – soprattutto quelli di noi che svolgono anche una missione pratica – possiamo lavorare per ricostruire sempre più compiutamente i profili costituzionali dell'amministrazione condivisa.

# LA CURA NELLA COSTITUZIONE

## PROSPETTIVE PER UNA AMMINISTRAZIONE DELLA CURA

*Alessandra Pioggia*

SOMMARIO: 1. Cosa intendiamo per “cura”. 2. La cura nella Costituzione. 3. Vulnerabilità e cura nella trama della solidarietà costituzionale. 4. L’amministrazione della cura. 5. Una prospettiva per l’amministrazione condivisa della cura delle persone.

### *1. Cosa intendiamo per “cura”*

L’obiettivo delle presenti note è quello di ragionare sul tema della cura<sup>1</sup>, intesa come paradigma di approccio al benessere collettivo alternativo alle modalità attraverso le quali oggi questo è, di norma, perseguito da istituzioni, società e mercato. L’idea che si cercherà di sviluppare è

---

<sup>1</sup> Il tema della cura è riconosciuto come uno dei più importanti contributi del pensiero femminista ai temi dell’etica, della filosofia, dell’organizzazione sociale, dell’ecologia e, naturalmente, della politica. Muovendo da pratiche e gesti, tanto diffusi nelle attività di riproduzione sociale, quanto nascosti al mondo pubblico, studiose di diverse estrazioni hanno ricostruito la “cura” come atteggiamento di accudimento della e sostegno alla vita, valorizzando la natura alternativa della cura rispetto alle pratiche competitive, produttive, concorrenziali e di mercato che oggi permeano l’intera esistenza delle società occidentali. Il paradigma della cura si fonda sul primato della riproduzione fisica e sociale della vita sulla terra rispetto alla produzione di merci, sposta il fuoco delle dinamiche relazionali dagli squilibri di forza all’accudimento e ricostruisce i sistemi intorno all’idea di interdipendenza fra il destino degli esseri viventi e il pianeta. Ricostruire la ricchezza di questo pensiero non è possibile in questa sede. Si può però fare rinvio ad alcuni studi che offrono un quadro delle teorie della cura, come ad esempio quelli di C. BOTTI, *Cura e differenza. Ripensare l’etica*, Roma, 2018; R. BONITO OLIVA (a cura di), *La cura delle donne*, Roma, 2006; H. HELD, *Justice and Care. Essential Readings*, in *Feminist Ethics*, Colorado, 1995; ID., *The Ethics of Care. Personal, Political and Global*, Oxford-New York, 2006, e da ultimo, F. GIACALONE, *L’etica della cura al tempo del Covid*, in *EtnoAtropologia*, 2021, 137 ss.

quella per cui esistono i fondamenti per ricostruire la presenza del paradigma della cura già nella nostra Costituzione. Si tratta di identificarli e verificare se in questa fase storica possa prospettarsi una loro valorizzazione, per esplorare un possibile diverso modo di amministrare il bene collettivo, prendendosi cura dell'interesse generale dell'intera comunità<sup>2</sup>.

Prima di indagare su un possibile radicamento costituzionale di essa, occorre soffermarsi sul concetto di cura. Si tratta di un concetto a lungo sfuggente e ancora oggi oggetto di un dibattito che non sempre muove da una nozione uniforme di quanto può essere considerato espressione della cura. È significativo che per la cura in sé manchi un vocabolario pubblico<sup>3</sup>, che invece ritroviamo presente quando la cura viene aggettivata con un riferimento professionalizzante: la cura medica, la cura legale, la cura assistenziale, e così via<sup>4</sup>.

Alla radice della difficoltà di richiamare un significato pubblico della cura c'è la dimensione privata e affettiva in cui a lungo sono stati relegati anche culturalmente i compiti di cura, sottratti alle dinamiche del lavoro retribuito. La cura è stata confinata al lavoro domestico e definita attraverso la sua differenza/contrapposizione con il lavoro produttivo. Questo ha consentito di qualificarla come attività volontaria o addirittura "naturale", di riproduzione sociale<sup>5</sup>, interna al nucleo familiare, "naturalmente" propria della donna, diversa, per l'appunto, dalla produzione<sup>6</sup>, che invece è retribuita, socialmente visibile, tipica del maschio *breadwinner*.

Del tema della riproduzione sociale si sono occupate studioso e studiosi di diritto civile, esplorandone attentamente l'unica dimensione giuridica che oggi il nostro ordinamento le riconosce: quella di lavoro domestico, una dimensione che la confina nell'ambito del diritto di fa-

---

<sup>2</sup> Per la ricostruzione di una nozione di interesse generale come bene comune dell'intera collettività si vedano le belle pagine di G. ARENA, *Cittadini attivi*, Roma-Bari, 2006, 110 ss.

<sup>3</sup> J. TRONTO, *An Ethic of Care*, in *Journal of the American Society on Aging*, 1998, Vol. 22, 16, sottolinea la sorpresa sua e della collega Fischer, quando, accingendosi a studiare il tema della cura alla fine degli anni Ottanta, dovettero constatare come fosse assente una efficace e sistematica nozione di cura.

<sup>4</sup> A. MARINELLI, *La città della cura*, Napoli, 2015, 12.

<sup>5</sup> La definizione di cura «as a social practice that is essential to the maintenance and reproduction of society» è in K. STREUNING, *New family values: Liberty, equality, diversity*, Lanham, 2002, 87.

<sup>6</sup> S. SCHWARZENBACH, *On civic friendship*, in *Ethics*, 1996, 102.

miglia<sup>7</sup>. Si tratta di studi di grande interesse ai nostri fini, dal momento che rivelano alcuni caratteri del lavoro di cura che, se pure disvelati in funzione critica, con il fine di segnalare le residue, ma profondamente radicate, diseguaglianze che resistono nella relazione di fatto fra le parti della coppia, molto ci dicono sul modo in cui l'ordinamento intende la cura. Di particolare interesse è la questione dell'incommensurabilità della cura alle dinamiche dello scambio: il fondamento di solidarietà reciproca che resta alla base del lavoro domestico di cura ne segna, anche nell'impianto normativo, la non patrimonialità e, conseguentemente, la non riconducibilità alle relazioni lavorative e di mercato. Certamente, come è stato acutamente sottolineato, la conseguenza di tutto ciò è che, in una formazione sociale come la famiglia, la scelta relativa alla condivisione, o alla non condivisione del lavoro di cura resta, di fatto, rimessa ai rapporti di forza interni al nucleo familiare, facendo del lavoro di cura «il residuo tollerato del patriarcato nel diritto di famiglia»<sup>8</sup>.

Nell'economia del nostro ragionamento, tuttavia, appare di estremo rilievo la sottolineatura per cui, ad imporre la qualificazione giuridica del lavoro di cura in termini di “non patrimonialità”, sia proprio il fondamento solidaristico che l'ordinamento gli riconosce. Questo aspetto consente di osservare la cura nella sua specificità rispetto alle logiche di mercato, non tanto e non solo sotto il profilo della impossibilità di regolare la relativa attività secondo il meccanismo dello scambio, ma soprattutto per la sua irriducibilità ad un insieme di prestazioni-servizi. La cura contempla insieme un fare e un sentire, quest'ultimo “giuridica-

---

<sup>7</sup> M.R. MARELLA, G. MARINI, *Di cosa parliamo quando parliamo di famiglia. Le relazioni familiari nella globalizzazione del diritto*, Roma-Bari 2014; M. R. MARELLA, *Family-Relations Law between “Stratification” and “Resistance”. Housework and Family Law Exceptionalism*, in R. SARTI, A. BELLAVITIS, M. MARTINI (a cura di), *What is work? Gender at the Crossroads of Home, Family, and Business from the Early Modern Era to the Present*, Oxford-New York, 2018, 295; M. R. MARELLA, *Il diritto delle relazioni familiari fra stratificazione e resistenze. Il lavoro domestico e specialità del diritto di famiglia*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2010, 233.

<sup>8</sup> M.R. MARELLA, S. STANCATI, *Donne e Migrazioni: il nodo del lavoro di cura*, in *GenIUS*, 2021, 51. Molto ricca la letteratura di area socio-antropologica che segnala le dinamiche di potere e violenza interne al concetto di “care”. Si veda ad es. E.N. GLENN, *Forced to Care: Coercion and Caregiving in America*, Cambridge, 2010; E.D. BUCH, *Senses of Care: Embodying Inequality and Sustaining Personhood in the Home Care of Older Adults in Chicago*, in *American Ethnologist*, Vol. 40, 2013, 637.

mente” tradotto nei termini di un sentimento di solidarietà. Trattandosi di un principio che fonda anche il comune abitare il suolo nazionale, per non dire il comune essere al mondo, il suo legarsi al concetto di cura può contribuire ad ambientarlo in un contesto diverso da quello familiare.

Rispetto ad una lettura del lavoro di cura tutta interna alla dimensione affettiva e domestica, si deve certamente a Joan Tronto e Berenice Fisher<sup>9</sup> l’aver portato la cura fuori dall’ambito intimo della casa, per ricondurre ad essa tutto ciò che è necessario a mantenere, perpetuare e riparare il nostro mondo, o, in altre parole, a sostenere la rete vitale fatta di corpi, cose, ambiente. Una lettura di enorme interesse che stimola a ripensare gran parte delle dinamiche sociali e istituzionali di relazione in una prospettiva di revisione profonda di “public values and priorities”<sup>10</sup>. Nello sviluppo che Joan Tronto ha dato del tema della cura come paradigma, torna la questione della dimensione emozionale del lavoro di cura, utilmente emancipata dal rapporto affettivo familiare ed elevata ad elemento costitutivo di un fare che non può prescindere dal sentire e che caratterizza la cura come una “species activity”, una pratica, cioè, tipica della specie umana e innervata dal sentimento della comune appartenenza ad essa<sup>11</sup>.

Tuttavia, proprio la globalità della dimensione del ragionamento della studiosa, rende più complesso cogliere i confini “giuridici” della cura nella prospettiva funzionale al percorso che ci si propone in questa sede.

Rispetto a questo limite, dobbiamo allora riconoscere un grande pregio all’inquadramento che ne ha dato Gregorio Arena sin da quando, a partire dalla fine degli anni ’90 dello scorso secolo, si è avventurato in questa frontiera del giuridico, per comprendere in che modo l’attivazione delle energie delle persone (singoli, associati, cittadini politici, stranieri...) potesse essere una risorsa “visibile” per la cura del bene comune,

---

<sup>9</sup> In questa accezione la cura «includes everything that we do to maintain, continue, and repair our ‘world’ so that we can live in it as well as possible. That world includes our bodies, our selves, and our environment, all of which we seek to interweave in a complex, life-sustaining web», così B. FISHER, J. TRONTO, *Towards a Feminist Theory of Care*, in E. ABEL, M. NELSON (eds.), *Circles of Care*, Albany-New York, 1990, 40. Ma si veda anche J. TRONTO, *Moral boundaries: A political argument for an ethic of care*, New York, 1993, *passim*, spec.103.

<sup>10</sup> J. TRONTO, *An Ethic of Care*, cit., 16.

<sup>11</sup> C. BOTTI, *Cura e differenza. Ripensare l’etica*, cit., 108.

inteso qui come bene collettivo, interesse generale, e quindi risorsa per, o forse, per meglio dire, dell'amministrazione pubblica<sup>12</sup>.

Nel riferimento ai beni comuni, la cura trova una dimensione insieme pubblica e circoscritta, quindi apprezzabile in concreto e misurabile rispetto a un destinatario/oggetto specifico<sup>13</sup>, aspetto che manca nell'ambizioso approccio globale di Tronto e Fisher. Al tempo stesso, l'ambientazione che se ne dà in relazione ai beni, definisce anche la specificità della cura, emancipandola dall'ambivalente rapporto con il lavoro. Nella cura dei beni comuni non c'è l'adempimento di un'obbligazione, ma la libera e spontanea percezione di una doverosità legata all'appartenenza ad una comunità. Cura è quindi, innanzi tutto assunzione di responsabilità: assunzione e non imposizione. Torna anche qui il coinvolgimento dell'aspetto emozionale, che definisce la pratica della cura, in cui ad entrare in gioco non sono solo i comportamenti, ma in senso largo anche i sentimenti: la cura non è solo azione, ma anche empatica sollecitudine, partecipazione, premura<sup>14</sup>.

Il riconoscimento della specificità della cura, del suo essere apprezzabile oltre i comportamenti in cui si sostanzia, non va a discapito della sua dimensione giuridica. Di essa, anche da ultimo, Gregorio Arena ha significativamente segnalato la qualità di «nuova forma di libertà, responsabile e solidale»<sup>15</sup>, ma anche di strumento

---

<sup>12</sup> A partire dal suo *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 117-118, 1997, 29 ss., fino a *I custodi della bellezza Prendersi cura dei beni comuni. Un patto per l'Italia fra cittadini e le istituzioni*, Milano, 2020; passando per *Cittadini attivi*, cit., diversi saggi e per i numerosissimi contributi nelle pagine di Labsus, leggibili in <https://www.labsus.org/author/gregorioarena/>.

<sup>13</sup> Estremamente utili e significative anche in questo senso sono le considerazioni di M. BOMBARDELLI, *La cura dei beni comuni: esperienze e prospettive*, in *Giorn. Dir. amm.*, 2018, 559 ss.; ID. (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Napoli, 2016.

<sup>14</sup> G. ARENA, *La "società della cura" e il valore politico dei piccoli gesti quotidiani*, in *Labsus.org*, 2 gennaio 1998, <https://www.labsus.org/2018/01/la-societa-della-cura-un-progetto-fondato-sullempatia>. Per questo la cura non è né può essere merce, ma è bene comune, uno spazio pubblico, una pratica, un principio organizzativo.

<sup>15</sup> G. ARENA, *I custodi della bellezza*, cit., 78-79, «L'iniziativa dei cittadini è autonoma, cioè non obbligata, perché i cittadini che si attivano nell'interesse generale non stanno adempiendo a un dovere, né rivendicando un diritto, né esercitando un potere o una funzione pubblica. Essi stanno esercitando una nuova forma di libertà, responsabile e so-

che rafforza «i legami di comunità, la coesione sociale, il senso di appartenenza»<sup>16</sup>.

## 2. La cura nella Costituzione

Una indubbia difficoltà di rintracciare l'idea di cura nella Costituzione discende dall'esigenza di trovare in un testo politico un concetto che fino ad anni a noi vicinissimi è stato mantenuto in una sfera non politica, domestica, privata. Ci troviamo di fronte a quello che è stato efficacemente definito il «paradosso della cura»<sup>17</sup>, per cui, pur rivestendo un ruolo essenziale nella società umana, la cura viene considerata come una parte marginale dell'esistenza, fuori dai confini della sfera pubblica. Anche Gregorio Arena ha sottolineato come il lavoro di cura di piazze, strade, giardini, scuole, beni culturali, etc. svolto dai cittadini sia stato escluso dal dibattito pubblico e relegato a mera supplenza nei confronti di amministrazioni locali inefficienti, svuotandolo di dignità e valore, esattamente come accade per il lavoro di cura in ambito domestico<sup>18</sup>.

La cura quindi, nonostante sia preziosissima per la sopravvivenza, è stata ed è ancora in buona parte un valore invisibile.

Questo, tuttavia, non vuol dire che non se ne possano trovare le tracce nella nostra carta fondamentale. Per farlo, tuttavia, occorre prima superare la dicotomia, introdotta da alcune teoriche femministe, tra etica dei diritti ed etica della cura, una dicotomia basata sull'assunto che cura e giustizia affondino le proprie radici in ambiti "moralì" diversi: la cura nel sentimento di compassione, la giustizia nella razionalità<sup>19</sup>. Questa

---

lidale, che non ricade fra i diritti fondamentali (come la libertà di opinione o di riunione), ma nemmeno fra i diritti sociali, perché chi la esercita non chiede alle istituzioni servizi o prestazioni, bensì soltanto sostegno e aiuto per potersi prendere cura dei beni di tutti».

<sup>16</sup> Ivi, 23.

<sup>17</sup> L. BATTAGLIA, *Un pluriverso di voci morali*, in M. MARSONET (a cura di), *Donne e filosofia*, Genova 2001, 149.

<sup>18</sup> G. ARENA, *I custodi della bellezza*, cit., 39.

<sup>19</sup> C. GILLIGAN, *Con voce di donna. Etica e formazione della personalità*, Milano 1987, che contrappone la morale individualistica basata sui diritti all'etica della cura, sottolineando come, a differenza del pensiero della giustizia, che si fonda su principi applicabili in maniera imparziale, l'approccio della cura pone l'accento sulla capacità di rispondere a situazioni specifiche, differenziate, i cui tratti salienti sono identificabili solo

visione, come correttamente sottolinea Luisella Battaglia, oltre al rischio di perpetuare vecchi stereotipi, che giustificano la separazione tra sfera razionale maschile (pubblica) e emozionale femminile (privata), appare inadeguata perché, «al di là dell'astratta separazione tra sfera dei sentimenti e sfera della ragione, nel dominio morale, una teoria della cura è incompleta se non viene incorporata in una teoria della giustizia e, a sua volta, una teoria della giustizia è insufficiente se non integra in sé elementi di cura»<sup>20</sup>. In questa prospettiva assume rilievo quanto considerato da Susan Moller Okin<sup>21</sup> a proposito della necessità di cercare la giustizia innanzi tutto all'interno della prima formazione sociale in cui si esercita la cura: la famiglia.

La rottura della membrana che tiene separata la famiglia e le sue pratiche dalla sfera del socialmente visibile è allora la chiave per cercare le radici della cura nella nostra Costituzione. E il merito di aver aperto la porta, per dare accesso alla giustizia all'interno della sfera domestica e familiare, è delle poche donne che fecero parte dell'Assemblea Costituente e furono componenti delle relative commissioni<sup>22</sup>.

Il tema della giustizia, intesa come riequilibrio del ruolo femminile in termini paritari con l'uomo all'interno della famiglia, fu al centro degli interventi di tutte, indipendentemente dall'appartenenza politica, e comune a tutte fu anche l'appassionata difesa del diritto delle donne ad entrare nel mondo del lavoro. In questa prospettiva la famiglia, che aveva

---

da un atteggiamento morale più percettivo e attento. Sul pensiero della Gilligan si veda anche S. LAUGIER, *L'etica di Amy. La cura come cambio di paradigma in etica*, in *Iride*, 2011, 332. Ma si veda anche E.H. WOLGAST, *La grammatica della giustizia*, tr. it. con prefazione di P. Barcellona, Roma, 1991, che, segnalando lo scarto fra riconoscimento di diritti e effettiva possibilità di rivendicarli ed esercitarli quando ci si trova in una situazione di soggezione e fragilità, distingue fra linguaggio dei diritti ed etica della responsabilità.

<sup>20</sup> L. BATTAGLIA, *Etica e politica della cura. Per una nuova idea di cittadinanza*, in ID. (a cura di), *Potere negato. Approcci di genere al tema delle diseguaglianze*, Roma, 2014, 315.

<sup>21</sup> S. M. OKIN, *Le donne e la giustizia. La famiglia come problema politico*, Bari, 1999, 47.

<sup>22</sup> Su 556 membri, le donne erano 21. Nove provenivano dal Partito Comunista (Bei, Pollastrini, Noce, Jotti, Gallico, Mattei, Minella, Montagnana, Rossi); nove erano anche le democristiane (Bianchini, Guidi, Conci, De Unterrichter, Delli Castelli, Federici, Gottelli, Nicotra, Titomanlio); due le socialiste (Bianchi e Merlin), una, infine, del movimento dell'Uomo qualunque (Penna Buscemi).

rappresentato fino a quel momento il luogo principe della vita sociale delle donne, doveva, nelle parole di Nilde Iotti, accogliere in sé lo spirito democratico<sup>23</sup>. Oltre alla parità fra i membri della coppia, c'era anche il tema della maternità che, come ebbe modo di ribadire Teresa Noce «non è soltanto un problema riguardante la famiglia, ma anche dello Stato... è un problema di natura sociale»<sup>24</sup>. Insieme al tema della parità e del valore sociale della maternità penetravano la sfera politica tutta una serie di attività di cura, dei bambini, ma anche di invalidi e anziani; sullo sfondo c'era l'idea che la donna dovesse emanciparsi, perlomeno in parte, dalla cura della casa e dei suoi abitanti, per liberare tempo da dedicare al lavoro retribuito.

Il metodo e la ragione per cui fu posto il tema certamente non contribuirono a sciogliere l'ambivalenza del rapporto fra cura e lavoro, anzi concorsero a definirlo nel modo in cui resterà a lungo qualificato, proprio enfatizzando la distinzione fra cura naturale e non retribuita e lavoro volontario e compensato. Al tempo stesso, tuttavia, l'idea della cura mise radici nel discorso politico attraverso la richiesta che le istituzioni si facessero carico di parte di essa.

Nella Terza sottocommissione, impegnata a redigere i testi degli articoli sulle politiche sociali, la presenza delle donne fu più numerosa<sup>25</sup>, e fu proprio grazie a loro che furono introdotti temi che, pur restando poi in ombra nella formulazione del testo della carta fondamentale, ci offrono una significativa testimonianza di come giustizia e cura possano contribuire a dare corpo ai diritti. Le donne presenti misero, infatti, l'accento sull'importanza dell'attività di cura delle persone più vulnerabili, attraverso asili nido, colonie estive, ma anche misure per migliorare le condizioni sanitarie delle abitazioni, per garantire assistenza domiciliare agli anziani. Questa articolazione di temi, che molto contribuì al dibattito sui diritti sociali, è per noi particolarmente interessante, dal momento che apre una prospettiva più larga sul tema dell'uguaglianza. Attraverso le parole delle donne costituenti, infatti, l'idea delle vulnerabilità fece il

---

<sup>23</sup> Atti Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, I Sottocommissione, 30 ottobre 1946, *Relazione della on. signora Iotti Leonilde*.

<sup>24</sup> Atti Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, III Sottocommissione, 26 luglio 1946, *Relazione dell'on. signora Noce Teresa*.

<sup>25</sup> M. MINESIO, *Istituzioni e welfare. L'azione delle parlamentari nei primi anni della Repubblica*, in *Le carte e la storia*, 2017, 136.

suo ingresso nel linguaggio dei diritti. L'attenzione riservata a bambini, anziani, ma anche alle persone fragili, come in quel momento erano i reduci, offrì al panorama politico una visione della vulnerabilità come condizione umana strutturale, nella quale assumevano un'importanza decisiva i rapporti di cura. Ne emergeva una lettura complessiva dell'essere umano, considerato nel suo intero arco biografico, non solo come soggetto di diritti, ma anche come destinatario di cura.

Questa visione, potenzialmente rivoluzionaria, tuttavia, rimase sepolta sotto la trama dell'attuazione della Costituzione. I diritti sociali, che pure costituirono il fondamento del disegno di società iscritto nel nostro testo fondamentale, presero corpo in una prospettiva solo parzialmente rispondente all'idea che di essi aveva promosso l'esigua componente femminile in Assemblea. A prevalere fu l'idea dell'eccezionalità dello stato di vulnerabilità, inteso come condizione emarginante, da correggere con beni e servizi. Nell'interpretazione costituzionale dominò, infatti, l'impostazione di teoria della giustizia di tradizione contrattualistica, che, anche nella rilettura di Rawls<sup>26</sup>, come ben ha sottolineato nella sua critica ad essa Martha Nussbaum<sup>27</sup> presuppone gli attori sociali tutti come adulti e capaci, competenti e informati, in grado di far valere i propri diritti. In questo modo anche i diritti sociali, pur fondati sulla precedenza logica dei doveri (di cura) e quindi sulla relazione solidale, rispetto alla dimensione individualistica delle libertà e dei diritti politici, furono letti in continuità con questi ultimi, nell'ottica dell'uguaglianza delle opportunità propria della dimensione marshalliana della cittadinanza sociale<sup>28</sup>.

In questo modo la vulnerabilità apparve più come un ostacolo da superare, una eccezione da correggere, che come una condizione propria e fisiologica della persona intorno alla quale costruire relazioni di cura. La cura, pure parzialmente emancipata dalla dimensione domestica, continuò, così, ad essere privata della capacità di ridisegnare la trama della società, imprigionata nell'angustia del concetto di prestazione di servizio, e successivamente attratta nelle dinamiche di mercato.

I diritti sociali si andarono così consolidando, nella pratica attuazione che ad essi venne data nei decenni successivi all'adozione del testo

---

<sup>26</sup> J. RAWLS, *A Theory of Justice*, Cambridge, 1971.

<sup>27</sup> M. NUSSBAUM, *Le nuove frontiere della giustizia*, Bologna, 2006, 87 ss.

<sup>28</sup> T.H. MARSHALL, *Citizenship and social class, and other essays*, Cambridge, 1950.

costituzionale, al di fuori del contesto di cura, come pretese individuali a beni e servizi, che soddisfano i bisogni puntuali di chi è in grado di rivendicarli, al di fuori dalla idea di relazione/cooperazione che ne aveva, se pure in parte, segnato l'emersione nel dibattito costituente<sup>29</sup>. Di qui anche la conseguente lettura dell'eguaglianza prevalentemente in termini economici, come aspirazione ad un'eguale capacità di acquisizione proprio di quei beni e servizi.

### 3. *Vulnerabilità e cura nella trama della solidarietà costituzionale*

Una serie di fattori sociali negli ultimi decenni ha però riaperto la possibilità per il seme della vulnerabilità, profondamente piantato nella nostra Costituzione, di germogliare: l'invecchiamento della popolazione, la cronicizzazione di molte malattie con le quali oggi si può convivere per anni, le nuove povertà determinate dalle crisi economiche, la pandemia, l'immigrazione accresciuta dalla divaricazione delle diseguaglianze economiche e dalle guerre.

La indiscutibile evidenza del fatto che l'essere umano è strutturalmente vulnerabile, e quindi bisognoso di cura perlomeno per parte della propria vita, mette l'accento sulla sua dipendenza dagli altri, che, a loro volta, in quanto esseri umani, sono parzialmente dipendenti da altre persone, in una trama di reciproca interdipendenza.

Questo tipo di sguardo sulla società illumina innanzi tutto i doveri che sorgono all'interno delle relazioni umane e ne rivela la natura fondativa anche rispetto al ruolo del diritto e delle istituzioni, situandoli nella realtà concreta delle vicende storiche e sociali: affinché dal bisogno sorga il dovere della sua soddisfazione, occorre che prima si sia formato un legame materiale e politico. Un punto di vista, questo, alternativo alla concezione "monadica" dei diritti, così definita «perché l'individuo e i suoi interessi vengono pensati come se si fossero formati in una condizione isolata dalla comunità: l'individuo possiede già dei diritti prima

---

<sup>29</sup> Sottolinea tali aspetti M. GOLDONI, *La materialità dei diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, n. 1, 2022, 152, il quale considera come si tratti anche di «una concezione *formalista* dei diritti perché enfatizza le condizioni formali necessarie per l'esercizio delle libertà mentre oblitera la dimensione materiale soggiacente ad essa».

della formazione della vita sociale e quest'ultima viene ritenuta necessaria come mezzo per proteggere tali diritti già riconosciuti nello stato di natura»<sup>30</sup>. Una lettura, quest'ultima, che certamente sottrae la disponibilità dei diritti individuali alle scelte politiche contingenti, rafforzandone dimensione e tutela, ma che oscura la componente solidale e comunitaria dei diritti sociali, nascondendo il legame fra questi e la riproduzione sociale, che è alla radice dell'idea della cura.

Come ha ben sottolineato Maurizio Fioravanti<sup>31</sup>, nella nostra carta fondamentale sono presenti entrambe queste chiavi di lettura: quella della priorità dei diritti individuali rispetto alla costruzione sociale del diritto (inviolabilità) e quella dei diritti come soddisfazione dei bisogni nel quadro di una impresa collettiva (solidarietà). Entrambe sono contenute nell'articolo 2, in cui è racchiusa *in nuce* tutta la Costituzione: inviolabilità dei diritti e solidarietà rappresentano, cioè, i due fuochi di una ellisse che esprime il carattere di fondo del nostro testo fondamentale, in cui si incontrano l'idea dell'individuo singolo portatore di diritti e della società interdependente, in cui si ambienta il tema della cura.

In questa compresenza c'è la duplice valenza della Costituzione: non solo patto di garanzia fra individui, lavoratori, adulti e indipendenti, ma espressione anche «di un legame che procede oltre la funzione di garanzia»<sup>32</sup>, supera la dimensione “monadica” del diritto e della giustizia e, attraverso i diritti sociali, accoglie l'interdipendenza che fa da sfondo alla cura. Ma è sempre Fioravanti a ricordarci come tale maggiore densità del legame che costituisce la trama della società si sia andata assottigliando sin dall'inizio degli anni '80 dello scorso secolo, a causa della pervasività di culture politiche orientate in senso neoliberista, che hanno immiserito il ruolo del pubblico a tutore dello spazio in cui l'individuo, pensato come autonomo e indipendente, svolge il proprio cammino. In questo modo le polarità in cui si iscrive la carta costituzionale sono apparse schiacciate sull'inviolabilità dei diritti, che oggi è divenuta «la via privilegiata per individuare quali siano i principi costitutivi dell'ordine che sta alla base della Costituzione vigente»<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> M. GOLDONI, *La materialità dei diritti sociali*, cit., 151 s.

<sup>31</sup> M. FIORAVANTI, *Costituzione italiana: articolo 2*, Roma, 2017, 3 ss.

<sup>32</sup> M. FIORAVANTI, *op. ult. cit.*, 83.

<sup>33</sup> M. FIORAVANTI, *op. ult. cit.*, 123.

La solidarietà così si è impoverita, ridotta ad attuazione pubblica del paradigma dello scambio, per cui si ricevono servizi dalle istituzioni pubbliche e si contribuisce economicamente al loro bilancio pagando le imposte. Anche la cura, sterilizzata della dimensione relazionale solidale, si presenta come un prodotto che, in quanto oggettivizzato, può essere fornito indifferentemente dal pubblico, come dal mercato. Una cura-servizio fatta di prestazioni singole, puntuali, utili a chi complessivamente è in grado di prendersi cura di sé, ma spesso insufficienti o addirittura inaccessibili a chi si trova in condizioni di fragilità estrema e di dipendenza da altri. Una lettura che inquadra solo una parte della società, quella in cui sono visibili in pieno fuoco i soggetti autonomi, razionali e autosufficienti, tipica della modernità giuridica.

L'evidente parzialità di quest'ultima visione, di fronte ad una realtà che, come dicevamo prima, si presenta molto diversa, può però portare nuovo nutrimento al seme della cura presente nella nostra Costituzione. La vulnerabilità strutturale, che rende visibile nello spazio pubblico la persona in ogni momento del suo essere, in un percorso di sviluppo mai concluso, ma permanentemente in corso, in piena interdipendenza dagli altri e con gli altri, nella prospettiva della cura, dischiude la strada ad una lettura più ricca della solidarietà. Non solo dovere coercibile dalle istituzioni, ma anche tensione a "prendersi cura" di altri<sup>34</sup>.

La lente della dipendenza, che caratterizza l'esperienza di tutte e tutti nella prima e nell'ultima parte della vita, conferisce visibilità sociale al bisogno di cura, riscoprendo l'accezione di solidarietà che ha alla base il comune senso di fragilità, prima ancora che la comune razionalità.

Ecco che allora la solidarietà non si esaurisce più in una restituzione economica, con funzione di redistribuzione della ricchezza, ma permea la struttura della comunità, tessendo la rete che la tiene unita. Una prospettiva fatta propria anche dalla Corte costituzionale quando, nell'importante sentenza 131 del 2020, richiamando un passaggio di una precedente pronuncia, si riferisce a quelle forme di solidarietà, che in quanto espressive di una reciprocità devono essere ricomprese tra i «valori fondanti dell'ordinamento giuridico riconosciuti, insieme ai diritti

---

<sup>34</sup> Coerentemente con la ricostruzione del suo nucleo essenziale che ne fa G. ARENA, *Cittadini attivi*, cit., 126.

inviolabili dell'uomo, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata in Costituzione»<sup>35</sup>.

Il riflettore della solidarietà così "ridensificata" illumina e ricolora anche altre parti della Costituzione, altre visioni, lasciate in ombra in questi anni dal prevalere di una lettura monadica dei diritti fondamentali. Così è ad esempio per quella che Gaetano Azzariti ha dato nel 1995 della nozione di Repubblica, come comprensiva della collettività, che in questo modo assumerebbe nel suo complesso, insieme alle istituzioni che la rappresentano, l'impegno alla realizzazione del progetto di società iscritto nella carta fondamentale<sup>36</sup>. Una lettura che offre un'ulteriore prospettiva costituzionale all'idea della cura, come attivazione della comunità per il bene comune: una azione né imposta, né economicamente incentivata, ma animata da quel sentimento di interdipendenza che sta alla base del paradigma della cura.

In questa dimensione si coglie anche la specificità di quei diritti e quelle libertà che, come ha segnalato Stefano Rodotà, non si risolvono in una dimensione individualistica, non si chiudono, cioè, nella sfera personale del loro titolare, ma includono l'idea di cura, sciogliendo nella relazione, che grazie ad essi si instaura, la rigidità della contrapposizione fra diritti e doveri<sup>37</sup>. È il caso, ad esempio, della libertà dell'assistenza, che diviene effettiva nel momento in cui diventa mezzo di cura. Di questa libertà Domenico Sorace<sup>38</sup> ha sottolineato un'altra specificità nel rapporto con le libertà economiche: mentre queste ultime sono sempre comprimibili per la tutela di interessi e diritti altri, la libertà dell'assistenza è "più libera" proprio perché strumento di realizzazione di sé attraverso la relazione di cura di altri<sup>39</sup>. Ed è da questa semplice, ma densissima, indi-

---

<sup>35</sup> Il passaggio fra virgolette è già presente nella sentenza Corte cost., n. 309 del 2013.

<sup>36</sup> G. AZZARITI, *Ipotesi sui diritti sociali*, in AA.VV., *Ai confini dello Stato sociale*, Roma, 1995, 27, in cui l'A. si impegna a vagliare la condizioni di «pensabilità di un modello alternativo che attribuisca allo stato-persona un ruolo nelle dinamiche sociali e nei rapporti giuridici non meno decisivo che nel passato, ma diverso, non più luogo unico dell'affluenza delle politiche sociali e delle decisioni e selezioni delle pretese, degli interessi e dei diritti dei cittadini».

<sup>37</sup> S. RODOTÀ, *Itinerari della cura*, in P. DONGHI, L. PRETA, *In principio era la cura*, Bari, 1995, 109.

<sup>38</sup> D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, Bologna, 2000, 132.

<sup>39</sup> Non si possono non richiamare qui le parole con cui Feliciano Benvenuti nel suo

cazione che occorre ripartire per riconoscere in quella libertà, e nel fatto che sia libertà e non “semplice” diritto, la qualità della solidarietà nella società interdependente, solidarietà che non si esaurisce nell’adempiere ad un dovere espressamente posto, ma si realizza anche in modo libero e creativo, espressione di un sentimento di appartenenza alla collettività. Tutto questo ci porta, infine, ad uno dei principi costituzionali centrali in questa prospettiva: quello di sussidiarietà. Il riconoscimento da parte dell’articolo 118 della Costituzione del dovere per le amministrazioni pubbliche di favorire la libera espressione dell’atteggiamento di cura che i cittadini singoli e associati esprimono nella disponibilità a svolgere attività di interesse generale è una risorsa della Repubblica. Una risorsa che, come ci ha spiegato<sup>40</sup>, e dimostrato anche nella pratica, Gregorio Arena, non si limita ad aggiungere qualcosa all’amministrazione dell’interesse collettivo, o a sostituire l’istituzione che lo cura, ma può trasformarla, migliorarla, espanderla, arricchirla.

#### 4. *L’amministrazione della cura*

Il percorso di ricerca della cura nella Costituzione non può non interrogarci, quindi, anche su quali siano le caratteristiche dell’amministrazione della cura.

Per cercare di rispondere a questa domanda dobbiamo provare innanzi tutto a rileggere, nella prospettiva della cura, destinatari e caratteri dell’attività dell’amministrazione.

---

*Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, 1994, 23, descrive come l’essere parte di una comunità attraverso l’esercizio di libertà: «Quanto più il nuovo cittadino diviene titolare di una sua libertà attiva, tanto più si apre il confine della sua persona; egli conquista in tal modo, oltre al valore della esistenza individuale, anche la coscienza di un essere per gli altri». Una prospettiva quella di Benvenuti che troviamo anche in G. ARENA, *Valori costituzionali e ruolo dell’amministrazione*, in *Studi in onore di V. Ottaviano*, I, Napoli, 1993, 3 ss.; U. ALLEGRETTI, *Valori costituzionali e pubblica amministrazione: un nuovo inizio?*, in *Valori costituzionali e pubblica amministrazione*, Firenze, 1994, 15 ss. Ampiamente, su questi aspetti, si veda anche il primo paragrafo del contributo di Marco Bombardelli in questo volume.

<sup>40</sup> A dire il vero in molti suoi scritti e in particolare in quelli dove si è soffermato a definire la significativa nozione di “amministrazione condivisa” introdotta dall’autore per la prima volta in G. ARENA, *Introduzione all’amministrazione condivisa*, cit., 29.

Iniziando dai primi, occorre prendere in considerazione l'inserzione della vulnerabilità come elemento strutturale della persona nella trama della Costituzione. Se nella biografia dell'adulto, maschio, bianco, sano, competente, i bisogni possono essere soddisfatti attraverso una puntuale erogazione di beni e servizi, quando prendiamo a riferimento la persona nel suo intero percorso di vita, fatto anche di estrema vulnerabilità all'inizio e alla fine di esso, oppure consideriamo una persona reale, situata, magari affetta da una patologia invalidante, dipendente dal sostegno degli altri, ci appare chiaro come, quando non si è in grado di prendersi cura di sé in piena autonomia, poter godere di singoli beni e servizi non sia sempre sufficiente. Emerge qui un fattore essenziale che è quello della continuità del bisogno, che non può restare scoperto nel tempo che intercorre fra una prestazione e l'altra. La cura, quindi, comporta una assunzione di responsabilità nei confronti del destinatario di essa. Per questo non può apparire frazionata e risolversi in una somma di interventi, per questo non può essere del tutto standardizzata e funzionare in modo identico indipendentemente da chi la riceve, per questo non si esaurisce in produzione e fornitura, ma richiede una relazione. Tutto ciò si traduce per l'amministrazione, innanzi tutto, in un dovere di organizzazione della cura, che non si risolva però in una istituzionalizzazione (in sé ostacolo al pieno sviluppo), che tenga conto insieme dell'indivisibilità dei diritti (non si può curare il fisico con sacrificio dello spirito), che valorizzi la dimensione relazionale (famiglia, amici), culturale (scuola, ma anche teatro, cinema, svago), etc., attraverso la quale ciascuno realizza se stesso.

Le conseguenze di questa ricaduta della vulnerabilità sui caratteri dell'amministrazione della cura sono due: la prima è che l'amministrazione non può fare da sola<sup>41</sup>, la seconda è che non può fare come se fosse una impresa.

Per cogliere questi due aspetti, possiamo prendere a riferimento un caso di azione dell'amministrazione nella relazione con i più piccoli e

---

<sup>41</sup> Sul significativamente diverso rapporto fra amministrazione e cittadini che questo comporta non si può che rinviare alle ben più ricche e articolate considerazioni sviluppate da Marco Bombardelli, in questo volume. Nel suo contributo si sofferma molto ampiamente anche su altri caratteri dell'amministrazione condivisa, quali, ad esempio, trasparenza, comunicazione, valutazione, che vanno considerati senz'altro elementi utili anche del ragionamento qui proposto.

constatare come questa possa concretizzarsi nella semplice fornitura di prodotti/servizi, oppure prendere corpo nella prospettiva della cura.

L'esempio che ho scelto è quello della refezione scolastica. Si tratta di una attività piuttosto semplice, ma che può essere realizzata in due modi molto diversi: può esaurirsi, cioè, nel fornire cibo, o può essere parte di un percorso di cura, formativo e di socializzazione, in cui mangiare è condividere, conoscere, prendersi cura di sé e della propria salute, degli altri e dell'ambiente dal quale provengono i prodotti che si consumano. A queste due alternative corrispondono due modi di essere amministrazione: quello della prestazione, in cui l'amministrazione si limita ad erogare la refezione o addirittura immiserisce il suo ruolo a mero intermediario fra alunni consumatori e una impresa di lavorazione e somministrazione pasti; e quello della cura, in cui, invece, l'amministrazione assume la responsabilità del pieno sviluppo dei destinatari della sua azione e, attraverso il coinvolgimento di bambini, genitori, insegnanti, produttori locali, il pasto diventa un momento per crescere, conoscere la cultura alimentare dei cittadini immigrati, per fare educazione civica, per divenire consapevoli del rapporto con il proprio corpo e con l'ambiente, per partecipare ad un progetto comune.

Non c'è dubbio che in questo secondo caso l'amministrazione interpreti appieno il suo ruolo anche costituzionale di cura. Ma è anche evidente che, per farlo, l'amministrazione non può essere da sola, ha bisogno, cioè, di condividere l'impegno con chi si rende disponibile (i cittadini attivi), e non può comportarsi come un'impresa. Non può cioè, ad esempio, calcolare i costi tenendo conto solo del prodotto/servizio refezione, calcolo che, nella quasi totalità dei casi, spingerebbe all'esternalizzazione della prestazione. Mantenere pubblica l'attività di refezione e il relativo personale costa di più. Ma come calcoliamo questo costo? Rispetto a cosa? Rispetto al semplice sfamare, o rispetto al prendersi cura degli alunni di una scuola e della loro crescita anche come cittadini e persone consapevoli e rispettose dell'ambiente sociale e naturale in cui vivono, valorizzando i fattori di integrazione, di coesione e il senso di appartenenza?

Certo, tutto questo comporta anche che occorra rimettere in discussione l'alternativa fra logica burocratica e logica aziendale, nella quale ci si è mossi negli ultimi decenni, inserendo finalmente una nuova possibilità: quella della cura.

Un altro esempio può aiutare a chiarire ulteriormente cosa si intende. Nell'organizzazione della nostra sanità, la mancanza di una attenzione ai costi, tipica di un approccio "burocratico", ha storicamente indebolito la sostenibilità del sistema sanitario e la soluzione è stata individuata, all'inizio degli anni '90, nel ricorso ad un approccio economico produttivo, quello della cosiddetta aziendalizzazione. Le conseguenze sono state diverse, certo non tutte negative, ma nel complesso, quando l'attenzione ai costi da strumento di sostenibilità passa ad essere unica logica di organizzazione, si rischia di perdere di vista la complessità della funzione dell'organizzazione sanitaria, che non è solo erogare prestazioni, ma prendersi cura delle persone, della collettività e della loro salute. La scarsità di posti letto in terapia intensiva che nella prima fase della pandemia ha reso concreto e reale il dilemma dell'ultimo letto e necessaria la scelta fra chi curare e chi no, è dipesa dalla logica alla luce della quale si è indicato come orizzonte dell'appropriatezza organizzativa una presenza di posti letto non superiore al 20% di quelli occupati durante l'anno, contenendo così l'aumento delle disponibilità di ricovero. Una decisione quella assunta nel 2015<sup>42</sup> perfettamente coerente con una logica aziendale, in cui è antieconomico mantenere operative postazioni di ricovero che, non essendo utilizzate vicino al massimo, non remunerano l'investimento economico effettuato, ma non scontata. Nella logica alternativa del prendersi cura, c'è anche la garanzia/protezione della collettività da eventi imprevedibili come una calamità naturale, un grande terremoto e, ovviamente, una pandemia.

Ma a dover essere rimesso in discussione è anche, forse innanzi tutto, il rapporto fra amministrazioni e privati. Fino ad oggi ci siamo mossi in un quadro in cui l'alternativa all'imposizione autoritativa era unicamente il contratto<sup>43</sup>. Occorre aprirsi all'idea della condivisione della responsabilità lungo la linea tracciata da Gregorio Arena in questi anni. L'idea che le energie private possano attivarsi solo compensando ogni sforzo economicamente va superata. Molte delle difficoltà che si sono avute nel rapporto con le potentissime case farmaceutiche soprattutto nella prima

---

<sup>42</sup> Decreto Ministeriale 2 aprile 2015 n. 70, *Regolamento recante definizione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera*.

<sup>43</sup> Si vedano in proposito le considerazioni di Vincenzo Cerulli Irelli e di Fabio Giglioli, in questo volume.

fase di approvvigionamento dei vaccini, sono figlie di una impostazione che ha radici nella seconda metà del secolo scorso, quando si sono resi brevettabili tutti i farmaci nel presupposto che l'unico motore per attivare le energie utili alla ricerca di nuovi farmaci fosse la possibilità di sfruttare economicamente, senza limiti di ricavo, i prodotti della ricerca stessa. Esistono modelli alternativi, in cui il pubblico sostiene la ricerca, realizza piattaforme tecnologiche e cura l'evoluzione della scienza insieme agli studiosi che elettivamente hanno scelto questo percorso professionale e di vita.

Ecco che allora possiamo finalmente fissare i caratteri (costituzionali) dell'amministrazione della cura: una amministrazione che è portatrice di logiche e di una cultura pubblica propria e ben radicata, che le permette di non essere succube di una idea economica e di mercato, fondato invece sulla indipendenza e scomposizione della persona nei suoi bisogni, da soddisfarsi in maniera singolare e standardizzata. Una amministrazione che si organizza in maniera efficace e sostenibile, ma che non opera come una azienda produttiva. Una amministrazione non localizzata in istituzioni, ma capace di attraversare i luoghi, compreso quello domestico. Una amministrazione condivisa che si pensa anche alla luce del contributo di sussidiarietà che all'attività di cura degli interessi generali possono fornire i cittadini singoli e associati.

##### *5. Una prospettiva per l'amministrazione condivisa della cura delle persone*

Una amministrazione, quella della cura, migliore, ma anche possibile, come ha dimostrato in questi anni l'esperienza della comunità di Lab-sus e delle amministrazioni che hanno saputo fare tesoro del contributo di cura offerto dai cittadini a beni e servizi comuni. Un modello, tuttavia, meno praticato proprio nella cura delle persone, aspetto su cui già nel 2018 Gregorio Arena richiamava l'attenzione, commentando il libro di Marinelli sulla cura delle città e immaginando l'estensione dell'amministrazione condivisa alla cura degli individui<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> G. ARENA, *La "società della cura" e il valore politico dei piccoli gesti quotidiani*, cit.

Si tratta senza dubbio di una frontiera di straordinario interesse, anche in considerazione di quanto abbiamo sopra considerato a proposito della evidenza, maturata in questi ultimi decenni, della vulnerabilità come elemento strutturale e non eccezionale del percorso biografico di ogni persona.

Anche a questo proposito può essere utile un esempio, con il quale concludere le considerazioni sulla cura svolte in queste note.

Un campo fertile di promessi sviluppi è quello dell'assistenza domiciliare alle persone con problemi di disabilità, cronicità, non autosufficienza<sup>45</sup>, tema centrale nella missione salute del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e richiamato più volte dal Ministro Speranza a proposito del futuro del sistema sanitario, attraverso il riferimento alla “casa come primo luogo di cura”<sup>46</sup>.

Perché questo obiettivo non finisca però per essere l'occasione per richiudere nuovamente la cura, tutta la cura, all'interno della membrana domestica e familiare, occorre ripensare, innanzi tutto, al ruolo dell'amministrazione e il paradigma dell'amministrazione condivisa della cura potrebbe indicare la strada.

Prendiamo il caso della persona non autosufficiente, la persona, cioè, che, come lo stesso legislatore nel 2017<sup>47</sup> ha riconosciuto, proprio in oc-

---

<sup>45</sup> In un quadro epidemiologico e demografico come quello attuale, che colloca il nostro Paese fra i più longevi del mondo, anche se in posizione più bassa nella graduatoria dell'invecchiamento in buona salute, un investimento sulle cure a domicilio è certamente essenziale. Peraltro si tratta di una misura pienamente in linea con le raccomandazioni della Commissione Europea del 2019 (*Raccomandazione di Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 dell'Italia*, COM(2019)512) e con quanto previsto nel Piano nazionale cronicità 2016.

<sup>46</sup> Il Ministro della salute, nel presentare a settembre del 2020 la sua proposta per l'impiego delle risorse del *Recovery fund*, ha significativamente formulato il principio della “casa come primo luogo di cura”. Un'idea ribadita a maggio quando lo stesso Ministro ha individuato tale principio come “la chiave fondamentale” della riforma sanitaria. In questa occasione si è indicato anche un obiettivo ambizioso: “diventare il primo paese in Europa per assistenza domiciliare”. Germania e Svezia hanno circa il 9% di over-sessantacinquenni-assistiti a casa, l'Italia attualmente (anche grazie alle misure sostenute dal Decreto rilancio) è al 6%. L'idea per il nostro Paese, ribadita anche come specifico obiettivo del PNRR, è quella di superare il 10%.

<sup>47</sup> Legge 27 dicembre 2017, n. 205, articolo 1, comma 255.

casione della definizione di *caregiver*, «non è in grado di prendersi cura di sé» ed è bisognosa «di assistenza globale e continua di lunga durata».

In Italia sono più di 7 milioni coloro che si prendono cura in casa e in modo continuativo di una persona non autosufficiente, al di fuori di un rapporto professionale: si tratta di mogli e compagne (più raramente mariti e compagni), madri (più raramente padri), sorelle (più raramente fratelli), figlie (più raramente figli)<sup>48</sup>. A fronte dell'impegno di cura assunto in ambito domestico, il tempo di cura di cui si fa carico l'amministrazione è decisamente una goccia nel mare: una media di 18 ore l'anno. Il contributo principale delle istituzioni pubbliche nell'assistenza domiciliare si esaurisce infatti nella erogazione di servizi medico-infermieristici (non necessariamente a domicilio), a volte di servizi sociali, nella fornitura di beni e, in qualche caso, di sostegno economico. Non di rado l'amministrazione si presenta unicamente come intermediaria fra servizi e beni che producono altre amministrazioni o più spesso privati, e il vero peso della cura grava interamente su chi sta in casa con la persona non autosufficiente ed è costretto a conquistare in defatiganti battaglie con la burocrazia quei beni e servizi e a tenerli insieme nella continuità richiesta dalla responsabilità della cura.

In un contesto come questo, il progetto della “casa come primo luogo di cura”, rischia di gravare sulle spalle degli affetti e in particolare delle donne, riespandendo la zona d'ombra che desocializza la cura, familiarizzandola.

Una prospettiva diversa può però essere aperta dall'idea dell'amministrazione condivisa della cura, una amministrazione che sceglie di operare non da sola e in una logica alternativa a quella economica di mercato.

Ecco che allora la fornitura di beni e prestazioni non è che un aspetto, neanche il più importante, del prendersi cura. C'è, innanzi tutto, l'assunzione, da parte dell'amministrazione, di una responsabilità di cura; c'è il riconoscimento del lavoro di cura dei *caregiver* familiari volontari, con un reddito di cura, c'è l'attivazione di servizi con un approccio

---

<sup>48</sup> Nel nostro paese, in più della metà dei casi (64%), è, infatti, proprio la famiglia a occuparsi della cura e dell'assistenza della persona anziana affetta da patologie croniche. Come può leggersi nel documento “Sostenibilità del S.S.N.” redatto dalla Commissione Igiene e sanità del Senato nel 2018, l'Italia è il paese dell'area OCSE con la più elevata percentuale di familiari che prestano assistenza a persone anziane o disabili, con il supporto dei figli (89% dei casi) e di *caregiver* professionali (60%).

di intervento e di presa in carico effettiva e non di semplice attesa, ci sono prestazioni che non si risolvono nella semplice visita infermieristica o medica, ma offrono sostegno alla persona e alla famiglia. Ma, oltre a questo, c'è la capacità dell'amministrazione di attivare nel senso più pieno le risorse della comunità come principio generatore di pratiche di cura: insieme all'erogatore accreditato di servizi, la sollecitudine affettuosa di un amico per trascorrere qualche ora a leggere un libro, la dedizione generosa di un volontario, la disponibilità di un vicino, la cura amorevole di una persona cara. Il tutto inserito in un progetto o, meglio ancora, in un patto di cura condivisa, in cui, ferma restando la responsabilità dell'amministrazione, su nessuno gravi un peso insopportabile e su tutti, sulla Repubblica in senso pieno e ampio, l'assunzione di un impegno di cura.

Si tratta di una strada ancora largamente da percorrere, ma diversi sono i segnali che ce ne confermano la praticabilità, a partire dalla legge di bilancio per il 2022<sup>49</sup>, che, proprio con riferimento al sostegno sociale nell'assistenza domiciliare alle persone non autosufficienti, invita l'amministrazione a valorizzare la collaborazione volontaria delle risorse informali di prossimità e quella degli enti del Terzo settore, anche mediante gli strumenti di programmazione e progettazione partecipata.

Ma è soprattutto l'esperienza maturata in questi anni nella cura dei beni comuni e guidata da Gregorio Arena e dalla comunità di Labsus che ci indica la via da percorrere per provare a realizzare una amministrazione condivisa della cura delle persone.

---

<sup>49</sup> Legge 30 dicembre 2021, n. 234.



# FORME E STRUMENTI DELL'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA

*Fabio Giglioni*

SOMMARIO: 1. *Chiarimenti preliminari sull'amministrazione condivisa.* 2. *I tratti salienti per il riconoscimento del modello dell'amministrazione condivisa.* 3. *Ulteriori riferimenti giuridici che aiutano a rendere concreta l'amministrazione condivisa.* 4. *Le prassi collaborative.* 5. *I patti di collaborazione.* 6. *La co-progettazione.* 7. *Le autogestioni temperate.* 8. *I partenariati dell'amministrazione condivisa.* 9. *Prossimo futuro dell'amministrazione condivisa.*

## *1. Chiarimenti preliminari sull'amministrazione condivisa*

Il sintagma «amministrazione condivisa» è oramai liberamente usato da studiosi e non. I valori, i principi e gli istituti che essa ricomprende, però, sono tutt'altro che condivisi, per usare un gioco di parole<sup>1</sup>. Se ne fa un uso disinvolto che talvolta prescinde dalle radici teoriche della sua provenienza, dai cambiamenti che nel frattempo sono avvenuti e dai contributi che la giurisprudenza ha saputo offrire. Senza una comune visione di cosa sia l'amministrazione condivisa è difficile trattare degli strumenti che ne permettono di delineare la sua esistenza; si rischia, in effetti, di procedere in modo poco rigoroso, finendo per confondere ancor di più anziché chiarire. Per questa ragione le riflessioni che seguono a proposito degli strumenti giuridici dell'amministrazione condivisa rendono necessarie alcune preliminari considerazioni.

---

<sup>1</sup> Ne è prova un recente scritto che, diversamente dalla tesi presente in questo saggio, conclude le proprie argomentazioni sostenendo che l'amministrazione condivisa è «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, 109. Si veda anche A. POLICE, *Unity and Fragmentation: the Italian Public Administration*, in D. SORACE, L. FERRARA, I. PIAZZA (eds.), *The Changing Administrative Law of an EU Member State*, Cham, 2021, 52, che significativamente ha utilizzato l'espressione in un lavoro di ricerca destinato anche a un pubblico non italiano facendo conoscere una versione di amministrazione condivisa che è, tuttavia, larga, ricomprendendo i fenomeni più ampi di *governance*.

Dal punto di vista metodologico, nel tentativo di orientarsi, pare doveroso partire da chi ha introdotto il concetto nella scienza giuridica. La prima attestazione di amministrazione condivisa negli studi giuridici risale a un saggio scritto da Gregorio Arena nel 1997, nel quale l'autore considera tale quella che è fondata su un rapporto tra pubblica amministrazione e cittadini in cui questi ultimi escono «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»<sup>2</sup>. Da qui occorre, dunque, iniziare ogni ragionamento perché ha senso utilizzare il termine solo se a esso venga data dignità di un modello di amministrazione ben distinto dagli altri; in assenza esso finirebbe semplicemente per rinominare in modo diverso istituti giuridici che già si conoscono e che fanno parte di modelli più consolidati senza probabilmente che ciò abbia particolare valore.

Tanto più che oramai anche la Corte costituzionale ha fatto uso del concetto di amministrazione condivisa, precisando che a essa fanno riferimento modelli di azione inseriti in «fasi di un procedimento complesso di un diverso rapporto tra il pubblico ed il privato sociale, non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico» (sentenza n. 131 del 2020). Senza ora dare troppo rilievo alla circostanza che il giudice delle leggi prende in considerazione il privato sociale, che si spiega con l'oggetto della specifica pronuncia ma il cui significato reale non è troppo distante da quello di cittadini cui allude Arena, ciò che ora merita di essere sottolineato è che anche per la Corte il concetto è riferibile a un modello distinto di azione dei pubblici poteri, in cui l'elemento rilevante è costituito da un diverso rapporto tra amministrazione e cittadini. Se questo è vero, quando si parla di amministrazione condivisa si deve essere consapevoli, innanzitutto da parte di chi usa questo concetto, che si allude a un modello aggiornato di amministrare<sup>3</sup> o a una nuova funzione<sup>4</sup>.

Essere conseguenti con questi assunti significa riconoscere che nel-

---

<sup>2</sup> Cfr. G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e pol. cost.*, 1997, 117-118, 29.

<sup>3</sup> Successivamente Arena esplicherà meglio il suo punto di vista in G. ARENA, *Cittadini attivi*, Roma-Bari, 2006, 26-58.

<sup>4</sup> Ad esempio, E. CHITI, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa?*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni*

l'assolvere il compito di curare gli interessi pubblici la pubblica amministrazione è multiforme e adattiva; non esiste, in altre parole, un solo modo di fare amministrazione. Con l'amministrazione condivisa il ventaglio dei modelli si arricchisce. Si conoscevano già l'amministrazione autoritativa e quella di prestazione, così come si è conosciuta più di recente l'amministrazione di regolazione della concorrenza; quella condivisa si aggiunge a tutte queste<sup>5</sup>.

## 2. I tratti salienti per il riconoscimento del modello dell'amministrazione condivisa

La posizione iniziale assertiva deve essere ora suffragata da elementi che dimostrino la fondatezza di questa diversità. Partendo sempre dalle definizioni prima riportate è chiaro che il differente modo in cui si configura il rapporto tra amministrazione e cittadini muove dalla circostanza che i cittadini esercitino la propria libertà per soddisfare un interesse generale<sup>6</sup>, così da meritarsi un ruolo di co-amministratori. Lo stesso rife-

---

*e spazi giuridici*, Bologna, 2017, 29-33, adombra nelle pratiche di valorizzazione dei contributi dei cittadini la configurazione di una funzione che incorpora l'*enabling state*.

<sup>5</sup> Le origini culturali di questa nuova forma di governo, però, vanno rintracciate anche nel noto studio di F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino*, Venezia, 1994 e nel suo concetto di demarchia. Ancor prima, in ogni caso, si rintraccia in F. BENVENUTI, *L'ordinamento repubblicano*, Padova, 1996, 47-51. Si veda ancora dello stesso autore: F. BENVENUTI, *Le autonomie locali nello Stato moderno*, in ID., *Scritti giuridici*, Milano, 2006, III, 2233 ss. Di questa evoluzione parla anche A. ROMEO, *Amministrazione, democrazia e potere pubblico: premesse per una riflessione*, in *L'amministrazione nell'assetto costituzionale dei poteri pubblici. Scritti per Vincenzo Cerulli Irelli*, Torino, 2021, II, 1072-1075. Merita un cenno anche il riferimento all'amministrazione diretta ricompresa in un'accezione molto ampia di amministrazione condivisa, per la quale si intende – a dispetto della locuzione – l'amministrazione (in senso oggettivo) svolta direttamente dai cittadini per la gestione di beni e spazi che hanno perso un'originaria funzione e che attraverso tali azioni ripropongono forme democratiche di autogoverno. Per questa teoria si veda il saggio G. MICCIARELLI, *Introduzione all'uso civico e collettivo urbano. La gestione diretta dei beni comuni urbani a Napoli*, in *Munus*, 2017, 135 ss. Tuttavia, è un'impostazione molto diversa da quella qui trattata.

<sup>6</sup> Si può parlare in tali circostanze di esercizio di libertà solidali, il cui concetto è stato ripreso anche dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 185 del 2018. Si veda ancora G. ARENA, *Il welfare di comunità*, in G. ARENA, C. IAIONE (a cura di), *L'Italia*

rimento della Corte costituzionale al privato sociale deve essere letto in consonanza, dal momento che quello è l'ambito nel quale più frequentemente si rintraccia l'esercizio responsabile della libertà dei cittadini<sup>7</sup>, che ha una tradizione importante in Italia. Ricorda la Corte che «fin da tempi molto risalenti, del resto, le relazioni di solidarietà sono state all'origine di una fitta rete di libera e autonoma mutualità che, ricollegandosi a diverse anime culturali della nostra tradizione, ha inciso profondamente sullo sviluppo sociale, culturale ed economico del nostro Paese». Con l'amministrazione condivisa queste pulsioni sociali solidaristiche smettono di restare confinate nel solo ambito privato o, tutt'al più, di entrare nei sistemi pubblici dei servizi in funzione servente e diventano una risorsa per amministrare che si aggiunge alle altre che le amministrazioni già hanno (personale, beni, finanze).

In altre parole, l'amministrazione condivisa ha l'ambizione di intercettare quelle numerose risorse di conoscenze, saperi, tempo e capacità che sono diffuse tra i cittadini, più o meno organizzati, affinché queste intelligenze diano frutti positivi anche per gli interessi generali. Tutto questo non ha a che vedere con l'esternalizzazione di funzioni e servizi, ma presuppone modelli di governo co-gestiti della complessità sociale. Nel momento, infatti, in cui le amministrazioni riconoscono che l'azione sociale compiuta dai cittadini è rivolta a soddisfare interessi meritevoli che non riguardano solamente i soci e gli aderenti all'azione ma una platea più ampia di soggetti, possono decidere di favorire tali soggetti per conseguire – in modo diverso rispetto a quelli più conosciuti – gli interessi generali. Il sostegno dell'azione (che possiamo definire) civica realizza appunto l'amministrazione condivisa.

Il principio giuridico intorno al quale l'amministrazione condivisa trova consacrazione è quello di sussidiarietà orizzontale, espresso nell'art. 118, ultimo comma, della Costituzione. Lì è, infatti, stabilito che i

---

*dei beni comuni*, Roma, 2012, 100-104. Radici culturali di questo concetto si possono rintracciare anche nell'idea di libertà positiva che si distingue da quella negativa: cfr. A. SEN, *La libertà individuale come impegno sociale*, Bari, 1990, 11-16. Si vedano negli stessi termini C. SALATI, *La libertà dei cittadini attivi oltre lo Stato: prime considerazioni sull'amministrazione condivisa in Unione europea*, in F. PIZZOLATO, G. RIVOCSECCI, A. SCALONE (a cura di), *La città oltre lo Stato*, Torino, 2022, 83-84.

<sup>7</sup> Si veda il saggio importante di N. LIPARI, «*Spirito di liberalità*» e «*spirito di solidarietà*», in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1997, 1 ss.

soggetti che compongono la Repubblica favoriscono le autonome iniziative dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento degli interessi generali. Quello delineato è un *favor* a vantaggio di chi, a partire dall'adempimento dei propri doveri, come recita l'art. 2 Cost., sia pure in modo del tutto libero e volontario, si spende per la propria comunità. La Corte costituzionale ha peraltro stabilito che tale sostegno non deve limitarsi in una mera astensione dall'esercizio di attività che finiscono per ostacolare i cittadini, ma si deve concretizzare in una promozione effettiva<sup>8</sup> che deve essere assicurata a tutti coloro che corrispondono ai criteri per i quali le pubbliche amministrazioni si sono impegnate<sup>9</sup>. Il principio che sostiene l'amministrazione condivisa ha valenza precettiva e sostanziale.

In questi termini è evidente che l'amministrazione condivisa presenti tratti identificativi del tutto peculiari, che la rendono irriducibile agli altri modi di amministrare<sup>10</sup>. La distinzione con l'amministrazione autoritativa è fin troppo evidente. Quest'ultima è un'amministrazione che dispone, ordina, vieta, autorizza, concede; in altre parole, utilizza i poteri in modo unilaterale e considera i cittadini degli amministrati passivi. Ne diffida e ne consente l'azione solo dopo aver verificato che gli interessi individuali degli stessi non confliggano con quelli pubblici, perché in generale si teme che gli interessi privati possano recare danni agli interessi pubblici. Applica il principio di legalità nel modo più rigoroso perché è considerato la principale fonte di regole che la pubblica amministrazione deve osservare sia nei fini sia nella condotta. In queste condizioni

---

<sup>8</sup> Riecheggiano in questi passaggi le caratteristiche del diritto promozionale elaborato da Norberto Bobbio: cfr. N. BOBBIO, *Sulla funzione promozionale del diritto*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1969, 1313 ss. e poi ripreso N. BOBBIO, *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi del diritto*, Milano, 2007, 26-27.

<sup>9</sup> Molto rilevante è il punto 6.4. della motivazione della Corte costituzionale nella sentenza n. 52 del 2021, in cui l'art. 118, ultimo comma, Cost., è considerato quale parametro costituzionale di verifica di una norma di legge della regione Sardegna che escludeva dal beneficio di risorse economiche alcuni soggetti diversi dalle associazioni onlus. Il giudice afferma che nel contesto di applicazione del principio di sussidiarietà le regioni sono tenute «a 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». Si veda il commento di V. CIACCIO, *Il valore di sostegno attivo della sussidiarietà orizzontale*, in *www.labsus.org*, 2021.

<sup>10</sup> Si veda su questo punto il saggio di Vincenzo Cerulli Irelli in questo volume.

L'amministrazione condivisa non trova spazio e ciò è cruciale anche per capire le difficoltà che essa ha per affermarsi, dal momento che le ragioni sono innanzitutto di ordine culturale. L'amministrazione autoritativa è quella intorno a cui, soprattutto nell'Europa continentale, è stato eretto il diritto amministrativo; ha quindi alle spalle una storia di oltre un secolo ed è intorno a essa e alle sue caratteristiche che si sono formati i dipendenti pubblici, i quali – non a caso – sono tra coloro che manifestano le maggiori resistenze all'amministrazione condivisa.

Chiare sono inoltre le differenze dell'amministrazione condivisa con l'amministrazione di prestazione. Quest'ultima è un'amministrazione che si pone in una condizione servente nei confronti dei cittadini, si fa carico dei loro bisogni, li interpreta e, conseguentemente, produce servizi, distribuisce risorse pubbliche o, comunque, seleziona e remunera con criteri restrittivi i soggetti abilitati a erogare servizi. I cittadini sono beneficiari dell'azione amministrativa ma come portatori di bisogni da soddisfare e quindi in una condizione che è ancora una volta passiva. Gli stessi bisogni sono assunti secondo parametri standard definiti dalle pubbliche amministrazioni e solo dentro questo perimetro sono fonte di obblighi giuridici. Applica il principio di legalità fondamentalmente come indirizzo, ma soprattutto è sollecitata dal principio di imparzialità, da cui ricava le regole che ne affermano la separazione dagli ordini costituiti (politici, religiosi, economici), l'economicità e l'efficacia che ne guida l'azione. Anche da questo modello l'amministrazione condivisa sembra distante. Sebbene sia vero che anche quest'ultima preveda il conseguimento di benefici da parte dei cittadini, la differenza radicale consiste nel fatto che, nel caso dell'amministrazione dei servizi, le utilità sono l'esito della rivendicazione di diritti, mentre nel caso dell'amministrazione condivisa, i vantaggi dipendono dall'adempimento dei doveri, cosicché – specularmente – troviamo un'amministrazione obbligata che si distingue da un'amministrazione libera nella valutazione da attribuire all'azione dei cittadini.

Infine, l'amministrazione condivisa non può essere inclusa neppure nell'amministrazione di regolazione. Quest'ultima è l'amministrazione che non si preoccupa tanto di provvedere, né autoritativamente, né per tramite di prestazioni, ma arbitra, contratta, acquisisce da terzi ciò che serve per gli interessi generali. Anche in questo caso i cittadini sono beneficiari dell'azione amministrativa, ma in via mediata. Il fine principale

dell'amministrazione è realizzare le condizioni in cui il mercato concorrenziale possa dispiegarsi correttamente perché così facendo i cittadini, quali utenti e consumatori, riceveranno soddisfazione dei loro bisogni. L'amministrazione è neutrale e vigila perché le dinamiche di mercato si svolgano correttamente nella fiducia che i bisogni trovino soddisfazione a condizioni economicamente più vantaggiose e con accresciuta qualità. Il principio di legalità è sì osservato, secondo, però, l'adesione a criteri tecnici rigorosi, di cui l'amministrazione ha riserva quasi assoluta di interpretazione mentre è soprattutto tesa a realizzare il buon andamento dell'azione. L'organizzazione manageriale ed efficientistica dell'azione interna ed esterna è il principale obiettivo dell'amministrazione della concorrenza e le regole da osservare sono tratte soprattutto dalle scienze diverse da quelle giuridiche. In un certo senso anche questo modello di amministrazione delinea un ruolo attivo dei cittadini, ma solo in qualità di consumatori e utenti finali. Ne rafforza il ruolo nei confronti dei prestatori di servizio, anche se ha una debole incidenza sul modo in cui l'amministrazione si rapporta con gli operatori di mercato e quindi sul modo di amministrare. Al contrario l'amministrazione condivisa è tutt'altro che neutrale: seleziona i cittadini che considera risorse e lo fa sulla base di procedure che richiedono di stabilire una vicinanza tra gli interessi<sup>11</sup>. Con questo non si vuole certo dire che l'amministrazione condivisa non si preoccupi delle esigenze di trasparenza, ma le tiene vive seguendo un percorso che prevede strumenti diversi da quelli classici del bando pubblico<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Cfr. D. CALDIROLA, *Il terzo settore nello stato sociale in trasformazione*, Napoli, 2021, 254.

<sup>12</sup> Tipicamente le esigenze di trasparenza dell'amministrazione condivisa si articolano su due diversi presupposti. Il primo è quello indicato dal legislatore all'indomani dell'introduzione del principio di sussidiarietà costituzionale. All'art. 7, co. 1, l. n. 131 del 2003, è prospettata l'applicazione dell'art. 12, l. n. 241 del 1990, ogni qualvolta le pubbliche amministrazioni siano chiamate a distribuire vantaggi economici in ossequio al principio di sussidiarietà orizzontale. Tale indicazione sarà poi ripresa, infatti, nell'art. 55 codice del terzo settore, che disciplina i rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore. L'altra via alla trasparenza che garantisce l'amministrazione condivisa è invece la partecipazione diretta dei cittadini all'amministrare. L'ingresso degli stessi nella gestione della cosa pubblica è fattore che impone un'elevazione degli standard di trasparenza da parte delle pubbliche amministrazioni. Si veda la tesi convincente di M. TIBERII, *Il settore "no profit" nella programmazione e gestione dei servizi pubblici*, in

Più in generale si può dire che l'amministrazione condivisa è espressione di un paradigma profondamente diverso da quello che accomuna gli altri modelli. Infatti, questi ultimi, pur con qualche variabile al proprio interno, incorporano il paradigma bipolare della separazione tra autorità pubbliche e interessi pubblici, da un lato, e cittadini e interessi privati, dall'altro; l'amministrazione condivisa interpreta quello che è stato definito il paradigma sussidiario<sup>13</sup>, in base al quale l'amministrazione pubblica ridefinisce lo spazio giuridico di azione coinvolgendo direttamente i cittadini per conseguire quegli interessi che non riesce a soddisfare o perché profondamente inadeguata (rispetto all'impatto delle tecnologie, alle esigenze di comunicazione che la co-amministrazione richiede) o perché vi rinuncia in una condizione di risorse limitate. I due paradigmi riflettono alla base due concezioni diverse del rapporto con il principio di uguaglianza. Nel paradigma bipolare la differenza dei cittadini è assunta come condizione iniziale naturale rispetto alla quale è compito della pubblica amministrazione garantire come minimo l'uguaglianza formale, ma anche impegnarsi per realizzare l'uguaglianza sostanziale secondo una modalità d'azione che è prevalentemente standardizzata. Nel paradigma sussidiario, invece, la differenza tra cittadini è vissuta come una ricchezza di cui l'amministrazione può beneficiare soprattutto se, realizzando sé stessi, i cittadini contribuiscono anche al progresso civile, sociale ed economico della comunità: è il prodotto di una combinazione articolata tra art. 2, 3 e 118, ultimo comma, Cost., a cui devono essere naturalmente aggiunti gli articoli dedicati alla pubblica amministrazione generalmente intesa<sup>14</sup>. L'amministrazione condivisa mira a elevare il grado di soddi-

---

*Munus*, 2, 2019, 575 ss. A tal proposito si vedano le osservazioni di F. CORTESE, *Riuso e rigenerazione tra stato, regioni e autonomie locali*, in E. FONTANARI, G. PIPERATA (a cura di), *Agenda RE-CYCLE*, Bologna, 2017, 49, il quale ritiene che il principio di legalità richiede una rimeditazione alla luce della creatività che per forza di cose le progettualità di rigenerazione determinano, facendo della legalità un contenuto di programma. Cfr. anche S. FREGO LUPPI, *Il principio di consensualità nell'agire amministrativo alla luce della legislazione e della giurisprudenza più recenti*, in *Dir. amm.*, 2008, 711.

<sup>13</sup> L'elaborazione di un vero e proprio paradigma sussidiario che ridisegna le relazioni tra autorità pubbliche e privati, prevalentemente di natura sociale, contenente regole apposite alternative alle altre più conosciute e tradizionali del diritto amministrativo si deve a D. DONATI, *Il paradigma sussidiario*, Bologna, 2013, spec. 330-332.

<sup>14</sup> Su questo punto a chiarire è ancora G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, cit., 34-39.

sfazione degli interessi facendo leva sulle differenti capacità e risorse dei cittadini, purché queste siano spese per gli interessi generali e per questo non standardizza ma incrementa prestazioni per raggiungere livelli altrimenti inarrivabili<sup>15</sup>.

### *3. Ulteriori riferimenti giuridici che aiutano a rendere concreta l'amministrazione condivisa*

L'amministrazione condivisa non è però solo un modello teorico, ma può vantare dei riferimenti normativi chiari di carattere generale che la legittimano pienamente nel nostro ordinamento costituzionale.

Prima di soffermarsi su queste disposizioni puntuali dove può essere riconosciuta, vale la pena, però, sottolineare che il modello teorico e culturale resta importante da tener presente perché aiuta a individuare l'amministrazione condivisa anche oltre il dato positivo. Esiste, infatti, un rapporto dialettico tra legalità e sussidiarietà, che solo in parte può essere risolto in un'armoniosa convivenza<sup>16</sup>: ciò sicuramente avviene quando il principio di legalità sostanzia il principio di sussidiarietà dandone piena espressione formale<sup>17</sup>. Tuttavia, la legalità e la sussidiarietà sono due principi che sviluppano anche dinamiche competitive perché, di fatto, costituiscono le due più importanti fonti di regole che arbitrano il pluralismo istituzionale e sociale dell'ordinamento giuridico. Il problema è che questi due principi si comportano diversamente nel delineare le regole sul pluralismo: la legalità definisce le garanzie e i limiti intorno ai quali le autonomie si sviluppano, la sussidiarietà, invece, coordina le

---

<sup>15</sup> L'interpretazione della sussidiarietà come principio finalizzato all'incremento dei servizi di base è sottolineata in modo particolare da D. DONATI, *La sussidiarietà orizzontale da principio a modello: dinamiche, modelli e ruolo della concorrenza*, in A. PACI, D. DONATI (a cura di), *Sussidiarietà e concorrenza*, Bologna 2010, 217-222.

<sup>16</sup> Sul punto si consenta di rinviare a F. GIGLIONI, *Sussidiarietà e legalità*, in D. CIAFFI, F.M. GIORDANO (a cura di), *Storia, percorsi e politiche della sussidiarietà*, Bologna, 2020, 289 ss.

<sup>17</sup> Per una riflessione non giuridica sul tema ma densa di spunti interessanti si veda D. CIAFFI, U. DI MAGGIO, *Fuga dalla gabbia d'acciaio in Europa. Opportunità e minacce per la sussidiarietà orizzontale e la cura condivisa dei beni comuni all'italiana*, in *Etica pubblica*, n. 2, 2021, 33 ss.

autonomie stabilendo come esse possono interagire tra loro al di là di quello che ciascuna è disposta a cedere a beneficio dell'altra<sup>18</sup>. Detto in altri termini, la legalità presiede le autonomie, la sussidiarietà disciplina le loro dinamiche.

La concorrenza dei due principi nel regolare il pluralismo delle autonomie permette che il loro sviluppo sia indipendente dall'applicazione dell'altro principio. Questo vuol dire che esistono autonomie regolate solo intorno a esigenze di garanzie da rispettare, senza che abbia luogo l'applicazione della sussidiarietà, ma altresì esistono autonomie regolate secondo il principio di sussidiarietà anche in assenza di specifiche indicazioni che provengono dalla legge. Tale approdo finale del ragionamento, come sarà chiarito più avanti, ha notevoli implicazioni.

Tornando ora al riconoscimento dell'amministrazione condivisa nell'ordinamento giuridico, sono quattro gli ordini disciplinari generali che la rappresentano. Il primo è quello contenuto nel codice del terzo settore. I soggetti che fanno riferimento al terzo settore, infatti, rappresentano la proiezione di quei cittadini che escono dalla dimensione passiva per praticare relazioni di solidarietà nei confronti degli altri<sup>19</sup>. È un ambito che si presta facilmente a intercettare la dimensione del cittadino attivo presente nell'amministrazione condivisa. Questa potenzialità, conosciuta già in occasione delle normative frammentate degli anni Novanta che hanno riguardato il volontariato e i soggetti che non perseguono utilità lucrative, è con il decreto legislativo n. 117 del 2017 pienamente disvelata, dal momento che questo testo normativo è ispirato profondamente dai tratti dell'amministrazione condivisa<sup>20</sup>. Gli articoli 1 e 2 del codice lo manifestano chiaramente. In modo particolare l'art. 2, dopo aver riba-

---

<sup>18</sup> Cfr. su questo punto P. RIDOLA, *Forma di stato e principio di sussidiarietà*, in AA.VV., *La riforma costituzionale*, Padova 1999, 182-183, 191; A. D'ATENA, *il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in ID., *L'Italia verso il federalismo. Taccuini di viaggio*, Milano, 2001, 322 ss.

<sup>19</sup> Già in questo senso F. MANGANARO, *Le amministrazioni pubbliche in forma privatistica: fondazioni, associazioni e organizzazioni civiche*, in *Dir. amm.*, 2014, 45 ss.; R. MORZENTI PELLEGRINI, *Sussidiarietà e terzo settore*, in *L'amm. it.*, 2005, 1631 ss. Di recente in merito è tornato G. ARENA, *Sussidiarietà orizzontale ed enti del terzo settore*, 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, 2020, 25 ss.

<sup>20</sup> Nello studio di D. CALDIROLA, *Il terzo settore nello stato sociale in trasformazione*,

dito il riconoscimento e la promozione degli enti del terzo settore, quali espressione della solidarietà, della partecipazione e del pluralismo, precisa che di questi enti «è favorito l'apporto originale 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». La disposizione richiama con evidenza il contenuto del principio di sussidiarietà orizzontale e, di conseguenza, l'amministrazione condivisa<sup>21</sup>. D'altra parte la stretta relazione tra questa disciplina e l'amministrazione condivisa fondata sul principio di sussidiarietà orizzontale è ulteriormente confermata dall'art. 5 di questo stesso codice, in cui è individuato il catalogo degli interessi generali il cui perseguimento, in via principale o esclusivo, permette di distinguere gli enti del terzo settore ai fini dell'applicazione del codice.

La citazione di questa disciplina è importante anche perché è capace di offrire altre due indicazioni. Dalla lettura della disposizione riportata prima si ricava che il favorire l'apporto di questi soggetti avviene «anche mediante forme di collaborazione» con i soggetti che compongono la Repubblica. Ciò comporta, da un lato, che dal principio di sussidiarietà è gemmato un nuovo principio, quello di collaborazione, che significativamente è stato poi introdotto nel 2020 nell'art. 1, l. n. 241 del 1990, e, dall'altro, che la collaborazione non è il modo esclusivo di favorire questi soggetti<sup>22</sup>. Tali ulteriori annotazioni sono importanti perché il codice del terzo settore permette di dare un nome preciso a quel diverso modo di concepire le relazioni tra amministrazioni e cittadini a cui si fa riferimento quando si parla di amministrazione condivisa: è la collaborazione il connotato essenziale di questo modello, a cui si ascrive un portato di regole proprie<sup>23</sup>. Contemporaneamente quella indicazione

---

cit., 256-258, questa visione è largamente condivisa e attribuisce proprio al codice la capacità di realizzare effettivamente l'amministrazione condivisa.

<sup>21</sup> Lo sottolinea come un aspetto essenziale L. GILI, *Forme di coinvolgimento tra enti pubblici e organizzazioni del Terzo settore alla luce del nuovo codice del Terzo settore*, in *Riv. trim. app.*, 2018, 296.

<sup>22</sup> Cfr. D. DONATI, *Le città collaborative: forme, garanzie e limiti delle relazioni orizzontali*, in *Ist. fed.*, 2019, 964-968, che si riferisce al concetto di collaborazione sussidiante.

<sup>23</sup> Si vedano in questo senso L. GILI, *Il Codice del Terzo settore ed i rapporti collaborativi con la P.A.*, in *Urb. e app.*, 2018, 16; A. LOMBARDI, *Il rapporto tra enti pubblici*

obbliga anche a precisare che non tutte le forme di sostegno previste dal codice del terzo settore sostanziano l'amministrazione condivisa, ma solamente quelle che si traducono in forma di collaborazione. Pertanto, portando fino in fondo il ragionamento, le generiche e plurali forme di sostegno assicurate agli enti del terzo settore come tali non sono espressione dell'amministrazione condivisa. In questi casi, infatti, si opera una distribuzione delle risorse pubbliche a soggetti considerati meritevoli, prescindendo dalle attività che questi compiono: gli enti beneficiano di un sostegno su base presuntiva. Viceversa, l'amministrazione condivisa legittima il sostegno sulla base di una collaborazione svolta intorno a specifici progetti. È l'azione concordata di comune accordo a trovare sostegno dall'ordinamento non l'astratta appartenenza a categorie soggettive. Questo spiega perché l'amministrazione condivisa vada tenuta distinta dalla generica disciplina del volontariato.

Le considerazioni appena svolte permettono peraltro di ricomprendere anche altre fattispecie che hanno una struttura normativa simile e che dispiegano però effetti in specifici settori. Quanto detto, infatti, a proposito della collaborazione come elemento chiave di discernimento dell'amministrazione condivisa, è rintracciabile anche nell'art. 112, co. 9, cod. bb.cc. pp., e nell'art. 48, d.lgs. 159 del 2011. La prima norma si riferisce alla possibilità da parte delle pubbliche amministrazioni di stipulare accordi per la valorizzazione di beni di interesse culturale da parte di associazioni che promuovono la cultura e associazioni di volontariato<sup>24</sup>; la seconda, invece, si riferisce alla possibilità da parte di comuni, ora estesa anche direttamente all'Agenzia nazionale dei beni sequestrati

---

e terzo settore, in A. FICI (a cura di), *La riforma del terzo settore e dell'impresa sociale*, Napoli, 2018, 226.

<sup>24</sup> Ne fa un esplicito riferimento A. MOLITERNI, *Pubblico e privato nella disciplina del patrimonio culturale: l'assetto del sistema, i problemi, le sfide*, in ID. (a cura di), *Patrimonio culturale e soggetti privati*, Napoli, 2019, 42-47 e 58-60; B. ACCETTURA, *Politiche di valorizzazione e funzione sociale dei beni culturali. Pratiche di cittadinanza attiva*, in *Federalismi.it*, n. 16, 2019, 12-15, anche se non mancano sottolineature critiche circa lo scarso utilizzo della soluzione. Si vedano anche F. DONÀ, *Partecipazione e sussidiarietà nella valorizzazione dei beni culturali: strumenti disponibili e prospettive future*, in *Federalismi.it*, n. 25, 2020, 57-59; G. SEVERINI, *Commento all'art. 112*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2012, 739. Si veda anche G. MANFREDI, *Rigenerazione urbana e beni culturali*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi giuridici*, cit., 279 ss.

e confiscati, di concedere l'uso gratuito dei beni confiscati a un'ampia categoria di soggetti di carattere civico, al fine di promuovere la riappropriazione comunitaria di beni che erano stati sottratti attraverso attività illecite<sup>25</sup>. Entrambe queste discipline presuppongono la valorizzazione dell'apporto di soggetti sociali nella gestione di beni con finalità di interesse generale attraverso la realizzazione di forme di collaborazione limitatamente però a una tipologia di beni specifici. La circostanza che la disciplina degli enti del terzo settore sia successiva a queste due settoriali permette di avanzare anche un'interpretazione evolutiva così da attenuare gli elementi di differenziazione delle stesse<sup>26</sup>.

Il secondo ordine disciplinare che riconosce in termini generali l'amministrazione condivisa è quello rappresentato dall'art. 3, co. 5, testo unico degli enti locali, secondo cui comuni e province «svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali». Anche in questo caso pare piuttosto evidente l'accostamento tra questa norma e le ricostruzioni offerte a proposito del modello di amministrazione condivisa<sup>27</sup>. Il campo di applicazione è più limitato rispetto

---

<sup>25</sup> Il tema è trattato da F. GIGLIONI, *La collaborazione per la legalità: il caso dei beni confiscati alla criminalità organizzata*, in *Etica pubblica*, n. 2, 2021, 59-62; M.V. FERRONI, *Il riuso dei beni confiscati alla criminalità organizzata: come rendere formale l'informalità*, in M.V. FERRONI, G. RUOCCO (a cura di), *La città informale. Approcci teorici*, Soveria Mannelli, 2021, 102; G. ARENA, *I custodi della bellezza*, Milano 2020, 212, che mettono in rilievo come la collaborazione sia utilizzata quale soluzione scelta direttamente dalle amministrazioni per risolvere problemi applicativi della normativa.

<sup>26</sup> Così, per i beni culturali, A. MOLITERNI, *Pubblico e privato nella disciplina del patrimonio culturale: l'assetto del sistema, i problemi, le sfide*, cit., 49-51; M. CROCE, *Il perimetro soggettivo dei partenariati e le tipologie di privati per la valorizzazione del patrimonio culturale (tra profit e non profit)*, in A. MOLITERNI (a cura di), *Patrimonio culturale e soggetti privati*, cit., 101-110. Su questo tema si sofferma, con specifico riferimento alla valorizzazione dei beni culturali, C. VITALE, *Rigenerare per valorizzare. La rigenerazione urbana "gentile" e la riduzione delle diseguaglianze*, in *Aedon*, n. 2, 2021. Con riferimento, invece, ai rapporti con la disciplina dei beni confiscati sia consentito di rinviare a F. GIGLIONI, *La collaborazione per la legalità: il caso dei beni confiscati alla criminalità organizzata*, cit., 54-57.

<sup>27</sup> Su questo si sofferma molto D. DONATI, *Il paradigma sussidiario*, cit., 90-109, che considera la norma del testo unico degli enti locali tra le più significative espressioni del principio di sussidiarietà orizzontale. Si veda analogamente L. VANDELLI, *Il sistema di governo locale*, Bologna, 2018, 194.

a quello visto in precedenza, ma è diffusa la convinzione che sia proprio l'ambito locale la sede di elezione, ancorché non esclusiva, dell'amministrazione condivisa, dal momento che è lì che si misura più concretamente la vicinanza degli interessi propria di questo sistema di governo<sup>28</sup>. Risulta interessante osservare lo slittamento semantico da funzioni ad attività che opera la disposizione quando è in gioco la partecipazione dei cittadini, il che conferma che l'amministrazione condivisa è estranea alle esperienze di esternalizzazione. Le funzioni restano attribuite esclusivamente agli enti locali, ma le attività che le sostanziano possono essere svolte anche attraverso le iniziative dei cittadini. È la modalità di svolgimento della funzione a essere condivisa, non la funzione in sé<sup>29</sup>. In altre parole, è possibile sostenere che l'amministrazione condivisa delinea la ricerca di risorse ulteriori con la partecipazione dei cittadini per svolgere al meglio le proprie funzioni.

Il terzo ordine disciplinare che sostanzia l'amministrazione condivisa è quello rintracciabile da alcune leggi regionali<sup>30</sup> e, in particolare, due regioni: il Lazio e la Toscana. Nella legge n. 10 del 2019 della regione Lazio, significativamente intitolata «Promozione dell'amministrazione condivisa dei beni comuni», si trovano disciplinate le caratteristiche essenziali della collaborazione che le amministrazioni, regionali e locali,

---

<sup>28</sup> Cfr. sulle sperimentazioni locali di nuove forme di governo F. MANGANARO, *Il principio di autonomia*, in M. RENNA, F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi di diritto amministrativo*, Milano, 2012, 263; F. MANGANARO, *Le amministrazioni pubbliche in forma privatistica: fondazioni, associazioni e organizzazioni civiche*, cit., 57-59; F. PIZZOLATO, *Democrazia come autogoverno: la questione dell'autonomia locale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2015, 24-26.

<sup>29</sup> Non a caso chi ricerca l'amministrazione condivisa nella condivisione delle funzioni rimane deluso: cfr. S.S. SCOCA, *L'amministrazione condivisa nei servizi sociali*, cit., 106. Il punto, però, è proprio questo: distinguere la titolarità e la responsabilità della funzione dalle attività che compongono la funzione. La prima resta in capo all'amministrazione, mentre le seconde possono essere oggetto di condivisione.

<sup>30</sup> Sull'impegno in generale delle regioni per l'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale si vedano anche D. DONATI, *Il ruolo delle Regioni nell'attuazione della sussidiarietà orizzontale: fasi, interpretazioni e problemi*, in *Ist. fed.*, 2021, 215 ss. e, anche prima, Id., *La sussidiarietà orizzontale nell'evoluzione normativa dello Stato e delle Regioni*, in G. ARENA, G. COTTURRI (a cura di), *Il valore aggiunto*, Roma, 2010, 183 ss.; S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Regioni*, 2004, 578 ss.

possono intraprendere per la cura dei beni comuni<sup>31</sup>. La legge recepisce nella sostanza i contenuti dei regolamenti comunali che si sono nel frattempo diffusi in Italia, di cui si dirà a breve, ma ha tre implicazioni aggiuntive di rilievo. In primo luogo, è la prima legge di carattere generale che estende alle amministrazioni riconducibili alla regione l'amministrazione condivisa. Inoltre, svolge una funzione di promozione attiva dell'adozione dei regolamenti comunali per l'amministrazione condivisa, prevedendo varie forme di incentivo per i comuni laziali. Infine, la legge offre la cornice giuridica entro la quale le articolazioni territoriali interne ai comuni possono applicare l'amministrazione condivisa, anche nel caso in cui il comune non adotti il regolamento, circostanza molto rilevante, ad esempio, nel caso di Roma Capitale, i cui municipi sono dunque autorizzati a realizzare forme di collaborazione coerenti con la legge regionale anche in assenza di un regolamento comunale specifico.

Ha una diversa impostazione invece la legge della regione Toscana n. 71 del 2020 sul governo collaborativo dei beni comuni e del territorio, la quale è meno fedele rispetto ai contenuti dei regolamenti comunali che si sono diffusi a partire dal 2014, ma è ugualmente anch'essa incentrata a promuovere forme di governo basate sulla collaborazione tra amministrazioni, regionali e locali, e cittadini. La legge prevede l'adozione di un regolamento sull'amministrazione condivisa dei beni comuni e si pone anch'essa a sostegno degli enti locali che decidano di adottare i regolamenti citati. Le due regioni hanno, dunque, fatto un deciso investimento su questo modello di amministrazione<sup>32</sup>.

Il quarto ordine disciplinare è quello che ha sostanzialmente ispirato i due legislatori regionali citati, dal momento che, prima ancora che intervenissero, in Italia si sono diffusi i regolamenti comunali per la disciplina della collaborazione fra amministrazione locale e cittadini per la cura e la gestione dei beni comuni urbani, il primo dei quali approvato a Bologna nel 2014. Questi regolamenti sono il frutto dell'esercizio dell'autonomia

---

<sup>31</sup> Per un commento si veda I. GRIGORUT, *L'amministrazione in trasformazione. Il modello dell'amministrazione condivisa della Regione Lazio*, in *Reg.*, 2020, 1209 ss.

<sup>32</sup> Si veda C. TUBERTINI, *Sviluppare l'amministrazione condivisa attraverso i principi di sussidiarietà (verticale) e leale collaborazione: riflessioni e proposte*, in *Ist. fed.*, 2019, 987-992, che ritiene necessario il sostegno della sussidiarietà verticale a quella orizzontale per consolidare ulteriormente l'amministrazione condivisa e, in questo senso, invoca un intervento più ampio del legislatore regionale.

normativa riconosciuta agli enti locali, in cui il rapsodico ricorso all'amministrazione condivisa implicitamente presente nell'art. 3, co. 5, Tuel, diviene disciplina sistematica. I regolamenti comunali rappresentano al momento la disciplina più compiuta dell'amministrazione condivisa e, pur nelle diversità di cui in parte si dirà, presentano uno schema costante, suddividendosi quasi sempre in cinque parti. Nella prima sono date le definizioni e i principi fondamentali di questo modello e, proprio perché si tratta di un modello ancora non condiviso del tutto, è di capitale importanza per orientarsi nell'applicazione; la seconda individua lo strumento principale di realizzazione della collaborazione che consiste nella stipula di appositi patti; nella terza sono disciplinati i modi in cui l'amministrazione locale si riorganizza per favorire la collaborazione; la quarta è, invece, solitamente dedicata ai vantaggi specifici assicurati ai cittadini attivi; la quinta, infine, si occupa delle questioni legate alla responsabilità e alla risoluzione di eventuali controversie<sup>33</sup>.

#### *4. Le prassi collaborative*

Chiarito il quadro entro il quale ci si muove quando si parla di amministrazione condivisa, occorre soffermarsi ora sugli strumenti giuridici che la realizzano. L'amministrazione condivisa si è avvalsa, innanzitutto, di un lungo e variegato uso di prassi che non sono riconducibili a disciplinari normativi espliciti. Come aveva già menzionato Arena nel suo saggio introduttivo sull'amministrazione condivisa, essa in realtà è una modalità di azione che già era praticata ma non inquadrata in una categoria giuridica riconosciuta. In occasione di quel saggio, ad esempio, si menzionavano azioni come la raccolta differenziata dei rifiuti o specifiche attività tratte dalle cronache dell'amministrazione quotidiana in cui le amministrazioni si rivolgevano a cittadini per conseguire risultati di utilità pubblica. In queste circostanze la collaborazione non si realizzava necessariamente con atti giuridici, ma era il frutto di comportamenti spontaneamente adesivi a campagne di comunicazione realizzate

---

<sup>33</sup> Su questo si è già avuta occasione di riflessione: cfr. F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comunali urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, in *Mumus*, n. 2, 2016, 271 ss.

dall'amministrazione. Si tratta di esperienze che si ripetono tuttora in numerosi casi.

Un'altra circostanza molto frequente dove situazioni di questo tipo sono prodotte è quella determinata da condizioni di emergenza. Sono frequenti, in effetti, le vicende nelle quali i cittadini assolvono a una funzione indispensabile di collaborazione in momenti in cui gli strumenti ordinari dell'azione pubblica si rivelano di difficile applicazione. Si pensi, così, alle situazioni nelle quali in presenza di abbondanti nevicate i cittadini sono chiamati a cooperare per rendere i marciapiedi o le strade sgombri di neve o a rimuovere accumuli che sono in posizioni pericolose, utilizzando i mezzi a loro disposizione senza ricevere particolari indicazioni tecniche su come svolgere queste azioni. Altrettanto può essere detto per le squadre di soccorso alpino o i presidi di alta montagna, quando vi sono situazioni di particolare rischio. Si potrebbe continuare a lungo questo elenco, citando anche gli interventi che vengono svolti in situazioni traumatiche dovute a disastri naturali.

In altra sede ho avuto già modo di attestare che anche durante la pandemia il ricorso all'amministrazione condivisa è stato frequentissimo<sup>34</sup>. Il riferimento non si limita solo all'adesione di comportamenti che permettono la riduzione dei rischi di contagio, ma alle innumerevoli esperienze prodotte durante il periodo del cosiddetto *lockdown* nei primi mesi del 2020. In moltissimi comuni italiani reti di cittadini, già consolidate o create per l'occasione, hanno svolto attività fondamentali per raggiungere le persone più sole, quelle con il maggior disagio sociale e sanitario o anche per garantire attività di assistenza fisica e psicologica. Un'estesa gamma di esperienze che non erano il frutto di nessuna procedura determinata da norme di legge, né fondate necessariamente su atti giuridici. Si è trattato di una realtà tutt'altro che marginale, giustificata dal fatto che in molte situazioni le conoscenze, la disponibilità di tempo, la ricchezza di idee creative diffuse tra i cittadini hanno costituito una risorsa insostituibile per le amministrazioni pubbliche, peraltro anch'esse colpite dalle restrizioni che riguardavano il personale<sup>35</sup>. In questi casi neppure sarebbe

---

<sup>34</sup> Si permetta di rinviare a F. GIGLIONI, *L'amministrazione condivisa come risorsa di rigenerazione durante la pandemia*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2, 2021, 69 ss.

<sup>35</sup> Sotto un profilo teorico la visione dei cittadini come risorsa aggiuntiva delle pub-

appropriato spiegare tali fenomeni invocando la necessità quale fonte del diritto, dal momento che in gran parte gli interventi a cui si fa riferimento incidono sul miglioramento della qualità della vita e non hanno come scopo principale la sopravvivenza in sé delle persone. Si è trattato, invece, di raccordi e progetti spontanei realizzati tra amministrazioni e cittadini, che hanno seguito percorsi estranei alle procedure consuete (scelta dei soggetti attraverso avvisi o bandi, verifica preventiva dei mezzi utilizzati, qualificazione delle persone coinvolte negli interventi, etc.), ma avendo come obiettivo finale la soddisfazione di interessi generali.

Altre esperienze di questa natura, dalle implicazioni più controverse e complicate, sono quelle che si verificano nelle circostanze in cui, in presenza di abusi che riguardano le proprietà e gli usi dei beni, le amministrazioni ricorrono a modalità collaborative per contemperare tanti interessi confliggenti. Il riferimento è alle numerose vicende di occupazioni abusive che sono presenti in tantissimi comuni<sup>36</sup>. In diverse occasioni tali abusi non riguardano solo gli autori degli illeciti e i legittimi proprietari o possessori, perché sono occasioni in cui si trovano soluzioni (precarie) a problemi di interesse generale che riguardano gli emarginati dalla società a cui le amministrazioni non riescono a dare risposte adeguate. La risoluzione, sia pure attraverso un illecito, finisce così per superare la dimensione privatistica e assumere rilevanza di carattere generale. Compito delle autorità pubbliche è quello di far rispettare la legalità, specie se accertata con pronunce giurisprudenziali, ma inevitabilmente la complessità degli interessi in gioco induce le amministrazioni a percorrere anche mediazioni e procedure collaborative indubbiamente complicate<sup>37</sup>. Pur essendo in questo caso dentro un quadro molto pro-

---

bliche amministrazioni è propria di G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, cit., 117-118, 29 ss.; G. ARENA, *Ripartire dai cittadini*, in C. MAGNANI (a cura di), *Beni pubblici e servizi sociali in tempi di sussidiarietà*, Torino 2007, 77 ss.

<sup>36</sup> Cfr. E. BATTELLI, *Le occupazioni culturali: un'altra chiave di lettura*, in [www.labsus.org](http://www.labsus.org), 2018, per un esame di quello che avviene, ad esempio, nell'ambito dei beni di rilevanza culturale.

<sup>37</sup> Sul sito di Labsus si possono trovare alcuni di questi casi commentati: F. GIGLIONI, *Il primo round a favore di Mondeggi Bene Comune*, 2020; L. CAIANIELLO, *Casa di Cura Villa Fiorita: un'occupazione illegittima?*, 2019; G. MACDONALD, *Legittima Occupazione: la sentenza sull'ex macello*, 2019; G. MACDONALD, *Obbligo di sgombero delle occupazioni senza differenziazioni?*, 2018.

blematico, si scorgono anche in tali circostanze pratiche collaborative tra amministrazioni e cittadini.

La menzione di queste vicende, che sono semplici esemplificazioni di un fenomeno reale molto vasto, permette di evidenziare che il ricorso alle prassi collaborative è costante nel tempo e, quindi, avveniva prima che si fosse presa coscienza della categoria dell'amministrazione condivisa, ma anche dopo, tanto da poter essere annoverate effettivamente tra gli strumenti propri di questo modello di amministrazione<sup>38</sup>. Come è avvenuto anche per altri fenomeni giuridici, l'elaborazione concettuale di una categoria permette di rileggere retrospettivamente esperienze già note<sup>39</sup>: in questo caso, si può ammettere che le prassi collaborative sostanziano l'amministrazione condivisa. La loro diffusione pone una sfida sotto il profilo della legittimità la cui compatibilità, tuttavia, può essere messa in dubbio solo dove queste si ponessero chiaramente *contra legem*, circostanza che deve essere però verificata nel concreto. Più, in generale, invece occorre constatare che questi processi di emancipazione giuridica corrispondono al disegno di un ordinamento giuridico che appare aperto a un processo di costituzionalizzazione progressiva delle dinamiche sociali e istituzionali<sup>40</sup>. E, in questo senso, l'operatività del

---

<sup>38</sup> Ad esempio un altro settore dove si registrano prassi collaborative diffuse è quello della sicurezza e, in particolare, nella specifica configurazione della sicurezza comunitaria. Sul tema, peraltro, si registrano diversi studi e sentenze della Corte costituzionale importanti. Per la dottrina si possono vedere R. URSI, *La sicurezza pubblica*, Bologna, 2022, spec. 212-217; A. SIMONATI, *Governo del territorio, tutela della sicurezza e coinvolgimento della cittadinanza: una sinergia praticabile?*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *La nuova urbanistica regionale*, Milano, 57 ss.; V. ANTONELLI, *La sicurezza delle città tra diritti ed amministrazione*, Milano, 2018, spec. 341-359; F. DI LASCIO, *La regolazione degli spazi urbani*, in *Munus*, n. 2, 2016, 334-344; G. TROPEA, *Sussidiarietà e sicurezza*, Napoli, 2010. Per quanto concerne la giurisprudenza della Corte costituzionale si segnalano recentemente le sentenze n. 176 del 2021, 236 del 2020 e 285 del 2019, con riferimento proprio ai diversi modi di declinare la sicurezza e alla possibilità che i cittadini si impegnino per essa in forma autogestita.

<sup>39</sup> Basti pensare a ciò che è accaduto con le autorità amministrative indipendenti a proposito delle quali la dottrina, una volta elaborato il concetto, ha rivisto categorie trascorse, applicando la qualificazione anche ad enti istituiti ben prima che la nozione fosse stata elaborata.

<sup>40</sup> In questo senso si rinvia a G. D'AMICO, *Stato e persona. Autonomia individuale e comunità politica*, in F. CORTESE, C. CARUSO, S. ROSSI (a cura di), *Immaginare la Repubblica*, Milano, 2018, 114-116, in cui si trova l'interessante definizione di progressiva co-

principio di sussidiarietà orizzontale appare particolarmente decisiva soprattutto se lo si guarda da questa prospettiva, ovvero come un principio che è capace di promuovere produzioni sociali di esperienze giuridiche, avvalorate con il *favor* delle amministrazioni pubbliche. In altre parole, le prassi collaborative ricevono dal principio di sussidiarietà orizzontale la forza nomogenetica, che ne assicura la legittimazione giuridica oltre il dato formale della corrispondenza alla norma<sup>41</sup>: si può parlare, in questi casi, di prassi collaborative che sono quasi sempre *praeter legem*<sup>42</sup>. In questo modo guadagnano legittimazione progressiva soluzioni innovative e creative spese per gli interessi generali, anche se queste oltrepassano gli argini rigidi delle normative consolidate<sup>43</sup>.

---

stituzionalizzazione dell'ordinamento, come effetto di un processo magmatico di cultura giuridica che la Costituzione opera nella società, oltre che nello stato.

<sup>41</sup> Si veda in questo senso Cfr. V. CERULLI IRELLI, voce *Sussidiarietà (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, agg. ed. VII, 2003, 5-6, il quale ricorda come la qualificazione degli interessi generali sia prodotta non solo dalla legge ma anche da processi storico-sociali cui il principio può offrire legittimazione. Cfr. anche C. MAGNANI, *La sussidiarietà, principio normativo e pratica delle autonomie sociali*, in ID. (a cura di), *Beni pubblici e servizi sociali in tempi di sussidiarietà*, Torino, 2007, 3 ss. Simili conclusioni possono essere tratte dal concetto di «sussidiarietà azionale» elaborato da L. AZZENA, *Vecchi e nuovi paradigmi per le politiche pubbliche in tempo di crisi: la doppia faccia della sussidiarietà orizzontale*, in *Munus*, 2015, 430. Così anche F. CORTESE, *Il pubblico nel privato: spunti sull'amministrazione presupposta*, in S. MARINI, V. SANTANGELO (a cura di), *Gli uffici tecnici delle grandi aziende italiane. Progetti di esportazione di un fare collettivo*, Padova, 2014, 48-49, che riconduce al principio la potenzialità di dare corpo all'amministrazione presupposta, ovvero quel fare progettuale che viene prima dell'amministrazione intesa come apparato pubblico e che vive nella dimensione sociale del realizzare gli interessi generali.

<sup>42</sup> Cfr. S. TARULLO, *Buone prassi e continuità dell'amministrazione pubblica. Parte I: la prassi e la pubblica amministrazione*, in *Dir. amm.*, 2012, 739-741, il quale individua come prassi collaborative quelle assunte di comune accordo tra amministrazioni e cittadini al di fuori degli obblighi di legge per ragioni equitative o di correttezza amministrativa che consente di bilanciare il solo criterio dell'efficienza per dare vita a prassi extra-legali. A proposito di studi sulle prassi si vedano anche F. PIGA, voce *Prassi amministrativa*, in *Enc. Dir.*, XXXIV, 1985, 845 ss.; A. CARULLO, *La prassi amministrativa*, Padova, 1979.

<sup>43</sup> Cfr. G. ARENA, *I custodi della bellezza*, cit., 190-192, il quale evidenzia che non è la legge che determina l'interesse generale nell'amministrazione condivisa. Sembra che in questi termini ci sia anche un'evocazione del "diritto mite" a cui fa riferimento G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Torino, 1992, spec. 147-150, relativamente al c.d. «diritto per principi», che si distingue dal diritto per regole.

Ciò detto, occorre anche precisare che tali prassi collaborative sono accompagnate spesso da una congerie di atti giuridici variamente denominati, ai quali, tuttavia, tradizionalmente si fatica ad attribuire piena validità sotto il profilo dell'efficacia. Infatti, non mancano prassi che sono esiti di intese variamente denominate: protocolli d'intesa, accordi generali, linee guida, atti di indirizzo, etc. Sono atti, però, che certificano una legittimità la cui fonte appare esterna e che sanciscono solo la costituzione di un rapporto giuridico collaborativo.

Infine, merita di essere considerato che le prassi collaborative *praeter legem* hanno talvolta la forza di diventare oggetto di interventi normativi che finiscono per consolidarle. Ad esempio, questo è il caso degli articoli 31 e 41 del codice della protezione civile che ammettono l'intervento diretto di cittadini e associazioni di protezione civile nelle immediate fasi successive alle emergenze anche prima di ricevere indirizzi o di essere coinvolti dichiaratamente dalle amministrazioni. La stessa raccolta differenziata dei rifiuti, citata all'inizio di questo paragrafo, è nata in molte circostanze come sperimentazione sociale per poi divenire oggetto di una regolamentazione più rigida. Un altro esempio ancora riguarda la co-progettazione di cui si dirà a breve.

Si assiste in questi casi a un evidente processo di solidificazione normativa di prassi vigenti sul territorio. Quando questo circuito viene compiutamente realizzato la circolarità dell'emancipazione giuridica delle esperienze sociali è totale: le prassi collaborative si sviluppano anche oltre le previsioni normative<sup>44</sup>, trovano forza nel principio di sussidiarietà orizzontale e si consolidano definitivamente nella disposizione normativa. È da avvisare, tuttavia, che questo processo non necessariamente è destinato a produrre esiti pacifici e risolutivi. Se, infatti, da un lato, tale sviluppo permette di rafforzare le prassi, la creatività sociale, che ne ha legittimato l'impiego, potrebbe trovare maggiori ostacoli, visto che le esigenze di corrispondenza al quadro normativo, a quel punto, risultano accresciute. Tale esito è quanto più probabile tanto più la disposizione

---

<sup>44</sup> Tali prassi possono essere accostate a quei fenomeni di «particolarismo» che si verificano nel diritto amministrativo, soprattutto su scala locale, dove la cura del territorio dà luogo a fenomeni generativi di nuove regole anche oltre il dato formale della legalità formale; cfr. G. MORBIDELLI, *Il diritto amministrativo tra particolarismo e universalismo*, Napoli, 2012, 29-30 e poi conclusivamente, 76-78.

normativa appare dettagliata e circoscritta. Il consolidamento normativo, pertanto, non è esente da rischi di contraddizione.

### 5. I patti di collaborazione

Lo strumento, che incarna meglio l'amministrazione condivisa, è però il patto di collaborazione, che ha già ricevuto molte attenzioni da parte della dottrina<sup>45</sup>. I patti, che sul territorio assumono denominazioni

---

<sup>45</sup> Come occasione di ricognizione, si ricordano G. ARENA, *I custodi della bellezza*, cit.; R.A. ALBANESE, E. MICHELAZZO, *Manuale di diritto dei beni comuni urbani*, Torino, 2020; F. DONÀ, *Partecipazione e sussidiarietà nella valorizzazione dei beni culturali: strumenti disponibili e prospettive future*, cit., 62-65; D. DONATI, *Le città collaborative: forme, garanzie e limiti delle relazioni orizzontali*, cit., spec. 964-968; C. TUBERTINI, *Sviluppare l'amministrazione condivisa attraverso i principi di sussidiarietà (verticale) e leale collaborazione: riflessioni e proposte*, cit., 971 ss.; B. ACCETTURA, *Politiche di valorizzazione e funzione sociale dei beni culturali. Pratiche di cittadinanza attiva*, cit., spec. 12 ss.; A. PREVIATO, *Processi di partecipazione partecipata applicati alla rigenerazione urbana: cenni sulle tendenze di un fenomeno accolto anche nella recente "Legge sulla tutela e sull'uso del territorio" dell'Emilia Romagna*, in *Federalismi.it*, n. 15, 2019, 15; M.F. ERRICO, *Modelli di gestione dei beni comuni: i patti di collaborazione*, in *Foro amm.*, 2019, II, 2197 ss.; L.C. DE LUCA, *La ri-generazione urbana come laboratorio di cittadinanza attiva*, in M. PASSALACQUA, A. FIORITTO, S. RUSCI, *Ri-conoscere la Rigenerazione*, Sant'Arcangelo di Romagna, 2018, 309 ss.; P. CHIRULLI, *Sussidiarietà e collaborazione «amministrata» nei beni comuni urbani*, in P. CHIRULLI, C. IAIONE (a cura di), *La co-città*, Napoli, 2018, 55 ss.; A. GIUSTI, *I beni comuni e la rigenerazione urbana*, in P. CHIRULLI, C. IAIONE (a cura di), *La co-città*, cit., 91 ss.; P. MICHARA, *Tipicità e autonomia nella regolamentazione della cittadinanza attiva*, in P. CHIRULLI, C. IAIONE (a cura di), *La co-città*, cit., 135 ss.; M. BOMBARDELLI, *La cura dei beni comuni: esperienze e prospettive*, in *Gior. dir. amm.*, 2018, 559 ss.; 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, 13 ss.; A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, Napoli, 2018, 138-149; R. DIPACE, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, in *Ist. fed.*, 2017, 640-641; G. FIDONE, *Proprietà pubblica e beni comuni*, Pisa, 2017, 41-45; M.V. FERRONI, *Le forme di collaborazione per la rigenerazione di beni e spazi urbani*, in *Nomos*, n. 3, 2017; E. CHITI, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, cit., 15 ss.; F. DI LASCIO, *Spazi urbani e processi di rigenerazione condivisa*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, cit., 65 ss.; R. TUCCILLO, *Rigenerazione dei beni attraverso i patti di collaborazione tra amministrazione e cittadinanza attiva: situazioni giuridiche soggettive e forme di responsabilità*,

varie, sono l'atto previsto dai regolamenti comunali e dalle leggi regionali sopra citate in cui le amministrazioni e i cittadini definiscono gli obiettivi che intendono perseguire, le azioni che verranno compiute, i soggetti interessati, gli obblighi reciproci, i vantaggi assicurati dall'amministrazione, la durata, le responsabilità e le modalità di risoluzione di eventuali controversie. Potrebbe essere detto in altri termini che il patto è l'atto formale consensuale in cui le parti definiscono le regole della collaborazione.

I contenuti dipendono naturalmente dall'oggetto che è preso in cura, ma in via generale si può dire che esistono due tipologie di patti: quella che è finalizzata a esprimere un progetto condiviso tra le parti che si compone di un complesso di azioni e di soggetti molto articolati e i patti che sono invece molto puntuali nel riferirsi a uno o più interventi specifici. Per fare un esempio: ci si può prendere cura di un'area verde per assicurarne la buona manutenzione e l'efficace fruizione pubblica oppure si decide di gestirla per realizzare anche eventi di intrattenimento, attività culturali, per produrre orti o, ancora, per organizzare riunioni aperte alla

---

in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, cit., 89 ss.; L. MUZI, *L'amministrazione condivisa dei beni comuni urbani: il ruolo dei privati nell'ottica del principio di sussidiarietà orizzontale*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, cit., 117 ss.; F. GIGLIONI, *La rigenerazione dei beni comuni urbani di fonte comunale in particolare confronto con la funzione di gestione del territorio*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, cit., 209 ss.; A. VALASTRO, *La democrazia partecipativa alla prova dei territori: il ruolo delle amministrazioni locali nell'epoca delle fragilità*, in ID. (a cura di), *Le regole locali della democrazia partecipativa. Tendenze e prospettive dei regolamenti comunali*, Napoli, 2016, 30-31; F. DI LASCIO, *La regolazione degli spazi urbani*, cit., 330-334; F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comunali urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, cit., 271 ss.; G. ARENA, *Cosa sono e come funzionano i patti per la cura dei beni comuni*, in [www.labsus.org](http://www.labsus.org) - *Il punto di Labsus*, n. 2, 2016; G. ARENA, *Democrazia partecipativa e amministrazione condivisa*, in A. VALASTRO (a cura di), *Le regole locali della democrazia partecipativa*, cit., 232-235; P. MICHIAARA, *I patti di collaborazione e il regolamento e la cura dei beni comuni urbani. L'esperienza di Bologna*, in *Aedon*, n. 2, 2016; G. CALDERONI, *I patti di collaborazione: (doppia) cornice giuridica*, in *Aedon*, n. 2, 2016; F. PIZZOLATO, *Fraternità delle città: note introduttive*, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it), n. 4, 2016; C. IAIONE, *La collaborazione civica per l'amministrazione, la governance e l'economia dei beni comuni*, in G. ARENA, C. IAIONE (a cura di), *L'età della condivisione. la collaborazione fra cittadini e amministrazione per i beni comuni*, Roma, 2015, 51-55.

cittadinanza. Il dato costante di questi patti è abilitare gruppi di persone ad agire per conto della propria comunità di appartenenza, consentendo loro di impegnare tutte le risorse disponibili.

Anche se sono stipulati dall'amministrazione territoriale, i patti di collaborazione possono prevedere anche il ricorso ad altre amministrazioni, come scuole, università, enti parco, aziende sanitarie, musei, etc. Naturalmente laddove i beni oggetto del patto siano vincolati, la loro efficacia è dipesa dalla concessione dei relativi atti di autorizzazione o, comunque, necessitano del coinvolgimento diretto anche delle pubbliche amministrazioni competenti. La pluralità dei soggetti coinvolti può riguardare anche la platea dei privati e, quindi, accanto ai sottoscrittori del patto possono essere previsti in fase applicativa anche altre associazioni, altri cittadini e imprese che condividano la realizzazione del progetto. Al di là di quanto definito dal patto, tuttavia, una delle caratteristiche più peculiari di questo atto giuridico è la possibilità che possono sempre aggiungersi altri componenti della comunità se condividono i fini del patto. In questi casi, esistono solo oneri di comunicazione da parte dei sottoscrittori a beneficio dell'amministrazione.

Benché i patti di collaborazione nascano in attuazione dei regolamenti comunali per l'amministrazione condivisa, la loro adozione può anche prescindere. Esistono, infatti, patti di collaborazione che sono adottati al di fuori di un quadro regolamentare predefinito. In queste circostanze riaffiorano i problemi di legittimazione prima evocati a proposito delle prassi collaborative. Tuttavia, sebbene sia vero che la mancanza di un regolamento di contesto indebolisca la forza giuridica del patto soprattutto se si tiene conto che esso dà sostanza a un modello di amministrazione che fatica ancora ad affermarsi, il problema può essere agevolmente superato. Lo è senz'altro nei casi in cui i patti trovano fondamento comunque su norme di legge: il caso citato in precedenza della regione Lazio ne è una riprova. In tutti gli altri casi, staremmo comunque in presenza di una formalizzazione di quelle che ho definito prassi collaborative, cosicché il patto è legittimo nella misura in cui non sia espressamente *contra legem*.

Più dibattuta è la qualificazione giuridica da attribuire al patto: se esso, cioè, debba essere annoverato tra i negozi di diritto privato o tra gli accordi di diritto pubblico e se, nel primo caso, siano sottoposti alla disciplina dei contratti pubblici. L'incerta qualificazione dei patti si deve

alla presenza, nel primo articolo del regolamento di Bologna che ha fatto da apripista per molti altri comuni, del riferimento agli atti di natura non autoritativa che evoca immediatamente l'applicazione dell'art. 1, co. 1-bis, l. n. 241 del 1990. Tale collegamento ha fatto intendere che l'ambito disciplinare sia il codice civile e, più in generale, il diritto privato<sup>46</sup>. A parte constatare che altri regolamenti comunali hanno invece richiamato l'applicazione dell'art. 11, l. n. 241 del 1990 per i patti di collaborazione<sup>47</sup>, tale interpretazione, in effetti, desta molti dubbi. A prescindere anche dall'incerta interpretazione che l'art. 1, co. 1-bis, continua ancora a denunciare, che di certo non può essere considerata una motivazione idonea a negare di per sé tale accostamento, è la natura dell'oggetto di questi patti a rivelarsi incompatibile con gli strumenti del diritto privato. Con i patti, infatti, si regolano vicende che riguardano l'uso a fini pubblici di beni e risorse che riguardano una comunità di soggetti: in quanto tali, appaiono insuscettibili di essere ridotti a strumenti natura privata. Peraltro, i beni oggetto dei patti possono essere di qualunque natura e, accanto agli eventuali beni pubblici patrimoniali, si possono trovare beni demaniali, beni patrimoniali indisponibili e, perfino, beni privati, rispetto ai quali l'uso dello strumento privatistico appare inadeguato per giustificare la gestione degli stessi da gruppi di cittadini. Infatti, anche fossimo in presenza di beni privati, il loro utilizzo ai fini dell'amministrazione condivisa dipende comunque dal *favor* che l'amministrazione pubblica è disposta a concedere sia a beneficio dei cittadini sia a beneficio dei proprietari.

Specularmente, gli argomenti che potrebbero essere spesi contro l'inquadramento dei patti nell'art. 11 della legge sul procedimento ammi-

---

<sup>46</sup> Per una sintesi di questa lettura si vedano R.A. ALBANESE, *Nel prisma dei beni comuni. Contratto e governo del territorio*, Torino, 247-284; A. GIUSTI, *I patti di collaborazione come esercizio consensuale di attività amministrativa non autoritativa*, in R.A. ALBANESE, E. MICHELAZZO, A. QUARTA (a cura di), *Gestire i beni comuni urbani. Modelli e prospettive*, Soveria Mannelli, 2020, 19 ss.; 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*, cit., 236; C. IAIONE, *La collaborazione civica per l'amministrazione, la governance e l'economia dei beni comuni*, in G. ARENA, C. IAIONE (a cura di), *L'età della condivisione. La collaborazione fra cittadini e amministrazione per i beni comuni*, cit., 58 ss.

<sup>47</sup> Così hanno fatto, ad esempio, i comuni di Verona, Latina e Padova.

nistrativo non appaiono insuperabili<sup>48</sup>. In primo luogo, infatti, la sottoscrizione del patto costituisce comunque l'esito di un procedimento amministrativo, ancorché molto atipico perché basato su uno scambio continuo di punti di vista, confronti e discussioni, che sono molto lontani dai procedimenti classici attizi<sup>49</sup>. La peculiarità di questo procedimento con maggiore grado di informalità non fa, tuttavia, venir meno la qualificazione di procedimento. Quanto invece alla circostanza che nei regolamenti comunali il patto sarebbe privo dell'alternativa provvedimentoale, che invece rappresenta il dato identificativo degli accordi disciplinati dalla legge n. 241 del 1990, deve essere considerato che in questa circostanza può essere riutilizzata la qualifica degli accordi necessitati<sup>50</sup>. Se il fine ultimo dell'amministrazione condivisa è realizzare un modo innovativo di governo fondato sulla collaborazione, è chiaro che il patto o si stipula o non si realizza, *tertium non datur*: non potrebbe in alcun modo vivere un'esperienza del genere con un provvedimento unilaterale alternativo al patto. L'accordo è l'unica modalità possibile che permette la realizzazione della collaborazione<sup>51</sup>. Ciò, tuttavia, non autorizza a ri-

---

<sup>48</sup> Cfr. F. GIGLIONI, A. NERVI, *Gli accordi delle pubbliche amministrazioni*, Napoli, 2019, 272-276. Per questa opinione si veda anche E. ZAMPETTI, *Riflessioni in tema di soggettività e attività amministrativa di diritto privato e principio di sussidiarietà orizzontale*, in *Persona e Amministrazione*, n. 2, 2019, 357; G. CALDERONI, *I patti di collaborazione: (doppia) cornice giuridica*, cit. Esiste poi un'altra tesi dottrinarica che è più incline a ritenere che ai patti di collaborazione si applichi un regime a geometria variabile e, quindi, a seconda dei casi, di diritto pubblico o di diritto privato: cfr. P. MICHARA, *I patti di collaborazione e il regolamento e la cura dei beni comuni urbani. L'esperienza di Bologna*, cit.

<sup>49</sup> Un esempio significativo è quello che proviene dal comune di Verona che, oltre ad aver sperimentato come tanti altri comuni il regolamento, è riuscito a rimodellarne la disciplina sapendolo adattare alle esperienze maturate e ricalcandolo su meccanismi di confronti continui e scambi, che somigliano molto poco ai tradizionali procedimenti se non per una scansione schematica di massima. Cfr. L. LANZONI, *Verona migliora il Regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni comuni*, 2022.

<sup>50</sup> La definizione è di P.L. PORTALURI, *Potere amministrativo e procedimenti consensuali. Studi sui rapporti a collaborazione necessaria*, Milano, 1998, spec. 207, 228 e 234, anche se in un contesto diverso da quello qui preso in considerazione; tuttavia, le premesse teoriche sembrano essere replicabili. Si vedano sugli accordi necessitati anche le considerazioni di G. FALCON, *Le convenzioni pubblicistiche. Ammissibilità e caratteri*, Milano, 1984, 252.

<sup>51</sup> È interessante così rileggere a distanza di tempo le considerazioni presenti in A.

tenere che sia inapplicabile l'art. 11, vista la natura intrinsecamente pubblica dell'oggetto del patto. Basti pensare, ad esempio, a quanto è oramai consolidato nel campo dell'urbanistica a proposito degli accordi stipulati tra proprietari (ma non solo) ed amministrazioni a proposito della realizzazione di progetti di trasformazione urbanistica<sup>52</sup>. La giurisprudenza ha ritenuto di applicare l'art. 11, legge sul procedimento, ben oltre la disciplina specifica che lo presuppone<sup>53</sup>.

Il collegamento dei patti all'art. 11, l. n. 241 del 1990, presenta poi anche altri vantaggi. In primo luogo, non deve essere trascurato che la norma stabilisce che per questi accordi si applicano i principi delle obbligazioni e dei contratti fin quando compatibili con la natura dell'oggetto, il che permette comunque ai patti di trovare un quadro disciplinare misto, in cui prevalgono le regole del codice civile senza compromettere, tuttavia, la possibilità dell'amministrazione di monitorare l'adeguatezza della realizzazione dei patti alle esigenze di interesse pubblico<sup>54</sup>. Nel-

---

QUARANTA, *Il principio di contrattualità nell'azione amministrativa e gli accordi procedurali normativi e di organizzazione*, in *La disciplina generale del procedimento amministrativo*, Milano, 1989, 202-203, il quale rinveniva in quella che definiva la contrattualità l'elemento della socialità che caratterizza lo spontaneismo organizzativo della società, il quale, tuttavia, non può mai essere separato dalla politicità, che è garantita dall'amministrazione. L'autore, però, non si spingeva fino al punto di intravedere quello che sarebbe divenuto l'art. 11, l. n. 241/1990, il paradigma di tutti rapporti negoziali per fini di interesse generale, ritenendo comunque indispensabile la presenza del provvedimento amministrativo. Ma in quelle riflessioni si ritrovano implicazioni potenziali di grande interesse.

<sup>52</sup> Cfr. M. DE DONNO, *Consensualità e interesse pubblico nel governo del territorio*, Bologna, 2015, 299-301, che rintraccia un vero e proprio principio di consensualità espresso dal principio ben oltre il limite della legge generale sul procedimento amministrativo. L'associazione era stata già avvertita da M. MAGRI, *Gli accordi con i privati nella formazione dei piani urbanistici strutturali*, in *Riv. giur. urb.*, II, 2004, 545. R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Riv. giur. ed.*, II, 2014, 249. Si consenta il rinvio anche a F. GIGLIONI, A. NERVI, *Gli accordi delle pubbliche amministrazioni*, cit., spec., 159-170.

<sup>53</sup> Cfr. N. BASSI, *Gli accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento*, in M.A. SANDULLI, *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011, 564, che sostiene la possibilità di procedere ad accordi anche al di fuori di relazioni assunte all'interno di un procedimento amministrativo se il fine principale è quello di realizzare una relazione collaborativa.

<sup>54</sup> In effetti, chi si è cimentato in un'analisi approfondita di quello che potrebbe di-

l'amministrazione condivisa non si assiste all'arretramento dell'amministrazione pubblica, ma a un modo diverso con cui l'amministrazione si rapporta con i cittadini, il che deve comunque salvaguardare la verifica che il *favor* accordato sia meritato anche successivamente. Resta il fatto che, in via generale, l'inquadramento nell'art. 11 non impedisce di vedere l'applicazione degli istituti di diritto privato.

Il secondo vantaggio rilevante è che il riferimento all'art. 11 consente ai dipendenti pubblici di praticare strumenti ai quali sono più adusi. In questa maniera può essere favorito un atteggiamento più disponibile da parte del personale della pubblica amministrazione, meno esposto a rischi relativi alla responsabilità patrimoniale. In altre parole, il collegamento con la disciplina degli accordi irrobustisce la praticabilità dell'amministrazione condivisa.

Infine, questo tipo di interpretazione offre anche un contributo sistematico a una questione ancora aperta. Quanti hanno avuto modo di approfondire l'applicazione dell'art. 11, legge sul procedimento, hanno avuto modo di sottolineare molto spesso che c'è una forte resistenza delle amministrazioni a stipulare accordi al di fuori di esplicite autorizzazioni normative, nonostante il ricorso agli accordi sia stato liberalizzato già dal 2005. In questo contesto, i patti di collaborazione potrebbero rappresen-

---

scendere dalla qualificazione dei patti di collaborazione arriva a sostenere che le differenze tra le impostazioni più privatistiche e quelle più pubblicistiche non sono poi così radicali, se è vero che l'esecuzione del patto non esenta le parti dall'osservare regole riconducibili ai principi sulle obbligazioni: cfr. R. TUCCILLO, *Rigenerazione dei beni attraverso i patti di collaborazione tra amministrazione e cittadinanza attiva: situazioni giuridiche soggettive e forme di responsabilità*, cit., 96-98. Più in generale, sulla tendenziale pariteticità delle parti negli accordi amministrativi si sofferma anche F. TIGANO, *Art. 11 - Gli accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento*, in A.M. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2017, 668-669, il quale richiama a sostegno della tesi anche la sentenza n. 179 del 2016 della Corte costituzionale, a proposito della legittimità di adire i giudici da parte dell'amministrazione per l'esecuzione degli accordi. Si veda anche M. RAMAJOLI, *Gli accordi amministrativi ovvero della costruzione di una disciplina speciale*, in *L'amministrazione nell'assetto costituzionale dei poteri pubblici. Scritti per Vincenzo Cerulli Irelli*, Torino, 2021, I, 211 e poi anche, conclusivamente, 219, che sottolinea come gli accordi siano in grado di sommare i vantaggi degli strumenti pubblicistici a quelli relativi agli strumenti privatistici. Si veda anche F. GIGLIONI, A. NERVI, *Gli accordi delle pubbliche amministrazioni*, cit., spec. 33-38; F.G. SCOCA, *Autorità e consenso*, in *Dir. proc. amm.*, 2002, 441.

tare un campo di estesa attuazione della legge sul procedimento amministrativo, liberando l'amministrazione da atavici timori, che sarebbero ora ingiustificati dalla presa di coscienza di realizzare uno specifico modello di amministrazione non meno legittimo di altri.

### 6. *La co-progettazione*

L'altro strumento dell'amministrazione condivisa è la co-progettazione. Benché l'istituto della co-progettazione fosse già previsto nella l. n. 328 del 2000, è con il codice del terzo settore che assume le caratteristiche utili all'amministrazione condivisa<sup>55</sup>. Non è un caso che l'art. 55, cod. terzo settore, richiami per primi i principi di sussidiarietà e cooperazione in attuazione dei quali le pubbliche amministrazioni devono assicurare il coinvolgimento degli enti del terzo settore per la programmazione e l'organizzazione degli interventi e dei servizi che insistono nei settori di attività di interesse generale definiti dall'art. 5 del codice stesso. Tale forma di azione corrisponde effettivamente al nuovo modo di agire stabilito dall'amministrazione condivisa. Oltre alla co-progettazione, in realtà, l'art. 55 include anche la co-programmazione e l'accreditamento, ma ai fini della trattazione qui in svolgimento si ritiene dover limitare solo alla co-progettazione, benché di fatto essa costituisca l'esito di una programmazione preliminare a cui pure gli enti del terzo settore ora possono contribuire. L'accreditamento, viceversa, è una tecnica organizzativa di selezione dei soggetti legittimati a erogare prestazioni di rilevanza pubblica e, quindi, come tale appartenente all'amministrazione dei servizi<sup>56</sup>.

Ai sensi dell'art. 55, co. 3, la co-progettazione «è finalizzata alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti, alla luce

---

<sup>55</sup> Cfr. S.S. SCOCA, *L'amministrazione condivisa nei servizi sociali*, cit., 90. Correttamente si è detto che con il codice del terzo settore si è "ritrovata" la co-progettazione: cfr. E. FREDIANI, *La co-progettazione dei servizi sociali*, Torino, 2021, 165-172.

<sup>56</sup> Per tale fattispecie si rinvia a 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, 2019, 59 ss.

della co-programmazione di cui al comma 2». Risulta evidente così la ricomposizione di un meccanismo di compartecipazione allo svolgimento di azioni che sostanzino un progetto co-determinato tra amministrazioni pubbliche ed enti del terzo settore<sup>57</sup>. Nei suoi tratti sostanziali lo strumento appare del tutto simile al patto di collaborazione.

L'art. 55, tuttavia, non fa in alcun modo cenno alla natura dello strumento di riferimento, anche se appare evidente che questo non possa che essere di tipo consensuale. Tale circostanza si è prestata però a interpretazioni contrastanti, su cui grava un approccio cauto da parte della giurisprudenza a ricondurre queste fattispecie tra gli accordi, analogamente a quanto si è operato a proposito dei patti di collaborazione. Infatti, non sono mancate pronunce giurisprudenziali che hanno ricondotto la co-progettazione nell'ambito dei contratti pubblici, finendo così per censurare la stessa come una tecnica elusiva delle garanzie procedurali dei contratti<sup>58</sup>. Tuttavia, si deve osservare che un conto è valutare situazioni concrete che danno prova di un uso improprio ed elusivo dei vincoli normativi, un altro è attribuire a tale situazione patologica la qualifica in sé della co-progettazione. Nel richiamare, come ricordato all'inizio di questo saggio, l'estraneità del rapporto che le amministrazioni pubbliche instaurano con gli enti del terzo settore alle relazioni di natura sinallag-

---

<sup>57</sup> Cfr. D. CALDIROLA, *Il terzo settore nello stato sociale in trasformazione*, cit., 148, che correttamente osserva che nella co-progettazione «l'amministrazione non acquista una prestazione e neppure affida un servizio, bensì è alla ricerca di un partner con il quale condividere le scelte organizzative migliori per soddisfare i bisogni della comunità di riferimento». Si vedano anche in senso conforme 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*, cit., 37 ss. S. PELLIZZARI, *La co-progettazione come forma di collaborazione tra p.a. e enti del terzo settore*, in *Munus*, n. 2, 2019, 545 ss.; P. CONSORTI, L. GORI, E. ROSSI, *Il diritto del terzo settore*, Bologna, 2018, 134; L. GILI, *Il Codice del Terzo settore ed i rapporti collaborativi con la P.A.*, cit., 18; F. SCALVINI, *Co-programmazione, co-progettazione e accreditamento: profili e questioni applicative*, in A. FICI (a cura di), *La riforma del terzo settore e dell'impresa sociale*, Napoli, 2018, 263 ss.; E. FREDIANI, *I rapporti con la pubblica amministrazione alla luce dell'art. 55 del codice del Terzo settore*, in *Non profit*, n. 3, 2017, 13.

<sup>58</sup> Molto controverso è risultato ad esempio il parere 2052 del 2018 espresso dal Consiglio di Stato, che ha prospettato una lettura estremamente riduttiva del codice del terzo settore e che ha determinato un dibattito molto acceso, la cui sintesi si trova ben espressa in D. CALDIROLA, *Il terzo settore nello stato sociale in trasformazione*, cit., 186-195.

matica, operato nella sentenza n. 131 del 2020, la Corte costituzionale ha chiaramente posto le procedure correlate su un binario disciplinare che non può essere confuso con quello della contrattazione pubblica<sup>59</sup>. Nello spirito di tutta la disciplina che pervade il codice del terzo settore, a cui si è fatto cenno dianzi, la co-progettazione deve essere vista come una modalità attraverso cui si valorizza l'apporto alle soluzioni degli interessi generali da parte degli enti del terzo settore, che, peraltro, spesso si rivelano più economici, rispetto a quelli di mercato, e, soprattutto, meno standardizzati e quindi più adeguati alla complessità dei bisogni oggetto di intervento. Sempre nella stessa sentenza n. 131 del 2020 si legge che la co-progettazione «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».

---

<sup>59</sup> Sui commenti di questa sentenza si vedano *La svolta della Corte costituzionale*, pubblicazione Euricse, 2020, ma anche E. FREDIANI, *La co-progettazione dei servizi sociali*, cit., 224-233; D. CALDIROLA, *Il terzo settore nello stato sociale in trasformazione*, cit., 195-204; G. ARENA, *L'amministrazione condivisa ed i suoi sviluppi nel rapporto con cittadini ed enti del terzo settore*, in *Giur. cost.*, 2020, 1439 ss.; A. GUALDANI, *Il rapporto tra le pubbliche amministrazioni e gli enti del Terzo settore alla luce dei recenti interventi normativi*, in *Federalismi.it*, n. 21, 2021, 113; M. GALDI, *Riflessioni in tema di terzo settore e interesse generale. Osservazioni a C. cost. 26 giugno 2020, n. 131*, in *Federalismi.it*, n. 32, 2020, 88 ss.; L. GORI, *Co-progettazione, la sponda della Consulta*, in <http://www.vita.it/it/article/2020/06/26/co-progettazione-la-sponda-della-consulta/156023/>, 2020; L. GORI, *Sentenza n. 131/2020: sta nascendo un diritto costituzionale del Terzo settore*, in *Riv. imp. soc.* - <https://www.rivistaimpresasociale.it/forum/articolo/sentenza-131-2020-sta-nascendo-un-diritto-costituzionale-del-terzo-settore>, 2020; E. ROSSI, *Il cammino adesso è aperto a un'amministrazione condivisa*, in *Avvenire* - <https://www.avvenire.it/opinioni/pagine/il-cammino-adesso-aperto-a-unamministrazione-condivisa>, 2020; F. GIGLIONI, *L'amministrazione condivisa è parte integrante della Costituzione italiana*, in *Labsus* - <https://www.labsus.org/2020/07/l-amministrazione-condivisa-e-parte-integrante-della-costituzione-italiana-ets/>, 2020. Si vedano anche i saggi contenuti nelle pubblicazioni specificamente dedicate a questa sentenza A. FICI, L. GALLO, F. GIGLIONI (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore*, cit. e S. PELLIZZARI, C. BORZAGA (a cura di), *Terzo settore e pubblica amministrazione*, cit.

La piena alternatività fra l'istituto della co-progettazione e la disciplina del codice dei contratti pubblici è ora sostenibile anche grazie alle scelte chiare operate dal legislatore, che nell'art. 8, l. n. 120 del 2020, ha modificato alcuni articoli della disciplina dei contratti (gli articoli 30, 59 e 140), stabilendo la netta separazione tra i due corpi normativi e riconducendo le norme che disciplinano il rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore nell'ambito delle norme sul procedimento amministrativo. In merito, dunque, la distinzione deve essere ritenuta acquisita definitivamente. Si noti che il legislatore ha di recente previsto il ricorso alla co-progettazione in nuove discipline, prendendo atto che oramai nell'ordinamento esiste un altro modo di agire possibile per le pubbliche amministrazioni, soprattutto quando si è in materia di governo del territorio e di servizi sociali. Ad esempio, i progetti co-definiti con gli enti del terzo settore sono tra quelli che possono beneficiare di finanziamenti da parte delle Città metropolitane nell'ambito dei piani urbani integrati (art. 21, d.l. 152 del 2021); ugualmente l'Agenzia per la coesione territoriale, nell'ambito del "Fondo concorsi progettazione e idee per la coesione territoriali", è chiamata a sostenere i progetti a carattere sociale che devono avere un dettaglio sufficiente riconducibile alle procedure di co-progettazione (art. 12, d.l. 121 del 2021); e, infine, la legge delega sulla disabilità ne fa menzione per l'individuazione di progetti personalizzati e partecipati richiesti dai disabili con l'intervento degli enti del terzo settore (art. 2, co. 2, lett. c), p. 8).

Ciò non toglie, tuttavia, che l'applicazione corretta delle procedure di co-progettazione deve essere verificata in concreto e che, al momento, non si sono ancora sedimentati orientamenti stabili che permettano con certezza di attribuire una chiara linea di confine<sup>60</sup>. A questo riguardo, risulta pertanto molto significativo il d.m. 72 del 2021 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali che ha emanato le *Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore negli art. 55-57 del d.lgs. 117/2017 (codice del terzo settore)*, dando un prezioso

---

<sup>60</sup> Una ricognizione interessante e originale è quella condotta da 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, che verifica l'applicazione della co-progettazione da parte di alcuni legislatori regionali.

contribuito sulle procedure corrette da adottare<sup>61</sup>. Le Linee guida hanno, innanzitutto, ribadito la diversità dell'ordine disciplinare degli strumenti del codice del terzo settore dedicati al rapporto tra amministrazione ed enti del terzo settore, imputandoli interamente alla legge sul procedimento amministrativo. Inoltre, hanno stabilito che la co-progettazione può essere avviata sia su iniziativa delle pubbliche amministrazioni, sia su iniziativa degli enti del terzo settore, analogamente a quanto avviene nei patti di collaborazione. Nel primo caso, è fatto obbligo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare avvisi pubblici in cui devono essere determinate 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. Sulla base di questi elementi può svilupparsi una selezione che resta finalizzata, tuttavia, a costituire un rapporto di collaborazione. Significativamente, infatti, le Linee guida precisano che di norma debba essere richiesta la compartecipazione da parte degli enti del terzo settore, definendo così esattamente quella convergenza di risorse che distingue la relazione di collaborazione da quella sinallagmatica.

Altrettanto interessanti sono le indicazioni che concernono le ipotesi di co-progettazione avviate su istanza degli enti del terzo settore. L'istanza in questo caso è caratterizzata dalla presentazione di un progetto, sul quale le pubbliche amministrazioni devono obbligatoriamente pronunciarsi, se non sono chiaramente inammissibili. In caso di accoglimento dell'istanza, le pubbliche amministrazioni sono tenute a pubblicare un avviso pubblico in cui è data la possibilità ad altri enti del terzo settore di presentare progetti alternativi che saranno oggetto di valutazione comparativa. Successivamente si apre la fase di co-progettazione in senso proprio e in questa circostanza le pubbliche amministrazioni possono scegliere se attivare il tavolo di co-progettazione con i soli enti del terzo settore utilmente valutati in sede di selezione o coinvolgere tutti gli enti che soddisfino i requisiti minimi per partecipare. Si tratta di due tecniche diverse che ampliano o restringono (e conseguentemente rallentano o accelerano) il confronto con gli apporti provenienti dagli enti del terzo settore.

---

<sup>61</sup> Per un esame accurato delle Linee guida si veda D. CALDIROLA, *Il terzo settore nello stato sociale in trasformazione*, cit., 209-216.

Due ulteriori rilievi meritano di essere considerati. Nelle Linee guida si afferma che la conclusione delle procedure di co-progettazione avviene con la stipula di convenzioni. Le Linee guida, fatta eccezione per un caso molto particolare che prevede la possibilità degli enti del terzo settore di raggiungere un accordo sulla realizzazione del progetto quando la procedura di co-progettazione è in via conclusiva, non riconduce tali atti all'art. 11, l. n. 241 del 1990. Si tratta di un'omissione che rischia inutilmente di riaprire ambiguità in proposito. Sembra, tuttavia, chiaro che tutta l'intelaiatura disciplinare in cui è inserita la co-progettazione, non lascia spazio ad altre soluzioni plausibili<sup>62</sup>. In ultimo, le Linee guida mostrano con chiarezza che la differenza tra co-progettazione e contrattazione pubblicistica non avviene a discapito delle esigenze di trasparenza. L'obbligo di ricorrere ad avvisi pubblici, alla predeterminazione dei criteri di partecipazione e valutazione, così come anche l'obbligo di motivazione sulle istanze di parte sono tutte condizioni che vanno nella direzione di garantire le imprescindibili esigenze di trasparenza applicate in attuazione dell'art. 12, l. n. 241 del 1990<sup>63</sup>. Il che consente di riaffermare che l'amministrazione condivisa non elude (e, d'altronde

---

<sup>62</sup> Per questa linea interpretativa sembra anche E. FREDIANI, *La co-progettazione dei servizi sociali*, cit., 213-218.

<sup>63</sup> Cfr. per questa valutazione E. FREDIANI, *La co-progettazione dei servizi sociali*, cit., 218-223; M. BOMBARDELLI, *Alcune considerazioni di sintesi sul rapporto tra pubblica amministrazione e terzo settore*, in S. PELLIZZARI, A. MAGLIARI (a cura di), *Pubblica amministrazione e terzo settore*, cit., 230; L. GILI, *Forme di coinvolgimento tra enti pubblici e organizzazioni del Terzo settore alla luce del nuovo codice del Terzo settore*, cit., 296 e ribadita in molte circostanze anche da Alessandro Lombardi e, da ultimo, in 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*, cit., 37 ss.; P. MICHIAIA, *Il terzo settore come munus*, in *Munus*, 2013, 578-582. Più in generale, invece, sull'art. 12 della legge sul procedimento amministrativo F. GIGLIONI, *L'obbligo di predeterminazione dei criteri per i provvedimenti attributivi di vantaggi economici*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2016, 669 ss.; A. CIOFFI, *La predeterminazione dei criteri della concessione di vantaggi economici*, in A. ROMANO (a cura di), *L'azione amministrativa*, Torino, 2016, 429 ss.; S. LARICCIA, *I provvedimenti attributivi di vantaggi economici*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011, 572 ss.; A. POLICE, *La predeterminazione delle decisioni amministrative. Gradualità e trasparenza nell'esercizio del potere discrezionale*, Napoli, 1998; A. POLICE, *Trasparenza e formazione graduale delle decisioni amministrative*, in *Dir. amm.*, 1996, 229 ss.

non potrebbe farlo) la trasparenza, ma la applica secondo criteri diversi da quelli utilizzati per i contratti pubblici, che si misurano anche con un altro valore, quello della concorrenza, che invece ha un rilievo minore nell'amministrazione condivisa<sup>64</sup>.

### 7. *Le autogestioni temperate*

Nel panorama delle forme in cui i cittadini si sono organizzati per dare risposte a problemi di interesse generale devono essere considerate anche quelle collettività che decidono di autogestire determinati beni per finalità alternative a quelle a cui rischiano di essere destinate. Il riferimento è a quelle vicende, presenti soprattutto negli ambiti urbani ma non solamente, in cui determinate aree o beni che hanno perso la loro originaria funzione e sono al centro di programmi di riutilizzo o privatizzazione per finalità di natura soprattutto economica. In diverse circostanze queste riutilizzazioni, che sono determinate dalle pubbliche amministrazioni senza garantire adeguate occasioni di partecipazione da parte della cittadinanza, incontrano resistenze sociali che si manifestano attraverso occupazioni abusive più o meno tollerate che rideterminano gli usi di questi beni per utilità sociale. Solitamente tali collettività rivendicano il riferimento ai beni comuni per legittimare la loro azione, sostenendo che la restituzione del bene ad utilità fruibile da tutti costituisce ragione di legittimazione<sup>65</sup>. Questo esito possono avere anche altre situazioni in cui l'azione delle collettività prescinde da processi di privatizzazione o investimenti privati di trasformazione urbana ed è animata solo dalla necessità di dare, ad esempio, ospitalità a persone emarginate od offrire servizi che sono carenti in determinate zone.

Senza entrare ora in una disamina specifica che riguarda la defini-

---

<sup>64</sup> Si vedano in merito anche le riflessioni di V. TONDI DELLA MURA, *La sussidiarietà fra corruzione e concorrenza: le urgenze di un principio sempre attuale*, in [www.dirittifondamentali.it](http://www.dirittifondamentali.it), n. 1, 2019, che sottolinea come il connubio di concorrenza e corruzione finiscano per ridurre gli spazi di azione della sussidiarietà, come veicolo di emancipazione di nuovi rapporti innovativi.

<sup>65</sup> Cfr. G. MICCIARELLI, *Introduzione all'uso civico e collettivo urbano. La gestione diretta dei beni comuni urbani a Napoli*, cit., 145; P. CHIRULLI, *Beni comuni tra diritti fondamentali, usi collettivi e doveri di solidarietà*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2012.

zione dei beni comuni, qui interessa solo capire se e in che modo questo fenomeno può riguardare l'amministrazione condivisa. Gli strumenti analizzati fin qui dimostrano che la qualifica dei beni comuni non è discriminante per l'amministrazione condivisa: esistono situazioni nelle quali l'amministrazione condivisa si sviluppa intorno ai beni comuni<sup>66</sup> e altre che invece prescindono da tale legame<sup>67</sup>. Il punto fondamentale per l'amministrazione condivisa è rintracciare una relazione in cui la pubblica amministrazione sia coinvolta: esperienze collettive sociali, che siano anche in grado di creare valore sociale, sono irrilevanti per il ragionamento che si sta facendo in questa occasione se prescindono dalla collaborazione con le amministrazioni pubbliche<sup>68</sup>. Questa premessa è indispensabile perché alcune di queste esperienze hanno una matrice dichiaratamente conflittuale di natura politica e sociale e la collaborazione non si realizza perché quello che si chiede è al massimo il riconoscimento della piena autonomia soggettiva. In queste condizioni, evidentemente, mancano i requisiti minimi per la collaborazione<sup>69</sup>.

Accanto a queste situazioni ve ne sono altre, però, in cui le forme di autogestione si sviluppano con ricerche più o meno stabili di collaborazione con le pubbliche amministrazioni<sup>70</sup>. Tra le esperienze di questo

---

<sup>66</sup> In questo senso risulta interessante la storia autobiografica di gestione di beni comuni in assonanza con l'amministrazione condivisa di G. FIDONE, *I beni comuni per tutti*, Pisa, 2021. Si veda anche S. PELLIZZARI, *New Commons e servizi sociali. Il modello dell'amministrazione condivisa tra autonomie territoriali, terzo settore e società civile organizzata*, in M. BOMBARDELLI (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi*, Napoli, 2016, 249 ss.

<sup>67</sup> Non c'è un nesso inestricabile tra beni comuni e amministrazione condivisa, anche se è vero che i beni comuni, richiamando l'uso responsabile delle risorse naturali, si prestano in modo particolare, soprattutto quando di essi si parla in termini di beni comuni locali a uso comunitario. Cfr. su questo punto C. MICCICHÉ, *Beni comuni: risorse per lo sviluppo sostenibile*, Napoli, 2018, 67.

<sup>68</sup> Questo è, infatti, il punto cruciale dei beni comuni nell'amministrazione condivisa. Si veda così P. CHIRULLI, *Sussidiarietà e collaborazione «amministrata» nei beni comuni urbani*, cit., 55 ss.

<sup>69</sup> La logica che accompagna queste esperienze è, infatti, di altro tipo, che potremmo definire di democrazia radicale o di autogoverno con cessione di poteri da parte dei pubblici poteri; cfr. per questa impostazione G. MICCIARELLI, *Introduzione all'uso civico e collettivo urbano. La gestione diretta dei beni comuni urbani a Napoli*, cit., 139 e poi 158-161.

<sup>70</sup> Ne accenna, per esempio, G. TORELLI, *Le deroghe alla concorrenza per attività*

tipo che hanno raggiunto un grado di sedimentazione più significativa ci sono quelle che si sono realizzate a Napoli, per effetto di alcune delibere comunali che hanno dichiarato alcuni beni della città oramai in disuso beni di uso civico e collettivo urbano. Tale qualificazione, che come si intuisce dalla denominazione intende estendere in ambito urbano regimi giuridici che tradizionalmente hanno riguardato le aree agricole e rurali<sup>71</sup>, permette di assecondare l'uso civico da parte di collettività sociali che si formano per la loro valorizzazione sociale e culturale. Pur essendo esperienze prive di accordi formali tra amministrazioni e organizzazioni sociali impegnate nell'uso civico dei beni, si registrano reciproci impegni. A fronte della dichiarazione di uso civico, infatti, cui si accompagna spesso anche il sostegno di parte dei costi sopportati dalle collettività sociali, il comune esige che le determinazioni relative ai programmi di uso siano assunte in assemblee aperte a tutta la cittadinanza e che tali occasioni siano periodiche e sia consentito anche il monitoraggio e la valutazione delle attività svolte. A completare il quadro disciplinare di tali beni vi è l'autodichiarazione di uso civico che la collettività di riferimento del bene assume come base dei propri impegni nei confronti di tutti e dell'amministrazione in particolare. Il mancato rispetto degli impegni legittima la revoca della delibera di qualifica di uso civico. In questo modo si svolge una collaborazione, in cui il comune sostiene la collettività civica nella convinzione che tale impegno possa produrre un'utilità generale, restando tuttavia coinvolta nella verifica del mantenimento degli obblighi e nella valutazione dei risultati.

Le condizioni che si sono realizzate a Napoli<sup>72</sup>, tuttavia, si sono ripe-

---

*di rilevanza sociale: l'affidamento degli immobili pubblici ai comitati*, in *Riv. giur. ed.*, 2020, 191 ss.

<sup>71</sup> Si vedano N. CAPONE, *Lo spazio e la norma*, Verona, 2020, 105-109; 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, 2020, 115-116; W. GIULIETTI, *Poteri dispositivi sui beni civici e principi di pubblicità*, in F.G. COCA, A.F. DI SCIASCIO (a cura di), *Le proprietà pubbliche. Tutela, valorizzazione e gestione*, Napoli, 2016, 55 ss.; V. CERULLI IRELLI, L. DE LUCIA, *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Pol. dir.*, 2014, 3 ss.

<sup>72</sup> L'esperienza concreta è stata analizzata da R.A. ALBANESE, *Usi civici e beni comuni urbani. Tra presente e passato, tra pubblico e privato*, cit., 115 ss.; 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.

tute a fatica in altri contesti e questa è la ragione per cui le esperienze di autogestione collaborativa hanno trovato crescenti spazi negli strumenti più classici dell'amministrazione condivisa. Un cenno se ne fa, ad esempio, nella legge regionale del Lazio, che prevede la possibilità attraverso i patti di collaborazione di dare legittimazione anche alle autogestioni (art. 2, co. 1, lett. *b*)), ma ancor di più ciò sta avvenendo nei regolamenti per la collaborazione tra amministrazione e cittadini di più recente approvazione. Nell'unico caso di attuazione diretta da parte dei Municipi di Roma Capitale della legge regionale del Lazio di cui si ha notizia, in effetti, il patto stipulato è stato proprio finalizzato a garantire l'autogestione di uno spazio da parte di un'associazione storicamente insediata nella zona interessata<sup>73</sup>. Per quanto riguarda i regolamenti comunali, questo sviluppo in direzione dell'ibridazione degli strumenti ha assunto equilibri diversi. Nel caso di Parma, ad esempio, le forme di autogestione sono considerate degli sviluppi possibili di collaborazioni iniziali avviate attraverso i patti di collaborazione ma limitatamente ai giardini comunali e agli orti urbani, con un significato più ridotto rispetto alle esperienze di autogestione citate dianzi. Il comune di Torino ha, invece, giustapposto le diverse forme di collaborazione, relegando i patti alle attività di manutenzione ordinaria di beni pubblici comunali e riservando invece alle autogestioni civiche le gestioni più complesse e significative dei beni e degli spazi urbani. Diversa e articolata è invece la soluzione adottata dal comune di Ferrara che, pur prevedendo come unico mezzo formale il patto di collaborazione, alterna strumenti formali a strategie di comunicazione e dialogo per favorire la collaborazione con comunità che si fanno carico di determinati beni e spazi urbani attraverso l'autogestione. Qui l'uso dei diversi strumenti è più promiscuo e più legato allo sviluppo

---

QUARTA (a cura di), cit., 11 ss.; N. MASELLA, *Politiche urbane e strumenti per la promozione degli usi civici: il caso di studio di Napoli*, in P. CHIRULLI, C. IAIONE (a cura di), *La co-città*, cit., 297 ss.; G. MICCIARELLI, *Introduzione all'uso civico e collettivo urbano. La gestione diretta dei beni comuni urbani a Napoli*, cit., 146-151.

<sup>73</sup> Si tratta del patto di collaborazione stipulato dal Municipio III del comune di Roma con l'associazione Meta per la gestione di un immobile impiegato come laboratorio di ordine sociale e civile fondato sull'autogestione, le cui regole essenziali sono contenute in un atto denominato «Carta del bene comune Laboratorio» che definisce i caratteri delle attività e degli impegni assunti dall'associazione, fondendo così elementi tipici del rapporto regolato dal patto con quelli di autogestione.

concreto delle pratiche di cittadinanza. Infine, un altro caso interessante è quello del comune di Padova, approvato di recente, che prevede lo sviluppo di autogestioni per quelle collaborazioni che, avviate attraverso un patto, maturano nel tempo le condizioni adeguate. In questa circostanza, dunque, le diverse forme di collaborazione non sono giustapposte, ma collegate in un *continuum*, pur nelle differenze strutturali che le due esperienze conservano.

In conclusione le autogestioni possono essere collocate dentro il modello dell'amministrazione condivisa solo a determinate condizioni, le cui difficoltà di realizzazione hanno indotto legislatori e amministrazioni locali a sperimentare ibridazioni con gli strumenti più classici dei patti di collaborazione. In questo modo, da un lato, le autogestioni acquisiscono condizioni di legittimazione più solide, dall'altra, l'amministrazione condivisa si arricchisce di ulteriori strumenti, accogliendo la varietà delle esperienze sociali che si determinano sul territorio. Questo processo è, tuttavia, appena agli inizi ed è possibile che produca ulteriori sviluppi.

### *8. I partenariati dell'amministrazione condivisa*

Nel novero degli strumenti da includere nell'amministrazione condivisa possono essere ricompresi anche i partenariati. L'utilizzo di questa espressione deve essere chiarito per evitare equivoci: i partenariati dell'amministrazione condivisa sono da tenere distinti da quelli previsti dalla disciplina dei contratti pubblici per le considerazioni che sono state già svolte in precedenza.

Questa presa di posizione riguarda anche i partenariati sociali disciplinati dagli articoli 189 e 190 del codice dei contratti pubblici, benché – a prima vista – potrebbero essere accostati a esperienze di amministrazione condivisa. Sia gli interventi di sussidiarietà orizzontale a cui esplicitamente si riferisce l'art. 189, sia il baratto amministrativo presentano una struttura disciplinare che ha qualche similitudine. L'equivoco nel quale si può incorrere, d'altronde, ha una ragione evidente: le due norme citate riproducono con qualche adattamento disposizioni che erano già presenti nell'ordinamento giuridico ma fuori dal codice dei contratti, sicché, effettivamente, potevano essere assimilate a soluzioni intese

a sostenere autonome iniziative dei cittadini per gli interessi generali. Tuttavia, nel momento in cui sono state inserite nel codice dei contratti pubblici, proprio nella parte riferita ai partenariati pubblico-privati, finiscono per assumere un diverso significato, dove le utilità economiche e il loro equilibrio di scambio costituiscono la causa essenziale del negozio giuridico<sup>74</sup>. Ai sensi del codice, i partenariati sono e restano dei contratti e, come tali, appaiono estranei all'amministrazione condivisa per tutto quanto osservato fin qui.

I patti di collaborazione o la co-progettazione possono tuttalpiù essere assimilati a forme originali di partenariato che possiamo definire civici, a cui, tuttavia, si devono applicare regole diverse, attinte prevalentemente dalla legge sul procedimento amministrativo. Pertanto, anche volendo estendere all'amministrazione condivisa casi di partenariato, devono essere tenuti distinti da quelli presi in considerazione nella disciplina dei contratti pubblici<sup>75</sup>.

Resta da verificare se all'amministrazione condivisa possano essere associati partenariati pubblico privati di tipo soggettivo, che si risolvono, cioè, con formazioni soggettive apposite. In questo senso è possibile enucleare formazioni soggettive a rete o unitarie che possono essere considerate coerenti con l'amministrazione condivisa.

---

<sup>74</sup> Cfr. L. GIANI, M. D'ORSOGNA, *Diritto alla città e rigenerazione urbana. Esperienze di resilienza*, in *Scritti in onore di Eugenio Picozza*, Napoli, 2019, III, 2029-2031; M. BOMBARDELLI, *La cura dei beni comuni: esperienze e prospettive*, cit., 561; G. FIDONE, *Proprietà pubblica e beni comuni*, cit., 363-365; S. VILLAMENA, «Baratto amministrativo»: prime osservazioni, in *Riv. giur. ed.*, 2016, 379 ss.; P. DURET, «Baratto amministrativo» o «simbiosi mutualistica»? *Divagazioni su recenti prospettive dell'amministrazioni locali*, in *Scritti in ricordo di Paolo Cavaleri*, Napoli, 2016, 305 ss. Per soluzioni di maggiore compatibilità tra baratto e patti di collaborazione sono R. DE NICTOLIS, *Il baratto amministrativo (o partenariato sociale)*, in C. IAIONE, P. CHIRULLI (a cura di), *La co-città*, cit., 61 ss.; A. MANZIONE, *Dal baratto amministrativo al partenariato sociale e oltre nel solco della atipicità*, in C. IAIONE, P. CHIRULLI (a cura di), *La co-città*, cit., 109 ss.

<sup>75</sup> Per un'altra interpretazione di partenariato civico che focalizza maggiormente l'attenzione sul confronto tra interessi, pubblici, privati e collettivi, interpretati questi ultimi da organizzazioni di diversa natura si veda C. IAIONE, *L'azione collettiva urbana tra partenariato pubblico-comunità e pubblico-comunità-privato*, in P. CHIRULLI, C. IAIONE (a cura di), *La co-città*, cit., 17 ss.

Una di queste è, ad esempio, la protezione civile. Tra i soggetti che compongono il servizio nazionale della protezione civile si trovano, infatti, non solamente soggetti riconducibili alle pubbliche amministrazioni ma anche organizzazioni civiche. Più esattamente tra le strutture operative nazionali del servizio di protezione civile sono comprese le organizzazioni di volontariato di protezione civile, la Croce rossa e il corpo nazionale del soccorso alpino e speleologico (art. 13, co. 1, cod. prot. civ.) con cui le autorità di protezione civile possono stipulare convenzioni specifiche per lo svolgimento di specifiche attività. Sebbene lo strumento di coinvolgimento sia quello convenzionale e, quindi, del tutto assimilabile agli accordi di cui si è parlato fin qui, la diversa classificazione che si opera in questo caso si deve al fatto che i soggetti privati menzionati sono considerati parte strutturale stessa del servizio nazionale di protezione civile: è la loro esistenza e presenza nella rete nazionale che favorisce la collaborazione. Si deve, pertanto, valutare diversamente questa ipotesi dalle altre perché qui la collaborazione matura in primo luogo dall'appartenenza a una speciale forma di amministrazione quale è quella a rete, che valorizza sia la distinzione tra soggetti sia la loro intrinseca condizione di interdipendenza.

Qualcosa di analogo è rinvenibile anche nel servizio civile nazionale. In questa circostanza la forma di partenariato è più complessa dal momento che la collaborazione avviene su più piani. Nel servizio civile, recentemente ridefinito universale (d. lgs. 40 del 2017), costituiscono parte essenziale gli enti accreditati e iscritti in un apposito albo, a cui è rimesso il compito di approvare progetti di intervento nei settori definiti all'art. 3, che rappresenteranno le occasioni nelle quali i giovani volontari partecipano attivamente. La collaborazione è rintracciabile sia nel coinvolgimento dei giovani che scelgono di impiegare una parte del loro tempo di vita per contribuire alla realizzazione di progetti presentati da enti privati (ma che possono essere anche pubblici, sebbene qui non rilevanti), sia nella disponibilità degli enti del servizio civile a promuovere attività che concretizzano la difesa della patria in modo alternativo al servizio militare. Gli enti di servizio civile, in altre parole, diventano il vettore attraverso cui i giovani volontari sono chiamati a realizzare progetti di interesse generale e, quindi, in un doppio senso sviluppano collaborazione: in modo diretto, nel momento in cui sono accreditati con l'iscrizione agli albi, e in modo indiretto quando coinvolgono i giovani volontari del

servizio civile. Anche in questa circostanza la collaborazione matura in sé, dal momento che essi fanno parte del servizio civile nazionale come organizzazione a rete.

L'inclusione del servizio civile nelle forme di partenariato dell'amministrazione condivisa appare estremamente interessante anche sotto il profilo teorico a conferma di quanto detto all'inizio di questo scritto. Trattandosi, infatti, di un modello organizzativo strutturato per favorire l'esercizio di un dovere, che la costituzione definisce perfino sacro in questo caso (art. 52 Cost.), risulta confermata l'impronta essenziale dell'amministrazione condivisa: sostenere l'apporto che i cittadini, singoli come volontari o associati come enti, mettono a disposizione per la Repubblica, in questo caso rappresentata direttamente dalla Presidenza del Consiglio. Vale la pena d'altronde accennare che proprio la valorizzazione di questo dovere sacro ha consentito l'evoluzione di questo servizio che da sistema inizialmente appena tollerato sotto forma di obiezione di coscienza è diventato nel tempo poi un diritto di scelta, peraltro esteso negli anni più recenti alle donne e agli stranieri.

La terza forma di partenariato dell'amministrazione condivisa è quella rappresentata dalle cooperative o imprese di comunità, partecipate dalle pubbliche amministrazioni<sup>76</sup>. Questa tipologia soggettiva, più assimilabile ai classici partenariati soggettivi, presenta, infatti, una struttura che si attaglia bene ai tratti specifici di collaborazione dell'amministrazione condivisa<sup>77</sup>. Infatti, tali soggetti prevedono la partecipazione attiva di alcuni soci privati che svolgono servizi di utilità sociale che riguardano un determinato territorio, svolgendo molto spesso attività che sono ricomprese nei servizi pubblici. La caratteristica fondamentale di tali organizzazioni è che le attività svolte sono tutte

---

<sup>76</sup> Cfr. ad esempio J. SFORZI, C. BORZAGA, *L'impresa di comunità e riconoscimento giuridico: è davvero necessaria una nuova legge*, in *Riv. impr. soc.*, n. 13, 2019, 22 ss.; F. MANGANARO, *Le amministrazioni pubbliche in forma privatistica: fondazioni, associazioni e organizzazioni civiche*, cit., 61 ss.

<sup>77</sup> Sulle ragioni giuridiche di questa connessione si sofferma molto G. ARENA, *Sussidiarietà orizzontale ed enti del terzo settore*, 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*, cit., 68-76. Per la categoria in termini anche più generali e ampi si veda C. IAIONE, *Città e beni comuni*, in G. ARENA, C. IAIONE (a cura di), *L'Italia dei beni comuni*, Roma, 2012, 141-148.

protese a beneficio di una specifica comunità che è la diretta destinataria dei servizi svolti. Si tratta di esperienze che si verificano molto spesso in piccoli comuni o in aree particolarmente svantaggiate, dove le carenze di risorse da parte delle pubbliche amministrazioni appaiono accentuate. In questa circostanza le attività svolte da queste cooperative o fondazioni possono avere anche una chiara potenzialità economica, ma la circostanza è notevolmente attenuata, da un lato, dal carattere prevalentemente gratuito delle prestazioni che sono svolte a beneficio della comunità, ricalcando quindi maggiormente forme di economia civica, dall'altra, dalla partecipazione garantita alle comunità nelle scelte adottate da questi soggetti. Tali elementi rendono questi soggetti assolutamente atipici, diversi tanto dalle imprese tradizionali quanto dalle imprese sociali, e giustificano la collaborazione diretta con le amministrazioni e, in particolar modo con più frequenza, con i comuni<sup>78</sup>. È possibile considerare questi soggetti come incubatori di forme di collaborazione che trovano espressione nella configurazione soggettiva prima ancora che negli strumenti di regolazione dei rapporti tra amministrazione e cittadini.

Qualcosa di analogo è possibile scorgere anche nelle comunità energetiche che si stanno gradualmente realizzando nel nostro paese e, in particolar modo, quelle che vedono coinvolte le autorità locali partecipando alla creazione di soggettività specifiche che vedono coinvolte imprese, enti del terzo settore e cittadini. Anche in questo caso le forme di collaborazione possono prevedere l'adozione di diverse misure di sostegno, finalizzate a contrastare le povertà energetiche attraverso forme di mutualità o a promuovere l'uso di fonti sostenibili per il territorio interessato al fine di garantirne un uso efficiente e razionale<sup>79</sup>. Pur nella diversità

---

<sup>78</sup> Cfr. L. CAIANIELLO, *Cooperative di comunità e imprese di comunità: modelli di innovazione sociale*, in [www.labsus.org](http://www.labsus.org), 2021; E. FIDELBO, *Fondazioni di partecipazione e la sussidiarietà orizzontale*, in [www.labsus.org](http://www.labsus.org), 2021; L. CAIANIELLO, *Le fondazioni di partecipazione al vaglio dei giudici contabili*, in [www.labsus.org](http://www.labsus.org), 2020.

<sup>79</sup> Cfr. sul tema R. MICCÙ, M. BERNARDI, *Premesse ad uno studio sulle Energy communities: tra governance dell'efficienza energetica e sussidiarietà orizzontale*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2022, 631-646; S. LAZZARI, *Le comunità di energia rinnovabile*, in C. PERONE, B. MASIANI, F. TOSI (a cura di), *Una geografia delle politiche urbane tra possesso e governo. Sfide e opportunità nella transizione*, Bologna, 2021, 379 ss.; E. CUSA, *Sviluppo sostenibile, cittadinanza attiva e comunità energetiche*, in *Orizzonti del diritto commer-*

delle forme, le comunità energetiche riproducono schemi simili a quello delle imprese o fondazioni di comunità.

### *9. Prossimo futuro dell'amministrazione condivisa*

Grazie a questi strumenti può essere concluso che l'amministrazione condivisa è anche una realtà concreta riconoscibile che non deve essere confusa con altri istituti<sup>80</sup>. C'è da chiedersi, tuttavia, se l'amministrazione condivisa faccia parte degli interventi molto consistenti previsti dal Piano nazionale di recupero e resilienza nei prossimi anni.

Si può osservare che l'investimento prodotto dal PNRR riguarda principalmente le risorse tradizionali delle pubbliche amministrazioni e, soprattutto, il potenziamento e il rinnovamento del personale, anche se prevalentemente a tempo determinato, l'accrescimento e l'adeguamento delle competenze, la disponibilità delle risorse finanziarie per le politiche pubbliche che raggiunge livelli non comparabili con quelli degli ultimi decenni e, infine, un imponente piano di costruzione di reti e nuove infrastrutture pubbliche che dovrebbe accrescere il patrimonio pubblico strategico delle amministrazioni con particolare riferimento ai bisogni digitali, alle infrastrutture sociali e alla transizione energetica. Il principale fine di queste scelte è quello di ammodernare e potenziare le pubbliche amministrazioni, una sfida tanto difficile quanto cruciale per ottenere i cambiamenti necessari. Chi interpreta l'amministrazione condivisa come un mero rimedio alla capacità dell'amministrazione tradizionale di saper soddisfare gli interessi generali, potrebbe essere indotto a credere che queste soluzioni ne prevedano l'esclusione. In realtà, per quanto detto fin qui, si deve ritenere che il potenziamento dell'amministrazione pubblica non è di per sé limitativo: l'amministrazione condivisa non richiede l'arretramento della pubblica amministrazione, ma un aggiornamento del suo modo di agire e, in questo senso, un'amministrazione rafforzata può

---

*ciale*, 2020, 71 ss.; C. BEVILACQUA, *Le comunità energetiche tra governance e sviluppo locale*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 2020; M. BOLOGNESI, A. MAGNAGHI, *Verso le comunità energetiche*, in *Sc. territorio*, 2020, *special issue*, 142 ss.

<sup>80</sup> È stato calcolato che comunque l'amministrazione condivisa coinvolga circa ottocentomila cittadini in Italia: cfr. G. ARENA, *I custodi della bellezza*, cit., 12-13.

produrre effetti benefici anche per il modello di governo fondato sulla collaborazione.

Un argomento critico che può essere speso circa l'inclusione dell'amministrazione condivisa in questo processo di annunciate grandi trasformazioni è la formazione e l'attuazione, sia pure ancora allo stato iniziale, del PNRR. La sua adozione è stata l'esito di un processo molto lungo e controverso, nel quale ha giocato un ruolo anche la crisi di governo che si è frapposta nel mezzo, il che ha determinato il coinvolgimento quasi esclusivo della componente politica e degli apparati amministrativi principali con uno scarso livello di partecipazione della società civile e delle sue rappresentanze. Le prime attuazioni del Piano indicano chiaramente la collocazione delle risorse e le opere da realizzare, che appaiono senza dubbio necessarie, ma restano significativi interrogativi sulle modalità di impiego e di attuazione di quanto deciso. La Cabina di regia è composta da dirigenti, funzionari e tecnici; le rappresentanze degli interessi sono esclusi. Si è ovviato in parte a questa esclusione attraverso la costituzione del Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, costituito con il Dpcm 14 ottobre 2021, che ha potere consultivo nei confronti della Cabina di regia, ma il raccordo appare ancora debole in questo senso.

Nelle sei missioni del PNRR non mancano potenziali connessioni con i temi che sollecitano maggiormente l'amministrazione condivisa, come l'istruzione, l'inclusione, la salute e il territorio, ma appaiono di gran lunga prevalenti le attenzioni rivolte al rafforzamento della dotazione di beni e risorse. Il Piano è prevalentemente preoccupato di dare prova quantitativa degli investimenti: l'*hardware* conta più del *software*. Il contrasto alla frantumazione delle competenze e all'articolazione dei procedimenti si risolve principalmente nell'accentramento dei processi decisionali o, comunque, nella definizione di sedi concertative chiuse alle sole burocrazie. Soprintendenze uniche, organismi *ad hoc* dedicati solo ai progetti di applicazione dei PNRR, rafforzamento delle conferenze che escludono la partecipazione di interessi privati sono esempi piuttosto eclatanti di questo.

Un caso particolarmente emblematico di questo processo è uno dei temi più importanti del PNRR, quello della transizione energetica. Nel suo nome sono ricomprese molte delle previsioni normative e delle azioni collegate al PNRR necessarie a raggiungere significativi obiettivi am-

bientali, ma si tratta di scelte che hanno un impatto rilevante sui territori e sulle comunità. In qualche modo si prospetta in termini più acuti di quanto fin qui conosciuto una contrapposizione tra politiche per l'ambiente e tutela del paesaggio, che può ripercuotersi negativamente sull'amministrazione condivisa<sup>81</sup>. Quest'ultima, essendo come si è detto fondata sulla cura condivisa del territorio, delle radici culturali dei luoghi, delle identità comunitarie, di un'idea di sviluppo locale più attento alle esigenze degli abitanti<sup>82</sup>, potrebbe essere messa fuori causa da tale processo perché valorizza interessi che sembrerebbero soccombenti nella contrapposizione citata.

Eppure, nonostante vi siano elementi che lasciano presagire una sottovalutazione dell'amministrazione condivisa, l'amministrare attraverso la collaborazione risulterà un fattore essenziale per la buona attuazione del PNRR. La capacità che essa ha di valorizzare i legami civili e sociali della cittadinanza continuerà a restare una risorsa fondamentale per contrastare in modo democratico gli effetti collaterali di queste trasformazioni che inevitabilmente produrranno nuove disuguaglianze, nuove esclusioni e povertà, rispetto alle quali sarà comunque necessario organizzare risposte che molto probabilmente richiederanno innovazione sociale per i nuovi bisogni<sup>83</sup>.

---

<sup>81</sup> Cfr. P.L. PORTALURI, *L'«incanto che non so dire»: unicità e unicismi procedimentali nel governo del territorio*, in *Federalismi*, n. 29/2021, 16 ss., che espone in modo molto chiaro la tensione che l'accentramento di funzioni e procedure in nome del governo della spesa produce sulla gestione dei territori in sede periferica.

<sup>82</sup> Ne parla in questi termini E. FIDELBO, *Strumenti giuridici di valorizzazione tra patrimonio culturale e territorio: il caso dei patti di collaborazione tra amministrazioni locali e cittadini*, cit.

<sup>83</sup> L'amministrazione condivisa, intesa quale amministrazione che si prende cura dei beni comuni, è già stata indicata come un mezzo importante per l'uscita dalla crisi, quando si è trattato di quella finanziaria avuta inizio nel 2007: cfr. M. BOMBARDELLI, *La cura dei beni comuni come via di uscita dalla crisi*, in ID. (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi*, cit., 33 ss. È interessante in questo senso la lettura offerta da cfr. A. VALASTRO, *La democrazia partecipativa alla prova dei territori: il ruolo delle amministrazioni locali nell'epoca delle fragilità*, cit., 5-7, che collega le esperienze di amministrazione condivisa al contrasto delle fragilità, in cui sono comprese non solo quelle sociali ma anche quelle istituzionali di contesto. Per un'applicazione particolarmente innovativa su un tema delicato quale quello dell'abitare si vedano L. LANZONI, *Patti di sussidiarietà e Social Housing: alcuni spunti di riflessione a partire da un'esperienza locale*, in P. DURET (a cura di), *Nuove sinergie per il social housing*, Napoli, 2020,

C'è poi un'altra considerazione da svolgere. Il PNRR sembra teso, come si è già detto, soprattutto a produrre, costruire nuove infrastrutture materiali e immateriali e, nel fare questo, manifesta una tipica debolezza dell'amministrazione tradizionale: si occupa quasi esclusivamente di costruirle e di creare le condizioni migliori per farlo, disinteressandosi del *dopo*<sup>84</sup>. Le infrastrutture, infatti, richiedono gestione, prevenzione del loro deperimento e consumo, salvaguardia della loro capacità di soddisfare gli interessi generali anche quando questi cambiano; in altre parole, tali dotazioni richiedono cura ed è proprio questa necessità quella che meglio sollecita l'intervento dell'amministrazione condivisa<sup>85</sup>. Per questa ragione si ritiene che l'amministrazione condivisa resti una risorsa indispensabile anche per il PNRR, ma quello che occorre decidere è se si vuole che questa operi solo quando diventino evidenti i limiti dell'amministrazione tradizionale o se invece sia altrettanto urgente porsi da subito questo obiettivo per assicurare una più matura gestione di questa fase di trasformazione.

L'idea di promuovere un Piano di recupero civico, non a caso lanciata da Gregorio Arena<sup>86</sup>, avrebbe proprio lo scopo di colmare questa grave

---

117 ss.; D. CIAFFI, *Come far crescere le comunità di cura dei beni comuni in quartieri di edilizia residenziale pubblica?*, in P. DURET (a cura di), *Nuove sinergie per il social housing*, cit., 129 ss.

<sup>84</sup> Cfr. G. PIPERATA, *Rigenerare i beni e gli spazi della città: attori, regole e azioni*, in E. FONTANARI, G. PIPERATA (a cura di), *Agenda RE-CYCLE*, cit., 34-35, il quale osserva che il diritto si preoccupa molto di fissare e qualificare beni (il valore culturale, paesaggistico, l'utilità generale), ma poi sembra disinteressarsi delle vicende che seguono la qualificazione (la perdita d'uso, i mutamenti strutturali, l'inefficacia delle azioni), lasciando uno spazio enorme ad altre pratiche che continuano però ad avere enormi potenzialità giuridiche. Similmente F. DI LASCIO, *Spazi urbani e processi di rigenerazione condivisa*, cit., 86-88.

<sup>85</sup> Cfr. G. ARENA, *La sussidiarietà come libertà solidale e responsabile*, in D. CIAFFI, F.M. GIORDANO (a cura di), *Storia, percorsi e politiche della sussidiarietà*, cit., 85 ss.; G. ARENA, *I custodi della bellezza*, cit., spec. 33-44, in cui specifica come l'amministrazione condivisa può essere considerata uno strumento della società della cura, in cui la cura degli spazi è la manifestazione più evidente ma non l'unica. Sul tema si rinvia anche al saggio di Alessandra Pioggia contenuto nel presente volume. In termini di cura dei beni comuni si veda anche M. BOMBARDELLI, *La cura dei beni comuni: esperienze e prospettive*, cit., 559 ss.

<sup>86</sup> Ne aveva fatto cenno già in G. ARENA, *I custodi della bellezza*, cit., 44-50.

lacuna del PNRR e sancire definitivamente la consacrazione che esiste anche *un altro modo di amministrare*<sup>87</sup>.

---

<sup>87</sup> L'espressione che riprende per metafora un celebre libro di Paolo Grossi è stata utilizzata da L. DE LUCIA, *L'autogoverno dei beni comuni: l'uso civico*, in R.A. ALBANESE, E. MICELAZZO, A. QUARTA (a cura di), *Gestire i beni comuni urbani. Modelli e prospettive*, cit., 158-159, ma con una prospettiva più limitata da quella assunta qui e circoscritta ai soli beni comuni urbani. Un'espressione molto simile e più aderente è invece quella che ha utilizzato Arena in G. ARENA, *Un nuovo modo di amministrare*, in *Riv. it. com. pub.*, 2004, 1, 23 ss.

# L'ORGANIZZAZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA

*Marco Bombardelli*

SOMMARIO: 1. *L'origine e il fondamento del modello.* 2. *La collocazione ordinamentale e teorica del modello.* 3. *Le componenti dell'organizzazione dell'amministrazione condivisa.* 3.1. *L'articolazione organizzativa dell'amministrazione.* 3.1.1. *Le misure per la trasparenza e la comunicazione.* 3.1.2. *L'ufficio per l'amministrazione condivisa.* 3.1.3. *Le strutture per la misurazione e la valutazione delle esperienze.* 3.2. *L'organizzazione dei cittadini attivi.* 3.2.1. *La "condivisione" da parte dei cittadini.* 3.2.2. *La "condivisione" da parte delle formazioni sociali.* 4. *L'impatto del modello sul modo di intendere l'organizzazione amministrativa.*

## *1. L'origine e il fondamento del modello*

La proposta del modello dell'amministrazione condivisa parte dalla constatazione della presenza di un insieme di pratiche sociali, che vedono singoli cittadini, gruppi, associazioni attivarsi spontaneamente e di propria iniziativa per finalità civiche, solidaristiche o comunque di utilità sociale, contribuendo in prima persona alla soluzione di problemi del vivere comune<sup>1</sup>. Queste pratiche fanno leva sul dinamismo della società italiana e sulla disponibilità dei cittadini ad attivare le proprie energie per contribuire alla cura di interessi che promanano dalla comunità di riferimento e riguardano gli individui non da soli, ma in quanto inseriti in una trama di relazioni con gli altri. Si tratta di pratiche mosse da un atteggiamento altruistico, caratterizzate dalla spontaneità e dall'autonomia di soggetti che partecipano liberamente e volontariamente a iniziative comuni, a cui contribuiscono con un approccio solidale e in modo originale. Questo atteggiamento può esprimersi in forme associative organizzate al fine di fornire assistenza, solidarietà, istruzione a chi rimane

---

<sup>1</sup> G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1997, 117-118, 29 ss.

escluso, «dando vita a una fitta rete di libera e autonoma mutualità, che ha inciso sullo sviluppo sociale culturale ed economico del Paese»<sup>2</sup>. Ma può manifestarsi anche in forme meno strutturate, in alcuni casi semplicemente con l'attivazione di singoli individui motivati a prendersi cura dei beni comuni in quanto «persone responsabili e solidali per le quali prendersi cura dei beni di tutti è un'espressione orgogliosa di cittadinanza e di esercizio della propria sovranità in forme nuove»<sup>3</sup>.

Ci si trova così di fronte a comportamenti ripetuti nel tempo, basati su relazioni di solidarietà e diretti verso obiettivi comuni, che assumono rilievo come attività di interesse generale, ovvero volte alla cura di interessi che hanno origine nella comunità e si riferiscono anche a soggetti diversi da quelli che le pongono in essere, i quali dunque agiscono sia nell'interesse proprio che in quello di altri. Da questo punto di vista gli interessi curati assumono un carattere sovraindividuale che li accomuna agli interessi pubblici, dai quali però restano distinti per il fatto che come tali non sono assunti doverosamente in carico dall'amministrazione pubblica e la loro cura resta affidata all'autonoma iniziativa dei privati<sup>4</sup>, anche se molto spesso finiscono di fatto per convergere con interessi che l'amministrazione ha il dovere di curare<sup>5</sup>.

Ciò fa sì che grazie all'attivazione delle proprie capacità i cittadini

---

<sup>2</sup> Così Corte cost., 26 giugno 2020, n. 131, su cui si veda, fra gli altri, il commento di G. ARENA, *L'amministrazione condivisa ed i suoi sviluppi nei rapporti con cittadini e ed enti del Terzo settore*, in *Giur. cost.*, n. 3, 2020, 1449 ss.

<sup>3</sup> In tal senso 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, 2016, 285.

<sup>4</sup> Per una approfondita analisi della nozione di interesse generale e dei tratti che la differenziano da quella di interesse pubblico si veda D. DONATI, *Il paradigma sussidiario*, Bologna, 2013, 219 ss. Va tenuto presente, peraltro, che l'interesse generale non è da considerare come un interesse dato, identico per tutti, ma l'equilibrio instabile e dinamico degli interessi individuali e talora contrastanti che esistono nella comunità, a cui si può guardare come interesse sovraindividuale a seguito della composizione degli stessi, ma di cui «esistono altrettanti aspetti multipli ed equivalenti (...) quante sono le possibilità di equilibrare gli interessi contrari» e di cui dunque non è corretto attribuire in modo stabile la rappresentanza «a una forma particolare di fusione parziale o a un tipo particolare di gruppo»: cfr. in tal senso G. GURVITCH, *Sociologia del diritto*, Milano, 2014 [1957], 256.

<sup>5</sup> La possibile corrispondenza di contenuto tra attività di interesse pubblico e attività di interesse generale appare evidente ad esempio nell'elenco delle attività di interesse generale di cui all'art. 5 del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del terzo settore), che

possano nei fatti diventare alleati dell'amministrazione nella soluzione di problemi sia individuali sia collettivi, comunque legati ad una dimensione di comunità. Questo genera il presupposto per una condivisione di intenti tra amministrazione e cittadini, basata su aspettative reciproche tra "governanti" e "governati" in ordine ai comportamenti da tenere per affrontare i problemi del vivere comune.

Tradizionalmente l'amministrazione pubblica rimane però estranea a queste pratiche o addirittura, nella misura in cui tali comportamenti incidono su attività o su beni pubblici secondo modalità non espressamente previste dalla legge, si rivela ostile e pone ostacoli al loro svolgimento<sup>6</sup>. Si sconta il fatto che le strutture dell'amministrazione sono ancora modellate in base a una concezione che vede il soggetto pubblico come titolare esclusivo degli interessi della collettività e ritiene che la cura di questi ultimi debba avvenire attraverso l'esercizio della sua autorità, restringendo di conseguenza la considerazione dell'organizzazione alla disciplina dell'articolazione dei suoi apparati, con riguardo limitato all'attribuzione di poteri e alla distribuzione di competenze. Una concezione in cui ancora «tutto il concetto di pubblico (...) si appunta e concentra nello Stato» e in modo corrispondente «è pubblico tutto ciò, che direttamente o indirettamente è di Stato»<sup>7</sup>, al più mitigata dalla constatazione della "frammentazione" della figura originariamente occupata in via esclusiva dallo Stato in una pluralità di amministrazioni disaggregate<sup>8</sup>. Rispetto ad essa il cittadino rimane, se non suddito, quantomeno solo spettatore e la sua partecipazione non viene vista come una collaborazione ma, a meno di non connotarsi in senso garantistico, come un'intrusione, o peggio come un modo per curare in modo indebito i propri interessi individuali<sup>9</sup>.

---

in parte significativa coincidono con attività affidate all'amministrazione come servizi sanitari, sociali e culturali o comunque come attività amministrative di prestazione.

<sup>6</sup> In tal senso, con chiarezza, già G. ARENA, *Introduzione*, cit., 33.

<sup>7</sup> Secondo la nota impostazione proposta da O. RANELLETTI, *Il concetto di "pubblico" nel diritto*, in *Riv. it. sc. giur.*, 1905, 351, che ha poi significativamente influenzato gli sviluppi del diritto amministrativo italiano.

<sup>8</sup> Secondo un disegno messo chiaramente in luce già da M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, 1986, 78 ss.

<sup>9</sup> In base a uno schema di rapporto tra pubblica amministrazione e cittadino modellato in modo strettamente "bipolare", su cui si vedano S. CASSESE, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2001, 601 ss.; G. ARENA, *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare all'Italia*, Bari, 2006, 3 ss.

La proposta dell'amministrazione condivisa si propone proprio di cambiare questo atteggiamento e di rendere l'amministrazione consapevole delle potenzialità che le attività con cui i cittadini curano l'interesse generale possono avere anche per il perseguimento dei suoi fini istituzionali, quando le stesse intersecano l'erogazione di servizi pubblici o prevedono l'utilizzo di beni di natura pubblica. Si mira quindi a costruire un nuovo modello di amministrazione «... fondato sulla collaborazione fra amministrazione e cittadini, che potrebbe consentire una soluzione dei problemi di interesse generale migliore dei modelli attualmente operanti, basati sulla separazione più o meno netta fra amministrazione e amministrati»<sup>10</sup>. È un modello basato su un diverso "rapporto amministrativo", il cui tratto caratterizzante è la presenza dei cittadini non nel ruolo passivo di amministrati, ma in quello attivo di co-amministratori, cioè di «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»<sup>11</sup>. La sfida è quella di evidenziare la rilevanza giuridica di pratiche sociali che attraverso l'esercizio della libertà e dell'autonomia dei cittadini danno un contributo alla cura di interessi generali, dimostrando non solo che questi interventi possono svolgersi e possono avere il sostegno dell'amministrazione, ma che possono essere integrati tra i moduli propri dell'attività amministrativa<sup>12</sup>. Nell'amministrazione condivisa viene così affermata la dimensione giuridica di un diverso modo di amministrare, che può affiancarsi a quelli tradizionali trovando la propria legittimazione nel principio di solidarietà che la nostra Costituzione pone alla base della convivenza sociale assieme ai diritti inviolabili dell'uomo<sup>13</sup> e nella valorizzazione della libertà at-

---

<sup>10</sup> G. ARENA, *Introduzione*, cit., 29.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> Andando così a individuare un nuovo modello di amministrazione a cui corrisponde un diverso modo di amministrare, come viene messo bene in luce dai contributi di Vincenzo Cerulli Irelli e di Fabio Giglioni, in questo volume.

<sup>13</sup> Come infatti espressamente affermato in Corte cost., 17 dicembre 2013, n. 309, va riconosciuto il valore delle prestazioni che, come quelle di volontariato, «... rappresentano 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, e la partecipazione a tali forme di solidarietà deve essere ricompresa tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, riconosciuti, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente».

tiva del cittadino, al posto dell'autorità dell'amministrazione, quale energia giuridica determinante per la cura degli interessi della collettività<sup>14</sup>.

Per comprendere il modello dell'amministrazione condivisa occorre concentrarsi proprio sul cambiamento di punto di vista che essa richiede, da porre nel riconoscimento del valore della libertà attiva dell'individuo. Questa, definita come "libertà dei post-moderni", è propria di un "nuovo cittadino" che non si limita a partecipare alla formazione e all'esercizio del potere sovrano nell'esercizio di una libertà collettiva, come "numero" di una collettività, né a rivendicare la tutela nei confronti dell'esercizio di tale potere e la definizione di una sfera sottratta all'ingerenza dell'autorità pubblica, in cui poter perseguire "egoisticamente" i propri interessi<sup>15</sup>. Ben più ampiamente, essa consente al suo titolare di esprimersi attivamente con una partecipazione personale in tutte quelle occasioni del vivere comune che direttamente e individualmente possono interessarlo e coinvolgerlo, senza però ignorare la presenza dell'altro<sup>16</sup> e tenendo conto del principio di solidarietà<sup>17</sup>. Questa libertà rimane strettamente collegata

---

<sup>14</sup> Sul valore fondante della libertà attiva del cittadino nel nostro ordinamento costituzionale si veda F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, 1994, 22 ss., 75 ss., 124 ss.

<sup>15</sup> Sulla distinzione di queste due libertà, individuate rispettivamente come "libertà degli antichi" e "libertà dei moderni", rispetto alla libertà attiva del cittadino si veda F. BENVENUTI, *op. ult. cit.*, 13 ss., 62 ss. e 75 ss.

<sup>16</sup> È da notare, al riguardo, che in base al principio personalista del nostro ordinamento costituzionale la consapevolezza della dimensione dell'altro è fondamentale anche a prescindere dall'attribuzione agli individui di un atteggiamento altruistico: anche se l'individuo mira a realizzare se stesso, infatti, la sua collocazione in un contesto popolato da una pluralità di individui liberi, a loro volta impegnati nella propria realizzazione, non gli consente di proporsi come svincolato da un sistema necessario di interazioni, con tutto ciò che questo comporta in termini di doverosità. Anche quando l'individuo mira soltanto alla propria autorealizzazione, quindi, si trova sempre a dover pensare se stesso, oltre che nella propria singolarità, anche nelle modalità con cui si pone in relazione con gli altri, condizionandoli e venendone condizionato. Se poi l'individuo si propone di operare anche per la cura dell'interesse generale, inevitabilmente la consapevolezza della presenza dell'altro diventa ancora più rilevante.

<sup>17</sup> Questa dimensione della cittadinanza è stata particolarmente evidenziata in diversi studi di poco precedenti all'elaborazione del modello dell'amministrazione condivisa e può essere considerata uno dei suoi presupposti. Si vedano in tal senso V. OTTAVIANO, *Appunti in tema di amministrazione e cittadino nello Stato democratico*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, II, Milano, 1988, 367 ss.; G. ARENA, *Valori costituzionali e*

alla dimensione individuale della persona, ma il suo esercizio va oltre i confini del tornaconto personale e si manifesta come “libertà riflessiva” in cui ogni individuo assume un atteggiamento responsabile verso gli altri perché si fida di loro e conta sul fatto che anch’essi adotteranno lo stesso atteggiamento, attribuendo al diritto, inteso non come dato formale, ma come impresa collettiva e cooperativa, il compito di garantire che questa reciprocità sia effettiva<sup>18</sup>.

Una libertà, dunque, fatta di partecipazione e solidarietà, che apre il confine della persona e le consente di conquistare, oltre al valore dell’esistenza individuale, anche la coscienza di un essere con gli altri e per gli altri, realizzando sé stessa anche attraverso la sua realizzazione nel molteplice, con la costruzione insieme agli altri «... di quella rete di relazioni che costituisce la base e il principio di una società aperta»<sup>19</sup>. Questo porta a individuare un nuovo modo di intendere l’autonomia del privato, non

---

*ruolo dell’amministrazione*, in *Studi in onore di V. Ottaviano*, I, Napoli, 1993, 3 ss.; U. ALLEGRETTI, *Valori costituzionali e pubblica amministrazione: un nuovo inizio?*, in *Valori costituzionali e pubblica amministrazione*, Firenze, 1994, 15 ss., F. BENVENUTI, *op. ult. cit.*, 62 ss.; G. BERTI, *La responsabilità pubblica*, Padova, 1994, 118 ss.

<sup>18</sup> Il collegamento tra, da un lato, il valore della libertà della persona e della capacità che essa attribuisce agli individui di agire in modo indipendente, facendo le proprie scelte (*capacity for agency*), e, dall’altro, la consapevolezza della reciprocità che i comportamenti individuali generano nelle interazioni sociali, con la responsabilità verso gli altri che da questa deriva, viene così a trovarsi alla base del funzionamento del modello dell’amministrazione condivisa. Mi sembra quindi che a questo modello si adatti pienamente la concezione del diritto come impresa collettiva e cooperativa sorretta non dall’esercizio dell’autorità ma dalla ragionevolezza e dalla reciprocità con cui le persone definiscono ed accettano le regole delle proprie interazioni, esercitando in esse la propria libertà, secondo quanto prospettato da L.L. FULLER, *Human Interaction and the Law*, in K. WINSTON (ed.), *The Principles of Social Order. Selected Essays of Lon L. Fuller*, Oxford-Portland Oregon, 2001 [1981], 231 ss. La concezione della libertà proposta da questo A. viene definita come “libertà riflessiva” nell’approfondita analisi del pensiero di Fuller condotta da A. PORCIELLO, *Principi dell’ordine sociale e libertà individuale. Saggio sulla Jurisprudence di Lon L. Fuller*, Pisa, 2016, 174.

<sup>19</sup> In tal senso F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino*, cit., 128. Sullo svolgimento di una azione positiva e responsabile da parte dell’individuo nei confronti degli altri come libera e spontanea espressione di una profonda socialità che caratterizza intrinsecamente la persona e dunque come modalità attraverso cui l’individuo arriva a una più piena e autentica realizzazione di sé si vedano anche Corte cost., 28 febbraio 1992, n. 75 e Corte cost., 16 luglio 2004, n. 228.

più limitata alla dimensione dell'“autonomia privata” che si esplica nel campo dei rapporti tra privati o a quello dei rapporti di tipo privatistico con l'amministrazione, comunque centrati su un scambio sinallagmatico, ma intesa anche come “autonomia civica”<sup>20</sup>, attraverso cui il cittadino può esprimersi attivamente e individualmente nel perseguimento dell'interesse generale e che si esplica nel campo del rapporto, paritario, con il sistema pubblico<sup>21</sup>. A coinvolgere il cittadino in attività che gli consentono anche di intervenire in modo attivo nell'esercizio di funzioni pubbliche è così direttamente il riconoscimento nei suoi confronti di una libertà concepita in senso relazionale, e dunque valorizzata nel senso della sua ricaduta nell'interesse della collettività<sup>22</sup>, e non l'attribuzione normativa nei suoi confronti di un potere assimilabile a quello dell'amministrazione pubblica a cui è affidata doverosamente la titolarità della funzione<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> Sulla presenza in capo al privato, accanto e oltre l'autonomia privata, di una autonomia civile che gli consente di interagire in un rapporto paritario con il sistema pubblico v. ancora F. BENVENUTI, *op. ult. cit.*, 80. Nel testo questo tipo di autonomia è indicato con l'aggettivo “civica”, tenendo conto anche del riferimento che ad essa viene fatto nel diritto positivo (v. l. reg. Lazio, 26 giugno 2019, n. 10, art. 6, co. 1, lett. b).

<sup>21</sup> In questo senso i doveri e gli obblighi che il singolo ha verso la comunità a cui appartiene non si vengono più a collocare nell'ottica tradizionale della sua soggezione all'interesse di un “sovrano” estraneo e sovraordinato, ma si presentano come un aspetto del modo di manifestarsi della libertà del singolo nella sua proiezione relazionale, a cui si accompagnano sempre anche i profili attivi connessi alla sua possibilità di contribuire alla definizione della sfera pubblica attraverso le proprie capacità. È da tener presente, a questo riguardo, quanto affermato da G. BERTI, *La responsabilità pubblica*, cit., 360 s., secondo il quale interessa «... la stretta integrazione degli elementi che compongono la libertà personale. In quanto ricondotta all'individuo, essa si espande nel privato, e anche nel pubblico ma solo per averne garanzie formali. In quanto ricondotta invece alla socialità, essa esprime la responsabilità implicita nella coscienza della solidarietà umana, nella consapevolezza che la libertà non è vitale neppure per l'individuo, se non lo conduce a rendere parimenti attiva e potente la libertà altrui. La libertà del singolo si garantisce e si rafforza proprio nelle libertà altrui, nel pensarsi e volersi tutti ugualmente liberi: è su questo fondamentale atteggiamento dello spirito che si coltiva la responsabilità, che è alla base di ciò che io ho chiamato il dover amministrare. E pertanto l'amministrazione, prima di essere visibile in apparati e procedimenti, è da apprezzarsi come dimensione necessaria dell'essere in società e, di conseguenza, della società stessa».

<sup>22</sup> Si veda in tal senso ancora F. BENVENUTI, *op. ult. cit.*, 23 e 64.

<sup>23</sup> Come invece per riconoscere effettività al modello dell'amministrazione condivisa richiede S.S. SCOCA, *L'amministrazione condivisa nei servizi sociali: una complessa strada ancora da percorrere*, in *Il diritto dell'economia*, n. 3, 2021, 106. Sulla necessità

Da questo cambiamento deriva anche quello del modo di intendere l'amministrazione. La presenza degli apparati pubblici non si collega in via principale al riconoscimento di una loro posizione di supremazia, ma al loro dovere e alla loro capacità effettiva di garantire lo svolgimento della funzione e di supportare quindi la relazione giuridica produttiva della soluzione dei problemi di interesse generale di cui l'ordinamento richiede che ci si occupi. L'amministrazione pubblica, cioè, può essere vista come un'organizzazione dotata di strutture specializzate per la soluzione di questi problemi, che, qualora i cittadini scelgano autonomamente di attivarsi per contribuire a tale soluzione, è tenuta a mettere loro a disposizione. In questo modo essa può favorire la formazione di assetti adeguati ad affrontare la complessità dei problemi e a garantire la reciprocità delle aspettative riposte dai partecipanti nella condivisione dell'impegno di cura dell'interesse generale. Rispetto alle pratiche sociali che concretizzano questo impegno l'amministrazione opera quindi per «...diventare uno dei 'luoghi' in cui la varietà, le capacità, in una parola le risorse della società italiana possono manifestarsi, contribuendo alla soluzione dei problemi di interesse generale»<sup>24</sup>.

In questo modo l'amministrazione non si presenta più come un apparato estraneo e contrapposto rispetto ai singoli individui, ma si colloca invece sullo stesso piano in cui si esprime il profilo relazionale della loro libertà, quale elemento capace di orientare i rapporti che derivano dall'espressione di quest'ultima in direzione della realizzazione dell'interesse generale, senza che ciò comporti necessariamente un loro irrigidimento in ruoli e competenze<sup>25</sup>. L'organizzazione amministrativa si apre alla

---

di evitare confusioni tra la titolarità delle funzioni amministrative e la condivisione delle attività che le sostanziano si veda il contributo di Fabio Giglioni, in questo volume. Sul fatto che «i cittadini che si attivano nell'interesse generale» non stanno «esercitando un potere o una funzione pubblica» è esplicito G. ARENA, *Nuove risorse*, cit., 286.

<sup>24</sup> G. ARENA, *Introduzione*, cit., 33.

<sup>25</sup> È da notare come in questo senso il modello dell'amministrazione condivisa sia coerente con diverse proposte evolutive che la dottrina giuridica aveva in precedenza avanzato a proposito dell'organizzazione amministrativa. Si pensi ad esempio alle immagini proposte in M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, 1966, 117, secondo il quale «L'organizzazione non è un corpo estraneo e sovrapposto rispetto al territorio delle relazioni e delle ragioni di vita del gruppo, ma è uno sviluppo logico di esse e si pone nei loro confronti come un elemento integratore e potenziatore: non, cioè, un ricamo che giunge dall'esterno al tessuto sociale,

presenza di nuove figure e ciò la rende inevitabilmente più complessa e variabile, dato che in essa risulta inserito anche il privato, che non appare più destinatario passivo dell'esercizio del potere pubblico, ma centro propulsore di un'attività di interesse generale che può essere condivisa con l'amministrazione e, mantenendo la distinzione dei ruoli, convergere nello svolgimento della funzione amministrativa<sup>26</sup>.

## 2. La collocazione ordinamentale e teorica del modello

Il modello dell'amministrazione condivisa ha le sue radici nel valore che la Costituzione riconosce alle relazioni di reciprocità e di solidarietà

---

ma il rafforzamento di alcune delle trame di questo stesso tessuto»; G. BERTI, *Vecchia amministrazione e nuove opinioni*, in *Scritti per Mario Nigro*, Milano, 1990, vol. III, 81, che parla dell'amministrazione come simbolo dell'«... operosità reciproca e socializzante delle libertà, lo stare insieme consapevole per utilizzare i beni o le cose secondo un intento di beneficio comune...»; oppure in U. ALLEGRETTI, *op. cit.*, 20, il quale si chiede «... se in più di un caso queste amministrazioni non siano che forme ed episodi di un quadro, in cui l'Amministrazione si presenta come semplice luogo, ambiente, cornice: viene da parlare di un'Amministrazione (...) 'scenario', o 'teatro'»; o infine ancora in G. BERTI, *La responsabilità pubblica*, cit., 170 e 171, il quale sostiene che «Organizzare la società significa (...) creare una organizzazione nella quale la società stessa si riconosca, nella quale cioè la società si trovi a disporre di strumenti utili o necessari alla sua esistenza, ai suoi traffici e al suo progresso» e che perciò occorre costituire «... una piattaforma così capace ed elastica da poter raccogliere e ordinare una pluralità indefinita di cose, e cioè interessi, conflitti, pretese, squilibri, etc.».

<sup>26</sup> In coerenza con l'impostazione teorica sostenuta da M. NIGRO, *Amministrazione pubblica, (organizzazione giuridica dell')*, in *Enc. giur.*, II, 1988, 5 s., secondo cui «l'amministrazione attuale (...) tende sempre più a stabilire rapporti diretti e 'istituzionali' con la società. Essa tende a costruirsi, anzi, come una delle forme di organizzazione e di espressione di questa società, a sciogliersi per così dire in essa (...). I modi in cui si realizza la compenetrazione fra organizzazione amministrativa e società civile sono tanti (...). Sinteticamente (...) si può dire che il processo si svolge in due direzioni, in via di principio opposte, ma non di rado intersecantisi: da un lato, la società si fa stato (praticamente, pubblica amministrazione); dall'altra lo stato (soprattutto lo stato-amministrazione) si fa società. Il primo ordine di fenomeni consiste in ciò che formazioni sociali vengono ad acquistare rilevanza pubblica o entrano addirittura fra i pubblici poteri (...). Dall'altro lato, lo stato si fa società (...) e si sviluppano processi e figure mediante i quali esso viene ad appartenere a tutti i cittadini (e non solo ai titolari professionali degli uffici), ad 'essere tutti' anche nella vita quotidiana dell'amministrazione».

come base della convivenza sociale e si ricollega a importanti principi costituzionali come la sovranità popolare (art. 1); il riconoscimento dei diritti dell'individuo come singolo e nelle formazioni sociali (art. 2); l'eguaglianza sostanziale e il pieno sviluppo della persona umana, a cui l'amministrazione condivisa contribuisce non solo in termini di soddisfazione dei bisogni, ma anche di sviluppo delle capacità individuali (art. 3, co. 2); il riconoscimento delle autonomie locali, che per la loro vicinanza ai cittadini rappresentano il terreno più fertile per lo sviluppo di questo modello di amministrazione. Ma la derivazione costituzionale più diretta è quella dall'art. 118, co. 4 della Costituzione, che prevedendo che la Repubblica favorisca «l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà», riconosce esplicitamente che lo svolgimento di tali attività non è vincolata all'assunzione dell'interesse da parte della pubblica amministrazione come interesse pubblico, può avvenire anche per iniziativa dei cittadini e quando ciò accade deve essere accompagnata dal sostegno dell'amministrazione<sup>27</sup>.

Questa previsione costituzionale crea così le premesse per una forte interdipendenza tra pubblico e privato nelle attività di perseguimento dell'interesse generale. Non si tratta solo di ammettere la partecipazione dei privati ad attività che l'amministrazione svolgerebbe comunque, ma di favorire l'esercizio congiunto di interventi che si avvalgono della collaborazione reciproca<sup>28</sup>. Né tantomeno si tratta di auspicare il "ritiro" dell'amministrazione e la sua sostituzione con i privati negli ambiti in

---

<sup>27</sup> Sul fondamento costituzionale dell'amministrazione condivisa si vedano ampiamente G. ARENA, *Nuove risorse*, cit., 283 ss. e il contributo di Daria de Pretis, in questo volume. Ma la ricerca di questo fondamento può avere anche sviluppi ulteriori, in riferimento ad esempio alla considerazione di fenomeni come la "cura", di cui uno sguardo attento alla dimensione effettiva delle relazioni che oggi effettivamente caratterizzano la nostra società consente di trovare tracce significative nella nostra Carta costituzionale, come fa in modo convincente Alessandra Pioggia, nel suo contributo in questo volume.

<sup>28</sup> È significativo l'esempio della refezione scolastica proposto da Alessandra Pioggia, nel suo contributo in questo volume, dove si distingue tra l'impostazione tradizionale in cui la refezione si esaurisce nel fornire cibo e viene organizzata come attività di prestazione dell'amministrazione, in cui al più il privato può essere coinvolto come fornitore di servizi, e l'impostazione dell'amministrazione condivisa in cui la stessa attività viene organizzata come "percorso di cura" e richiede il coinvolgimento di una pluralità di soggetti perché "l'amministrazione non può fare da sola".

cui questi sono presenti con le loro autonome iniziative<sup>29</sup>. Ben diversamente, si tratta di favorire la creazione di “valore sociale aggiunto” attraverso la collaborazione tra amministrazione pubblica e privati, in una logica appunto di condivisione degli sforzi operati per il perseguimento dell’interesse generale<sup>30</sup>.

L’esplicito ancoraggio offerto dall’art. 118, co. 4 Cost. consente al modello dell’amministrazione condivisa di svilupparsi anche senza l’intermediazione legislativa e di essere attuato direttamente da tutti i livelli istituzionali, innanzitutto da quelli locali<sup>31</sup>. È la presenza immediata e diretta dei cittadini, attraverso l’adesione continua e consapevole ai momenti e alle fasi dell’azione amministrativa in cui si esprime la loro collaborazione, ad assumere, con una “forma di presenza continuamente giustificante”, un proprio ruolo di legittimazione del potere pubblico che è responsabile della funzione nel cui ambito quell’attività viene esercitata<sup>32</sup>. Si assiste così a un fenomeno rispetto al quale effettivamente il «diritto emerge nella stessa vita della società, che ha quindi insieme un valore dinamico e uno poetico rispetto all’ordinamento positivo che è il derivato di un continuo scambio tra l’esperienza giuridica e quelle sociali»<sup>33</sup>. In questo senso a pieno titolo il modello dell’amministrazione

<sup>29</sup> In tal senso G. ARENA, *L’amministrazione condivisa*, cit., 1452.

<sup>30</sup> Per alcune riflessioni su come il coinvolgimento di amministrazioni pubbliche e soggetti privati entro dinamiche di tipo collaborativo possa contribuire alla creazione di “valore sociale aggiunto” sia consentito rinviare a M. BOMBARDELLI, *La cura dei beni comuni come via di uscita dalla crisi*, in ID. (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni*, cit., 33 ss.

<sup>31</sup> In tal senso G. ARENA, *Nuove risorse*, cit., 292 ss. Il ruolo fondamentale delle autonomie locali del principio di sussidiarietà orizzontale è sottolineato anche dalla previsione dell’art. 3, co. 5, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, secondo cui 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». Sulle formulazioni del principio di sussidiarietà nell’ordinamento italiano che coinvolgono le autonomie locali si veda D. DONATI, *op. cit.*, 90 ss.

<sup>32</sup> Si veda in tal senso F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino*, cit., 22, a cui si deve anche l’espressione citata nel testo.

<sup>33</sup> In tal senso F. BENVENUTI, *op. ult. cit.*, 120, che individua in questo uno dei tratti fondamentali della “demarchia”. È da tener presente al riguardo anche quanto affermato da G. BERTI, *La responsabilità pubblica*, cit., 40 ss. e 283 ss., il quale ritiene possibile che, rispettando il principio di eguaglianza, proprio «... dalla persona e dalla sua alterità sia fatto defluire un ordine sociale accetto a tutti» (*ivi*, 285); individuando coerentemente

condivisa, fondato sulla libertà attiva, contempla l'estensione del centro di produzione del diritto a tutta la società e anche il cittadino *uti cives*, nell'esercizio della sua "autonomia civica" ha in mano la fonte del diritto<sup>34</sup>. Il modello non funziona secondo schemi comportamentali imposti dall'alto a chi partecipa alla sua attuazione dopo essere stati scelti in sede politica, e in particolare legislativa, ma si basa sulla costruzione attraverso il diritto di forme organizzative capaci di razionalizzare pratiche sociali preesistenti ad esso, che però necessitano di un quadro giuridico per garantire la reciprocità delle relazioni e delle aspettative in esse implicite<sup>35</sup>. Non è dunque il comando dell'autorità, ma l'accettazione consapevole delle regole e la condivisione delle responsabilità da parte degli attori pubblici e privati coinvolti, sorretta da una aspettativa di reciprocità nel rapporto, a legittimare e guidare giuridicamente gli interventi di cura dell'interesse generale operati attraverso il modello dell'amministrazione condivisa<sup>36</sup>.

---

la legalità come la «... atmosfera necessaria alla convivenza e soprattutto alla scoperta e al mantenimento dei diritti e dei doveri personali e sociali, quali fattori essenziali di una convivenza ordinata e orientata di per se stessa al pacifico dialogare delle persone» (ivi, 53) e riconoscendo «... allo stato la funzione storica di conferire contorni reali e da tutti accettabili ai principi di convivenza che ciascun uomo custodisce in se stesso: in questo modo, ciascuno degli uomini realizza nello stato la sua porzione di sovranità» (ivi, 40).

<sup>34</sup> In tal senso F. BENVENUTI, *op. ult. cit.*, 119 s. Per il collegamento di questo ruolo del cittadino nella produzione del diritto con il modello dell'amministrazione condivisa v. G. ARENA, *Nuove risorse*, cit., 300 ss.

<sup>35</sup> Secondo uno schema di reciprocità nella relazione sia tra i cittadini, sia tra questi e le istituzioni pubbliche che sembra riconducibile a quello richiamato da A. PORCIELLO, *op. cit.*, 82, con riferimento a quella che secondo L.L. FULLER, *American Legal Philosophy at Mid-Century*, in *Journal of Legal Education*, 1954, 6, n. 4, 1954, 473 ss., è la funzione degli strumenti giuridici, di offrire forme idonee per organizzare in maniera ordinata e prevedibile, appunto in una prospettiva di reciprocità, i rapporti tra gli individui.

<sup>36</sup> Anche da questo punto di vista, dunque, mi sembra che il modello dell'amministrazione condivisa possa essere considerato coerente con la concezione del diritto sostenuta da Lon L. Fuller, a cui si è accennato *supra* alle nt. 18 e 35 e che l'A., oltre che nei saggi ivi richiamati, sviluppa in opere come L.L. FULLER, *The Law in Quest of Itself*, Boston, 1940; ID., *Positivism and Fidelity to Law: A Reply to Professor Hart*, in *Harvard Law Review*, 71, n. 4, 1958, 630 ss.; ID., *The Morality of Law*, New Haven and London, revised ed., 1969 [1964]; ID., *Anatomy of the Law*, Middlesex, Penguin Books, 1968. La teoria di Fuller è stata oggetto di una recente riscoperta, grazie alle approfondite analisi svolte in lavori come K. RUNDLE, *Forms Liberate. Reclaiming the Jurisprudence of Lon*

Tale modello può così essere ricondotto a una concezione “orizzontale” e non più “verticale” del diritto<sup>37</sup>. Questo non viene cioè posto alla base dell'amministrazione condivisa come una struttura coercitiva che rende possibili le relazioni umane, garantendole e sostenendole “dall'alto”, ma come un ordine dinamico che consente di riconoscere e di esplicitare la normatività che passa all'interno delle relazioni interindividuali che già esistono, rendendo ragionevolmente sostenibili le aspettative di reciprocità dei comportamenti che in quella sede vengono adottati. Alla base del quadro giuridico che regola l'amministrazione condivisa non c'è una decisione dell'autorità «obbligatoria perché giuridica e giuridica in ragione della sua provenienza», ma «elementi razionali che rispondono a cogenti esigenze dettate dalle relazioni che vengono ad instaurarsi» tra le persone<sup>38</sup>. Dato che l'amministrazione condivisa si traduce sempre in occasioni concrete di esercizio della libertà attiva degli individui, questi elementi si riscontrano anche nella definizione delle condizioni organizzative che consentono di esercitare questa libertà.

Nel modello dell'amministrazione condivisa le relazioni sociali spontanee e i rapporti retti dal diritto non si pongono dunque come alternativi, ma si collocano lungo una linea continua che agli estremi ha, da un lato, l'irrelevanza giuridica di relazioni come ad esempio quelle affettive e,

---

*L. Fuller*, Oxford and Portland, 2012; e, in Italia, A. PORCIELLO, *op. cit.*, 11 ss., che hanno chiarito come la concezione del diritto di questo A. sia fondata, da un lato, sulla centralità della persona come agente responsabile, di cui il diritto deve sempre preservare la dignità e la libertà, e, dall'altro, su una particolare qualità delle relazioni tra i “governanti” e i “governati”, che si caratterizzano nel senso della reciprocità e della cooperazione tra di essi agli sforzi di produzione e di accettazione delle regole che guidano doverosamente la condotta umana, a presidio della possibilità del vivere comune (v. in particolare K. RUNDLE, *op. cit.*, 89 ss. e A. PORCIELLO, *op. cit.*, 154 ss.).

<sup>37</sup> Sull'impostazione in senso “orizzontale” del diritto si veda T. GRECO, *Relazioni giuridiche. Una difesa dell'orizzontalità del diritto*, in *Teoria e critica della regolazione sociale*, 2014, 9 ss. La possibilità di riscontrare un'impostazione di questo tipo anche nella teoria di Lon L. Fuller di cui si è detto nella nota precedente si vedano A. PORCIELLO, *op. cit.*, 82; T. GRECO, *Un boulevard per Lon Fuller*, in *Ordines. Per un sapere interdisciplinare sulle istituzioni europee*, n. 2, 2018, 269 ss.

<sup>38</sup> Le frasi citate nel testo sono di A. PORCIELLO, *op. cit.*, 92 e sono riferite in generale al sistema giuridico come forma dell'organizzazione sociale secondo l'impostazione teorica di Lon L. Fuller, ma mi sembrano particolarmente adatte a definire la modalità di regolazione giuridica dell'amministrazione condivisa.

dall'altro, l'esclusiva derivazione giuridica delle azioni e delle relazioni imposte dal comando dell'autorità sorretto dalla minaccia della sanzione, ma nella zona intermedia permette di individuare una connessione diretta tra relazioni sociali e rapporti giuridici<sup>39</sup>. La dinamica giuridica dell'attività amministrativa viene così influenzata dalla dimensione sociale in cui si manifestano le pratiche di reciprocità attuate nella società: il diritto non le crea, ma al tempo stesso non si limita a registrarle e viene utilizzato per rafforzarle e orientarle, attraverso l'accordo che viene raggiunto tra l'autonomia civica dei privati e la discrezionalità della pubblica amministrazione<sup>40</sup>.

Nell'amministrazione condivisa le regole del diritto sono dunque rivolte non a imbrigliare attraverso comandi e sanzioni, ma a favorire attraverso accordi di collaborazione l'espressione della libertà e delle capacità degli individui in vista della realizzazione dell'interesse generale, sulla base di una fiducia di fondo nella responsabilità dei soggetti chiamati ad assumere una posizione solidale nell'esercizio dei loro diritti. La regolazione dell'amministrazione condivisa attraverso il diritto non si avvale quindi dello stesso come strutturazione verticale dell'uso della forza, ma come modalità di razionalizzazione dell'espressione della libertà dei singoli attraverso le istituzioni e le formazioni sociali. D'altra parte, la fedeltà al diritto da parte dei cittadini non si manifesta come soggezione acritica ad un ordine giuridico eteroimposto, in quanto tale, ma come libera e consapevole assunzione di responsabilità nella collaborazione con l'amministrazione nel mantenimento e nel miglioramento dell'ordine giuridico di cui fanno parte, in vista del perseguimento dell'interesse generale.

---

<sup>39</sup> Secondo la configurazione prospettata in termini generali da T. GRECO, *Relazioni giuridiche*, cit., 20, che mi sembra perfettamente adattabile al modello qui in esame dell'amministrazione condivisa. Particolarmente significativo, ad esempio, è il significato che anche dal punto di vista giuridico possono assumere le relazioni di "cura", su cui si sofferma in modo approfondito il contributo di Alessandra Pioggia, in questo volume.

<sup>40</sup> Secondo dunque uno schema non dicotomico, che esclude una netta separazione tra diritto e società, il quale oltre a emergere chiaramente, in Italia, nell'impostazione di F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino*, cit., 75 ss. e, con diversi accenti, anche in quella degli altri A. citati *supra*, alla nt. 25, mi sembra ricollegabile al modo di intendere la relazione tra diritto e società proposto su un piano teorico più generale già in L.L. FULLER, *American Legal Realism*, in *Pennsylvania Law Review*, 82, n. 5, 1934, 429 ss., su cui si sono soffermati di recente A. PORCIELLO, *op. cit.*, 42 ss.; T. GRECO, *Un boulevard*, cit., 259 ss.

La capacità degli individui di agire in modo indipendente e di fare le proprie scelte è dunque valorizzata quale parte integrante del diritto inteso non come materia inerte, che esiste o non esiste, ma come impresa comune rivolta a ordinare la condotta umana attraverso regole rispettate da tutti, nel rispetto della capacità di autodeterminazione delle persone<sup>41</sup>. Nel caso specifico dell'amministrazione condivisa, il diritto opera per rendere coerente con l'intero quadro dei valori costituzionali l'imprevedibile dinamica delle relazioni sociali di reciprocità e di solidarietà. Ciò avviene enfatizzando il ruolo della partecipazione e valorizzando in modo particolare la capacità propositiva e il contributo attivo delle persone, così da approssimare molto alla sua dimensione ideale la forma di organizzazione sociale assicurata dal diritto<sup>42</sup>.

### 3. Le componenti dell'organizzazione dell'amministrazione condivisa

Sulla base dei presupposti ora evidenziati, il modello dell'amministrazione condivisa ha trovato fino ad oggi realizzazione soprattutto con riferimento alla cura dei beni comuni, grazie alla spinta fornita da un'ampia serie di iniziative comunali relative alla cura dei beni comuni urbani, ma ha potenzialità che vanno anche oltre questo ambito<sup>43</sup>. La normativa adottata per disciplinare il modello dell'amministrazione condivisa<sup>44</sup> definisce la stessa come il «modello organizzativo che, attuando il principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale, consente a cittadini e amministrazione di condividere risorse e responsabilità per lo svolgimento di attività di interesse generale»<sup>45</sup>.

<sup>41</sup> Ancora secondo l'impostazione teorica di Lon L. Fuller di cui si è detto *supra*, alla nt. 36.

<sup>42</sup> Sul fatto che, secondo la concezione del diritto sopra richiamata, l'ampiezza della partecipazione degli individui alla produzione del diritto avvicini questo alla sua dimensione ideale di forma dell'organizzazione sociale si vedano le considerazioni di A. PORCIELLO, *op. cit.*, 86.

<sup>43</sup> Per una trattazione completa dell'applicazione del modello dell'amministrazione condivisa in riferimento alla cura dei beni comuni si rinvia a G. ARENA *I custodi della bellezza. Prendersi cura dei beni comuni. Un Patto per l'Italia fra cittadini e istituzioni*, Milano, 2020.

<sup>44</sup> Per una puntuale rassegna della quale si veda il contributo di Fabio Giglioni, in questo volume, par. 2.

<sup>45</sup> Cfr. l. reg. Lazio, n. 10/2019, art. 2, co. 1, lett. a). In senso analogo – come avviene

Nell'organizzazione dell'amministrazione condivisa sono coinvolti dunque da un lato gli enti pubblici che devono adeguare la propria struttura alla possibilità di supportare la collaborazione con i cittadini attivi e dall'altro lato gli stessi cittadini, da identificare con riferimento a una nozione ampia di cittadinanza<sup>46</sup> e tenendo conto delle differenze esistenti tra il coinvolgimento di individui singoli e quello di individui inseriti stabilmente nell'ambito di formazioni sociali<sup>47</sup>.

### 3.1. *L'articolazione organizzativa dell'amministrazione*

Per quanto riguarda le amministrazioni pubbliche, la principale novità è che ai sensi dell'art. 118, co. 4 della Costituzione per esse la collaborazione con i cittadini diventa un compito istituzionale, per il quale devono essere predisposte idonee misure organizzative.

#### 3.1.1. *Le misure per la trasparenza e la comunicazione*

Queste devono essere rivolte innanzitutto a garantire la massima pubblicità e trasparenza delle iniziative attraverso cui viene concretamente attuato il modello dell'amministrazione condivisa, assicurando la «massima conoscibilità delle opportunità di collaborazione, delle proposte pervenute, delle forme di sostegno assegnate, delle decisioni assunte, dei risultati ottenuti e delle valutazioni effettuate»<sup>48</sup>.

Il primo obiettivo è quello di aprire a tutti la possibilità di partecipare all'amministrazione condivisa, secondo una logica di inclusività e di

---

anche per le altre disposizioni di tale legge che saranno citate più avanti – anche i regolamenti adottati dai comuni in materia di cura condivisa dei beni comuni, ai quali per semplicità di consultazione si farà riferimento attraverso lo schema, da molti di essi utilizzato come modello, del *Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazioni per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni urbani*, predisposto da Labsus e disponibile in [www.labsus.org](http://www.labsus.org). Nello specifico la disposizione rilevante è quella dell'art. 2, co. 1, lett. d).

<sup>46</sup> Si veda al riguardo il contributo di Daria de Pretis, in questo volume.

<sup>47</sup> Il modello dell'amministrazione condivisa prevede la possibilità di coinvolgimento di formazioni strutturate di varia natura, anche a carattere imprenditoriale, ma nei fatti esso vede in prevalenza l'intervento di formazioni che operano istituzionalmente in modo solidale e per finalità sociali, come gli enti del terzo settore.

<sup>48</sup> Cfr. l. reg. Lazio, n. 10/2019, art. 6, co. 1, lett. b).

apertura che consenta a tutti «di presentare proposte ovvero di contribuire ad attività già in corso e comunque di fruire dei beni comuni», senza discriminazioni e anzi promuovendo pienamente a tale riguardo le pari opportunità<sup>49</sup>. Si tratta di un aspetto essenziale nel passaggio dalle pratiche sociali di cura dell'interesse generale all'attivazione del modello dell'amministrazione condivisa. Perché le prime possano riflettersi nel modo di agire dell'amministrazione è infatti fondamentale che la possibilità di prendervi parte venga assicurata a tutti in modo imparziale, andando oltre l'ambito di coloro che già vi potrebbero essere coinvolti sulla base dell'iniziativa privata, per quanto di per sé ispirata a finalità solidali. Inoltre, pubblicità e trasparenza devono essere assicurate per consentire agli enti pubblici interessati di dimostrare che l'utilizzo di strumenti dell'amministrazione condivisa è corretto sia sotto il profilo del «perseguimento delle funzioni istituzionali», sia sotto quello dell'«utilizzo delle risorse pubbliche»<sup>50</sup>. L'amministrazione è quindi chiamata a rendere palese la «sostenibilità delle decisioni assunte nell'ambito del rapporto di collaborazione, che non ingenerino oneri superiori ai benefici né costi superiori alle risorse disponibili e che devono essere sempre confrontati e valutati rispetto alle ricadute ambientali, sociali, culturali, e all'utilizzo dei beni comuni da parte delle generazioni future»<sup>51</sup>. Ancora, e più in generale, pubblicità e trasparenza devono essere assicurate «al fine di rendere conoscibile, accessibile e riutilizzabile la più ampia quantità del patrimonio informativo acquisito in materia di amministrazione condivisa»<sup>52</sup>.

Fra gli adempimenti organizzativi che gli enti pubblici interessati devono realizzare al fine di assicurare pubblicità e trasparenza è sicuramente molto rilevante il potenziamento del proprio sito istituzionale, anche con la realizzazione di una sezione dedicata all'amministrazione condivisa. Ciò è fondamentale per promuovere la massima diffusione delle conoscenze e per il corrispettivo ampliamento dei potenziali apporti alle

---

<sup>49</sup> Cfr. l. reg. Lazio, n. 10/2019, art. 6, co. 1, lett. d), che esclude espressamente discriminazioni «di genere, origine, età, cittadinanza, condizione sociale, credo religioso, orientamento sessuale e disabilità».

<sup>50</sup> Sono le finalità della trasparenza amministrativa espressamente indicate dall'art. 1, co. 2 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

<sup>51</sup> Cfr. l. reg. Lazio, n. 10/2019, art. 6, co. 1, lett. f).

<sup>52</sup> Cfr. l. reg. Lazio, n. 10/2019, art. 5, co. 2.

iniziative di condivisione delle attività di perseguimento dell'interesse generale. Per questo, i regolamenti sulla collaborazione tra amministrazione e cittadini nella cura dei beni comuni dispongono che nella suddetta sezione del sito dell'amministrazione siano previste quantomeno la predisposizione delle modalità idonee a facilitare la partecipazione *online* da parte di tutti i cittadini; la pubblicazione dei patti di collaborazione stipulati; la pubblicazione di dati e documenti necessari soddisfare le esigenze di informazione, trasparenza e valutazione<sup>53</sup>.

Ma lo sforzo organizzativo dell'amministrazione deve andare anche oltre, mettendo gli enti interessati nella condizione non solo di rendere conoscibili le iniziative di amministrazione condivisa, ma anche di stimolare tutti i potenziali interessati all'esercizio della propria libertà attiva. Per questo viene previsto che per incentivare sia la partecipazione a esperienze di amministrazione condivisa in corso, sia la presentazione di nuove iniziative, vengano utilizzati idonei canali di comunicazione pubblica, valorizzando in questo senso gli strumenti previsti dalla legge 7 giugno 2000, n. 150<sup>54</sup>. Si tratta di un'esigenza che non rileva solo nella fase di avvio dell'intervento, ma durante tutto l'arco del suo svolgimento. L'operare congiunto di amministrazione pubblica e cittadini in vista del perseguimento dell'interesse generale dà infatti luogo a un assetto organizzativo ben diverso da quello dell'amministrazione tradizionale. In esso i vincoli di dipendenza fra le varie parti sono meno rigidi e soprattutto non sono più direzionati univocamente in senso verticale, dall'alto verso il basso della struttura, ma si presentano come nessi di mutua interdipendenza, sul piano orizzontale, fra i diversi nodi di una rete organizzativa. Perché questa possa operare in modo efficace, non potendo avvalersi dei meccanismi inerziali dei flussi di informazione tipici di una struttura gerarchica, è necessario stimolare un'adeguata comunicazione tra questi nodi, idonea ad attivare le dinamiche relazionali che consentono di arrivare alla realizzazione condivisa dell'interesse generale.

In particolare, l'attività di comunicazione deve essere mirata in via preliminare a «consentire ai cittadini di acquisire maggiori informazio-

---

<sup>53</sup> Cfr. in tal senso l'art. 3, co. 1, lett. b), l'art. 17 e l'art. 23 dello schema di Regolamento citato *supra*, alla nt. 45.

<sup>54</sup> Sui quali si veda in generale G. ARENA (a cura di), *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Rimini, 2001.

ni sull'amministrazione condivisa»; poi, a «favorire il consolidamento di reti di relazioni fra gruppi di cittadini» anche al fine di favorire la circolazione delle pratiche di maggior successo; ancora, a «mappare i soggetti e le esperienze di cura, gestione condivisa e rigenerazione dei beni comuni», anche per facilitare gli interessati nell'individuazione delle situazioni per cui attivarsi<sup>55</sup>.

### 3.1.2. *L'ufficio per l'amministrazione condivisa*

L'organizzazione degli enti pubblici che intendono agire secondo il modello dell'amministrazione condivisa deve poi essere integrata da un secondo fondamentale tipo di interventi, rivolti ad adeguare l'amministrazione a un approccio totalmente diverso con i cittadini che si rivolgono ad essa. Mentre infatti tradizionalmente questi sono considerati o come portatori di interessi contrapposti a quello dell'amministrazione o come destinatari passivi di un intervento favorevole da parte della stessa, ora diventa necessario considerarli come interlocutori attivi, portatori di proprie proposte e proprie risorse, da condividere con l'amministrazione. Ad essi occorre quindi rivolgersi con un atteggiamento nuovo, orientato in senso paritario e improntato alla collaborazione. Inoltre, dato che le pratiche sociali di cittadinanza attiva si sviluppano in riferimento a problemi concreti, per soddisfare bisogni reali che non sono quasi mai immediatamente riconducibili alle competenze di uno o dell'altro ufficio dell'amministrazione, ma richiedono un forte coordinamento trasversale tra le stesse, l'utilizzo del modello dell'amministrazione condivisa richiede agli apparati amministrativi di agire secondo una logica diversa da quella per essi abituale. Non basta più, infatti, operare con riferimento a una struttura ordinata secondo competenze ben definite e tra loro rigidamente separate, nell'ambito della quale il suddetto coordinamento trasversale viene invece spesso trascurato.

Per questo occorre agire innanzitutto per una modifica della cultura amministrativa tradizionale, rispetto alla quale è fondamentale un'adeguata formazione dei funzionari di tutti gli uffici interessati, anche indirettamente, alla attuazione del modello<sup>56</sup>. Questa formazione deve esse-

<sup>55</sup> Cfr. in tal senso l'art. 16, co. 2 dello schema di Regolamento citato *supra*, alla nt. 45.

<sup>56</sup> Cfr. in tal senso l'art. 14 dello schema di Regolamento citato *supra*, alla nt. 45.

re rivolta prima di tutto a sviluppare una cultura della collaborazione tra cittadini e amministrazione, ispirata ai valori e principi generali dell'amministrazione condivisa, al fine di dimostrare che il modello in questione non è qualcosa di estemporaneo o peggio di illegittimo<sup>57</sup>, non è un'utopia o una mera aspirazione teorica<sup>58</sup>, ma uno schema di relazione tra amministrazione e cittadini concreto, pienamente realizzabile e in molti casi effettivamente realizzato<sup>59</sup>. Poi, devono essere indicati quali sono l'approccio, le tecniche e gli strumenti da utilizzare per rendere effettiva la sua applicazione, avvalendosi anche del richiamo alle esperienze concrete in cui questa è già avvenuta.

Inoltre, più specificamente, si deve introdurre nella struttura organizzativa dell'ente interessato un ufficio specifico a cui affidare il compito del coordinamento delle diverse iniziative, da attrezzare adeguatamente sia sul versante del *back office*, sia su quello del *front office*. A questo riguardo occorre partire dalla constatazione di come nella gran parte dei casi le iniziative di collaborazione con i cittadini richiedono l'intervento congiunto di più uffici e più competenze, adeguatamente integrati tra di loro. Perché la collaborazione si possa realizzare efficacemente, non si può evidentemente scaricare sui cittadini attivi l'onere di individuare e comporre il quadro delle competenze amministrative da coinvolgere. È quindi essenziale che l'amministrazione disponga di un ufficio che, sul versante interno, sia in grado di fornire un raccordo trasversale di collegamento tra le competenze coinvolte dalla pratica di amministrazione condivisa, così che questo raccordo non debba ogni volta essere ricercato partendo da zero; mentre, sul versante esterno, possa essere individuato facilmente dai cittadini interessati, quale interlocutore unico, o comun-

---

<sup>57</sup> Dimostrazione necessaria anche nei confronti degli organi chiamati a controllare o a giudicare l'amministrazione, la cui mancata conoscenza e comprensione del modello può comportare gravi conseguenze, come ricorda Vincenzo Cerulli Irelli al termine del suo contributo, in questo volume.

<sup>58</sup> Come ritiene invece S.S. SCOCA, *L'amministrazione condivisa*, cit., 109. Sui rischi che un richiamo generico e un "uso disinvolto" del sintagma "amministrazione condivisa" può comportare si vedano le considerazioni espresse nel contributo di Fabio Giglioni, in questo volume.

<sup>59</sup> Alla luce delle molteplici esperienze di attuazione del modello dell'amministrazione condivisa, di cui è possibile avere ampie indicazioni sul sito [www.labsus.org](http://www.labsus.org), se di utopia si vuole ancora parlare, ad essa si deve fare riferimento come "utopia realizzata", come fa G. ARENA, *I custodi della bellezza*, cit., 32.

que principale, a un livello territoriale di governo per essi facilmente accessibile<sup>60</sup>.

L'istituzione di questo ufficio non corrisponde a una riorganizzazione in forma stabile dei compiti già propri dell'amministrazione, ma al riconoscimento in capo ad essa di un nuovo compito di collaborazione con i cittadini, che prevede la possibilità di raccordare in modo flessibile e dinamico quello che l'amministrazione già sa e può fare da sola con l'apporto spontaneo che i cittadini di volta in volta possono dare alla cura dell'interesse generale, attraverso assetti organizzativi variabili e provvisori che non sostituiscono ma si affiancano alle strutture tradizionali dell'organizzazione amministrativa.

L'istituzione di un ufficio di questo tipo viene in effetti considerata dai regolamenti comunali relativi alla cura dei beni comuni, che gli attribuiscono alcuni compiti specifici nel senso ora indicato. Viene cioè previsto innanzitutto che questo ufficio attivi e supporti gli altri uffici comunali, nella relazione con i cittadini e in tutte le attività preliminari e attuative degli interventi di attuazione dell'amministrazione condivisa. Poi, si prevede che lo stesso coordini e organizzi i procedimenti in cui effettivamente si attuano gli interventi di amministrazione condivisa. Ciò avviene con varie operazioni, che vanno dalla raccolta e valutazione preliminare delle proposte di collaborazione avanzate dai cittadini attivi; all'individuazione e indicazione agli interessati del dirigente o del funzionario responsabile del confronto con i cittadini ed eventualmente

---

<sup>60</sup> Cfr. in tal senso l'art. 6, co. 2 dello schema di Regolamento citato *supra*, alla nt. 45. Quest'ultimo profilo è molto importante, perché l'attuazione del modello dell'amministrazione condivisa richiede necessariamente un continuo e costante dialogo tra l'amministrazione e i privati coinvolti, che è più facile da realizzare facendo riferimento ai "luoghi di amministrazione" più vicini ai cittadini. Questo non solo valorizza il ruolo degli enti locali, ma favorisce il decentramento anche all'interno di questi ultimi e rende preferibile che nei comuni di grandi e medie dimensioni l'individuazione dell'ufficio per l'amministrazione condivisa avvenga presso le circoscrizioni, che nella realizzazione del modello in esame riacquistano evidenza proprio per il loro originario valore partecipativo. In questo senso il principio della sussidiarietà orizzontale va a collegarsi in modo molto stretto a quello della sussidiarietà verticale, secondo una dinamica di stimolo reciproco nella loro effettiva attuazione. Sulle connessioni fra decentramento e amministrazione condivisa si veda F. GIGLIONI, *Dalle riforme per il decentramento amministrativo ai nuovi processi democratici*, in CENTRO STUDI NAZIONALE PER LE POLITICHE URBANE (a cura di), *Quinto rapporto sulle città. Politiche urbane per le periferie*, Bologna, 2020, 59 ss.

della elaborazione condivisa con essi del patto di collaborazione; al coordinamento dei diversi uffici coinvolti in caso di competenze sovrapposte; al monitoraggio delle fasi del processo di formazione ed esecuzione condivisa dei patti di collaborazione; fino alla raccolta dei dati necessari per l'elaborazione degli indicatori di processo e di impatto<sup>61</sup>.

Per l'individuazione di questo ufficio sono stati proposti vari modelli<sup>62</sup>. Il primo è quello dell'ufficio immediatamente operativo, che si rapporta direttamente con i cittadini e segue l'attuazione dell'intervento presso i vari uffici interessati, coordinando gli interventi che questi esercitano in base alle loro competenze. Per questo si avvale di proprie competenze specifiche, non soltanto di tipo giuridico, specificamente riferite alla pratica dell'amministrazione condivisa, ed è dotato di poteri adeguati, anche al fine di stimolare l'intervento di questi uffici laddove esso sia in ritardo o non si attivi spontaneamente.

Un secondo modello si ispira invece a quello dell'ufficio per le relazioni con il pubblico. L'ufficio per l'amministrazione condivisa svolge cioè un ruolo di interfaccia verso i cittadini, ma poi si limita a smistare le richieste di collaborazione verso gli uffici competenti in via principale, ai quali viene invece lasciato il compito di gestire nel concreto tutto l'intervento di amministrazione condivisa. Questo modello è più immediato da attuare, ma può presentare due problemi significativi. Da un lato, infatti, esso richiede che in tutti gli uffici potenzialmente interessati da interventi di amministrazione condivisa siano presenti delle competenze specifiche riguardo ad essa, il che risulta piuttosto difficile da realizzare. Dall'altro lato, invece, esso rischia di subire le conseguenze di eventuali scollamenti tra il *front office* da esso rappresentato e gli uffici operativi di *back office*, che in assenza di adeguati poteri di coordinamento potrebbero rivelarsi poco sensibili alla collaborazione.

Un terzo modello è quello della gestione associata, secondo il quale un unico ufficio viene incaricato di svolgere compiti di supporto e di coordinamento delle iniziative di amministrazione condivisa per conto di più enti differenti. Esso appare particolarmente utile nel caso di amministrazioni di piccole dimensioni e con scarsa dotazione di personale,

---

<sup>61</sup> Cfr. in tal senso l'art. 6, co. 3 dello schema di Regolamento citato *supra*, alla nt. 45.

<sup>62</sup> Si veda G. ARENA, *I custodi della bellezza*, cit., 63 ss.

per le quali non sarebbe possibile disporre di competenze specializzate al proprio interno e che invece possono trovare nella gestione associata un'efficienza di scala che le mette in grado di avviare in modo proficuo delle esperienze di amministrazione condivisa anche nel proprio ambito.

Infine, un quarto modello è quello che è stato definito come “ufficio ibrido”<sup>63</sup>, che pur essendo incardinato nella struttura organizzativa dell'ente interessato prevede al suo interno forme di partecipazione organizzativa di esponenti della società civile, che agiscono come rappresentanti dei privati potenzialmente coinvolti nelle esperienze di amministrazione condivisa. Questo modello sembra però porre dei problemi dal punto di vista dell'imparzialità nella selezione delle iniziative e nella ammissione dei partecipanti alle stesse, perché tende a creare una confusione di ruoli tra chi seleziona e valuta gli interventi e coloro che invece quegli interventi devono realizzare. A maggior ragione in un contesto vario e frammentato come quello dei potenziali partecipanti all'amministrazione condivisa, dove è molto difficile individuare dei criteri idonei ad individuare i rappresentanti della società civile che dovrebbero fare parte dell'ufficio ibrido, senza che la loro nomina possa essere condizionata dalle formazioni sociali più strutturate e più forti.

### *3.1.3. Le strutture per la misurazione e la valutazione delle esperienze*

Infine, un terzo intervento sull'organizzazione degli enti coinvolti nelle esperienze di amministrazione condivisa è quello rivolto a integrare correttamente gli interventi di promozione delle autonome iniziative dei cittadini volte alla cura dell'interesse generale nel quadro complessivo dell'attività svolta dall'amministrazione per i fini istituzionali che le sono affidati.

A questo riguardo è necessario innanzitutto che venga sempre assicurato il massimo coordinamento con gli organi di indirizzo politico-amministrativo, a tutti i livelli. Nelle esperienze finora svolte gli organi di indirizzo politico hanno esercitato un forte stimolo rispetto all'introduzione di esperienze di amministrazione condivisa: per la diffusione del modello risulta dunque molto importante la presenza di collegamenti organizzativi idonei a trasmettere rapidamente verso l'amministrazione

---

<sup>63</sup> In tal senso G. ARENA, *op. ult. cit.*, 70 ss.

l'impulso di rinnovamento proveniente dalla sede politica. D'altra parte, però, bisogna tener conto che la spinta delle pratiche sociali di reciprocità provenienti dai cittadini attivi opera su un versante di legittimazione democratica che va oltre quello tipico del circuito della scelta politica. Per non disperdere la sua forza essa deve quindi trovare anche un canale di trasmissione diretto dalla società verso l'amministrazione, da raccordare correttamente con la scelta politica, ma senza essere dipendente unicamente da essa.

Inoltre, deve essere tenuto presente che nel favorire gli interventi dei cittadini l'amministrazione impiega risorse dell'intera collettività per sostenere attività che, per quanto meritorie e solidali, sono comunque promosse soltanto da una parte della stessa. Come si è detto, questo richiede che l'amministrazione assicuri la parità di condizioni di accesso e l'imparzialità sia nell'individuazione dei partner chiamati a collaborare con essa, sia ancora prima nelle modalità di presentazione delle diverse iniziative da attivare. Queste devono essere considerate e confrontate tenendo conto di criteri di proporzionalità tra «le effettive esigenze di tutela degli interessi pubblici coinvolti e gli adempimenti richiesti» e di adeguatezza delle forme di collaborazione proposte rispetto a queste esigenze<sup>64</sup>. Diventa così fondamentale la presenza di soluzioni organizzative idonee a operare una valutazione costante «degli obiettivi perseguiti, dei risultati ottenuti, delle risorse disponibili e utilizzate, nonché del valore pubblico, sociale, culturale, ambientale, estetico ed economico prodotto» attraverso le iniziative di amministrazione condivisa<sup>65</sup>.

Queste soluzioni richiedono l'individuazione di specifiche competenze volte ad assicurare *ex ante* una corretta selezione delle iniziative di collaborazione ed *ex post* la misurazione e la valutazione delle iniziative attuate. In genere non viene prevista l'attivazione di uffici *ad hoc*, ma l'affidamento agli organi di indirizzo politico-amministrativo o di controllo già esistenti di tali competenze. In alcuni casi vengono però previste anche l'istituzione di organismi consultivi a cui chiedere pareri in merito<sup>66</sup> o l'attivazione di sedi di confronto idonee a coinvolgere tutta

---

<sup>64</sup> Cfr. l. reg. Lazio, n. 10/2019, art. 6, co. 1, lett. g).

<sup>65</sup> Cfr. l. reg. Lazio, n. 10/2019, art. 3, co. 2.

<sup>66</sup> Cfr. in tal senso l'art. 6, co. 3 dello schema di Regolamento citato *supra*, alla nt. 45.

la collettività interessata, come l'istruttoria pubblica prevista in alcuni regolamenti comunali sui beni comuni, ad esempio attraverso il “dibattito pubblico di comunità”<sup>67</sup>. Si tratta di strutture importanti per sostenere gli interventi, ma anche per legittimarli e rafforzarli sempre di più nei rapporti con l'intera collettività, ampliando il quadro complessivo dei potenziali “alleati” dell'amministrazione.

### 3.2. *L'organizzazione dei cittadini attivi*

Come si è detto, l'altra dimensione rilevante per l'organizzazione dell'amministrazione condivisa è quella che riguarda le modalità di coinvolgimento dei cittadini attivi, rispetto ai quali occorre distinguere tra, da un lato, il coinvolgimento dei singoli e delle associazioni informali, e, dall'altro, quello delle formazioni sociali strutturate. Queste modalità sono individuabili in modo preciso con riferimento, rispettivamente, ai due casi significativi della cura dei beni comuni e della collaborazione tra la pubblica amministrazione e gli enti del terzo settore<sup>68</sup>.

#### 3.2.1. *La “condivisione” da parte dei cittadini*

Nel primo gruppo rientra in modo più immediato la figura del “nuovo cittadino” a cui si è fatto riferimento in precedenza, che esercita la propria libertà attiva non come “numero” di una collettività ma attraverso la propria partecipazione personale in occasioni del vivere comune che direttamente e individualmente lo interessano e lo coinvolgono, in un rapporto di solidarietà con gli altri<sup>69</sup>. Qui entra in gioco il singolo individuo, il gruppo non organizzato, colui o coloro che si dedicano occasionalmente a un'esperienza di collaborazione con la pubblica amministrazione, che assumono un ruolo attivo «anche senza appartenere ad organizzazioni strutturate, assumendosi impegni duraturi nel tempo e

---

<sup>67</sup> Previsto in particolare dagli artt. 2, co. 1, lett. l) e 5, co. 4 del *Regolamento dei beni comuni* approvato dal Comune di Padova con deliberazione del Consiglio Comunale del 25 ottobre 2021, n. 103.

<sup>68</sup> Sulla distinzione fra le due modalità di coinvolgimento si veda G. ARENA, *L'amministrazione condivisa*, cit., 1453. La distinzione è richiamata anche nel contributo di Vincenzo Cerulli Irelli, in questo volume.

<sup>69</sup> Si rinvia al primo paragrafo, in particolare nt. da 14 a 26.

acquisendo competenze specialistiche come quelle che sono richieste ai volontari in settori come la protezione civile, la sanità, l'assistenza alle persone svantaggiate, e così via»<sup>70</sup>. Il rapporto che questo tipo di cittadino instaura con l'amministrazione non consegue né al riconoscimento da parte della legge di una qualifica particolare, né all'adempimento di doveri espressamente riconosciuti di solidarietà economica, politica e sociale. Si diventa cittadini attivi perché si sceglie spontaneamente e autonomamente di impegnarsi assieme ad altri cittadini e all'amministrazione in attività di interesse generale, quale può essere in particolare la cura dei beni comuni del proprio territorio<sup>71</sup>.

Considerato in riferimento ai singoli interventi concreti, il legame organizzativo che questo tipo di cittadino viene a stabilire con l'amministrazione è necessariamente "debole" e "provvisorio", legato a un particolare momento della propria esistenza e non destinato a creare assetti organizzativi stabili. Ogni intervento appare come la ricaduta della libertà attiva del singolo nell'interesse generale e non arriva a radicarsi in strutture stabili, ma si inserisce un flusso continuo e incessante che, con l'alternarsi di persone fisiche e di gruppi che di volta in volta possono essere diversi, contribuisce a formare l'esperienza condivisa di cura dell'interesse generale e a rinnovarla continuamente, avvalendosi di risorse che si autoalimentano in modo incrementale. Da un lato, perché la partecipazione a questa esperienza è di per sé in grado di favorire lo sviluppo delle capacità con cui l'individuo può attivarsi per la cura dell'interesse generale, attivando così un evidente circolo virtuoso<sup>72</sup>. Dall'altro, perché la reciprocità delle relazioni che in essa si vengono a stabilire fa sì che l'esercizio della libertà individuale vada ad ampliare e non a restringere la libertà degli altri, che dunque possono a loro volta assumere un ruolo attivo nella dinamica volta al perseguimento dell'interesse generale<sup>73</sup>.

---

<sup>70</sup> Così G. ARENA, *Nuove risorse*, cit., 285.

<sup>71</sup> In tal senso G. ARENA, *op. ult. cit.*, 286.

<sup>72</sup> Cfr. ancora G. ARENA, *op. ult. cit.*, 286 ss.

<sup>73</sup> Come risulta, ad esempio, nelle relazioni di "cura" analizzate approfonditamente nel contributo di Alessandra Pioggia in questo volume, nelle quali la realizzazione del cittadino attivo attraverso la cura di altri porta anche i destinatari della sua attività a uscire dall'isolamento in cui li costringe una condizione di dipendenza e di porsi in una relazione di interdipendenza "dagli altri e con gli altri".

Quello che rileva dal punto di vista organizzativo, quindi, è la tipologia di questi interventi, che costituiscono il tratto distintivo dell'amministrazione condivisa e che proprio per la loro frammentarietà ed episodicità hanno bisogno del supporto dell'amministrazione per essere individuabili in modo univoco e immediato come uno schema tipico dell'agire amministrativo. Si è già visto prima come sia compito dell'amministrazione attivare dei canali che consentano a queste forme organizzative di manifestarsi, spetta poi all'iniziativa dei singoli trovare nel concreto delle modalità di accesso a questi canali, formando assetti organizzativi dinamici attraverso relazioni di reciprocità che partono dal basso e aggregando variamente le varie "espressioni orgogliose di cittadinanza" in cui la libertà attiva dei singoli può manifestarsi.

### 3.2.2. *La "condivisione" da parte delle formazioni sociali*

Significativamente diverso da quello ora considerato è invece il coinvolgimento delle formazioni sociali, e in particolare degli enti del terzo settore, i quali si presentano di per sé come organizzazioni strutturate e riconosciute dall'ordinamento come soggetti giuridici differenziati e dotati di caratteri specifici, istituzionalmente rivolti a svolgere attività di interesse generale e sottoposti a un sistema pubblicistico di registrazione e di controllo<sup>74</sup>. Si tratta quindi di una particolare categoria di soggetti privati, che esprime in modo stabile una tensione verso lo svolgimento di attività di interesse generale e che in virtù del loro legame con il territorio in cui operano e della loro vicinanza al tessuto sociale sono in grado «di mettere a disposizione dell'ente pubblico sia preziosi dati informativi (...), sia un'importante capacità organizzativa e di intervento: ciò che produce spesso effetti positivi, sia in termini di risparmio di risorse che di aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della "società del bisogno"»<sup>75</sup>.

Questi enti, in virtù dei loro caratteri specifici, possono entrare in relazione con l'amministrazione pubblica secondo diversi modelli. Può accadere che l'amministrazione li consideri come fornitori di servizi e decida di affidare loro l'incarico di effettuare delle prestazioni di natura

<sup>74</sup> Si vedano in tal senso le disposizioni del d.lgs. n. 117/2017, artt. 4, 5, 11, 90-97.

<sup>75</sup> In tal senso espressamente Corte cost., n. 131/2020.

sociale, strumentali all'erogazione di un servizio alla persona, dietro il pagamento di un corrispettivo. In questo caso tra ente del terzo settore e pubblica amministrazione si viene ad instaurare un rapporto di natura contrattuale sottoposto, sia pure con modalità specifiche, al confronto competitivo richiesto dalle regole nazionali ed europee sui contratti pubblici. Oppure può accadere che le peculiari qualità del privato sociale e dell'attività, di natura altruistica, che esso svolge, rilevino di per sé, quali astratti indici di "meritevolezza", che inducono l'amministrazione a considerare questi enti come destinatari di interventi di "sostegno" economico<sup>76</sup>. In nessuno di questi casi, però, viene a stabilirsi un rapporto idoneo a collocarsi all'interno del modello dell'amministrazione condivisa. Si rimane nel modello tradizionale, dove il rapporto fra amministrazione pubblica e privato sociale continua ad essere impostato secondo uno schema tipicamente "bipolare", in cui il ruolo e le finalità dei soggetti che entrano in relazione rimangono nettamente distinti e la cura dell'interesse sovraindividuale resta saldamente ancorata all'intervento dell'amministrazione, rispetto al quale i privati hanno un ruolo strumentale o una posizione passiva<sup>77</sup>.

Come si è detto, invece, il modello dell'amministrazione condivisa si inserisce in un'altra logica, di tipo "multipolare", in cui gli enti del privato sociale si vedono riconosciuta un'attitudine a co-amministrare e l'amministrazione assume una connotazione di tipo "obiettivato" e non si configura solo come insieme di soggettività pubbliche, ma anche e soprattutto come organizzazione che assicura sul piano obiettivo il dovere di amministrare, aprendosi anche alla presenza di figure private<sup>78</sup>. Di conseguenza, il soggetto del privato sociale assume una posizione di protagonista perché gli viene «riconosciuta una specifica attitudine a partecipare insieme ai soggetti pubblici alla realizzazione dell'interesse

---

<sup>76</sup> Le analisi di questi due tipi di rapporto sono molteplici: si veda fra le altre, per un'efficace sintesi dei profili più rilevanti, quella proposta in S. PELLIZZARI, A. MAGLIARI (a cura di), *Pubblica amministrazione e terzo settore. Confini e potenzialità dei nuovi strumenti di collaborazione e sostegno pubblico*, Napoli, 2019.

<sup>77</sup> Sui caratteri di questo schema "bipolare" si vedano gli A. citati *supra*, alla nt. 9.

<sup>78</sup> Il riferimento è ancora a F. BENVENUTI, *L'amministrazione oggettivata: un nuovo modello*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 1978, n. 1, 6 ss. e più in generale agli A. citati *supra*, alle nt. 25 e 26.

generale»<sup>79</sup>. Esso non si propone come soggetto che aspira ad ottenere risorse, ma come risorsa esso stesso e per l'amministrazione diventa un "alleato" da considerare nel quadro di uno sforzo teso ad assicurare la convergenza pluralistica delle diverse potenzialità presenti nella società per la soluzione dei problemi del vivere comune.

L'applicazione del modello dell'amministrazione condivisa presuppone quindi che tra soggetti pubblici ed enti del terzo settore si stabilisca «un nuovo rapporto collaborativo»<sup>80</sup>, da modellare secondo schemi organizzativi in grado di trascendere il momento puntuale del trasferimento di risorse dall'amministrazione al privato e di estendersi in modo circolare prima e dopo di esso, arrivando a comprendere la presenza dell'ente del terzo settore in tutte le diverse fasi della proposta, della programmazione, dell'attuazione concordata e della valutazione degli interventi.

Attraverso questa collaborazione l'amministrazione riesce a operare degli interventi che senza la presenza del privato non potrebbero svolgersi: non si assiste né all'attribuzione al privato di una funzione già propria dell'amministrazione, da guidare secondo gli schemi tipici del conferimento e della disciplina del potere pubblico attraverso la legge, né alla semplice esternalizzazione di un servizio, da condurre secondo il modello dell'evidenza pubblica. Diversamente, viene riconosciuto il valore che le prassi sociali possono avere per la soluzione dei problemi del vivere comune e viene resa possibile la loro integrazione, secondo uno schema appunto di condivisione, con gli interventi più tipici dell'amministrazione. Questo conduce anche gli enti del terzo settore a operare in modi che da soli non potrebbero realizzare: non rileva solo la loro attitudine ad agire in modo solidale verso i portatori di determinati bisogni, da essi stessi individuati come rilevanti, ma la capacità di operare secondo una logica di rete, che li porta a "fare sistema" attraverso l'interazione con altri soggetti pubblici e privati. Viene così stimolata la loro capacità di confrontarsi in modo collaborativo con la complessa dinamica degli interessi che la loro azione inevitabilmente viene a intersecare e che l'amministrazione deve sempre considerare in modo imparziale<sup>81</sup>.

---

<sup>79</sup> Cfr. Corte cost., n. 131/2020.

<sup>80</sup> Cfr. ancora Corte cost., n. 131/2020.

<sup>81</sup> Rafforzando così anche l'efficacia del loro agire in senso solidaristico, dato che, come affermato da F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino*, cit., 88, quando ci si pone dal punto

Si tratta di un aspetto importante, che nell'organizzazione dell'amministrazione condivisa non può essere trascurato e rispetto al quale l'amministrazione deve vigilare affinché la collaborazione sia sempre conservata in un contesto dinamico e pluralistico. È infatti indubbio che le formazioni sociali «... hanno una funzione altamente benefica nella costruzione delle comunità umane» e per questo hanno titolo a vedersi riconoscere un ruolo importante e una propria specifica autonomia, che le rende protagoniste centrali nel modello dell'amministrazione condivisa. Ma è vero anche che si possono collocare nell'ordinamento «... con pretesa ad una posizione differenziata (...) che si fa da sola questa posizione, ne chiede il riconoscimento e la protezione al corpo più grande, la rafforza attualmente e molto spesso la amplia abusivamente»<sup>82</sup>. Può presentarsi, quindi, il rischio che la formazione sociale entri in rapporto con l'amministrazione collaborando e condividendo, ma poi cerchi di porre sé stessa in tale rapporto in una posizione privilegiata, arrivando a monopolizzare quegli spazi di collaborazione che invece dovrebbero sempre restare aperti a contributi plurali. Per scongiurare questo rischio l'amministrazione pubblica deve quindi fare in modo che la decisione di operare un intervento attraverso il modello dell'amministrazione condivisa sia sempre sottoposta ad adeguate procedure di confronto preventivo e di valutazione sia *in itinere* che successiva.

I regolamenti comunali per la collaborazione tra amministrazione e cittadini per la cura dei beni comuni tengono conto di questa esigenza. Ad esempio, in alcuni di essi viene previsto che sia compito dell'amministrazione, attraverso un proprio atto di ricognizione, mappare beni immobili, spazi pubblici, beni immateriali che possono essere oggetto di amministrazione condivisa realizzata attraverso la cura dei beni comuni<sup>83</sup>. Oppure, si prevede che la selezione di iniziative avvenga nel quadro stabilito da una preventiva valutazione dell'idoneità delle diverse forme

---

di vista dell'esercizio della «libertà attiva fonte di un rapporto paritario, l'imparzialità diventa non soltanto metro quel rapporto ma ne fa scaturire un risultato sociale che è automaticamente il realizzarsi del principio di solidarietà».

<sup>82</sup> È il sempre attuale il monito di M. NIGRO, *Formazioni sociali, poteri privati e libertà del terzo*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, Milano, 1977, vol. III (ora in ID., *Scritti Giuridici*, II, Milano, 1996, 1131), a cui si devono le espressioni ora citate nel testo.

<sup>83</sup> Cfr. ad esempio l'art. 5 del Regolamento del comune di Padova n. 103/2021.

d'uso e di gestione possibili a garantire l'uso non esclusivo del bene<sup>84</sup>. O ancora, è introdotta la previsione di modalità adeguate di misurazione e valutazione delle attività di collaborazione, da svolgersi nel rispetto dei criteri di chiarezza, comparabilità, periodicità, verificabilità e per le quali diventa dunque estremamente importante la individuazione di organismi competenti<sup>85</sup>.

#### 4. *L'impatto del modello sul modo di intendere l'organizzazione amministrativa*

L'adozione del modello dell'amministrazione condivisa ha dunque un impatto significativo sull'organizzazione amministrativa, che sembra tale da condurre a un ripensamento del modo tradizionale di intendere la stessa come articolazione delle attribuzioni e delle competenze nell'ambito della persona giuridica pubblica, titolare dell'autorità necessaria per agire in vista del perseguimento dell'interesse pubblico<sup>86</sup>. Come si è visto, lo sforzo di supportare sul piano organizzativo questo nuovo modello di amministrazione non passa per l'«oggettivazione di una soggettivizzazione», cioè non si realizza attraverso la disciplina del modo di essere – statico – di un soggetto, sul piano delle attribuzioni di capacità e su quello della distribuzione delle competenze<sup>87</sup>. Nell'amministrazione condivisa il perseguimento dell'interesse generale non è affidato in via unilaterale al soggetto detentore dell'autorità pubblica, né al trasferimento ai privati di funzioni pubbliche, né all'affidamento ad essi del compito

<sup>84</sup> Cfr. ancora il Regolamento del comune di Padova n. 103/2021, che a tal fine prevede una apposita “Dichiarazione di uso civico e collettivo” (art. 2, co. 1, lett. i) e art. 7).

<sup>85</sup> Cfr. in tal senso l'art. 17 dello schema di Regolamento citato *supra*, alla nt. 45.

<sup>86</sup> Si veda al riguardo quanto si è detto *supra*, nel primo paragrafo, con riferimento anche alle precisazioni di cui alle nt. da 7 a 9. Sembra, in particolare, che l'adozione del modello dell'amministrazione condivisa conduca in modo deciso verso il modello di organizzazione amministrativa prospettato da A. come quelli citati *supra*, alla nt. 25 e di recente ulteriormente sviluppato nel senso dell'allontanamento dalla corrispondenza dell'organizzazione con la persona giuridica pubblica da L.R. PERFETTI, *L'organizzazione amministrativa come funzione della sovranità popolare*, in *Il diritto dell'economia*, 98, n. 1, 2019, 43 ss.

<sup>87</sup> Secondo quanto osservato a proposito del modello tradizionale da F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino*, cit., 29, a cui si deve anche l'espressione citata nel testo.

di erogare prestazioni di servizi, sulla base di un rapporto contrattuale, bensì alla collaborazione su un piano paritario di amministrazione e cittadini in vista di un obiettivo comune. L'organizzazione diventa quindi il raccordo dinamico delle attività che possono essere ricondotte allo svolgimento della funzione, ma attengono al piano oggettivo e possono essere attribuite a soggetti diversi senza far perdere loro la propria identità<sup>88</sup>.

Come si è detto questo richiede di pensare all'organizzazione amministrativa in termini obbiettivi, come idonea a comprendere anche le connessioni generate dai rapporti di reciprocità con i cittadini e le formazioni sociali. Aprendosi alla presenza di figure private l'organizzazione perde i tratti di unitarietà, uniformità, gerarchia che la caratterizzano tradizionalmente e ne assume di nuovi, connotati in senso pluricentrico, plurimorfo, multiorganizzativo e pluralista, in cui anche il privato si presenta come figura direttamente inserita nell'organizzazione, anche se con una relazione particolare, definita sul piano obbiettivo e non soggettivo<sup>89</sup>.

Non si tratta di inserire i privati nel disegno organizzativo già esistente, di innestare negli apparati amministrativi l'apporto spontaneo dei cittadini attivi, facendo perdere ad esso la sua spontaneità e finendo per assorbirlo, in un modo o nell'altro, nella stessa organizzazione pubblicistica. L'apporto dei privati al disegno dell'organizzazione amministrativa non si manifesta come partecipazione all'organizzazione già strutturata dell'amministrazione intesa come soggetto, né d'altra parte si riduce a una sollecitazione o a un ausilio dell'attività di quest'ultima. Esso si presenta come espressione della originaria libertà dell'individuo di agire nel perseguimento dell'interesse generale e quando si traduce nella collaborazione con l'amministrazione nell'esercizio delle sue funzioni, lo fa attraverso lo svolgimento di attività che restano proprie dei cittadini attivi, nel rispetto dei rispettivi ruoli e sempre in una prospettiva dialettica tra il momento del privato e il momento del pubblico, con libertà di forme e libertà di azione<sup>90</sup>. I cittadini attivi co-amministrano

---

<sup>88</sup> Sul raccordo tra attività dei privati e funzione dell'amministrazione si tenga presente quanto precisato nel contributo di Fabio Giglioni, in questo volume (in particolare alla nt. 29).

<sup>89</sup> Sempre secondo il modello proposto dagli A. richiamati *supra*, da ultimo alla nt. 78.

<sup>90</sup> Cfr. ancora F. BENVENUTI, *op. ult. cit.*, 34 ss. Sulla distinzione dei ruoli tra privato e pubblico nell'amministrazione condivisa v. G. ARENA, *Nuove risorse*, cit., 285 s.

ma non diventano essi stessi pubblica amministrazione, mentre da parte sua l'amministrazione riconosce il valore del loro intervento ma non si ritira lasciando il campo all'iniziativa privata o a forme di democrazia diretta dagli sviluppi imprevedibili, ma continua ad assicurare con il suo intervento l'imparzialità e l'uguaglianza nella soluzione dei problemi del vivere comune.

In questo disegno si riduce il ruolo ordinatore della competenza formale, che non rappresenta più la definizione dell'ambito esclusivo di intervento dell'amministrazione, con la determinazione *ex ante* dei compiti da svolgere, degli interventi che si è legittimati a fare e dei poteri che si possono esercitare come uniche energie attive per il conseguimento dei risultati di interesse pubblico. Più semplicemente essa fornisce l'indicazione dell'attitudine di un apparato amministrativo a essere coinvolto in un rapporto di collaborazione che gli consente di condividere con i cittadini l'impegno rivolto alla cura dell'interesse generale. Diventa così possibile tenere conto che le pratiche sociali attraverso cui si esprime l'apporto dei cittadini attivi si articolano per problemi e non per competenze e che quindi la collaborazione con il cittadino costringe anche l'amministrazione a operare nello stesso modo e dunque ad agire per problemi (e per risultati) e non per competenze (e per atti). All'idea "quantitativa" della competenza si affianca così un'idea "qualitativa" della "capacità" di amministrare, che trova un riscontro diretto nella "capacità" dei cittadini attivi di attivare relazioni solidali di reciprocità, entrambe centrate sull'individuazione dell'interesse da curare, sulla definizione del risultato da raggiungere, sull'offerta delle risorse disponibili e sull'assunzione della responsabilità di amministrare, creando, in un sistema complesso di interdipendenze, le condizioni effettive per uno sforzo condiviso in vista della realizzazione di quell'interesse<sup>91</sup>.

Con tutto questo l'amministrazione condivisa, evidenziando come l'organizzazione amministrativa non si esaurisca nella descrizione della struttura della persona giuridica pubblica, fornisce una dimostrazione concreta di come nella cura dell'interesse generale sia effettivamente

---

<sup>91</sup> Il che rafforza l'immagine obiettiva dell'amministrazione come sede in cui trova collocazione l'incontro della libertà attiva e del «dovere di amministrare», inteso come «l'espressione della libertà, colta nel versante della responsabilità», secondo quanto prospettato da G. BERTI, *La responsabilità pubblica*, cit., 316 ss. e 357 ss.

possibile tenere distinte la titolarità della sovranità, che appartiene al popolo inteso in termini non organicistici come insieme delle individualità dei cittadini in relazione tra loro<sup>92</sup>, e la titolarità dell'autorità, che resta riferita alla persona giuridica pubblica che ipostatizza lo Stato o gli altri enti pubblici<sup>93</sup>. Nelle dinamiche organizzative che si sono considerate è chiaro come il centro della sovranità non è collocato nel soggetto titolare dell'autorità, ma nel popolo e quindi nella collettività dei cittadini titolari di libertà attive<sup>94</sup>. Il modo in cui l'amministrazione opera per favorire la loro autonoma iniziativa nel perseguimento dell'interesse generale si presenta quindi come azione svolta dall'amministrazione al servizio del titolare della sovranità, che la esercita non attraverso manifestazioni di autorità, ma tramite relazioni di reciprocità connotate nel senso della partecipazione e della solidarietà.

Sembra così trovare conferma, almeno con riferimento al modello di amministrazione di cui ci si sta occupando, la constatazione che se è vero che l'organizzazione è funzionale al sovrano per l'esercizio delle attribuzioni che spettano alla sovranità, allora l'organizzazione amministrativa non deve essere intesa come funzionale allo Stato, all'autorità amministrativa, all'ente pubblico, ma all'insieme dei cittadini in relazione tra loro e dunque, nel caso specifico, ai cittadini attivi. Diventa dunque effettivamente possibile considerare l'organizzazione dell'amministrazione condivisa non come nuova articolazione dell'apparato pubblico, ma come struttura rivolta all'attuazione dell'ordine dei diritti inviolabili e dei doveri di solidarietà di cui agli artt. 2 e 3 della Costituzione, che connotano la dimensione giuridica della persona posta al centro dell'ordinamento costituzionale<sup>95</sup>.

---

<sup>92</sup> Sul punto va considerato ancora F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino*, cit., 129, secondo cui «La visione dello Stato-Re è destinata a scomparire di fronte al sorgere di uno Stato in cui ognuno esercita diritti e poteri e con ciò facendo dà quotidiana vita all'esistere dello Stato. Cosicché, infine, l'insieme delle libertà attive è lo stesso insieme che continuiamo a denominare Stato (...) il nuovo Stato, così fondato sul nuovo cittadino».

<sup>93</sup> Sulla distinzione tra titolarità della sovranità e titolarità dell'autorità si veda in modo approfondito L.R. PERFETTI, *op. cit.*, 48 ss.

<sup>94</sup> Per il collegamento dell'amministrazione condivisa con la sovranità popolare v. G. ARENA, *Nuove risorse*, cit., 284 s.

<sup>95</sup> Sembra dunque da condividere, in tal senso, quanto affermato da L.R. PERFETTI, *op. cit.*, 57.

# AMMINISTRAZIONE CONDIVISA COME INNESCO AL NECESSARIO CAMBIAMENTO PARADIGMATICO DELLA DEMOCRAZIA

*Marianella Sclavi*

SOMMARIO: 1. Non è cosa da lasciare ai giuristi. 2. Dalle riforme alla re-invenzione. 3. Ricetta per la re-invenzione della PA, in tre versioni. 4. Priorità ed Emergenza del g/locale. 5. Nella pandemia: l'esempio delle "consegne etiche". 6. Dal paradigma sfiduciario al fiduciario. 7. Il diritto al "diritto di ascolto", ultimo tabù. 8. Tre affermazioni apodittiche. 9. La gentilezza non è un Know How. 10. Narrazione soporifere o aneddotica intelligente?

Il libro *Immaginazione civica* di Michele D'Alena<sup>1</sup> illustra gli sviluppi della democrazia partecipativa a Bologna, dal 2014 al giorno d'oggi. Il 2014 è l'anno in cui proprio a Bologna è stato varato il primo Regolamento per l'Amministrazione Condivisa dei Beni Comuni, e il 2021 è il secondo anno della pandemia.

La narrazione ha come filo conduttore la seguente domanda: «Questo metodo [la amministrazione condivisa] lo usiamo solo per dare il bianco alle panchine del parco o decidiamo di farci dare una mano per ripensare le nostre democrazie?».

Faccio mia questa domanda e anche aiutandomi con le esperienze di Bologna, una città per molti versi all'avanguardia sul terreno della democrazia partecipativa, mi propongo di elencare le principali condizioni che possono fare la differenza fra un uso della amministrazione condivisa per "imbiancare le panchine" oppure come innesco di un più generale cambiamento paradigmatico della nostra democrazia.

---

<sup>1</sup> M. D'ALENA, *Immaginazione Civica. L'energia della comunità dentro la politica*, Bologna, 2021.

## *1. Non è cosa da lasciare ai giuristi*

Nel libro sopra citato, oltre alla voce dell'autore, sono inserite le testimonianze di un nutrito gruppo di giovanissimi, quasi tutti da poco laureati in architettura, sociologia, scienze dell'informazione o scienze politiche, i quali per conto del Comune dal 2016 operano nei quartieri come "agenti di prossimità", col compito di promuoverne il potenziamento e messa in rete delle esperienze di cittadinanza attiva presenti e conquistare anche i disillusi ed emarginati all'ottica di una reciproca alleanza fra cittadini e amministrazione nella elaborazione di un futuro desiderabile e conseguente co-progettazione dello stesso. Prendo il via dal resoconto di una di questi "agenti di prossimità", Simona Beolchi:

A fine luglio 2018 mi sono ritrovata a percorrere i lunghi corridoi degli uffici comunali in un caldo afoso e irrespirabile, ormai pochissime persone erano ancora in ufficio. La mia meta era la stanza di un settore della amministrazione in cui dovevo mostrare e spiegare quali fossero i progetti di riqualificazione di piazze, giardini, parchi e di gestione del verde pubblico emersi dal Bilancio Partecipativo del 2018. Ero carica perché arrivavo da un percorso di confronto molto proficuo con i cittadini, in cui avevamo veramente immaginato nuovi usi, funzioni, profili di alcune parti di città. L'incontro con i tecnici però fu disarmante: "No, questo non possiamo farlo", oppure "Questo è impensabile perché", "Questo ormai il comune di Bologna non lo fa più". Era come se tutte le belle visioni dei cittadini mi crollassero addosso in un momento. Compresi però che avrei dovuto trovare modi e soluzioni per negoziare. (.) Questa la più grande sfida che siamo chiamati ad affrontare: dobbiamo innovare le pratiche amministrative, modellandole sull'impronta della immaginazione civica<sup>2</sup>.

Questo episodio ci aiuta a mettere le carte in tavola: c'è l'entusiasmo per il protagonismo e senso di comunità espresso dagli abitanti, c'è una attesa di interesse da parte degli uffici preposti agli esami di fattibilità, c'è quella che chiamerei "la smusata", l'andare a sbattere in modo inaspettato contro un impianto autoritativo incapace di ascolto, una burocrazia ancora saldamente auto-referenziale lontana mille miglia dalla amministrazione condivisa. E c'è la reazione, che può apparire un po'

---

<sup>2</sup> M. D'ALENA, *op. cit.*

Donchisciottesca: la ragazzina davanti al leviatano che invoca la “immaginazione civica” e sembra esclamare: Vinceremo! Riusciremo ad innovare le pratiche amministrative!

Intanto prendiamo atto di due aspetti, due facce della medaglia: da un lato i Patti di Collaborazione (ai quali nel frattempo decine di gruppi di cittadini hanno fatto ricorso per prendersi cura di spazi urbani vari abbandonati) risultano ancora un corpo estraneo, un tassello avulso dall'insieme della macchina burocratica comunale. Dall'altro lato, questo esperimento circoscritto e marginale, è diventato una specie di faro per molti di coloro che, occupandosi di democrazia partecipativa e quindi, per esempio, di Bilanci Partecipativi, si sono convinti che l'adeguamento della democrazia alle nuove condizioni di una società complessa, passa attraverso un radicale ripensamento della concezione stessa, compiti, ruolo, funzionamento dell'apparato amministrativo.

Una domanda concreta per tracciare dei ponti fra il tassello e l'insieme del sistema democratico, sarebbe la seguente: “Come si comporterebbero quei funzionari che hanno chiuso la porta in faccia a Simona se operassero in una amministrazione aperta, inclusiva, condivisa? Quali dovrebbero essere i diritti che sono chiamati a rispettare, le procedure e normative in grado di orientare il loro operato verso il potenziamento della società civile invece della sua paralisi?”.

La questione, così formulata, interessa assolutamente tutti, non solo i giuristi, in effetti i giuristi da soli non sarebbero in grado di darvi una risposta sensata.

## *2. Dalle riforme alla re-invenzione*

Il salto dal tassello alla intera macchina non è ovvio. Non solo non è scontato, ma a prima vista neppure probabile.

Per una valutazione più precisa è però necessario mettere bene a fuoco i tratti peculiari dell'esperimento “Patti di Collaborazione” e verificare come si configurano in relazione ai nuovi trend in atto nella società. Infatti un cambiamento paradigmatico, come chiarito da Thomas Kuhn in poi<sup>3</sup>, prende il via da una serie di osservazioni ed esperimenti giudicati

---

<sup>3</sup> T. KUHN, *La struttura delle rivoluzioni scientifiche*, Torino, 1969.

irrilevanti e anomali dagli approcci dominanti, con relative reazioni di rigetto, ma poi il suo successo deriva dal trovarsi in sintonia con altri cambiamenti che tutti insieme congiurano a rivoluzionare il quadro primitivo.

Vediamo dunque i tratti peculiari dei Patti e i trend in atto nel contesto più ampio.

Innanzitutto, il Regolamento per l'Amministrazione Condivisa dei Beni Comuni non è un ennesimo atto di riforma della PA, ma un primo atto di re-invenzione della stessa. Una riforma riguarda cambiare i regolamenti, le procedure e norme, per renderle più semplici, meno farraginose, trasparenti e così via, la re-invenzione implica cambiare la *vision* generale che sta alla base di tutto questo<sup>4</sup>. Sono due piani logici completamente diversi e il secondo nel caso specifico comporta:

1. uno slittamento del potere decisionale da dentro le gerarchie al dialogo fra pari fra istituzione e cittadini
2. lo slittamento da un modo di operare guidato da regolamenti generali astratti, alla concretezza delle singole situazioni nella loro unicità; è un vero e proprio passaggio dalla centralità dell'ufficio e degli incartamenti, alla ricognizione sul campo<sup>5</sup>.
3. i rispettivi diritti, doveri e responsabilità sottoscritti nei singoli Patti, in quanto atti amministrativi di natura non autoritativa, sono la dimostrazione che la produzione di regole giuridiche secondo un approccio normativo orizzontale, di tipo reticolare è possibile e funziona,
4. Infine il protocollo dei "Patti collaborativi" è il risultato di un lavoro transdisciplinare che ha visto impegnati giuristi, funzionari della PA, rappresentanti dei cittadini e della Amministrazione Cittadina.

Il contesto più ampio. Lo scenario attuale è connotato dalla rivoluzione digitale, la quale non è una sorta di aggiornamento di Gutenberg, di "stampa 2.0", ma un vero e proprio nuovo Habitat<sup>6</sup>, un ecosistema che induce in coloro che lo abitano una auto-comprensione, un senso

---

<sup>4</sup> Tutti gli studi più importanti sul fenomeno burocratico, da Max Weber a Michel Crozier, alla esplorazione di "altre strutture possibili" di Gareth Morgan sostengono che la burocrazia, essendo incapace di auto-correzione, non può essere riformata, va re-inventata.

<sup>5</sup> Dalla bureau-crazia ad una socio-crazia.

<sup>6</sup> Intervista a L. FLORIDI, «Come le tre rivoluzioni precedenti, quella copernicana, darwiniana e freudiana, hanno cambiato la nostra auto-comprensione, non siamo più al centro del cosmo, non siamo più al centro della natura e non siamo più al centro del no-

della propria identità, inscindibile dal diritto di informare ed essere informati, dal diritto di essere ascoltati e consultati nelle decisioni<sup>7</sup>. Lo smottamento del potere basato sull'accaparramento delle informazioni e sul segreto d'ufficio e l'emergere (per esempio con Wikipedia) della ricchezza e utilità dei saperi diffusi, vanno di pari passo con l'insofferenza nei riguardi delle gerarchie ed ogni uso del potere che pretenda di determinare l'arco di possibilità nel divieto di ogni interlocuzione, ovvero di discussione, richiesta di chiarimenti, negoziazione, tipiche delle relazioni sociali fra pari.

Morale: un dirigente che ricorre a formule del tipo “il regolamento non lo prevede” o “non lo permette” o “non è di mia (o di vostra) competenza”, mentre prima era autorevole (lui sa noi no) oggi è semplicemente ridicolo. Tutto ciò porta ad un aumento della frustrazione sia da parte dei funzionari che dei cittadini i quali, tutti quanti, in assenza di una prospettiva di uscita da questa trappola, si incattiviscono. In questo quadro i due sviluppi possibili sono: o l'aumento vertiginoso della sfiducia, delle invettive e delle manifestazioni “NO qualcosa”, oppure la possibilità di essere parte di un mutamento in grado di garantire la moltiplicazione delle opzioni sia a livello individuale che collettivo, come già asserito una settantina di anni fa dagli inventori della cibernetica<sup>8</sup> e ribadito negli anni Novanta fra gli altri da Amartya Sen con la sua teoria delle *capabilities*<sup>9</sup>.

Se leggiamo l'approccio dei Patti alla luce di questi cambiamenti di contesto ci rendiamo conto che il significato odierno dei patti di colla-

---

stro universo mentale, oggi, con la quarta rivoluzione, quella digitale, non siamo più al centro del mondo della informazione», in *Una città*, 2021.

<sup>7</sup> G. BERTONE, *La sfida del digitale come bene comune “locale”*, in A. CALIFANO (a cura di), *Ecosistemi digitali, Trasformazioni sociali e rivoluzione tecnologica*, Milano, 2019.

<sup>8</sup> Mi riferisco a quella che è stata chiamata la “prima legge della cibernetica”, o legge “della varietà necessaria” di Ashby, secondo la quale: «Un organismo o una organizzazione non può affrontare un aumento di differenziazione e varietà nel proprio contesto, se non accresce la gamma di scelte del proprio repertorio di risposte».

<sup>9</sup> Va infatti sottolineato che l'accentuata interdipendenza rende ugualmente inconsistenti e assurde sia le pretese di disciplinare le relazioni attraverso schemi categoriali astratti e generali da parte degli “uffici preposti”, che la pretesa degli abitanti di delegare interamente la soluzione dei problemi della convivenza a qualche struttura di potere situata altrove.

borazione è completamente differente specialmente negli esiti potenziali da quello che avrebbe potuto essere anche solo vent'anni fa. La stessa struttura burocratica contro la quale Simona è andata a sbattere, può sembrare inattaccabile, ma in realtà cigola da tutte le parti, perché niente è più come prima. Qualsiasi ragionamento che prescinde dai mutamenti in atto nell'ecosistema e dai riflessi di questi cambiamenti sul modo di operare delle istituzioni, oggi non ha senso.

### 3. Ricetta per la re-invenzione della PA, in tre versioni

Per fortuna per l'interpretazione di questi mutamenti abbiamo ormai a disposizione un patrimonio di elaborazioni teoriche e una vasta casistica, dalle quali si può ricavare, almeno per linee generali: quali sono le caratteristiche che dovrebbe possedere una istituzione e una classe dirigente in grado di operare in modo efficace in contesti sempre più interdipendenti e in continuo mutamento e come promuovere la conversione da una istituzione chiusa, esclusiva, gerarchica, irresponsabile rispetto agli esiti, ad una aperta, inclusiva, capace di dialogo e di co-progettazione<sup>10</sup>.

E qui arriviamo alla prima indicazione, in assoluto la più importante, per chiunque voglia porre mano alla "riforma" della burocrazia. La esporrò in tre modi che chiamerò: uno scientifico, uno casalingo e uno "contemporaneo".

Il primo, nato nel campo della ricerca-azione, è il seguente: "Non cambierai mai qualcosa combattendo la realtà esistente. Per cambiare, costruisci un modello nuovo che renda la realtà obsoleta"<sup>11</sup>. Questa con-

---

<sup>10</sup> In Italia tre testi che riassumono in modo chiaro questi approcci e sviluppi sono: di A. DE TONI, L. COMELLO, L. IOAN, *Auto-organizzazioni. Il mistero dell'emergenza nei sistemi fisici, biologici e sociali*, Venezia, 2011; A. DE TONI, E. BASTIANON, *Isomorfismo del Potere. Per una teoria complessa del potere*, Venezia, 2019; M. SCLAVI, L. SUSSKIND, *Manuale di Confronto Creativo*, Milano, 2021.

<sup>11</sup> La formula che riporto è di R. Buckminster Fuller, ma l'approccio teorico ed epistemologico che la sostanzia risale a Kurt Lewin, nonché agli esperimenti di Search Conference e Future Conference messi in atto dai *practitioners* del Tavistock Institute di Londra. Vedi M. SCLAVI, *La trasformazione dei conflitti. Disciplina accademica sui generis e sapere della vita quotidiana*, in *Riflessioni Sistemiche*, n. 4, 2011. Vedi anche: M.R. WEISBORD, *Discovering Common Ground*, Oakland, 1992 e A. KLEINER, *The Age of the Heretics*, New York, 1996.

clusione è il risultato di studi e ricerche sul tema del cambiamento di abitudini profondamente radicate e delle dinamiche che hanno consentito di risolvere problemi apparentemente insolubili<sup>12</sup>. In entrambi i casi l'impedimento principale è dato dall'intestardirsi degli attori in gioco sugli aspetti più spinosi del problema, quelli più negativi e ricorsivi, che li tiene prigionieri delle vecchie abitudini di pensiero<sup>13</sup>. L'atteggiamento alternativo e vincente consiste nell'imboccare fin dall'inizio una strada diversa: partire dalla definizione di una vision, di come si vorrebbe che le cose funzionassero, e sull'onda di questo rinnovato "appetito per il futuro" individuare le strade che consentono di avvicinarsi alla meta aggirando gli ostacoli e creando dei contesti che li depotenziano.

La ricetta casalinga è una metafora culinaria proposta da Fabrizio Barca nella introduzione al libro citato all'inizio. «Quando la maionese impazzisce, cosa si può fare?». «C'è un solo modo per non buttare via tutto: fare un'altra maionese e poi versare la maionese impazzita piano piano nella nuova. Credo ci siano luoghi istituzionali irrecuperabili come una maionese impazzita. Occorre costruirne dei nuovi, e semmai riversarci piano piano quelli vecchi»<sup>14</sup>.

Terzo. Ad un convegno ad Amsterdam di pochi anni fa, uno dei relatori, Maarten Hajer, che insegna "Futuri sperimentali" all'Università di Utrecht, ha riformulato questo approccio in termini ancora più attuali: «Why talk about the future, when you can visit it instead?». Le esperienze alternative sono ormai così interessanti, numerose e accessibili, che conviene, invece di stare bloccati in una stanza a discuterne, andare col treno, aereo o col web, a visitarle di persona<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> I due manuali più famosi e diffusi su questi temi, che hanno il difetto (e forse anche il merito) di non indicare tutto l'imponente retroterra teorico ed epistemologico su cui poggiano, sono: R. FISHER, W. URY, B. PATTON, *Getting to yes*, Londra, 1991 (trad. italiana: *L'arte del Negoziato*, Milano, 1995); e di W. URY, *Getting past No*, Londra, 1991 (trad. italiana: *Negoziare in situazioni difficili*, Milano, 2005).

<sup>13</sup> Albert Einstein: «Non si può risolvere un problema con la stessa mentalità che l'ha generato».

<sup>14</sup> M. D'ALENA, *op. cit.*

<sup>15</sup> Testimonianza personale, visto che eravamo i due keynote speakers al Convegno "The State of Conflict" della Università di Amsterdam del 2019.

#### 4. *Priorità ed Emergenza del g/locale*

Ebbene, una delle località in cui questo approccio alternativo è in corso di svolgimento è precisamente Bologna, dove, dal 2014 in poi l'approccio "fare un'altra maionese" è stato adottato in modo puntuale, dapprima come si è visto, con l'approvazione del Regolamento per l'Amministrazione Condivisa dei Beni Comuni, e poi, dal 2016, con la creazione della Fondazione Innovazione Urbana (FIU) sulla quale adesso mi soffermo perché è una pedina assolutamente fondamentale nella "partita dell'innescò" di un cambiamento paradigmatico della democrazia.

Nel 2016 l'Amministrazione locale ha deciso che per reagire alla crescente sfiducia dei cittadini nelle istituzioni e nel sistema politico era necessario ricominciare da capo, creando una nuova struttura indipendente capace di funzionare praticamente per ogni aspetto al contrario di quelle esistenti, e così l'Urban Center ha lasciato il posto alla Fondazione di Innovazione Urbana (FIU), con i suoi "agenti di prossimità" che fanno capo all'"Ufficio Immaginazione Civica"<sup>16</sup>.

Compito della Fondazione è quello che abbiamo sopra tratteggiato nel parlare degli "agenti di prossimità". Si tratta di spostare il baricentro del potere, permettendo che gli abitanti dei territori ne diventino una componente essenziale. Solo decidendo con gli abitanti quali sono le priorità per una buona convivenza nei loro quartieri e più in generale quali i futuri desiderabili per la città, si potrà stabilire, con l'approccio work in progress, come dovrebbero funzionare i servizi sociali e le strutture amministrative, le quali certamente dovranno diventare al tempo stesso meno complicate e più complesse, cioè capaci di accogliere e valorizzare le singolarità e le differenze<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> L'espressione "immaginazione civica" rimanda all'iniziativa "Nuova Bauhaus" della Commissione Europea, che intende sostenere una nuova idea della abitabilità della città; nel caso di Bologna s'ispira anche alle teorie del principale teorico di Occupy Wall Street, David Graeber, che la usa per indicare il contrario della "stupidità burocratica". Vedi D. GRAEBER, *Oltre il potere e la burocrazia. L'immaginazione contro la violenza, l'ignoranza e la stupidità*, Milano, 2013.

<sup>17</sup> Cito dal libro di M. D'ALENA: «Serve creare strutture prossime alle istituzioni ma che non coincidano con esse, abbandonando approcci standard superati per riconoscere le diverse necessità di ogni zona e di ogni comunità. La prossimità emerge come spazio in cui si possono trovare risposte più adeguate alle differenze e ai nuovi bisogni, in cui è

Le parole chiave di questo approccio sono: prossimità, persone, concretezza, comunità, cooperazione. Ognuna connotata in senso locale. Ogni abitante deve sapere che se si collega col vicino di casa per discutere la questione del traffico o dei giardinetti, questo non sarà considerato un attentato alla pubblica autorità, ma che anzi è invitato a entrare in contatto, grazie a piattaforme, social e viaggi, con esperienze analoghe in altre parti del mondo. È considerato vitale il confronto con il modello delle microaree di Trieste, o a Barcellona le *Supermanzanas Sociales* e in Olanda il progetto *Buurtzoorg* che ha rivoluzionato l'impianto delle cure mediche a partire dalla iniziativa autonoma di gruppi di infermieri. Sono tutte conferme che il modello dei servizi uguali per tutti ha fatto il suo tempo, e che altri approcci di vicinato e personalizzati non solo sono possibili, ma funzionano molto meglio sia per gli utenti che per gli operatori.

In altre parole “prossimità” non vuol dire localismo, “persona” non è individuo/monade, ma spessore delle storie di vita e qualità delle relazioni umane. “Concretezza” è rifiuto di interpretare la complessità delle situazioni riducendole a categorie e classificazioni astratte, è andare sul posto, dare importanza agli aspetti peculiari ed unici. “Cooperazione” implica essere consapevoli che diversità e divergenze sono fondamentali per arrivare a una comprensione più adeguata e approfondita dei problemi. Infine “comunità” fa venire in mente più Saul Alinsky, e il suo approccio alla organizzazione di comunità in una prospettiva di democratizzazione della democrazia e di “presa del potere” qui ed ora, che non la pur gloriosa tradizione di attivismo civico nei quartieri bolognesi degli anni Cinquanta e Sessanta. Non solo adesso c'è Internet, ma c'è anche il riconoscimento del fallimento del socialismo reale e la fine di un protagonismo politico che passa attraverso la cinghia di trasmissione dei partiti.

##### 5. Nella pandemia: l'esempio delle “consegne etiche”

Fra le numerose esperienze di ricucitura del tessuto sociale promosse dalla FIU dal 2016 in poi, mi soffermo su una, messa in atto durante la

---

necessario mettere insieme competenze diverse, in cui è più facile immaginare modelli organizzativi in grado di adattarsi a una realtà molto fluida e complessa» (*op. cit.*).

pandemia, particolarmente significativa nel dimostrare la possibilità di trovare soluzioni soddisfacenti a problemi altrimenti intrattabili.

Riguarda le “consegne etiche”. Siamo nel 2020 l'emergenza Covid-19 sul territorio bolognese come altrove richiede di immaginare modi nuovi di gestione della convivenza e del territorio. Una delle nuove dimensioni è quella, nel lockdown, delle consegne a domicilio, un servizio divenuto essenziale ma quasi totalmente in mano alle grandi piattaforme che prendono per il collo i rider e impongono altissimi costi di intermediazione ai commercianti. Nella assenza di trasparenza, di diritti e di controlli, viene istigata la competizione dell'ognuno per sé, il disfacimento del tessuto sociale. Cosa possono fare il governo nazionale e locale in una situazione come questa?

A livello nazionale, il Ministero si è trovato di fronte il rifiuto delle grandi piattaforme a riconoscere il tavolo governativo e alla fine è riuscito a far stipulare un accordo fra alcune piattaforme e un sindacato minoritario che prevede dei miglioramenti della paga a cottimo e poco più. È stata anche stilata una “Carta dei diritti dei lavoratori digitali”, ma per esempio a Bologna, rimasta inapplicata dai rappresentanti delle grandi piattaforme americane.

A livello locale l'obiettivo è molto più ambizioso: creare una alternativa per le consegne a domicilio, con una visione etica e cooperativa. Da dove si parte? Prima di tutto dal riconoscere che tutta una serie di iniziative di questo tipo sono già localmente in atto, frutto di accordi fra vari supermercati o aziende bolognesi e la locale Union Rider o messe in opera da associazioni di assistenza a strati marginali della popolazione. Da più parti, per es. dalla associazione panificatori, arriva l'appello a costruire piattaforme alternative. Ciò che manca è una visione che metta insieme tutte queste realtà e che diventi un riferimento stabile e ufficiale della identità cittadina. Ogni realtà locale è diversa dall'altra, ma in ognuna si tratta di mettere in contatto *fra loro* fattorini, cooperative di lavoro, commercianti, funzionari di varie istituzioni e cittadini, in un contesto che li aiuti a ricostruire una analisi della situazione e a raccogliere le informazioni necessarie per elaborare una strategia alternativa allo stato di cose vigente. Nel corso della prima assemblea cittadina (online) i partecipanti, rider, commercianti, assessori, cittadini vari stabiliscono che di fronte alla capacità di marketing delle grandi piattaforme è necessario individuare parole d'ordine chiaramente alternative, puntando sul

mettere al centro le persone, le esigenze particolari, la capacità di ascolto e la consapevolezza che dietro alle consegne gratuite c'è lo sfruttamento della manodopera. Viene deciso che la nuova piattaforma poggerà su tre pilastri: giusto compenso al lavoro del fattorino (9 euro netti orarie), zero costi per i commercianti, zero impatto ambientale. La primissima sperimentazione prende il via grazie all'assessore alla cultura Matteo Lepore che convince l'azienda Macron a ricorrere a questo dispositivo per la consegna e distribuzione di migliaia di mascherine. Subito dopo le adesioni si moltiplicano, non solo cibo e medicinali, ma biblioteche e librerie, negozi di arredo e casalinghi entrano nel circuito<sup>18</sup> Leitmotif: «Nei momenti di crisi le cose che sono state considerate impossibili possono diventare usuali».

Si possono ricordare altri momenti in cui in passato le amministrazioni locali, in particolare in Emilia Romagna, hanno avuto un ruolo fondamentale nel dare impulso alla capacità di organizzazione autonoma della società civile. Il fiorire della piccola industria meccanica a Modena nel dopoguerra è diventato un caso di studio nelle principali università del mondo, come il già ricordato protagonismo degli abitanti nei quartieri bolognesi negli anni Cinquanta e via dicendo. E tuttavia nel presente, un tale approccio acquista un senso completamente diverso anche come conseguenza di un ulteriore trend in atto in modo accentuato nella politica italiana, che riguarda l'impianto della *governance* sotto la pressione della crescente complessità a tutti i livelli.

## 6. Dal paradigma sfiduciario al fiduciario

Ancora fino agli anni Sessanta e Settanta del secolo scorso la mobilitazione della società civile veniva interpretata e incanalata dai partiti e tradotta da questi in decisioni degli organi governativi i quali ne delegavano l'esecuzione alla PA. C'era tutta una letteratura di denuncia delle storture delle burocrazie (basti ricordare Kafka), ma la gente comune era toccata solo episodicamente da questi aspetti. Nei decenni seguenti si è verificato un capovolgimento: la burocrazia attraverso quella che è stata chiamata "la teoria amministrativa dei bisogni" è diventata onnipresente

---

<sup>18</sup> M. D'ALENA, *op. cit.*

nella vita quotidiana, mentre i partiti, specialmente dopo Mani Pulite e l'elezione diretta dei sindaci, se ne sono allontanati. Nella discussione partitica e politica a tutti i livelli, le condizioni che permetterebbero ai cittadini di cooperare e auto-organizzarsi non vengono neppure più prese in considerazione semplicemente perché ormai si assume che non esistono. Coloro che nella società civile desiderano agire per affrontare i problemi sociali, si trovano sempre più spesso a scontrarsi direttamente, senza mediazioni, con regolamenti della PA in cui si materializza una concezione del funzionamento dello stato che Tommaso Greco propone autorevolmente di chiamare "paradigma sfiduciario"<sup>19</sup>, secondo il quale «compito principale del diritto è di minacciare i cittadini e i funzionari, intimandogli di fare (o non fare)»<sup>20</sup> questo o quello. Quando l'intera macchina della *governance*, in tutte le sue articolazioni, opera nel senso della sfiducia, questa diventa una profezia che si auto-realizza: privati di alternative, i cittadini rimangono bloccati in dinamiche oppostive, il che avalla l'assunto che di loro non ci si può fidare. E all'inverso: perché mai i cittadini dovrebbero fidarsi di partiti che non si fidano dei cittadini?

È stato spesso notato che negli ultimi decenni nel nostro Paese, la politica ha delegato decisioni e compiti delicati alla sfera giudiziaria, meno frequente è la constatazione che questo è uno dei risultati di un mutamento nei rapporti fra sfera giudiziaria e politica molto più importante e pervasivo: uno dei capisaldi della cultura giuridica italiana e cioè che gli esseri umani non possono fidarsi gli uni degli altri (ed è per questo che serve il diritto) è diventato luogo comune anche nella vita partitica e sociale. I cittadini sempre più scontenti, i partiti sempre più assenti, la burocrazia sempre più invasiva sono il risultato di questo trend.

In questo contesto l'esperienza bolognese che stiamo descrivendo segna una radicale discontinuità della politica locale dal paradigma dominante. Le esperienze rese possibili dai Patti e la rivitalizzazione dei quartieri promossa dalla FIU sono pervase di una grande ed entusiasta fiducia nella "immaginazione civica", nella capacità degli abitanti di impegnarsi in progetti di rigenerazione urbana e inclusione sociale, inventando nuove forme di socialità e soluzioni inedite. Il caso delle consegne etiche, al

---

<sup>19</sup> T. GRECO, *La legge della Fiducia. Alle radici del diritto*, Bari, 2021.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

quale ho accennato qui sopra è un esempio di emersione di “intelligenza connettiva”, “intelligenza plurale”.

Sarebbe dunque forse ora di mettere mano all’operazione più difficile e più decisiva: incominciare a versare la vecchia maionese impazita dentro la nuova che si sta formando e sembra crescere felicemente. Un’operazione che richiede il passaggio dal paradigma sfiduciario a quello fiduciario anche e prevalentemente nel campo del diritto.

La ricetta della maionese buona, può – a questo punto – essere così sintetizzata: il potere politico locale in alleanza con i cittadini e col contributo prezioso di una minoranza di giuristi e funzionari della PA, nonché di altri professionisti dalla expertise inclusiva, hanno creato dei contesti adatti a una società che coltiva la inclusività e la collaborazione, la fiducia e la trasparenza. Contesti in cui la deliberazione è tanto più efficace quanto meglio s’impernia sulle pratiche dell’ascolto attivo e della moltiplicazione delle opzioni. Questo sia all’interno della PA, con i Patti, sia attraverso l’auto-organizzazione dei quartieri, con la presenza stabile sul territorio degli agenti di prossimità e l’adozione di metodologie di incontro basate su assemblee gruppali, cioè sulla alternanza del lavoro in plenaria e in piccoli gruppi.

Come tutto ciò può diventare un propulsore, un booster di una più stabile e generale rigenerazione della democrazia? Un tale salto, da quelli che comunque rimangono dei tasselli, isole in un mare tempestoso, al quadro generale, richiede che si operi su molti piani.

Si tratta anche qui di partire da ciò che già c’è in termini sia di diritti positivi che di rapporti di potere. Quando l’Ufficio per l’Amministrazione Condivisa, nel suo compito di interlocutore unico, coinvolge altri uffici e dipartimenti, si fa portatore di una attesa/pretesa di collaborazione e riconoscimento della legittimità di atti non autoritativi<sup>21</sup>. Analogo è l’atteggiamento di Simona, l’animatrice di comunità, quando va negli uffici che devono occuparsi della fattibilità delle proposte dei cittadini. Queste esperienze mettono in discussione, a maggior ragione con l’appoggio del potere politico locale, che l’agire amministrativo corrente, basato sul

---

<sup>21</sup> Per tutto ciò che riguarda nascita del concetto di Amministrazione Condivisa, e funzionamento dei Patti di Collaborazione, il testo fondamentale è quello dell’inventore, G. ARENA, *I custodi della bellezza. Prendersi cura dei beni comuni. Un Patto per l’Italia fra cittadini e istituzioni*, Milano, 2020.

paradigma sfiduciario, sia da considerare “normale”. Sottoposto a questa pressione un apparato basato sulla chiusura, sul funzionare tanto meglio quanto meno si ha a che fare con la realtà, è messo gravemente in crisi. Inoltre queste pratiche positive si appellano alla Costituzione, in primis all’art. 118, presentandosi come la sua materializzazione a livello locale. E quindi si ha contemporaneamente una pressione dal basso e una dall’alto, anche quest’ultima crescente come dimostra la recente sentenza 131 della Corte costituzionale<sup>22</sup>.

Più in generale queste pratiche positive hanno – come abbiamo visto – lo sguardo aperto verso altri modi di impostare i rapporti fra cittadini e PA, fra cittadini e servizi, in atto in altri Paesi e città.

Non a caso l’Ufficio immaginazione civica è definito «un laboratorio di ricerca di nuove soluzioni»<sup>23</sup>, il che si scontra frontalmente con l’acronimo *TINA* (*There Is NO Alternative*), al quale il potere dominante rimane aggrappato.

### *7. Il diritto al “diritto di ascolto”, ultimo tabù*

E tuttavia c’è uno scoglio, lo chiamerei proprio “un ultimo tabù” da superare perché l’innesco di cui stiamo parlando prenda il necessario vigore sia a livello locale che nazionale. Il paradosso che ci troviamo di fronte è che tutto il movimento di cui stiamo parlando è centrato in modo esplicito sulla ritessitura e rilancio della fiducia, ma rimane reticente, se non ostile alla trasformazione degli ingredienti di base della stessa, cioè dell’ascolto attivo e moltiplicazione delle opzioni, in veri e propri diritti. Il motivo fondamentale è che l’ascolto, l’essere ascoltati, per essere genuino, deve dipendere da una libera disposizione personale, mentre si assume che se fosse declinato come diritto verrebbe immediatamente regolamentato e ingessato, svuotato delle sue capacità di empowerment.

La questione è se questo è l’unico modo di intendere il diritto.

Come ha recentemente sostenuto il già citato Tommaso Greco, esiste anche un diritto non prescrittivo e sanzionatorio, ma descrittivo, un

---

<sup>22</sup> L. GALASSI, *La svolta della Corte costituzionale*, in *Rapporto 2020 sulla Amministrazione Condivisa*, 2021.

<sup>23</sup> M. D’ALENA, *op. cit.*

diritto che nasce dalla constatazione di dinamiche relazionali positive che vanno rafforzate e stabilizzate<sup>24</sup>. Più la società diviene complessa e più diventa importante poter far leva anche su un diritto “fiduciario”, superando la concezione del diritto come una disciplina che serve solo quando gli esseri umani non possono fidarsi gli uni degli altri. La riduzione del diritto a “rimedio alle cattive disposizioni dei soggetti”, impedisce di cogliere fino in fondo la novità di quello che sta avvenendo: la Amministrazione condivisa, i Patti di collaborazione, gli stessi format delle assemblee gruppali e dell’Open Space Technology hanno, nel vissuto dei partecipanti, una chiara dimensione di stare esercitando un proprio diritto. Il diritto di essere pienamente co-protagonisti come persone (e non come individui), che il proprio vissuto e opinioni siano accolte con rispetto e prese in considerazione al pari di tutte le altre, il diritto ad esplorare tutte le opzioni disponibili prima di decidere. Concepire i comportamenti relativi alla fiducia come un modo di relazionarsi che attiene esclusivamente alla sfera sociale, civica, morale, a una etica della cittadinanza, ma che non ha niente a che fare con la disciplina del diritto, li rende precari, ne diminuisce la dimensione corale, la legittimazione e autorevolezza, riducendoli a scelte ogni volta individuali.

Come sostiene Tommaso Greco:

La teoria del diritto deve esplicitare e non nascondere quello che dentro il diritto presuppone e implica inclinazioni positive e cooperative” “facendolo si rende giustizia alla realtà mettendo l’accento sulla responsabilità dei soggetti e aiutando quindi ad evidenziare le mancanze di chi a quelle inclinazioni viene meno<sup>25</sup>.

Per motivi di sintesi prima enuncio qui in modo apodittico in cosa consiste quello che sopra ho chiamato (non solo per celia.) “l’ultimo tabù” al necessario cambiamento paradigmatico della democrazia, e poi cercherò di articolare il ragionamento e l’evidenza sottostante, con una serie di flash che preparano le conclusioni.

---

<sup>24</sup> T. GRECO, *op. cit.*

<sup>25</sup> *Ibidem.*

## 8. Tre affermazioni apodittiche

Prima. Finché c'è il diritto di parola, ma l'ascolto è solo una questione di buona volontà e buona educazione, il cittadino non può pretendere di essere ascoltato dalla PA. E dunque il salto dal tassello all'insieme della amministrazione non avviene.

Seconda. Finché non puoi pretendere di stabilire un rapporto dialogico con la PA non puoi neppure illuderti che le buone pratiche che stai mettendo in atto, i Patti di collaborazione come gli Open Space Technology o i Bilanci Partecipativi, diventino mainstreaming. Rimarranno sempre “delle eccezioni”, il cui adempimento dipenderà dal clima del momento.

Terza. Di sintesi. Il loop è questo: una amministrazione dialogica, come quella che i cittadini impegnati in progetti di democrazia partecipativa desiderano ed esigono, non esiste in assenza di un diritto pubblico positivo operante già nei rapporti fra cittadini, negli incontri di democrazia deliberativa della vita quotidiana, ovvero nella organizzazione, funzionamento e vissuto della *governance* in un quadro di democrazia partecipativa.

Provo ad illustrare e articolare queste affermazioni con una serie di flash, sette in tutto, in ordine sparso.

1. Cerchiamo di capire bene la differenza fra ascolto attivo come pratica e come diritto. Se uno non mi ascolta io mi sento diminuita, ignorata e quindi offesa; vivo questo comportamento come un problema personale e anche gli astanti, solidali o meno con me, lo interpretano in questo modo. Se in quel contesto vige il “diritto di ascolto”, non mi sento solo offesa, ma indignata, quella persona può essere autorevole finché vuole, ma con quel comportamento sta offendendo tutti i presenti. Mi aspetto una solidarietà corale e attiva in tempo reale, che è al tempo stesso palese riprovazione di chi infrange un principio di buona convivenza vissuto come normalità.

2. Riporto un esempio che mi ha colpito. Nelle testimonianze degli agenti di prossimità, sono riportati vari casi in cui la proposta di operare secondo i canoni della assemblea gruppale viene contestata frontalmente da alcuni partecipanti, che la vedono come un tentativo di annacquare le proprie idee e rivendicazioni. L'agente di prossimità non volendo mettersi in cattedra, non vede altra possibilità che dire, OK oggi facciamo

una assemblea tradizionale e poi parleremo con calma magari al bar sulla utilità di ricorrere anche ai piccoli gruppi. Al bar la agente di prossimità parlerà della desiderabilità dell'ascolto attivo, porterà numerosi esempi della bontà di questa prassi e farà appello alla buona volontà e spirito civico degli interlocutori. Tutto bene, tranne il fatto che la società civile è ricca di comitati che ritengono di aver già svolto tutto l'ascolto necessario e di possedere le soluzioni che gli altri devono approvare per il bene comune. Sono quindi convinti – al pari di gran parte dei politici – che “un ulteriore ascolto”, il dare spazio ad ulteriori punti di vista, sia una perdita di tempo e una diminuzione della propria autorevolezza.

3. Il passaggio dell'ascolto attivo dal livello interpersonale a quello di gruppo, è una operazione corale, collettiva e come tale deve essere imposta e vissuta. Non è la sommatoria di tanti comportamenti individuali e neppure di tanti rapporti interpersonali. È un passaggio che non può né essere proposto ogni volta dal facilitatore o facilitatrice e tanto meno essere imposto. Non solo non è compito degli agenti di prossimità (change agents, facilitatori di comunità, etc.) spiegare ogni volta la differenza fra una assemblea tradizionale composta da una pluralità di individui e una che lascia emergere l'intelligenza plurale, basata sul confronto creativo, ma non è così che funziona. Gli esseri umani non hanno solo diritto al rispetto e riconoscimento, ma anche ad incontrarsi in contesti che favoriscono invece di osteggiare l'ampliamento collettivo delle opzioni<sup>26</sup>. La disciplina che qualifica direttamente i contesti è il diritto.

4. Uno degli enormi vantaggi di un lavoro di gruppo in cui l'ascolto è riconosciuto come un diritto è che il diritto rende chiaro ed esplicito a tutti che l'atteggiamento di chi non è disposto ad ascoltare posizioni divergenti dalle proprie (e i “boss” non mancano mai) è illegittimo, che in quel contesto il consenso sulla soluzione si trova solo insieme, dopo. Nessuno, dove vige il diritto di ascolto, può dire: “So già tutto quel che serve” oppure “NO, questo non c'entra. L'Italia non è l'Olanda, l'Italia

---

<sup>26</sup> Fra dinamiche di gruppo e interpersonali, c'è un salto che rimanda alla teoria dei tipi logici di Bertrand Russell e Norman Whitehead e al susseguente Teorema di Kurt Gödel, premio Nobel per la matematica, che ha sostanzialmente dimostrato che non si capisce il mondo se si prescinde dai paradossi circolari e di conseguenza dall'umorismo. A questo proposito mi permetto di rimandare a M. SCLAVI, *Fogli umoristici*, in ID., *A una spanna da terra. Una giornata di scuola negli Usa e in Italia e i fondamenti di una metodologia umoristica*, Milano, 2005.

non è l'Inghilterra!", "L'Italia non è La Francia" e così via. Se non lo è, lo decidiamo insieme, dopo. È chiaro a tutti fin dal principio che la divergenza aiuta a vedere le questioni nella loro complessità, permette ad ognuno di passare dal semplice contraddittorio, all'interrogarsi sull'insieme di punti di vista e di impegnarsi per arrivare a decisioni di mutuo gradimento. È l'intero format del processo deliberativo che acquista una "ovvietà" una "naturalità" e una "normalità" altrimenti sempre in forse.

5. Il diritto di essere ascoltati non è una obbligazione. Amplia la libera disposizione personale, non la diminuisce. Lo stesso vale per il diritto di parola. Art. 21 della Costituzione: «Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione». Il diritto di parola non obbliga nessuno a parlare, stabilisce che chiunque può farlo. Il che non è incompatibile col fatto che a seconda dei contesti deliberativi, si stabiliscano delle regole condivise che fissano i tempi e modi per l'esercizio di questo diritto e quindi anche per il monitoraggio circostanziato del suo rispetto. Se la reazione è di rispetto e riconoscimento a prescindere, se il dissenso e la critica vengono trasformate in domande intese a capire le buone ragioni, l'ascolto è attivo. Si passa da un approccio lineare di sommatoria di tanti comportamenti individuali ad uno circolare basato sulla consapevolezza che ognuno può contribuire alla emersione di una intelligenza plurale che va di pari passo con la costruzione di sensi di comunità e con il provare collettivamente a perseguire la saggezza e non la sola razionalità.

### *9. La gentilezza non è un Know How*

6. Il know-how. Tutti coloro che sono impegnati in queste esperienze proprio in quanto pionieristiche, devono dedicare uno spazio/tempo adeguato a riflettere sugli ostacoli e sui successi, sui momenti di esaltazione e su quelli di crisi; si tratta infatti di occasioni per molti versi uniche per apprendere l'arte della felice convivenza nella complessità. Come si comunicano queste esperienze per favorirne la moltiplicazione? Questi ultimi due flash riguardano il know-how. Precisamente: Flash 6: know-how ed emozioni e Flash 7: know-how e aneddotica intelligente. Come vedremo, auto-consapevolezza emozionale e una buona aneddotica sono il rimedio contro il dilagare delle spiegazioni soporifere.

I resoconti dei giovani agenti di prossimità di Bologna sono densi di riflessioni su come stanno imparando a gestire la propria emotività e su come empatia, tolleranza, generosità, gentilezza, giocosità, etc., sono fondamentali per creare quel clima di fiducia ed entusiasmo da cui nascono un rinnovato senso di comune appartenenza e il coraggio di essere aperti a nuovi modi di incontrarsi, di discutere, di pensare. Riporto qui uno stralcio a titolo di esempio.

«Recentemente ho moderato un tavolo in cui una partecipante voleva evidentemente far valere le sue posizioni politiche, ribadendole con forza e spostando la discussione rispetto agli obiettivi condivisi del tavolo. (...) Anche in questi casi la gentilezza può essere una risposta: cercai di accoglierne le riflessioni e di mitigarle facendole interagire con quelle degli altri partecipanti, per disinnescare la dimensione repulsiva e renderla propositiva. Al termine dell'incontro la ragazza mi ha salutato con un sorriso»<sup>27</sup>. Questo è un buon resoconto. L'unico problema è nell'asserzione "La gentilezza può essere una risposta"; in realtà la gentilezza è importante, ma non è "una risposta". E infatti Stefania subito dopo descrive cosa fa, ovvero che riesce a far in modo che ognuno si faccia carico anche dei punti di vista degli altri e cerchi di trovare delle soluzioni capaci di rispondere all'insieme delle preoccupazioni, invece che solo alle proprie. Questo si chiama "confronto creativo". Il confronto creativo è un know how che in effetti richiede gentilezza, ma la gentilezza di per sé stessa non è un know-how. Un funzionario può essere gentilissimo (immagino voglia dire "dispiacutissimo") nel comunicare che "il regolamento non lo consente". La novità è il confronto creativo. Il confronto creativo a sua volta richiede si mettano in gioco una gamma di emozioni che vanno al di là della gentilezza e riguardano la capacità di interpretare la smentita e lo spiazzamento, come occasioni di esplorazione, con curiosità, gusto dello sconfinamento e umorismo.

### *10. Narrazione soporifera o aneddotica intelligente?*

7. Ci sono tre pilastri sui quali ragionare per la elaborazione di un diritto positivo, un diritto fiduciario: il diritto all'ascolto attivo, il drit-

---

<sup>27</sup> M. D'ALENA, *op. cit.*

to alla moltiplicazione delle opzioni (che nel loro reciproco rimandarsi chiamiamo “confronto creativo”) e il diritto ad una aneddotica intelligente. Per aneddotica intelligente intendo dei racconti di queste esperienze, che mettono al centro la circolarità delle dinamiche relazionali che le caratterizzano.

Prendiamo il caso di come si è arrivati a neutralizzare una delle obiezioni principali contro i Patti e in generale contro l’assunzione di responsabilità dei cittadini negli spazi pubblici, quella securitaria. “Qualora qualcosa vada male o qualcuno si faccia male, la responsabilità ricadrebbe sui dirigenti che hanno dato il consenso”. Ci sono vari modi di raccontarlo.

Uno è quello soporifero<sup>28</sup>: c’era un ostacolo, si è trovata una soluzione. Come? Qualcuno ha avuto l’idea poi messa in atto in circa 300 Comuni italiani. La descrizione/spiegazione è del tipo “è merito di”, “è colpa di” qualcosa o qualcuno. Una componente di una relazione circolare, viene estrapolata, astratta dalla stessa e le si riconoscono caratteristiche, che spiegano nel bene o nel male cosa è successo. “Questa scuola funziona bene grazie a una direttrice didattica molto in gamba” “La ricostruzione post terremoto è bloccata per colpa della burocrazia”. Ma anche: “Non è portato per la matematica”, “È portato per le lingue”, etc. Queste “spiegazioni” non dicono cosa di specifico ha fatto e fa la direttrice in gamba di diverso da una che lo è meno, cosa non fa di specifico la burocrazia o cosa di diverso di specifico si è fatto là dove la ricostruzione ha funzionato (per es. in Friuli). Lo stesso vale per cosa fa di diverso chi è “portato per le lingue” rispetto uno che è “negato”. Sono soporifere in quanto impediscono di capire il know how.

Un altro tipo di racconto mette al centro i soggetti nella loro concretezza, non astratti ma in quanto parti di relazioni circolari. E quindi segue il seguente tracciato. Descrizione di tutta una serie di incontri in cui viene opposto l’ostacolo invalicabile alla stipula dei Patti, “Il regola-

---

<sup>28</sup> G. BATESON, *Verso una Ecologia della Mente*, Milano, 1972, definisce “soporifero” il tipo di descrizione e spiegazione degli avvenimenti che ricalca la risposta di un personaggio di Molière in *Il malato immaginario*, il quale in un esame universitario di medicina, alla domanda «Perché l’oppio fa dormire?» risponde trionfante: «Perché esso possiede una virtù dormitiva». Il guaio è che mentre si assume che il pubblico di Molière, riconosca la tautologia e ne rida, noi normalmente interpretiamo risposte del tipo “è colpa della burocrazia” come verità rivelate.

mento non lo consente”. Reazione di qualcuno (da precisare chi, uno di Labsus, un funzionario, un politico?): “Che altro si può fare?”, “Come aggirare l’ostacolo?”. Risposta di qualcun altro (di nuovo da precisare chi): “*E se fossero i cittadini stessi a stipulare una copertura assicurativa?*”. Reazioni: “Non è possibile!” / “Prima di dirlo, andiamo a verificare”. Qualcuno (chi?) dice: “OK, provate”. “Perché no?”. Niente di tutto questo, di queste reazioni alle reazioni, è scontato. Si indaga. Chi indaga scopre che i contraenti delle polizze relative sia alla responsabilità civile che agli infortuni, è meglio siano le amministrazioni comunali stesse. Mi fermo qui.

Mentre la prima descrizione avalla il detto “L’eccezione conferma la regola”, la seconda si basa sul famoso aforisma di Wittgenstein: «Non è vero che una eccezione conferma la regola. Una eccezione fa emergere possibilità che avevamo escluse, negate».

Il mondo è pieno di buone idee che rimangono nel cassetto, di gente capace, gentile, intelligente, che si trova le porte chiuse in faccia. Le idee fruttuose nascono da dei contesti in cui tutti sono autorizzati a chiedere “Che altro si può fare?” e dove nessuno perde la faccia se avanza proposte inedite o ritenute “ridicole” o “impossibili”, dove in definitiva tutti collaborano dentro una epistemologia di esplorazione dei mondi possibili. L’unico modo per sconfiggere il pensiero soporifero dilagante e la relativa aneddotica superficiale e fuorviante è il ricorso sistematico a una aneddotica intelligente, la quale mette a fuoco non l’esito ma il percorso e nel percorso gli incidenti critici, i momenti di disagio, di crisi e conflitto, il cui superamento ha permesso di renderlo interessante e intelligente. Degno di essere narrato.

In conclusione. Occuparsi della dimensione giuridica, anche in paradigma fiduciario, coincide con la necessità di elaborare un know how più preciso, chiaro, definito, legittimato, che diventa e viene vissuto come abituale. Questo implica cambiare abitudini profondamente radicate non solo negli uffici della amministrazione, ma anche nella vita quotidiana.

Quello che un diritto positivo deve studiare è come stilare un protocollo che stabilisca che di fronte a una richiesta non prevista, il funzionario ha il dovere/diritto di non affidarsi a un codice di comportamento standardizzato, basato su regolamenti rigidi che definiscono a priori cosa è importante e cosa secondario, ma accetti di valorizzare l’interlocutore e gli interlocutori nella loro unicità e personalità. Questo fra l’altro im-

plica che la caterva di “controlli a monte” vengano sostituiti da controlli a valle aventi la trasparenza e la inclusività dei Patti come garanzia. Nella prassi dei Patti, questo è già presente. Il Regolamento per l’amministrazione condivisa prevede che i funzionari si impegnino a dare risposte circostanziate, basate su un approccio sperimentale a richieste circostanziate e che la validazione basata sulla trasparenza e inclusività sostituisca la validazione burocratica, che è formale, astratta e incapace di valutazione qualitativa<sup>29</sup>.

Senza di ciò queste esperienze entusiasmanti sono destinate a rimanere fragili, passibili di essere spazzate via dalla prima ventata di autoritarismo. Penso che tutti noi dovremmo avere in mente i risultati quelle sperimentazioni di Kurt Lewin, l’inventore della ricerca-azione, che hanno dimostrato che mentre la trasformazione da un regime autoritario a uno democratico è lunga, tormentata e complessa, quella inversa può essere rapidissima. Egli aveva in mente il passaggio dalla Repubblica di Weimar al Nazismo (da cui era fuggito senza riuscire a portare con sé la madre poi morta nei campi di concentramento) e sua preoccupazione fondamentale, oggi di nuovo attuale era come costruire una democrazia più matura e inclusiva, una democrazia con gli anticorpi nei riguardi della violenza in tutte le sue manifestazioni.

L’auspicio è dunque che si arrivi ad organizzare dopo questo, una serie di altri incontri con la partecipazione di tutti gli attori interessati, in cui venga messa in campo una ricca aneddotica intelligente, allo scopo di arrivare a rispondere alla domanda iniziale:

Come si comporterebbero quei funzionari che hanno chiuso la porta in faccia a Simona se operassero in una amministrazione aperta, inclusiva, condivisa? Quali dovrebbero essere i diritti che sono chiamati a rispettare, le procedure e normative in grado di orientare il loro operato verso il potenziamento della società civile invece della sua paralisi?

---

<sup>29</sup> Questa sarebbe un’altra bella storia da raccontare. Molière insegna!

**COLLANA**  
**‘QUADERNI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA’**

**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO**

1. *L'applicazione delle regole di concorrenza in Italia e nell'Unione europea. Atti del IV Convegno Antitrust tenutosi presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento* - (a cura di) GIAN ANTONIO BENACCHIO, MICHELE CARPAGNANO (2014)

2. *Dallo status di cittadino ai diritti di cittadinanza* - (a cura di) FULVIO CORTESE, GIANNI SANTUCCI, ANNA SIMONATI (2014)

3. *Il riconoscimento dei diritti storici negli ordinamenti costituzionali* - (a cura di) MATTEO COSULICH, GIANCARLO ROLLA (2014)

4. *Il diritto del lavoro tra decentramento e ricentralizzazione. Il modello trentino nello spazio giuridico europeo* - (a cura di) ALBERTO MATTEI (2014)

5. *European Criminal Justice in the Post-Lisbon Area of Freedom, Security and Justice* - JOHN A.E. VERVAELE, with a prologue by Gabriele Fornasari and Daria Sartori (Eds.) (2014)

6. *I beni comuni digitali. Valorizzazione delle informazioni pubbliche in Trentino* - (a cura di) ANDREA PRADI, ANDREA ROSSATO (2014)

7. *Diplomatici in azione. Aspetti giuridici e politici della prassi diplomatica nel mondo contemporaneo* - (a cura di) STEFANO BALDI, GIUSEPPE NESI (2015)

8. *Il coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria nelle Regioni a Statuto speciale* - (a cura di) ROBERTO TONIATTI, FLAVIO GUELLA (2014)

9. *Reti di libertà. Wireless Community Networks: un'analisi interdisciplinare* - (a cura di) ROBERTO CASO, FEDERICA GIOVANELLA (2015)

10. *Studies on Argumentation and Legal Philosophy. Further Steps Towards a Pluralistic Approach* - (Ed. by) MAURIZIO MANZIN, FEDERICO PUPPO, SERENA TOMASI (2015)

11. *L'eccezione nel diritto. Atti della giornata di studio (Trento, 31 ottobre 2013)* - (a cura di) SERGIO BONINI, LUCIA BUSATTA, ILARIA MARCHI (2015)

12. José Luis Guzmán D'Albora, *Elementi di filosofia giuridico-penale* - (a cura di) GABRIELE FORNASARI, ALESSANDRA MACILLO (2015)

13. *Verso nuovi rimedi amministrativi? Modelli giustiziali a confronto* - (a cura di) GIANDOMENICO FALCON, BARBARA MARCHETTI (2015)

14. *Convergences and Divergences between the Italian and the Brazilian Legal Systems* - (Ed. by) GIUSEPPE BELLANTUONO, FEDERICO PUPPO (2015) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/116513>)

15. *La persecuzione dei crimini internazionali. Una riflessione sui diversi meccanismi di risposta. Atti del XLII Seminario internazionale di studi italo-tedeschi, Merano 14-15 novembre 2014 - Die Verfolgung der internationalen Verbrechen. Eine Überlegung zu den verschiedenen Reaktionsmechanismen. Akten des XLII. Internationalen Seminars deutsch-italienischer Studien, Meran 14.-15. November 2014* - (a cura di / herausgegeben von) ROBERTO WENIN, GABRIELE FORNASARI, EMANUELA FRONZA (2015)

16. *Luigi Ferrari Bravo. Il diritto internazionale come professione* - (a cura di) GIUSEPPE NESI, PIETRO GARGIULO (2015)
17. *Pensare il diritto pubblico. Liber Amicorum per Giandomenico Falcon* - (a cura di) MAURIZIO MALO, BARBARA MARCHETTI, DARIA DE PRETIS (2015)
18. *L'applicazione delle regole di concorrenza in Italia e nell'Unione europea. Atti del V Convegno biennale Antitrust. Trento, 16-18 aprile 2015* - (a cura di) GIAN ANTONIO BENACCHIO, MICHELE CARPAGNANO (2015)
19. *From Contract to Registration. An Overview of the Transfer of Immoveable Property in Europe* - (Ed. by) ANDREA PRADI (2015) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/140085>)
20. *Diplomatici in azione. Aspetti giuridici e politici della prassi diplomatica nel mondo contemporaneo. Volume II* - (a cura di) STEFANO BALDI, GIUSEPPE NESI (2016) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/143369>)
21. *Democrazie e religioni: libertà religiosa, diversità e convivenza nell'Europa del XXI secolo. Atti del convegno nazionale Adec Trento, 22 e 23 ottobre 2015* - (a cura di) ERMINIA CAMASSA (2016)
22. *Modelli di disciplina dell'accoglienza nell'“emergenza immigrazione”. La situazione dei richiedenti asilo dal diritto internazionale a quello regionale* - (a cura di) JENS WOELK, FLAVIO GUELLA, GRACY PELACANI (2016)
23. *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione* - (a cura di) MARCO BOMBARDELLI (2016)

24. *Il declino della distinzione tra diritto pubblico e diritto privato. Atti del IV Congresso nazionale SIRD. Trento, 24-26 settembre 2015* - (a cura di) GIAN ANTONIO BENACCHIO, MICHELE GRAZIADEI (2016)

25. *Fiat Intabulatio. Studi in materia di diritto tavolare con una raccolta di normativa* - (a cura di) ANDREA NICOLUSSI, GIANNI SANTUCCI (2016)

26. *Le definizioni nel diritto. Atti delle giornate di studio, 30-31 ottobre 2015* - (a cura di) FULVIO CORTESE, MARTA TOMASI (2016)

27. *Diritto penale e modernità. Le nuove sfide fra terrorismo, sviluppo tecnologico e garanzie fondamentali. Atti del convegno. Trento, 2 e 3 ottobre 2015* - (a cura di) ROBERTO WENIN, GABRIELE FORNASARI (2017)

28. *Studies on Argumentation & Legal Philosophy / 2. Multimodality and Reasonableness in Judicial Rhetoric* - (Ed. by) MAURIZIO MANZIN, FEDERICO PUPPO, SERENA TOMASI (2017) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/106571>)

29. *Il Giudice di pace e la riforma della magistratura onoraria. Atti del Convegno. Trento, 3-4 dicembre 2015* - (a cura di) GABRIELE FORNASARI, ELENA MATTEVI (2017) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/178978>)

30. *Il diritto in migrazione. Studi sull'integrazione giuridica degli stranieri* - (a cura di) FULVIO CORTESE, GRACY PELACANI (2017)

31. *Diplomatici in azione. Aspetti giuridici e politici della prassi diplomatica nel mondo contemporaneo. Volume III* - (a cura di) STEFANO BALDI, GIUSEPPE NESI (2017) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/184772>)

32. *Carlo Beduschi. Scritti scelti* - (a cura di) LUCA NOGLER, GIANNI SANTUCCI (2017)

33. *Diplomatici. 33 saggi su aspetti giuridici e politici della diplomazia contemporanea* - (a cura di) STEFANO BALDI, GIUSEPPE NESI (2018)
34. *Sport e fisco* - (a cura di) ALESSANDRA MAGLIARO (2018)
35. *Legal Conversations Between Italy and Brazil* - (a cura di) GIUSEPPE BELLANTUONO, FABIANO LARA (2018)
36. *Studies on Argumentation & Legal Philosophy / 3. Multimodal Argumentation, Pluralism and Images in Law* - (Ed. by) MAURIZIO MANZIN, FEDERICO PUPPO, SERENA TOMASI (2018) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/218719>)
37. *Assetti istituzionali e prospettive applicative del private antitrust enforcement nell'Unione europea. Atti del VI convegno biennale antitrust. Facoltà di Giurisprudenza. Trento, 6-8 aprile 2017* - (a cura di) GIAN ANTONIO BENACCHIO, MICHELE CARPAGNANO (2018)
38. *La Direttiva quadro sulle acque (2000/60/CE) e la Direttiva alluvioni (2007/60/CE) dell'Unione europea. Attuazione e interazioni con particolare riferimento all'Italia* - (a cura di) MARIACHIARA ALBERTON, MARCO PERTILE, PAOLO TURRINI (2018)
39. *Saggi di diritto economico e commerciale cinese* - (a cura di) IGNAZIO CASTELLUCCI (2019)
40. *Giustizia riparativa. Responsabilità, partecipazione, riparazione* - (a cura di) GABRIELE FORNASARI, ELENA MATTEVI (2019) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/234755>)
41. *Prevenzione dei sinistri in area valanghiva. Attività sportive, aspetti normativo-regolamentari e gestione del rischio* - (a cura di) ALESSANDRO MELCHIONDA, STEFANIA ROSSI (2019)

42. *Pubblica amministrazione e terzo settore. Confini e potenzialità dei nuovi strumenti di collaborazione e sostegno pubblico* - (a cura di) SILVIA PELLIZZARI, ANDREA MAGLIARI (2019)

43. *Il private antitrust enforcement in Italia e nell'Unione europea: scenari applicativi e le prospettive del mercato. Atti del VII Convegno Antitrust di Trento, 11-13 aprile 2019* - (a cura di) GIAN ANTONIO BENACCHIO, MICHELE CARPAGNANO (2019)

44. *Conciliazione, mediazione e deflazione nel procedimento davanti al giudice di pace. Esperienze euroregionali. Atti del Convegno. Trento, 10 maggio 2019* - (a cura di) SILVANA DALLA BONTÀ, ELENA MATTEVI (2020) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/259285>)

45. *Diritto e genere. Temi e questioni* - (a cura di) STEFANIA SCARPONI (2020)

46. *Le parti in mediazione: strumenti e tecniche. Dall'esperienza pratica alla costruzione di un metodo* - (a cura di) SILVANA DALLA BONTÀ (2020) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/269082>)

47. *Effettività delle tutele e diritto europeo. Un percorso di ricerca per e con la formazione giudiziaria* - (a cura di) PAOLA IAMICELI (2020)

48. *Infermità mentale, imputabilità e disagio psichico in carcere. Definizioni, accertamento e risposte del sistema penale* - (a cura di) ANTONIA MENGHINI, ELENA MATTEVI (2020)

49. *Le (in)certezze del diritto. Atti delle giornate di studio. 17-18 gennaio 2019* - (a cura di) CINZIA PICIOCCHI, MARTA FASAN, CARLA MARIA REALE (2021)

50. *Studies on Argumentation & Legal Philosophy / 4. Ragioni ed emozioni nella decisione giudiziale* - (Ed. by) MAURIZIO MANZIN, FEDERICO PUPPO, SERENA TOMASI (2021) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/296052>)

51. *Comunicare, negoziare e mediare in rete. Atti del Convegno. Trento, 25 settembre 2020* - (a cura di) SILVANA DALLA BONTÀ (2021) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/306972>)

52. *La giurisdizione penale del giudice di pace: un bilancio sui primi vent'anni* - (a cura di) MARCELLO Busetto, GABRIELLA DI PAOLO, GABRIELE FORNASARI, ELENA MATTEVI (2021)

53. *State and Religion: Agreements, Conventions and Statutes* - (Ed. by) CINZIA PICIOCCHI, DAVIDE STRAZZARI, ROBERTO TONIATTI (2021)

54. *Pandemia e gestione responsabile del conflitto. Le alternative alla giurisdizione. Atti del Convegno. Trento, 10 giugno 2021* - (a cura di) ANTONIO CASSATELLA, SILVANA DALLA BONTÀ, ELENA MATTEVI (2021)

55. *Il rapporto tra diritto, economia e altri saperi: la rivincita del diritto. Atti della Lectio Magistralis di Guido Calabresi in occasione della chiusura dell'anno accademico del Dottorato in Studi Giuridici Comparati ed Europei. Facoltà di Giurisprudenza. Trento, 24 ottobre 2019* - (a cura di) GIUSEPPE BELLANTUONO, UMBERTO IZZO (2022)

56. *Il contributo di Pietro Trimarchi all'analisi economica del diritto. Atti del Convegno. Trento, 16-18 dicembre 2020* - (a cura di) GIUSEPPE BELLANTUONO, UMBERTO IZZO (2022)

57. *Le relazioni fra Autonomie speciali e Regioni ordinarie in un contesto di centralismo asimmetrico: le complessità di una dialettica (1970-2020)* - (a cura di) ROBERTO TONIATTI (2022)

58. *Giustizia e mediazione. Dati e riflessioni a margine di un progetto pilota* - (a cura di) SILVANA DALLA BONTÀ, ELENA MATTEVI (2022)

59. ANTONIO ARMELLINI - *L'Italia e la carta di Parigi della CSCE per una nuova Europa. Storia di un negoziato (luglio-novembre 1990)*. Introduzione di GIUSEPPE NESI. Postfazione di ETTORE GRECO. Con contributi di STEFANO BALDI, FABIO CRISTIANI, PIER BENEDETTO FRANCESE, NATALINO RONZITTI, PAOLO TRICHILO (2022)

60. *La rieducazione oggi. Dal dettato costituzionale alla realtà del sistema penale. Atti del Convegno. Trento, 21-22 gennaio 2022* - (a cura di) ANTONIA MENGHINI, ELENA MATTEVI (2022)

61. *La specialità nella specialità* - (a cura di) ROBERTO TONIATTI (2022)

62. *L'amministrazione condivisa* - (a cura di) GREGORIO ARENA, MARCO BOMBARDELLI (2022)