



RIPENSARE IL TITOLO V A VENT'ANNI DALLA RIFORMA DEL 2001
1 A G O S T O 2 0 2 2

Consolidamento e futuro dell'amministrazione condivisa

di Fabio Giglioni

Professore ordinario di Diritto amministrativo
Sapienza - Università di Roma



Consolidamento e futuro dell'amministrazione condivisa*

di Fabio Giglioni

Professore ordinario di Diritto amministrativo
Sapienza - Università di Roma

Abstract [It]: Il saggio si occupa dell'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale a distanza di vent'anni dalla sua introduzione in costituzione. Dopo aver individuato nell'affermazione dell'amministrazione condivisa il principale contributo del principio, l'a. si sofferma sulle condizioni che ne consentono la realizzazione, finendo per chiedersi in termini problematici se questo tipo di amministrazione trova spazio nell'attuazione del PNRR. Le conclusioni sono aperte a soluzioni diverse.

Title: Consolidation and the future of shared administration

Abstract [En]: The essay deals with the application of the principle of horizontal subsidiarity twenty years after its introduction into the constitution. After identifying the affirmation of shared administration as the principle's main contribution, the a. turns to the conditions under which it can be implemented, ending up with a problematic question as to whether this type of administration has a place in the implementation of the NRRP. The conclusions are open to different solutions.

Parole chiave: Sussidiarietà orizzontale, Amministrazione condivisa, PNRR, Pubblica amministrazione, Co-progettazione

Keywords: Horizontal subsidiarity, Shared administration, NRRP, Public administration, Co-planning

Sommario: 1. Sintesi della parabola evolutiva del principio di sussidiarietà orizzontale. 2. I fattori determinanti per l'amministrazione condivisa. 3. L'amministrazione condivisa come amministrazione debole? La prova del Pnrr. 4. Conclusioni: una prospettiva diversa per la valorizzazione dell'amministrazione condivisa.

1. Sintesi della parabola evolutiva del principio di sussidiarietà orizzontale

Nel contesto della riforma costituzionale del Titolo V del 2001 l'art. 118, ultimo comma, e il principio di sussidiarietà orizzontale vantano una condizione peculiare rispetto alle altre disposizioni coeve introdotte: sono entrati in quel processo nel quasi totale disinteresse dei più e con un'incerta identità culturale alla base e ne escono dopo vent'anni rinvigoriti e forieri di implicazioni giuridiche di grande interesse. Tale esito è il frutto della combinazione di più elementi.

Il primo, che in un certo senso può essere considerato il più innovativo tra tutti, è legato alle sperimentazioni territoriali. Mentre il dibattito dottrinale e i contributi giurisprudenziali sono stati tra loro fortemente eterogenei e il legislatore poco propenso a utilizzare una disposizione di incerta valenza giuridica, sul territorio nazionale - per merito soprattutto dei comuni - si sono prodotte esperienze giuridiche di interesse che hanno provato a dare concretezza al principio. L'adozione diffusa del

* Articolo sottoposto a referaggio.

Regolamento sulla collaborazione tra amministrazione e cittadini per la cura e la gestione condivisa dei beni comuni urbani in Italia ha permesso a quel principio fissato in Costituzione di vivere nel concreto delle relazioni giuridiche e istituzionali¹. È interessante osservare che, pur nella loro varietà, questi regolamenti, come chiariscono i primi articoli, sono in diretta applicazione della Costituzione, rappresentando, per un verso, il frutto dell'autonomia locale sancita dagli art. 114 e 117, c. 6, cost. e, per un altro, appunto, l'attuazione dell'art. 118, ult. c., cost². Fatta eccezione per gli anni più recenti, i

¹ Tra i tanti, si ricordano G. ARENA, *I custodi della bellezza*, Touring Club Italiano, Milano, 2020; R.A. ALBANESE - E. MICHELAZZO, *Manuale di diritto dei beni comuni urbani*, Torino, Celid, 2020; F. DONÀ, *Partecipazione e sussidiarietà nella valorizzazione dei beni culturali: strumenti disponibili e prospettive future*, in *Federalismi.it*, n. 25, 2020, pp. 62-65; D. DONATI, *Le città collaborative: forme, garanzie e limiti delle relazioni orizzontali*, in *Ist. fed.*, 2019, spec. pp. 964-968; C. TUBERTINI, *Sviluppare l'amministrazione condivisa attraverso i principi di sussidiarietà (verticale) e leale collaborazione: riflessioni e proposte*, in *Ist. fed.*, 2019, p. 971 ss.; B. ACCETTURA, *Politiche di valorizzazione e funzione sociale dei beni culturali. Pratiche di cittadinanza attiva*, in *Federalismi.it*, n. 16, 2019, spec. p. 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*, n.15, 2019, p. 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*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna, 2018, p. 309 ss.; P. CHIRULLI, *Sussidiarietà e collaborazione «amministrata» nei beni comuni urbani*, in P. CHIRULLI, C. IAIONE (a cura di), *La co-città*, Jovene, Napoli, 2018, p. 55 ss.; A. GIUSTI, *I beni comuni e la rigenerazione urbana*, in P. CHIRULLI - C. IAIONE (a cura di), *La co-città, op. cit.*, p. 91 ss.; P. MICHIARA, *Tipicità e autonomia nella regolamentazione della cittadinanza attiva*, in P. CHIRULLI - C. IAIONE (a cura di), *La co-città, op. cit.*, p. 135 ss.; M. BOMBARDELLI, *La cura dei beni comuni: esperienze e prospettive*, in *Gior. dir. amm.*, 2018, p. 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, p. 13 ss.; A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, pp. 138-149; R. DIPACE, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, in *Ist. fed.*, 2017, pp. 640-641; G. FIDONE, *Proprietà pubblica e beni comuni*, ETS, Pisa, 2017, pp. 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*, il Mulino, Bologna, 2017, p. 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, op. cit.*, p. 65 ss.; R. TUCCILLO, *Rigenerazione dei beni attraverso i patti di collaborazione tra amministrazione e cittadinanza attiva: situazioni giuridiche soggettive e forme di responsabilità*, in F. DI LASCIO - F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani, op. cit.*, p. 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, op. cit.*, p. 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, op. cit.*, p. 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*, Jovene, Napoli, 2016, pp. 30-31; F. DI LASCIO, *La regolazione degli spazi urbani*, in *Munus*, n.2, 2016, pp. 330-334; F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comunali urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, in *Munus*, n. 2, 2016, 271 ss.; G. ARENA, *Cosa sono e come funzionano i patti per la cura dei beni comuni*, in *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. Tendenze e prospettive dei regolamenti comunali*, Napoli, Jovene, 2016, pp. 232-235; P. MICHIARA, *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*, 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*, Carocci, Roma, 2015, pp. 51-55.

² Il dato oramai è considerato consolidato dalla dottrina: cfr. C. TUBERTINI, *Sviluppare l'amministrazione condivisa attraverso i principi di sussidiarietà (verticale) e leale collaborazione: riflessioni e proposte, op. cit.*, 2019, pp. 973-976. L'intreccio fra autonomia e rappresentanza degli interessi degli enti locali produce conseguentemente un altro intreccio che è dato dalla combinazione tra funzione e libertà di azione che l'amministrazione può poi declinare in termini variegati: cfr. P. CHIRULLI, *Autonomia e diritto privato nell'amministrazione*, Cedam, Padova, 2005, pp. 215-217 e, similmente, M.A. CABIDDU, *Autonomia e democrazia sostanziale*, in F. BASSANINI-F. CERNIGLIA-A. QUADRIO CURZIO-L. VANDELLI (a cura di), *Territori*

regolamenti non sono stati mediati dal legislatore e, anche quando ciò è avvenuto, hanno mantenuto una loro validità ultronea che può essere giustificata dalla natura propria delle relazioni lì disciplinate, strettamente legate alla valorizzazione del contributo che i cittadini sanno offrire sul territorio in termini di disponibilità di tempo³, conoscenze, capacità e creatività⁴. I regolamenti e poi ancora più incisivamente i patti di collaborazione, che sono il principale strumento di attuazione degli stessi, hanno rappresentato un efficace e fervido modo di realizzare l'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale⁵.

Tale processo è stato in grado anche di generare un consolidamento generalizzato di carattere normativo. Ad esempio, la sua adozione è stata spesso al centro di processi che hanno favorito l'associazione tra più comuni in alcune realtà territoriali⁶; vi sono poi anche altri livelli di governo, come le province o le città metropolitane⁷, che hanno ugualmente approvato regolamenti analoghi⁸. E, soprattutto, il consolidamento ha raggiunto anche il livello legislativo con due regioni, in modo particolare, che hanno

e autonomie. *Un'analisi economico-giuridica*, il Mulino, Bologna, 2016, pp. 37-38. Il tema è affrontato anche da F. PIZZOLATO, *La democrazia locale come fondamento di autonomie responsabili*, in G.C. DE MARTIN-F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, Luiss University Press, Roma, 2017, p. 95 ss., che valuta i processi innovativi di rilancio della democrazia locale un modo per riqualificare l'azione pubblica ma anche per ridisegnare l'assetto dei poteri pubblici. D'altra parte, già Giannini ricordava che l'autonomia politica è tale solo se corrisponde a un'effettiva autonomia normativa: cfr. M.S. GIANNINI, *Autonomia locale e autogoverno*, in ANCI, *Autonomia comunale. Sintesi dei rapporti presentati al Congresso di Parigi (luglio 1947)*, Caparrini, Empoli, 1948, p. 49. Si veda più recentemente F. PIZZOLATO, *Democrazia come autogoverno: la questione dell'autonomia locale*, in *Costituzionalismo.it*, n.1, 2015.

³ 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*, Editoriale scientifica, Napoli, 2012, pp. 29-30 e poi conclusivamente, pp. 76-78.

⁴ È il frutto di un'evoluzione coerente di sviluppo delle autonomie locali ben colto da R. BIN, *Gli enti locali tra sussidiarietà, adeguatezza e comunità*, in R. BIN-L. COEN (a cura di), *Il sistema delle autonomie locali tra efficienza amministrativa e rappresentanza della comunità*, Cleup, Padova, 2010, p. 21 ss., il quale descrive la parabola della disciplina degli enti locali a partire dalle riforme degli anni Novanta enfatizzando il ruolo delle autonomie locali che, tuttavia, ha dovuto poi fare i conti con politiche di progressiva centralizzazione che la crisi economica e finanziaria ha prodotto. Si veda anche M. CAMELLI, *Governo delle città: profili istituzionali*, in G. DEMATTEIS (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Marsilio, Venezia, 2012, p. 342 ss., il quale sottolinea come fattori di emancipazione delle politiche delle città quello che chiama l'«interiorizzazione», che consente alle autonomie locali di sviluppare partenariati pubblico privati innovativi. Si veda anche L. DE LUCIA, *L'autogoverno dei beni comuni: l'uso civico*, in R.A. ALBANESE - E. MICHELAZZO, - A. QUARTA (a cura di), *Gestire i beni comuni urbani. Modelli e prospettive*, Rubbettino, 2020, pp. 155-156, che, facendo leva sulle funzioni proprie riferite dall'art. 118, c. 2, cost., ritiene che l'autonomia locale dia luogo a un vero e proprio diritto della spontaneità regolato al di fuori delle determinanti legislative.

⁵ Sul tema c'è una vasta letteratura oramai e recentemente si è anche prodotto uno specifico manuale che, anche se non recepisce tutte le chiavi di lettura possibile, sistematizza la materia: cfr. R.A. ALBANESE - E. MICHELAZZO, *Manuale di diritto dei beni comuni urbani*, Celid, Torino, 2020.

⁶ È il caso dell'Unione dei comuni della Romagna Faentina, con delibera n. 70 del 2018; cfr. <https://www.labsus.org/2019/01/per-la-prima-volta-unione-dei-comuni-approva-il-regolamento/>

⁷ Così, ad esempio, la Città Metropolitana di Milano (cfr. <https://www.labsus.org/2019/09/milano-e-la-prima-citta-metropolitana-ad-adottare-il-regolamento/>), ma anche in altre Città Metropolitane, sebbene non si sia adottato tale Regolamento, si fa un ampio riferimento alla sussidiarietà orizzontale nello Statuto, come nel caso di Roma.

⁸ Si veda ancora C. TUBERTINI, *Sviluppare l'amministrazione condivisa attraverso i principi di sussidiarietà (verticale) e leale collaborazione: riflessioni e proposte*, op. cit., pp. 982-987.

riprodotto i tratti essenziali dei regolamenti comunali su un livello più generale⁹. Le leggi n. 10 del 2019 della regione Lazio¹⁰ e n. 71 del 2020 della regione Toscana¹¹, pur con approcci diversi tra loro, hanno prodotto un avanzamento su tre aspetti di questo processo inizialmente sperimentale. In primo luogo, hanno esteso le forme di collaborazione e sostegno delle iniziative civiche dei cittadini anche alle amministrazioni regionali, il che è oltremodo importante tenuto conto che ci sono ambiti, come ad esempio, quello degli enti parco, della sanità o dell'edilizia residenziale pubblica che presentano potenzialità oggettivamente importanti per sviluppare collaborazioni con la società civile. In secondo luogo, le leggi regionali incentivano, promuovono e favoriscono i comuni che adottano i regolamenti citati e quindi costituiscono un'ulteriore spinta in questa direzione. Infine, soprattutto nei contesti urbani complessi e articolati, le leggi regionali consentono anche ad articolazioni organizzative intracomunali di adottare i patti di collaborazione anche quando il comune non si doti della cornice generale del regolamento¹². Abusando di certe formule lessicali, si potrebbe concludere che si è registrato su questo punto un processo *bottom-up*.

Il secondo elemento che ha consentito al principio di sussidiarietà orizzontale di divenire il nuovo baricentro intorno a cui ridefinire i rapporti tra pubbliche amministrazioni e cittadini è il codice del terzo settore. Ciò si deve non solamente alla chiara ispirazione del codice al principio, peraltro anche esplicitato, ma al fatto che l'art. 2 ha imputato alla collaborazione i rapporti tra amministrazioni e cittadini, aggiungendo così qualcosa che va oltre la mera partecipazione. Si legge, infatti, in questo articolo che degli enti del terzo settore «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». Si è così in presenza di nuove forme di relazione giuridica che trovano negli articoli 55, 56 e 57 e poi in un ampio ventaglio di altre norme di sostegno finanziario degli enti del terzo settore gli strumenti correlati e coerenti¹³. Interventi normativi successivi, anche sulla scorta

⁹ *Ibidem*, 987-992, che affronta l'argomento anche nell'ottica di ritenere che l'intervento regionale è necessario per il consolidamento dell'amministrazione condivisa, sebbene riconosca anche possibili rischi di questi interventi. Si veda comunque la completa ricostruzione svolta da D. DONATI, *Il ruolo delle Regioni nell'attuazione della sussidiarietà orizzontale: fasi, interpretazioni e problemi*, in *Ist. fed.*, 2021, p. 215 ss., sul modo in cui in vario modo le regioni hanno operato per la promozione del principio di sussidiarietà orizzontale.

¹⁰ Per un commento si veda I. GRIGORUT, *L'amministrazione in trasformazione. Il modello dell'amministrazione condivisa della Regione Lazio*, in *Reg.*, 2020, 1209 ss.

¹¹ Si veda il commento di S. LAZZARI, *Toscana: una legge per il governo collaborativo dei Beni comuni e del territorio*, in www.labsus.org.

¹² 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.

¹³ Si vedano in questo senso L. GILI, *Il Codice del Terzo settore ed i rapporti collaborativi con la P.A.*, in *Urb. e app.*, n.16, 2018; A. LOMBARDI, *Il rapporto tra enti pubblici e terzo settore*, in A. FICI (a cura di), *La riforma del terzo settore e dell'impresa sociale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018, p. 226.

di pronunce del giudice costituzionale di cui si dirà a breve, hanno stabilito una precisa delimitazione di queste relazioni giuridiche rispetto a quelle incardinate sui rapporti patrimoniali e, in particolare, rispetto al codice dei contratti pubblici: così, appare evidente che la co-programmazione e, soprattutto, la co-progettazione afferiscono a un campo disciplinare nettamente diverso e centrato soprattutto sull'applicazione della legge sul procedimento amministrativo. Questa impostazione è ora stata accolta chiaramente nelle *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)*, che prefigurano le procedure necessarie a dare sviluppo coerente alla co-programmazione e alla co-progettazione¹⁴, la cui validità è stata autorevolmente confermata dall'Anac in sede di elaborazione delle *Linee guida recanti indicazioni in materia di affidamento dei servizi sociali*, ponendo così fine a un'accesa disputa alimentata da alcune pronunce del Consiglio di Stato sul rapporto presunto di subalternità del codice del terzo settore rispetto a quello dei contratti pubblici¹⁵. Le conseguenze di questo sviluppo normativo sono confermate anche dall'introduzione del principio di collaborazione e della buona fede nella legge sul procedimento amministrativo, avvenuta con la l.n. 120 del 2020, a conclusione di una serie di interventi tutti tesi a separare i rapporti a finalità patrimoniale da quelli alternativi fondati sul *favor* promesso dalla Costituzione nei confronti di chi si attiva positivamente per la propria comunità, secondo appunto l'art. 118, ult. comma, cost.

Il terzo, infine, ruota intorno a recenti sentenze della Corte costituzionale e, in particolare, alle n. 131 del 2020 e 52 del 2021, le quali, verificando la legittimità costituzionale di norme regionali relative ai soggetti del terzo settore, hanno consolidato l'interpretazione secondo la quale il principio deve essere letto come espressione di previsioni normative favorevoli al sostegno attivo di quei soggetti che danno un apporto qualificato alla crescita sociale e civile delle comunità del tutto distinte da quelle che regolano rapporti di natura sinallagmatica¹⁶. Riferendosi alla co-programmazione e alla co-progettazione il giudice delle leggi sottolinea che esse non si basano «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

¹⁴ Per un esame accurato delle Linee guida si veda D. CALDIROLA, *Il terzo settore nello stato sociale in trasformazione*, Editoriale scientifica, Napoli, 2021, pp. 209-216.

¹⁵ Per la ricostruzione di questa vicenda si consenta di rinviare a F. GIGLIONI, *Principi e ricadute sistemiche di diritto pubblico nella recente riforma del terzo settore*, in *Munus*, n. 2, 2019, spec. P. 517 ss.

¹⁶ Per i commenti a queste sentenze si vedano G. ARENA, *L'amministrazione condivisa ed i suoi sviluppi nel rapporto con cittadini ed enti del terzo settore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2020, pp. 1439 ss.; 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, p. 88 ss.; L. GORI, *Co-progettazione, la sponda della Consulta*, in www.vita.it, 2020; L. GORI, *Sentenza n. 131/2020: sta nascendo un diritto costituzionale del Terzo settore*, in *Rivista impresa sociale*, 2020; E. ROSSI, *Il cammino adesso è aperto a un'amministrazione condivisa*, in *Avvenire*, 1° luglio 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*, Editoriale scientifica, Napoli 2020 e S. PELLIZZARI - C. BORZAGA (a cura di), *Terzo settore e pubblica amministrazione. La svolta della Corte costituzionale*, pubblicazione Euricse, 2020. Per la sentenza n. 52 del 2021 si veda il commento di V. CIACCIO, *Il valore di sostegno attivo della sussidiarietà orizzontale*, in www.labsus.org, 2021

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» (sent. n. 131 del 2020). In altre parole, la Corte ha disegnato un vero e proprio modello di amministrazione intorno al principio di sussidiarietà orizzontale, che ha associato alla nozione di «amministrazione condivisa». Si tratta di un concetto che dunque ha ora la forza di catalizzare un sistema di regole riconoscibile fondato sulla collaborazione tra pubbliche amministrazioni e cittadini¹⁷. Si può ritenere, pertanto, che con questo ulteriore approdo culturale, al principio di sussidiarietà orizzontale è legato un altro modello di amministrare, che è diverso tanto da quello tradizionalmente autoritativo, tanto da quello di prestazione, quanto, infine, da quello della regolazione per la concorrenza. È così possibile tracciare una parabola evolutiva del principio di sussidiarietà orizzontale, che, sebbene non appaia del tutto compiuta ancora, ha ugualmente raggiunto un grado di identità sempre più forte e deciso.

2. I fattori determinanti per l'affermazione dell'amministrazione condivisa

L'emersione di un altro modo di amministrare incarnato dall'amministrazione condivisa secondo il principio di sussidiarietà orizzontale sollecita un'ulteriore riflessione concentrata sulle condizioni reali che ne permettono l'affermazione. La sua effettività dipende da condizioni che possono essere riassunte nei seguenti tre fattori: la consapevolezza che l'amministrazione condivisa sia davvero un'opzione di cura ordinaria degli interessi generali; la constatazione della presenza di iniziative civiche di riappropriazione di spazi, beni, risorse materiali e immateriali che sono abbandonati, in disuso o semplicemente sottoutilizzati per merito di una comunità di cittadini più o meno strutturata; la capacità di rendere questo modello oggetto di una specifica politica pubblica.

Il primo si realizza quando l'amministrazione prende atto che, per propri limiti strutturali, il modo migliore per svolgere una funzione pubblica sia quello di condividere alcune attività con i cittadini. I limiti che possono indurla a tale scelta possono avere ragioni diverse. Negli ultimi anni le difficoltà hanno riguardato prevalentemente la disponibilità delle risorse finanziarie, ma in verità possono dipendere anche dalla carenza di personale e di competenze interne, da dotazioni insufficienti di beni e infrastrutture, ma anche da rigidità o, al contrario, da debolezze organizzative o, semplicemente, da un modo di agire che

¹⁷ L'origine di questo concetto si deve, come è noto, a G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e pol. cost.*, 1997, 117-118, 29, ripreso e poi sviluppato in numerosi altri scritti, ma le radici culturali possono essere rintracciate anche in e origini culturali di questa nuova forma di governo, però, vanno rintracciate anche nel noto studio di F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino*, Marsilio, Venezia, 1994 e nel suo concetto di demarchia. Ancor prima, in ogni caso, si rintraccia in F. BENVENUTI, *L'ordinamento repubblicano*, Cedam, Padova, 1996, pp. 47-51. Si veda ancora dello stesso autore: F. BENVENUTI, *Le autonomie locali nello Stato moderno*, in *idem, Scritti giuridici*, Giuffrè, Milano, 2006, III, p. 2233 ss.

per la sua tendenziale standardizzazione conduce all'impoverimento della cura degli interessi generali. Si potrebbe obiettare che in presenza di tali limiti sarebbe doveroso superarli intervenendo sulle cause che li originano, ma la maturazione dell'amministrazione condivisa giustifica verificare se possa esserci anche un'altra risposta. Tenuto conto della sua sicura adesione al quadro costituzionale, le amministrazioni sono tenute a ricercare anche il ricorso di queste soluzioni nel concreto. In altre parole, è necessario che le amministrazioni pubbliche si convincano che il modello di cui si sta parlando non è un rimedio per ovviare l'impraticabilità degli altri ma un'opzione aggiuntiva a disposizione¹⁸.

L'altro fattore rilevante si determina quando sono i cittadini e le loro organizzazioni civiche che avvertono l'esigenza di dare risposta a problemi che interessano una comunità, la cui identità può essere determinata in base a elementi che permettono di coalizzare interessi con un sufficiente grado di omogeneità (una comunità scolastica, una comunità di quartiere, una comunità che valorizza certi luoghi o beni, una comunità che condivide servizi di reciprocità, ecc.)¹⁹. In queste circostanze l'iniziativa civica comprende risorse materiali e immateriali che sono considerate non sufficientemente utilizzate (un parco abbandonato, l'arredo urbano degradato, l'uso della scuola nelle ore pomeridiane e serali, la presa in carico di minori, anziani, persone ai margini, spazi per i giovani, la memoria storica ecc.), tanto pubbliche quanto private. L'amministrazione condivisa permette così, attraverso progetti condivisi con le amministrazioni pubbliche, di riattivare risorse che hanno perduto la loro funzione originaria o, al contrario, di potenziarne l'uso, immaginando nuove soluzioni creative per bisogni che hanno sempre meno carattere standardizzato.

Il terzo fattore chiave dipende, al di là della specifica presenza dei presupposti indicati per i due fattori precedenti, dalla capacità dell'amministrazione condivisa di diventare oggetto di politiche pubbliche per scelta degli incaricati degli organi di indirizzo politico. Soprattutto a livello locale la politica potrebbe comprendere che lo sviluppo di reti collaborative diffuse con le cittadinanze autonome sarebbe in grado non solamente di risolvere concreti interessi generali avvertiti come importanti da tutti, ma costituirebbe un valore aggiunto che è prodotto dalla riappropriazione democratica dello spazio pubblico di cittadinanza da parte di chi solitamente è solo un mero destinatario delle scelte di governo. La consapevolezza politica del modello dell'amministrazione condivisa è ciò che permetterebbe di rendere

¹⁸ Questa è la tesi fortemente sostenuta da D. CALDIROLA, *Il terzo settore nello stato sociale in trasformazione*, op. cit., p. 148; 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*, op. 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, p. 545 ss.; P. CONSORTI - L. GORI - E. ROSSI, *Il diritto del terzo settore*, il Mulino, Bologna, 2018, 134; L. GILI, *Il Codice del Terzo settore ed i rapporti collaborativi con la P.A.*, op. cit., p. 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*, op. cit., p. 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.

¹⁹ 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*, ETS, Pisa, 2021.

sistematico il ricorso a esperienze di co-amministrazione evitando che restino soltanto episodiche e occasionali²⁰.

La combinazione di questi tre elementi dà luogo all'amministrazione condivisa, ma il risultato è ben diverso se il rilievo di ciascuno di questi fattori è in disequilibrio, giacché la netta prevalenza dell'uno sugli altri può prestarsi a distorsioni. In particolare, se si realizza uno solo di questi fattori, gli effetti possono essere molto gravi. Se l'amministrazione condivisa è sostanzialmente ricercata solo dalle autorità pubbliche si corre il rischio di un uso strumentale dei cittadini da parte dell'amministrazione per sopperire semplicemente alle proprie mancanze²¹; se, viceversa, si lascia uno spazio incontrollato alle comunità civiche il rischio è quello di una riappropriazione privata di spazi e beni a uso pubblico²²; se, infine, è solo la politica a ricercare le forme di collaborazione, si può creare una distorsione legata alla ricerca insana del consenso²³. Quando, invece, agiscono due dei tre fattori, l'amministrazione condivisa raggiunge sviluppi più accettabili ma con potenzialità non del tutto esplorate. Il caso più frequente è quello nel quale sussistono i primi due fattori ma non il terzo, con la conseguenza che l'amministrazione condivisa resta un'esperienza confinata a limitate condizioni²⁴; la realizzazione del primo e del terzo fattore, invece, produce un'amministrazione asservita sostanzialmente alla politica con l'aggravio di essere funzionalizzata alle esigenze del consenso²⁵; se si realizzano il secondo e il terzo fattore, l'esperienza rischia di essere legata a una fase politica determinata e non perdura nel tempo²⁶.

Solo l'equilibrata compresenza dei tre fattori, dunque, ne assicura uno sviluppo maturo e sistematico, che rende l'amministrazione condivisa una piena e reale opzione.

²⁰ Cfr. G. COTTURRI, *Culture e soggetti della sussidiarietà*, in C. MAGNANI (a cura di), *Beni pubblici e servizi sociali in tempi di sussidiarietà*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 57 ss.; A. POGGI, I "soggetti" della sussidiarietà orizzontale, in G. CIMBALO - J.I.A. PEREZ (a cura di), *Federalismo, regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 135 ss.

²¹ Situazioni di questo tipo si rintracciano, ad esempio, in quei casi in cui i patti non delineano vantaggi a beneficio dei cittadini con cui hanno progettato un intervento di interesse generale. Il mancato impegno attivo delle amministrazioni pubbliche può essere letto come una mera legittimazione passiva.

²² Nel comune di Scalea, ad esempio, alcuni imprenditori locali hanno utilizzato i patti per legittimare iniziative economiche con chiara prevalenza di interessi privati.

²³ È un'ipotesi che può essere rintracciata in quei territori in cui ai regolamenti non è seguita la stipula dei patti, testimoniando che l'approvazione dei regolamenti ha costituito solo l'occasione di visibilità politica.

²⁴ È la debolezza più significativa secondo G. IACOVONE, L. GIANI, *Città, reti sociali e rigenerazione urbana: una prospettiva normativa*, in *Settimo Rapporto sulle città. Chi possiede la città? Proprietà, poteri, politiche* di Urban@it, il Mulino, Bologna, 2022, p. 262; R. CAVALLO PERIN, *Proprietà pubblica e uso comune dei beni tra diritti di libertà e doveri di solidarietà*, in *Dir. amm.*, 2018, p. 839 ss.

²⁵ Tale rischio è sottolineato da 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, Springer, 2021, p. 61. Si veda anche A. PUTINI, *Azione collettiva, spazi urbani e beni comuni: il concetto di informalità in una prospettiva sociologica*, in M.V. FERRONI, G. RUOCCO (a cura di), *La città informale. Approcci teorici*, Roma, Castelvecchi, 2021, pp. 33.

²⁶ Questo è un tratto che, in realtà, riguarda più le amministrazioni che, allo strumento del regolamento, hanno preferito ricorrere direttamente ai patti o a forme alternative di sostegno fondate sulle autogestioni delle collettività sociali, come è stato il caso di Napoli.

3. L'amministrazione condivisa come amministrazione debole? La prova del Pnrr

Le considerazioni svolte fin qui sono sinteticamente servite a mettere in evidenza che, grazie al principio di sussidiarietà orizzontale, l'amministrazione condivisa è un modo di agire dell'amministrazione che ora può vantare un sostrato teorico sempre più solido e che è anche una realtà vivente, sebbene bisognosa della realizzazione di alcune condizioni per affermarsi. Tuttavia, quanto esaminato non pare sufficiente a rimuovere l'impressione che si tratti di un modello residuale di governo, confinato a regolare rapporti che necessitano di condizioni molto particolari per realizzarsi. Ciò finirebbe, dunque, per relegare l'amministrazione condivisa a realtà marginale, destinata a essere subalterna rispetto agli altri modelli di amministrazione ben più conosciuti e quindi abile ad operare solo ove questi ultimi si dimostrino inefficaci²⁷. Ne risulterebbe così che parlarne sia utile come acquisizione aggiuntiva di conoscenza del diritto, ma avrebbe un impatto condizionato dalla limitata espansione delle esperienze²⁸.

Una riprova della validità di questa obiezione potrebbe essere ricavata dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (d'ora in poi, Pnrr), dal momento che questo costituisce il programma più importante di trasformazione e ammodernamento delle politiche pubbliche del prossimo quinquennio, su cui saranno concentrati gli sforzi del sistema pubblico nazionale. Ebbene, in merito occorre sottolineare che l'assenza di qualunque riferimento all'amministrazione condivisa e al principio di sussidiarietà orizzontale suona particolarmente rilevante se si tiene conto che la riforma della pubblica amministrazione è citata come riforma di sistema²⁹, ovvero idonea a caratterizzare prioritariamente gli interventi attuativi del programma senza cui le politiche delineate difficilmente possono trovare concreta espressione. In altre parole, il Pnrr identifica nella pubblica amministrazione un elemento chiave di intervento per correggerne le debolezze, ma nel fare questo ignora l'amministrazione condivisa. Anzi, si potrebbe aggiungere ancora che il programma è indirizzato ad agire su quegli elementi che costituiscono da sempre le risorse classiche dell'amministrazione, sembrando così protesa a rafforzare il modo d'agire tradizionale delle pubbliche amministrazioni. Il Pnrr, infatti, stanziava una quantità di risorse finanziarie sconosciuta ai decenni più recenti della storia delle politiche pubbliche, investe sul rafforzamento del reclutamento e delle competenze delle pubbliche amministrazioni, nonché sull'aumento di dotazioni infrastrutturali di interesse pubblico, tanto materiali quanto immateriali, necessarie a realizzare la trasformazione tangibile

²⁷ Per questo, ad esempio, alcuni sostengono la necessità di accompagnare le forme di amministrazione condivisa con un maggiore investimento anche del livello legislativo e di quello regionale in modo particolare. Cfr. per questa opinione C. TUBERTINI, *Sviluppare l'amministrazione condivisa attraverso i principi di sussidiarietà (verticale) e leale collaborazione: riflessioni e proposte*, op. cit., pp. 987-992.

²⁸ Così S.S. SCOCA, *L'amministrazione condivisa nei servizi sociali: una complessa strada ancora da percorrere*, in *Dir. econ.*, n.3, 2021, p. 109, conclude le proprie argomentazioni sostenendo che l'amministrazione condivisa è «più una teorica aspirazione che una concreta realtà».

²⁹ Con riferimento a questa tipologia di interventi il documento PNRR Italia parla più esattamente di riforme orizzontali o di contesto, ma si ritiene che l'espressione riforme di sistema sia meglio capace di esprimere il significato effettivo che il programma intende dare.

delle politiche pubbliche. Quindi, da ciò si ricaverebbe che il Pnrr punti sulle leve tradizionali quantitative e qualitative del personale, delle risorse finanziarie e del patrimonio dell'amministrazione pubblica, affinché essa torni a essere una risorsa di sistema decisiva per le trasformazioni sociali, economiche e civili necessarie per i prossimi decenni.

Una conclusione di questo tipo troverebbe conferma anche nella constatazione che l'elaborazione del programma ha conosciuto pochi momenti di confronto con le rappresentanze sociali e, in modo particolare, con quelle più espressive della società civile che è sollecitata dall'amministrazione condivisa e, quindi, con gli enti del terzo settore. La costituzione successiva del Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, avvenuta con il Dpcm 14 ottobre 2021, che ha potere consultivo nei confronti della Cabina di regia del Pnrr, ha ovviato molto parzialmente a questo dato di fondo che sembra inequivocabile. Ciò confermerebbe la marginalità dell'amministrazione condivisa nella strategia definita dal Pnrr.

Si aggiunga, infine, che se si prende in esame una delle principali missioni del Pnrr, quella cioè relativa alla rivoluzione verde e alla transizione ecologica, è facile prevedere che le politiche che verranno attuate, puntando sulla conversione ecologica dei principali processi produttivi, acuiranno il classico conflitto tra tutela dell'ambiente e tutela del paesaggio. A presidio di quest'ultimo valore sono spesso poste le comunità territoriali, interessate a curare le tradizioni e le identità che il paesaggio porta con sé, da cui consegue che, essendo l'amministrazione condivisa tesa a valorizzare il contributo delle cittadinanze attive territoriali, è forte il rischio che riproponga un antagonismo con gli altri modelli di amministrazione coinvolti nella trasformazione verde dell'energia. In questo conflitto il Pnrr propende ampiamente per il cambiamento verde e, quindi, l'amministrazione condivisa potrebbe essere considerata come un ostacolo più che come una risorsa. Si potrebbe, pertanto, concludere che non solamente l'amministrazione condivisa appaia marginale nel più grande disegno trasformativo delle pubbliche amministrazioni degli ultimi anni, ma addirittura potrebbe essere considerata un impedimento.

A queste osservazioni si possono, però, contrapporre argomenti di diversa natura. In primo luogo, l'accresciuta consapevolezza culturale e reale del modello dell'amministrazione condivisa, per quanto significativa, si confronta con modelli amministrativi che hanno radici molto più profonde e, quindi, si può comprendere che l'amministrazione condivisa stenti ancora a diventare un modello generale ampiamente riconosciuto³⁰. L'amministrazione autoritativa, su cui si sono formati gran parte dei dipendenti pubblici, ha più di duecento anni di storia; l'amministrazione di prestazione si è consolidata con la realizzazione della costituzione repubblicana; anche l'amministrazione di regolazione per la

³⁰ Riflessioni condivisibili e approfondite sui tratti distintivi del modello dell'amministrazione condivisa e della sua difficoltà a prevalere sugli altri modelli sono state espresse da V. CERULLI IRELLI, nella relazione esposta a Trento il 20 gennaio 2022, in occasione del convegno dedicato a *L'amministrazione condivisa*.

concorrenza ha oramai già quarant'anni di storia. Il confronto è decisamente asimmetrico, se si considera che l'amministrazione condivisa, nella sua realizzazione concreta, non ha neppure dieci anni.

Inoltre, ipotizzare la marginalizzazione dell'amministrazione condivisa sulla base del presupposto che l'investimento del Pnrr riguardi prevalentemente le risorse tradizionali delle pubbliche amministrazioni tradisce un equivoco, quello che essa designi un ritiro dell'amministrazione a favore dei privati. In realtà, come si è messo già in evidenza, il diverso modo di amministrare che è delineato dall'amministrazione condivisa richiede il cambiamento organizzativo e di azione dell'amministrazione, ma non anche il suo ritiro. Lo ha chiarito molto bene il giudice delle leggi, nella sentenza n. 52 del 2021, quando ha precisato che l'amministrazione condivisa implica un impegno attivo di sostegno nei confronti di chi si attiva per aggiungere le proprie risorse a quelle pubbliche nella risoluzione di interessi generali³¹: non sarebbe ancora realizzata l'amministrazione condivisa se tutto si esaurisse nel rimuovere ostacoli ai cittadini attivi e agli enti del terzo settore. Da questo punto di vista, dunque, una pubblica amministrazione rafforzata, come sarebbe quella delineata dal Pnrr, costituirebbe un vantaggio prezioso, a prescindere da quale modello nel concreto dell'azione sia perseguito. Anche l'amministrazione condivisa trarrebbe vantaggio dalla presenza sul territorio di poteri pubblici che fossero messi in grado di agire con più efficacia. Il rafforzamento dell'amministrazione è, in altri termini, neutrale rispetto ai modelli che si realizzano.

Si può dire, invece, che le politiche pubbliche delineate dal Pnrr sembrano proiettate a edificare infrastrutture materiali e immateriali che permettano, da un lato, di rafforzare il sistema pubblico in termini di dotazioni pubbliche e, dall'altro, rendere migliori i servizi resi ai cittadini. Così, è certamente vero che il Pnrr si preoccupa di produrre e misurare cose, materiali o immateriali che siano, anche per la necessità che si rendiconti quanto fatto all'Unione europea. In questa cornice l'apporto della società civile e del terzo settore, in particolare, è considerato in termini di mera offerta di servizi³². Il mancato riferimento al *come* le cose indicate dal Pnrr siano realizzate può penalizzare l'amministrazione condivisa, ma non in termini diversi dagli altri modelli di amministrazione se non per il fatto, già sottolineato prima, che l'amministrazione condivisa sconta la tardiva affermazione storica.

Semmai, il vero punto di debolezza per l'amministrazione condivisa sembra rappresentato dalla percezione asimmetrica della cura del tempo. L'attenzione riposta nel costruire, nell'edificare, nel dotare mette l'accento sul prodotto finale, rispetto al quale il Pnrr manifesta un noto strabismo: quel che interessa è tutto concentrato su cosa serva per arrivare al risultato atteso, disinteressandosi però di quel che accade dopo. I modelli alternativi a quelli dell'amministrazione condivisa tradiscono una visione del tempo che

³¹ Sotto un profilo teorico la visione dei cittadini come risorsa aggiuntiva delle pubbliche amministrazioni è propria di G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, op. cit., p. 29 ss.; G. ARENA, *Ripartire dai cittadini*, in C. MAGNANI (a cura di), *Beni pubblici e servizi sociali in tempi di sussidiarietà*, op.cit., p. 77 ss.

³² Tale aspetto critico è sottolineato in modo particolare da D. CALDIROLA, *Il terzo settore nello stato sociale in trasformazione*, op. cit., pp. 264-266.

è tutta volta a valorizzare il *prima*. Una volta creato o acquisito il prodotto atteso, si ritiene che la missione di interesse pubblico sia assolta. L'amministrazione condivisa è, invece, l'amministrazione del *dopo*: verifica se il potenziamento patrimoniale rimanga valido anche nel tempo³³. Il patrimonio acquisito, infatti, è soggetto a consunzione, richiede cura, adeguamento ai bisogni che cambiano e rischia costantemente di essere perduto. È sulla dimensione temporale che l'amministrazione condivisa si differenzia dagli altri modelli di amministrazione e, per questo, potrebbe apparire marginale in questa fase.

Ciò, tuttavia, non appare l'esito di una caratteristica irriducibile dell'amministrazione condivisa. La circostanza che l'amministrazione condivisa curi la dimensione del *dopo* non giustifica il rinvio della sua praticabilità, dal momento che tanto il legislatore quanto le amministrazioni possono sin d'ora programmare e gestire ciò che verrà dopo, affinché la cura sia considerata importante quanto il materializzare ciò che si ritiene necessario. La capacità che l'amministrazione condivisa ha di valorizzare i legami civili e sociali della cittadinanza è 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 bisogni³⁴. Perciò, sarebbe opportuno che l'amministrazione condivisa non resti concepita come un piano di riserva, ma venga considerata un'opzione disponibile per rafforzare il buon esito dei nuovi programmi di investimento con il coinvolgimento diretto dei cittadini e delle loro formazioni sociali.

4. Conclusioni: una prospettiva diversa per la valorizzazione dell'amministrazione condivisa

Il principio di sussidiarietà orizzontale è stato capace di far emergere un altro modo di amministrare, che la Corte costituzionale, prendendolo in prestito da una parte della dottrina, ha definito amministrazione condivisa. L'approdo di questo processo ha significativamente ancorato nell'ambito della Costituzione repubblicana questo modello, non meno di quanto valga per gli altri. Se, tuttavia, la percezione che si ha dell'amministrazione condivisa è ancora di un modello marginale si deve, in parte, a comprensibili ragioni

³³ 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*, il Mulino, Bologna, 2017, pp. 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*, *op. cit.*, pp. 86-88.

³⁴ 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*, il Mulino, Bologna, 2020, p. 85 ss.; G. ARENA, *I custodi della bellezza*, *op. 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. In termini di cura dei beni comuni si veda anche M. BOMBARDELLI, *La cura dei beni comuni: esperienze e prospettive*, *op. cit.*, p. 559 ss.

culturali che hanno bisogno di tempo per sedimentarsi, ma, in parte, ciò si deve anche alla scarsa consapevolezza sia della dirigenza politica sia di quella amministrativa. Sarebbe erroneo, tuttavia, confondere il fatto con la teoria: sono i limiti che ancora persistono a impedire l'amministrazione condivisa trovi uno spazio di azione che non sia solamente quello residuo dagli altri modelli.

In effetti, l'amministrazione condivisa è un'opzione oramai presente che gli amministratori devono prendere in considerazione. Vi è, innanzitutto, una ragione di buon andamento a giustificare il ricorso ogni qualvolta questo si dimostri più efficace di altri. In questo senso si può osservare un promettente sviluppo della co-progettazione, quale istituto di applicazione dell'amministrazione condivisa che sta guadagnando uno spazio sempre maggiore. Si è già riferito delle *Linee guida* emanate dal Ministero delle politiche del lavoro e sociali e poi riprese anche da Anac, che sono tutte tese a rendere evidente che la co-progettazione sia una soluzione aggiuntiva per le politiche sociali in alternativa a quelle praticabili con il codice dei contratti pubblici. Questa piena alternatività della soluzione è stata ripresa recentemente dal legislatore.

A questo proposito si può citare l'art. 21, d.l. 152 del 2021, che disciplina i piani urbani integrati disponendo che le Città metropolitane, nel definire il riparto delle risorse tra i comuni, tengano conto dei progetti che i comuni determinano insieme ai soggetti del terzo settore, con l'intento non solamente di valorizzare questo modo di agire ma di considerarlo come un'ordinaria scelta. Di tenore simile è l'art. 12, d.l. 121 del 2021 che impegna l'Agenzia per la coesione territoriale a considerare i progetti di finalità sociale maturati attraverso percorsi di co-progettazione nell'ambito di finanziamenti ricavati dal Fondo concorsi progettazione e idee per la coesione territoriale. Diversa è invece la previsione contenuta nell'art. 2, c. 2, lett. c), p. 8), che riguarda la legge delega per la disabilità. Pur nella diversità, però, anch'essa valorizza la co-progettazione quale modalità favorita per l'individuazione di progetti personalizzati e partecipati richiesti dai disabili con l'intervento degli enti del terzo settore.

In una prospettiva di valorizzazione dell'amministrazione condivisa merita di essere considerata anche la prassi che l'Agenzia nazionale dei beni sequestrati e confiscati ha intrapreso, utilizzando la collaborazione come «provvista sociale» per ovviare malfunzionamenti delle procedure ordinarie di affidamento, grazie alle quali l'Agenzia riesce a collocare con maggiore facilità i beni confiscati³⁵. Queste soluzioni, che vedono coinvolti sempre gli enti del terzo settore ma anche soggetti civili di altra natura, rappresentano

³⁵ 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, pp. 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*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2021, p.102; G. ARENA, *I custodi della bellezza*, *op. cit.*, p. 212, che mettono in rilievo come la collaborazione sia utilizzata quale soluzione scelta direttamente dalle amministrazioni per risolvere problemi applicativi della normativa. In termini più generali, si veda M. DE BENEDETTO, *Rigenerazione e riuso dei beni confiscati: regole e simboli della legalità*, in F. DI LASCIO-F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, *op. cit.*, p. 329 ss.



chiaramente un valore aggiunto per fronteggiare le difficoltà delle amministrazioni locali di gestire beni confiscati a loro destinati. In questo caso si può osservare che l'Agenzia è stata capace di attivare una prassi *praeter legem*, avvalendosi della collaborazione di soggetti terzi. È un esempio particolarmente significativo di quel che si è tentato di argomentare in questa sede: una volta che l'amministrazione condivisa è diventata una realtà con basi solide teoriche mostra tutte le potenzialità di essere impiegata per risolvere problemi di interesse generale, anche oltre il dato letterale delle disposizioni normative. Non è in discussione la sua operatività, ma solamente la capacità di saperne cogliere tutte le potenzialità.