

ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

Rivista di studi giuridici e politici

3

2022 · ANNO XLIII
luglio/settembre

PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI
E TERZO SETTORE

ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

Rivista di studi giuridici e politici

3

2022 · ANNO XLIII
luglio/settembre

PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI
E TERZO SETTORE

RUBZETTINO

DIRETTORE DELLA RIVISTA

Gianluca Gardini
COMITATO SCIENTIFICO
Gianluca Gardini (Direttore)
Marcos Almeida Cerreda
Jean-Bernard Auby
Brunetta Baldi
Francesco Bilancia
Enrico Carloni
Tanja Cerruti
Stefano Civitaresse Matteucci
Chiara Cudia
Marzia De Donno
Michele Della Morte
Elena D'Orlando
Justin Orlando Frosini
Alfredo Galán Galán
Giancarlo Gasperoni
Tommaso Francesco Giupponi
Peter Leyland
Marco Magri
Andrea Morrone
Alessandra Pioggia
Giuseppe Piperata
Claudia Tubertini

COMITATO DI REDAZIONE

Stefano Augusto
Marina Caporale
Edoardo Caruso
Edoardo Nicola Fragale
Giulia Massari
Roberto Medda
Gloria Pettinari



REDAZIONE E GESTIONE SITO WEB

presso Regione Emilia-Romagna
Viale Aldo Moro, 52 – 40127 Bologna
Tel. 051 5275475 – 051 5277658
E-mail: istituzionidelfederalismo@regione.emilia-romagna.it
Sito web: http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/federalismo

REFERENTE REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Francesca Paron
Gabinetto Presidente della Giunta regionale
Viale Aldo Moro, 52 – 40127 Bologna
francesca.paron@regione.emilia-romagna.it
EDITORE

Rubbettino editore
Viale Rosario Rubettino, 10
88049 Soveria Mannelli (CZ)
tel. 0968 6664209
Servizio Abbonamenti: tel. 0968 6664209
Sito web: www.rubbettinoeditore.it
E-mail: commerciale@rubbettino.it

STAMPA

Rubbettino print
nel mese di febbraio 2023
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)
www.rubbettinoprint.it

Condizioni di abbonamento
La quota di abbonamento alla Rivista per tutto il 2023 è di € 136,00 da versare sul c.c. postale 15062888 intestato a Rubbettino editore – Periodici, causale abbonamento IdF 2023. La Rivista è disponibile in libreria. Il prezzo di vendita per singoli numeri è di € 35,00. I prezzi indicati si intendono Iva inclusa. L'abbonamento decorre dal 1° gennaio con diritto al ricevimento dei fascicoli arretrati ed avrà validità per un anno. La Casa Editrice comunque, al fine di garantire la continuità del servizio, in mancanza di esplicita revoca, da comunicarsi in forma scritta entro il trimestre seguente alla scadenza dell'abbonamento, si riserva di inviare il periodico anche per il periodo successivo. La disdetta non è comunque valida se l'abbonato non è in regola con i pagamenti. Il rifiuto o la restituzione dei fascicoli della Rivista non costituiscono disdetta dell'abbonamento a nessun effetto. I fascicoli non pervenuti possono essere richiesti dall'abbonato non oltre 20 giorni dopo la ricezione del numero successivo.



Indice

EDITORIALE

- 567 Pubbliche amministrazioni e terzo settore: intersezioni
e trasformazioni
Alessandra Pioggia

SAGGI E ARTICOLI

- 573 Il rapporto con il terzo settore e le trasformazioni
dell'organizzazione amministrativa
Marco Bombardelli
- 601 La dimensione territoriale dell'amministrazione condivisa:
i casi del Comune di Bologna e della Regione Toscana
Alberto Arcuri
- 635 La collaborazione fra enti pubblici e terzo settore
nell'ambito dei servizi sociali: bilanci e prospettive
Alessandra Serenella Albanese
- 677 Gli Enti del terzo settore e la co-amministrazione:
ruolo della giurisprudenza e proposte *de jure condendo*
Claudia Golino, Alceste Santuari
- 695 Le Regioni, il regionalismo e le riforme
Hilde Caroli Casavola

NOTE E COMMENTI

- 731 Le Unioni di Comuni tra vincolo associativo e autonomia
comunale
Fulvio Leonzio

LETTURE E SEGNALAZIONI

- 751 C'è spazio per un “diritto amministrativo regionale”?
Alcune riflessioni sulla (presunta) statualità del
diritto amministrativo a partire dal volume “Derecho
Administrativo de Castilla-La Mancha. Diagnóstico y
posibilidades de evolución en un contexto multinivel”,
Iustel, 2022
Gianluca Gardini
- 765 L'originario progetto regionale ed il suo punto di arrivo.
Riflessioni a prima lettura de “L'amministrazione regionale”
(G. Gardini, C. Tubertini, Torino, 2022)
Antonio Carullo
- 771 Table of contents and abstracts
- 775 Autori

La dimensione territoriale dell'amministrazione condivisa: i casi del Comune di Bologna e della Regione Toscana

Alberto Arcuri

Il saggio prova a ricostruire la riflessione sull'amministrazione condivisa e a rappresentare il plusvalore politico-ideologico che esprime (una vera e propria Weltanschauung). A partire dalla convinzione secondo cui la definizione teorica e l'operatività del modello siano condizionate all'esistenza di una dimensione territoriale determinata, il saggio trae la convinzione che la sua consistenza teorico-politica debba essere saggiata sui territori. Successivamente, declinando questa convinzione nella messa a fuoco di due processi di sperimentazione territoriale - quello del Comune di Bologna e quello della Regione Toscana - il saggio prova a dimostrare la reattività del modello alle caratteristiche socio-politiche dei territori in cui opera e la necessità di ricondurre la vitalità delle sue espressioni all'interno una cornice teorico-costituzionale minima ma unitaria, informata ad un'identità democratica e pluralista.

1. *Introduzione: il momentum dell'amministrazione condivisa*

Anche qualora potesse servire a qualche cosa di significativo, quello di individuare il *momentum* dell'amministrazione condivisa sarebbe uno sforzo pletorico, essendo chiaro a chiunque se ne occupi di esserci completamente immersi. Ammettendo di poter contare sull'auto-evidenza della premessa potrebbe essere interessante, piuttosto, provare a sezionarla, per trarne la forma di una breve riflessione.

In questa prospettiva, il dato immediatamente riscontrabile è il recentissimo compimento dell'edificazione legislativa e la predisposizione di una strumentazione amministrativa *ad hoc*. Basta mettere in fila gli eventi degli ultimi anni per rendersene conto. Nel 2014, mentre un regolamento comunale inventava il "Patto di collaborazione per la gestione

condivisa dei beni comuni”, il Governo stava adottando le “Linee guida per la riforma del Terzo Settore”, iniziando il percorso che portò, nel 2017, all’approvazione del “Codice del Terzo settore” (CTS)¹: l’espressione più compiuta e sistematica dell’amministrazione condivisa in Italia. Tra il 2020 e il 2022 l’edificio legislativo è stato poi rifinito, prima da una sentenza-manifesto della Corte costituzionale² che, sconfessando un orientamento controverso³, ne ha svelato il fondamento costituzionale⁴ e poi dalle linee guida ministeriali, che si sono fatte carico dell’operatività dello strumentario introdotto *ex lege*⁵.

Nonostante il completamento di questa costruzione, però, l’impressione non è quella di trovarsi alla fine di un percorso, ma nel mezzo di un processo: risolto l’orizzonte del giuridicamente possibile, infatti, si mostra la sfida dell’assimilazione socio-culturale di un’operazione politicamente molto onerosa. La sensazione, peraltro confortata dalla recentissima istituzione di un “Osservatorio nazionale sull’amministrazione condivisa”⁶, è che la realizzazione della preconditione giuridica stia radicando i suoi effetti nello Stato-comunità: non solo nella società amministrata (che da secoli adegua la propria azione spontanea agli strumenti a sua disposizione)⁷ ma

¹ D.lgs. n. 117, del 3 luglio 2017 e ss.mm.ii. (“Codice del Terzo Settore”), in attuazione della l. n. 106, del 6 giugno 2016 (“Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell’impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale”), su cui si rinvia a L. GORI – E. ROSSI, *La legge delega n. 106 del 2016 di riforma del Terzo settore*, in Osservatorio sulle fonti, n. 2/2016.

² Corte cost., 20 maggio 2020, n. 131.

³ Interpretato soprattutto dal Consiglio di Stato (cfr. Commissione speciale del Consiglio di Stato, parere n. 2052/2018, punto 5), che nel periodo immediatamente successivo all’adozione del CTS sembrò intendere l’amministrazione condivisa come una forma relazionale minore, in un certo senso residuale e derogatoria, di quella consolidata nella contrattualistica pubblica.

⁴ Cfr. E. ROSSI, *Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2/2020; L. GORI, *Sentenza n. 131/2020: sta nascendo un diritto costituzionale del Terzo settore*, in *Impresa sociale*, 27 giugno 2020 e G. ARENA, *L’amministrazione condivisa ed i suoi sviluppi nel rapporto con cittadini ed enti del Terzo Settore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2020.

⁵ Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali n. 72 del 31 marzo 2022 (“Linee guida sul rapporto tra Pubbliche Amministrazioni ed enti del Terzo settore”).

⁶ Con decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali n. 169, del 7 ottobre 2022 (“Istituzione dell’Osservatorio nazionale sull’amministrazione condivisa”).

⁷ Corte cost., 20 maggio 2020, n. 131, ha ricordato che «prima ancora che venissero alla luce i sistemi pubblici di *welfare*, la creatività dei singoli (...) ha saputo garantire assistenza a chi (...) rimaneva escluso».

anche nello Stato-apparato, e in particolare nelle amministrazioni locali e sub-locali.

Sono queste, in estrema sintesi, le ragioni che credo giustifichino uno studio tripartito sull'amministrazione condivisa, che dopo una preliminare ricostruzione teorica e normativa provi a ragionare intorno al plusvalore politico-ideologico del modello per cercare, infine, di mettere a fuoco alcuni processi di sperimentazione territoriale. È sul territorio, infatti, che l'amministrazione condivisa si misura con l'onerosità politica dei suoi presupposti, ed è perciò nei territori che si può provare a saggiarne la consistenza⁸.

2. Breve ricostruzione di una teoria “alternativa” e delle sue principali espressioni

La nozione di amministrazione condivisa è stata introdotta da Gregorio Arena in un saggio pubblicato alla fine degli anni '90, per indicare «un modello di amministrazione che coinvolge i cittadini⁹, che mettendo a disposizione le proprie risorse, collaborano con la pubblica amministrazione come soggetti attivi (co-amministratori) alla ideazione, alla programmazione, alla progettazione e all'esecuzione di interventi di interesse generale»¹⁰. La definizione è il risultato di un impulso critico, rivolto al modello tradizionale c.d. bipolare, che dispone l'amministrazione e la società (per definizione, amministrata) in poli verticalmente ordinati, decifrandone la relazione attraverso la dialettica autorità-libertà. La teoria dell'amministrazione condivisa rappresenta, in questo senso, il contenuto di un modello teorico “alternativo” che, in quanto tale,

⁸ A ridosso dell'approvazione del CTS, L. GORI, *La riforma del Terzo settore e gli spazi di autonomia regionale*, in *Politiche sociali*, n. 2/2019, pp. 317-331, individuava due fattori che avrebbero potuto decretare il successo o l'insuccesso del cantiere riformatore, uno di questi coincideva con la capacità delle Regioni «di porsi come effettivi laboratori di sussidiarietà, nella prospettiva costituzionale dell'art. 118 Cost».

⁹ Successivamente G. ARENA, *I custodi della bellezza. Prendersi cura dei beni comuni. Un patto per l'Italia fra cittadini e istituzioni*, Touring club italiano, Milano, 2020 ha chiarito che intendeva riferirsi a «cittadini italiani e cittadini stranieri, tutti i cittadini». Nel frattempo, peraltro, Corte cost., 13 maggio 2015, ni. 119 aveva dichiarato incostituzionale il limite del requisito della cittadinanza per accedere al servizio civile, sul presupposto della riconducibilità ai doveri indelegabili di solidarietà delle attività che si svolgono in quell'ambito.

¹⁰ G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 3-4/1997, pp. 29-65, p. 29.

costruisce i propri elementi caratterizzanti sul perimetro della sua *pars destruens*: conciliando le polarità, intende sostituire la struttura bipolare con un'architettura unitaria, nella quale l'azione dell'amministrazione e quella della società convergono, attraverso schemi di comportamento di tipo collaborativo¹¹.

La proposta definitoria rappresenta dunque l'*incipit* di una vera e propria teoria costituzionale dell'amministrazione, che trova il proprio precedente teorico nella riflessione di Feliciano Benvenuti sull'amministrazione paritaria e partecipata¹², culminata nel saggio sul «nuovo cittadino» del 1994¹³ in cui, per la prima volta, venne formulata un'idea di partecipazione non più dipendente da interessi particolari e non più legata ad un'intenzione difensiva nei confronti dell'amministrazione.

La matrice ideologica delle due teorie è la stessa volontà di recuperare quella parte di sovranità popolare «vanificata da una legislazione ormai inidonea come luogo di risoluzione del conflitto sociale»¹⁴, per trasferirla in un'istanza di democratizzazione del potere amministrativo¹⁵; solo che, mentre nella partecipazione amministrativa vi è un interesse pubblico che si alimenta della partecipazione dei privati, nell'amministrazione

¹¹ Tentativo non poco ambizioso: basti a tal proposito menzionare le note tesi storiografiche che, a partire da Max Weber, hanno fondato la distinzione tra lo Stato e le forme pre-moderne del politico proprio sulla tensione tra la società e un potere dotato di certe qualità al livello burocratico (gerarchia, razionalità, professionalità).

¹² F. BENVENUTI, *Per un diritto amministrativo paritario*, in *Studi in memoria di E. Guicciardi*, Padova, 1975, p. 807 ss.

¹³ Il «nuovo cittadino» non è in una posizione di conflitto con l'amministrazione bensì in una posizione di collaborazione reciproca nell'interesse generale. Cfr. F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino*, Marsilio, Venezia, 1994, e poi anche in *L'ordinamento repubblicano*, Cedam, Padova, 1996, soprattutto pp. 47-51.

¹⁴ Cfr. F. SAITTA, *Il procedimento amministrativo paritario nel pensiero di Feliciano Benvenuti*, in *Amministrare*, 3/2011, p. 460; e *Cittadinanza, partecipazione procedimentale e globalizzazione*, in R. FERRARA, F. MANGANARO e A. ROMANO (a cura di), *Codice delle cittadinanze*, Tassone, Milano, 2006, pp. 331-336., cit. a p. 339 ss. In questo senso anche V. CIRULLI IRELLI, *L'amministrazione condivisa nel sistema del diritto Amministrativo*, in G. ARENA – M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, pp. 21-30, cit. a p. 21.

¹⁵ Nel pensiero di Benvenuti questa volontà è rappresentata dal concetto di «demarchia», intesa come processo di democratizzazione dell'amministrazione, a fronte delle insufficienze della democrazia politica. D'altra parte, l'inesistenza di luoghi dell'organizzazione costituzionale in cui si esaurisce la sovranità e la convinzione che «le forme e i modi nei quali la sovranità del popolo può svolgersi non si risolvono nella rappresentanza, ma permeano l'intera intellaiatura costituzionale» è confermata da Corte cost. 12 aprile 2002, n. 106.

condivisa vi è un precedente interesse generale per il cui perseguimento soggetti pubblici e privati collaborano. Il *surplus* dell'amministrazione condivisa, dunque, sta nel superare espressamente e compiutamente l'idea che solo l'azione dell'amministrazione pubblica (anche se supportata dalla partecipazione dei privati) sia intrinsecamente idonea a svolgere attività di interesse generale. È lo stesso Gregorio Arena a segnalare questo come l'elemento differenziale della sua intuizione: «mentre nella partecipazione amministrativa il cittadino diventa parte attiva del procedimento decisionale della pubblica amministrazione, in una situazione di amministrazione condivisa il cittadino diventa parte attiva nella soluzione del problema»¹⁶.

La stesura abbozzata di questo figurino teorico serve, in questa sede, per far emergere la matrice comune di un modello che tiene insieme diverse espressioni concrete, il cui censimento può consentire, attraverso un percorso logicamente inverso, di saggiarne il contenuto. I tasselli più importanti di questo mosaico sono: (a) i patti di collaborazione e (b) i procedimenti di co-programmazione e co-progettazione.

Il Patto di collaborazione è il primo strumento di amministrazione condivisa ad aver avuto in Italia un successo applicativo rilevante, in relazione ad attività di rigenerazione e cura dei beni comuni. La sua introduzione è stata il frutto di un'impresa «azzardata»¹⁷: dare attuazione ad un principio costituzionale (art. 118 u.c. Cost.) al livello locale, in assenza di un'intermediazione legislativa (nazionale o regionale). La sua origine si trova infatti nella regolamentazione municipale, essendosi poi diffusa tra i territori per emulazione¹⁸. Oggi sono quasi 300 i Comuni che hanno adottato un regolamento sulla gestione condivisa dei beni comuni¹⁹ e sono più di mille i patti attivi²⁰, ma l'assenza di una cornice legislativa ha

¹⁶ G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, cit., p. 45s.

¹⁷ Così si legge a p. 7 del rapporto 2015 di *Labsus*, consultabile in <https://www.labsus.org/2015/12/rapporto-labsus-2015/>.

¹⁸ Solo successivamente la legislazione regionale si è fatta carico di regolamentare lo strumento, limitandosi ad adattare le precedenti esperienze municipali ad un livello più ampio. La prima è stata la Regione Lazio, con l. n. 10 del 2019.

¹⁹ L'elenco è consultabile sul sito di *Labsus*, in <https://www.labsus.org/i-regolamenti-per-lamministrazione-condivisa-dei-beni-comuni/>.

²⁰ Rapporto 2021, *Labsus*, p.8 ss. consultabile in <https://www.labsus.org/rapporto-labsus-2021/>.

comportato il perdurare di alcuni dubbi, tra cui, il principale, è quello che interroga sull'identità giuridica del Patto²¹: se si tratta, cioè, dell'atto di un'amministrazione che agisce nell'ambito della propria autonomia privata ai sensi dell'art. 1, co. 1-*bis* della l. 7 agosto 1990, n. 241, e dunque riconducibile allo schema privatistico del contratto²² o, piuttosto, di un accordo di diritto pubblico *ex art.* 11 della l. n. 241/1990²³. La riconduzione dello strumento al modello teorico dell'amministrazione condivisa, fondato sull'unitarietà della volontà espressa nel dialogo tra amministrazione e cittadinanza, rende decisamente preferibile la soluzione che esclude la creazione di un rapporto sinallagmatico²⁴. Alla luce della collaborazione che in esso si svolge, però, è stato detto anche che, del paradigma di cui all'art. 11 della l. n. 241/1990, non potrebbe rimanere che la forma²⁵.

L'altro tassello del mosaico è rappresentato dallo strumentario messo a disposizione dal CTS²⁶, al cui interno emergono soprattutto gli istituti della co-programmazione e della co-progettazione: veri e propri procedimenti amministrativi condivisi, poggiati sulla solida base della l. n.

²¹ L'incertezza sulla natura dello strumento è empiricamente verificabile nelle differenze che si incontrano tra alcuni Regolamenti, come quello di Bologna (art. 1), che fanno espresso riferimento alla categoria degli «atti di natura non autoritativa», che evoca immediatamente l'art. 1, co. 1-bis, l. n. 241 del 1990 e altri, come quello del Comune di Padova (art. 1), che hanno invece richiamato l'applicazione dell'art. 11, l. n. 241 del 1990.

²² Così, ad esempio, 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*, cit., p. 95.

²³ In questo senso, tra gli altri, F. GIGLIONI – A. NERVI, *Gli accordi delle pubbliche amministrazioni*, ESI, Milano, 2019, pp. 272-276. G. CALDERONI, *I patti di collaborazione: (doppia) cornice giuridica*, in *Aedon*, 2/2016, p. 2 s.; e 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., p. 131.

²⁴ Così F. GIGLIONI, *Forme e strumenti dell'amministrazione condivisa*, in G. ARENA – M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, cit., pp. 65-112, p. 89.

²⁵ Così M. V. FERRONI, *Le forme di collaborazione per la rigenerazione di beni e spazi urbani*, in *Nomos*, 1/2018, p. 15s. Tanto che, secondo P. MICHARA, *I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. L'esperienza del Comune di Bologna*, in *Aedon*, 2/2016, ai patti di collaborazione si applicherebbe un regime a geometria variabile.

²⁶ D.lgs. n. 117, del 3 luglio 2017 e ss.mm.ii. ("Codice del Terzo Settore"), Titolo VII ("Dei rapporti con gli enti pubblici"), artt. 55-57.

241/1990²⁷. La co-programmazione è definita come l'attività «finalizzata all'individuazione dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili»²⁸. Si tratta di un'istruttoria condivisa, che si conclude con una determinazione in ordine «alle attività e alle azioni ritenute funzionali alla cura dei bisogni individuati»²⁹. La norma rappresenta la messa a sistema di alcune precedenti sperimentazioni settoriali, tra cui, soprattutto, quella prevista dall'art. 5 della l. 8 novembre 2000, n. 328 che stabiliva l'obbligo per gli enti locali di ricorrere a «forme di aggiudicazione o negoziali che consentano ai soggetti operanti nel Terzo settore la piena espressione della propria progettualità». La co-progettazione consiste, invece, nella definizione ed eventualmente nella realizzazione di «specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti»³⁰. Si tratta, pertanto, di un'attività di definizione e realizzazione condivisa di interventi specifici, che si pone «naturalmente»³¹, ma non anche necessariamente, a valle della co-programmazione e che si conclude con la sottoscrizione di una convenzione che regola i rapporti tra ente pubblico e ETS³². La portata innovativa di questo tipo di procedimento si coglie soprattutto nell'espansione oggettiva del suo ambito applicativo, che si estende, da un lato, oltre il tradizionale settore dei servizi sociali, abbracciando il più ampio spettro delle attività di interesse generale indicate nel catalogo dell'art. 5 CTS e, dall'altro, oltre le sole ipotesi di interventi innovativi e sperimentali³³.

²⁷ E. FREDIANI, *La co-progettazione dei servizi sociali. Un itinerario di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2021, p. 2388.

²⁸ Art. 55, co. 2, d.lgs. n. 117, del 3 luglio 2017 e ss.mm.ii. ("Codice del Terzo Settore").

²⁹ Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali n. 72 del 31 marzo 2022 ("Linee guida sul rapporto tra Pubbliche Amministrazioni ed enti del Terzo settore"), p. 8.

³⁰ Art. 55 co. 3, d.lgs. n. 117, del 3 luglio 2017 e ss.mm.ii. ("Codice del Terzo Settore").

³¹ Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali n. 72 del 31 marzo 2022 ("Linee guida sul rapporto tra Pubbliche Amministrazioni ed enti del Terzo settore"), p. 10.

³² Il CTS non riconduce espressamente tali convenzioni all'art. 11, l. n. 241 del 1990, ma «sembra chiaro che tutta l'intelaiatura disciplinare in cui è inserita la co-progettazione, non lascia spazio ad altre soluzioni plausibili». F. GIGLIONI, *Forme e strumenti dell'amministrazione condivisa*, in G. ARENA – M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, cit., p. 98.

³³ Come era invece previsto dall'art. 7 d.P.C.M. del 30 marzo 2001, secondo cui «i comuni possono indire istruttorie pubbliche per la coprogettazione di interventi innovativi e sperimentali».

3. Il plusvalore politico-ideologico dell'amministrazione condivisa: sussidiarietà e solidarietà

La ridefinizione della struttura del rapporto che si realizza attraverso gli strumenti brevemente descritti, rappresenta solo il precipitato di una precisa aspirazione ad un diverso assetto dei rapporti di potere fra Stato (politica e amministrazione) e società. La convinzione che l'amministrazione possa diventare il luogo in cui si manifestano le risorse del pluralismo sociale presuppone, infatti, almeno due postulati teorici. Il primo attiene ad una certa visione della società. Essendo fondato su un principio relazionale che esige l'atteggiamento proattivo di una società plurale, l'amministrazione condivisa può infatti avere senso solo inscrivendosi in un'antropologia positiva, che valorizza la capacità della persona³⁴, non solo come singolo ma anche come parte delle formazioni sociali in cui realizza la propria personalità³⁵. Il modello presuppone, però, anche una certa conformazione organizzativa e funzionale dell'amministrazione. Una dialettica collaborativa con una società proattiva e plurale è sostenibile, infatti, solo da un'amministrazione parimenti plurale e pluricentrica.

La teoria dell'amministrazione condivisa esprime, in altre parole, un plusvalore politico-ideologico, una vera e propria *Weltanschauung*, le cui coordinate consistono (per lo meno) in una lettura promozionale del rapporto tra società e potere pubblico, nel solco del principio di sussidiarietà, e una ridefinizione sociale della libertà, all'interno di una lettura solidaristica dei rapporti sociali.

La sussidiarietà è una nozione nata nella dottrina sociale cattolica della prima metà del '900, in polemica con l'esaltazione social-comunista dello Stato e la condanna liberale dei corpi intermedi³⁶. Dalla fine del XX

tali su cui i soggetti del terzo settore esprimono disponibilità a collaborare».

³⁴ Ne è un esempio la *capability approach* di Amartya Sen, che coniuga la libertà formale con un contesto materiale che comprende le attività che si è in grado di intraprendere (*doings*) e il tipo di persone si è (*beings*). L'idea, che è stata poi diffusamente approfondita, è proposta in A. SEN, *Informational Bases of Alternative Welfare Approaches: Aggregation and Income Distribution*, in *Journal of Public Economics*, 3(4)/1974, pp. 387-403.

³⁵ Nel senso indicato da E. Rossi, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1989, p. 66, secondo cui il fine del pluralismo sociale consiste nello sviluppo della personalità umana.

³⁶ Il principio emerge con questa conformazione, pur senza esser nominato, nell'enciclica *Rerum Novarum* di Leone XIII (28, 38, 39) per comparire col nome *subsidiarii principii* nella

secolo, poi, la nozione si è estesa dal piano filosofico a quello giuridico, attraverso un processo culminato nel 2001, con l'ingresso dell'espressione nel testo della Costituzione³⁷. Il tutto, però, senza che ci si curasse di definirne un significato univoco, capace di ricondurre ad unità i diversi usi della parola, impiegata sia nella parte della Costituzione in cui è regolato il rapporto tra i diversi livelli di governo della Repubblica, sia in quella in cui è regolato il rapporto tra Stato e autonomia privata, al punto che la comprensione del principio ha richiesto l'introduzione della distinzione, oggi diffusa, tra sussidiarietà verticale e orizzontale.

In questa incertezza definitoria sta il nodo gordiano della sussidiarietà costituzionale, che interroga: (i) sulla possibilità di giungere a una definizione unitaria del principio e (ii) sul suo contenuto. Tutte le altre questioni, compresa quella che si è imposta nel dibattito come la *summa divisio* sul valore - procedurale o materiale - da attribuirgli, si riannodano in conseguenza.

A ridosso della riforma del 2001, hanno iniziato ad essere avanzate proposte definitorie generali che hanno inquadrato il principio essenzialmente come un criterio di priorità a garanzia dell'azione di alcuni soggetti, condizionando l'intervento degli altri alla possibilità di produrre un risultato migliore³⁸. Si tratta di una concezione *minima* - debitrice della versione euro-unitaria della sussidiarietà³⁹ più che della tradizione del cattolicesimo sociale⁴⁰ - che per ragioni intuitive evoca immediata-

Quadragesimo Anno di Pio XI del 1931.

³⁷ In seguito alla revisione del Tit. V della Costituzione operata con l. cost. n. 3/2001.

³⁸ Definizioni essenzialmente concordi in questo senso sono state fornite da A. D'ATENA, *Sussidiarietà e autonomie funzionali*, in *L'Italia verso il «federalismo»*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 321 e G. U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Diritto pubblico*, 1/2002, p. 14.

³⁹ Attribuzione e sussidiarietà sono i capisaldi dell'integrazione comunitaria: l'art. 5 TUE, in particolare, postula la sussidiarietà dell'azione euro-unitaria rispetto a quella degli Stati membri al verificarsi di due condizioni cumulative: l'insufficienza dell'azione statale. A. MORRONE, *Il principio di sussidiarietà e l'integrazione europea pluralistica*, in E. CASTORINA (a cura di), *Profili attuali e prospettive di diritto costituzionale europea*, Giappichelli, Torino, 2007 pp. 150-169, peraltro, ha provato a fornire una lettura non meramente formale anche del principio di sussidiarietà europeo («anello di congiunzione tra le due forme di integrazione formale e materiale»).

⁴⁰ Che intende il *subsidium* anche come vocazione all'aiuto delle società di ordine superiore rispetto alle minori. Cfr. T. E. FROSINI, *Sussidiarietà (principio di)*, in *Enciclopedia del diritto*, [Annali II-2, 2008], Giuffrè, Milano.

mente una qualificazione procedurale: se si tratta di un criterio di priorità d'intervento, infatti, la sua portata prescrittiva si esaurisce in regole sulla competenza, quindi di ordine procedurale. Non solo nella dimensione verticale, ma anche in quella orizzontale, in cui viene declinato come regola di riparto delle competenze tra autonomia privata e potere pubblico⁴¹. Questa concezione del principio presenta, però, diverse criticità, che derivano dal fatto di essere fondata su una definizione generale, ma non unitaria, di sussidiarietà. Con questo intendo dire che quel contenuto *minimo* sembra essere l'esito di un processo di generalizzazione dei due criteri espressi dall'art 118 Cost. – il *favor* territoriale e il *favor* socio-istituzionale – e non, come invece dovrebbe essere, il derivato di un contenuto assiologico antecedente ed eccedente. Il risultato che se ne ricava è una definizione alleggerita del proprio plusvalore politico-ideologico, che contiene invece un'intrinseca potenzialità conformativa del rapporto Stato-società (quindi una vocazione materiale).

Paradossalmente, però, ridotto a mero criterio di priorità il principio finisce per esprimere in chiave procedurale un postulato estraneo all'ordinamento costituzionale⁴² in cui si inserisce – l'opposizione liberale tra società civile e Stato⁴³ – che rimanda ad una concezione antagonistica che mal si adatta ad un sistema che, tutto all'opposto, implica un'aspettativa promozionale nei confronti di una Repubblica impegnata *ex* Costituzione a rimuovere gli ostacoli materiali di ordine economico e sociale (art. 3, co. 2) e a promuovere l'effettiva garanzia dei diritti della persona (art. 2), assumendo una funzione di redistribuzione anche attraverso l'autonoma attività dei cittadini che svolgono attività di interesse generale (art. 118 u.c.).

⁴¹ Su questo, diffusamente G. U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, cit., p. 14-15.

⁴² La nozione di ordinamento costituzionale è intesa secondo il significato attribuitogli da A. BARBERA, *Costituzione (voce)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 2015, p. 266, e dunque ordinata su tre elementi: a) il testo costituzionale, b) il contesto normativo; e c) l'ordine costituzionale, vale a dire il contesto politico-sociale e politico-culturale entro cui si produce il riconoscimento dei principi costituzionali fondamentali.

⁴³ A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Diritto pubblico*, 1/2002, p. 60; G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 u.c. della Costituzione*, in *Studi in onore di G. Berti*, Jovene, Napoli, 2005, vol. I, pp. 179-221.

Per queste ragioni è preferibile intendere la dimensione verticale e quella orizzontale della sussidiarietà come due facce di un unico principio materiale⁴⁴. Come se l'ultimo comma dell'art. 118 Cost. illuminasse il primo⁴⁵. La matrice unitaria permetterebbe un riconoscimento costituzionale del principio che prescinde dai riferimenti espressi dell'art. 118 Cost⁴⁶, e che sarebbe funzionalmente riconducibile ad un'esigenza di prossimità⁴⁷, che dunque esprime il *favor* territoriale non in quanto tale, ma nella volontà di favorire il contesto sociale più prossimo alla persona, per l'aggregazione del maggior numero di risorse da utilizzare nell'inveramento delle condizioni che garantiscono il suo pieno sviluppo. Lo stesso art. 118 Cost., d'altra parte, non solo non evoca una promessa di astensione e non interferenza, ma nella sua dimensione proattiva nemmeno esprime un criterio di preferenza per l'autonomia privata purchessia. La disposizione indica, invece, un perimetro oggettivo: l'interesse generale, sottintendendo un *favor* verso le espressioni del pluralismo che incarnano il modello solidaristico⁴⁸. La portata del principio non riguarda, cioè, solo il rapporto tra soggetti privati e pubblici, ma introduce un criterio distintivo anche dentro il *mare magnum* del pluralismo sociale, favorendo coloro che operano nell'interesse generale: «il ponte»⁴⁹ che unisce l'art. 3, co 2. e l'art.118, u.c.

⁴⁴ A. POGGI, *Il principio di sussidiarietà e il "ripensamento" dell'amministrazione pubblica. Spunti di riflessione sul principio di sussidiarietà nel contesto delle riforme amministrative e costituzionali*, in *Scritti in onore di F. Cuocolo*, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 1104-1108.

⁴⁵ L'immagine è di L. GORI, *L'amministrazione condivisa: contributo alla ricomposizione del quadro normativo*, in *Studium iuris*, 7-8/2022, pp. 835-846, p. 846.

⁴⁶ «Già ricavabile dal testo del 1948». E. ROSSI, L. GORI, P. CONSORTI, *Diritto del Terzo settore*, Il Mulino, Bologna, 2021, p. 49. In questo senso anche D. DE PRETIS, *Costituzione e amministrazione condivisa*, in G. ARENA – M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, cit., pp. 31-42, p. 35 ss.

⁴⁷ P. RIDOLA, *Il principio di sussidiarietà e la forma di Stato di democrazia pluralistica* in A. CERVATI, S.PANUNZIO, P. RIDOLA (a cura di), *Studi sulla riforma costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 198 ss.

⁴⁸ F. PIZZOLATO, *Il principio di sussidiarietà*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 203.

⁴⁹ G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 u.c. della Costituzione*, cit., p. 189.

Secondo questa prospettiva, pertanto, dal principio costituzionale di sussidiarietà⁵⁰ emergerebbe una diversa concezione del rapporto Stato-società, che incorpora dal basso le risorse di vari soggetti, favorendoli nel perseguimento (non alternativo ma congiunto) dell'interesse generale⁵¹. Una concezione declinata non nel ritrarsi dello Stato ma, al contrario, nell'aggregazione di tutte le risorse delle comunità, più adatta a conciliarsi con il tipo di convivenza sociale prefigurato dalla Costituzione. L'esistenza di un tipo di «convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente» è un dato espressamente rilevato dalla Corte costituzionale, prima nella sent. n. 309/2013, e poi nella n. 131/2020 che ha riconosciuto nella sussidiarietà il luogo in cui ne sono state esplicitate le implicazioni di sistema. La Corte, peraltro, ha offerto anche le coordinate per decifrare il contenuto del tipo di convivenza cui allude, traendo dall'originaria «socialità dell'uomo» e dalla «profonda socialità che connota la persona», la possibilità che le attività di interesse generale siano «perseguite anche da una autonoma iniziativa dei cittadini», in linea di continuità con quelle espressioni della società solidale, «fortemente radicata nel tessuto comunitario del nostro Paese». Si tratta, insomma, di una convivenza formata su una matrice solidaristica: «valore fondante»⁵² dell'ordinamento costituzionale e dimensione di senso dei doveri inderogabili⁵³, che conforma la partecipazione della persona alla comunità⁵⁴.

⁵⁰ A questo punto, infatti, della dicotomia sussidiarietà orizzontale/verticale non si potrebbe trarre fare che un uso espositivo. Cfr. A. POGGI, *Il principio di sussidiarietà e il "ripensamento" dell'amministrazione pubblica.*, cit., p. 1106.

⁵¹ Questa lettura è ricavabile anche dal primo riferimento normativo alla sussidiarietà: la l. n. 59/1997 che, in questo senso, rappresenta un'interessante guida - non dirimente, posto che sono le leggi ad essere interpretate in base alla Costituzione e non viceversa - anche per comprendere il principio costituzionale. Nella funzionalizzazione della preferenza territoriale all'*assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale* espressa dall'art. 4 co. 3 (che stabilisce che i conferimenti di funzioni (...) avvengano nell'osservanza del principio di sussidiarietà, *«al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale (...) alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini»*) infatti, si può scorgere l'unitarietà di un contenuto eccedente la mera allocazione di competenze.

⁵² Corte cost., 17 febbraio 1992, n. 75.

⁵³ G.M. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Giuffrè, Milano, p. 45.

⁵⁴ Cfr. A. BARBERA, *Art. 2*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Bologna-Roma, Zanichelli-Foro italiano, 1975.

Tutto ciò interroga sulla possibilità di comprendere il contenuto normativo di questo tipo di convivenza senza un rinnovamento dello strumentario teorico usato per decifrare tanto i rapporti autorità-libertà quanto quelli inter-privati. E a me pare che la risposta sia stata rappresentata in modo molto chiaro dall'esigenza della Corte costituzionale di trasferire la nozione di libertà sociale (nata nell'ambito della filosofia politica) sul piano giuridico-costituzionale⁵⁵. La nozione di libertà sociale, infatti, poiché è stata pensata per cogliere l'eventualità che gli intenti di un attore sociale possano prendere forma nel quadro di una cooperazione multi-laterale e che i suoi fini possano realizzarsi in maniera non coattiva solo nei termini di un agire comune, consente di inserire il concetto di libertà nel contesto di una concreta organizzazione politica⁵⁶. Si tratta, dunque, una riformulazione più esigente del concetto di libertà, che intende la socialità non come additivo ma come *medium* per il suo esercizio⁵⁷. La libertà sociale incorpora infatti una concezione comunicativa dell'agire umano, inteso come risultato di un processo cooperativo⁵⁸, che si esprime sia nel fatto che l'intenzione dell'agente si forma attraverso l'interazione con gli altri, sia nel fatto che la sua realizzazione è dipendente dalla cooperazione dei membri della comunità coinvolta. Concezione comunicativa che permette una sintesi di condizioni individuali e collettive, preclusa alla classificazione tradizionale, in ragione della sua unica matrice autoriflessiva (*reflexive freedom*⁵⁹).

⁵⁵ Quella di libertà sociale è una nozione della filosofia sociale, che ha trovato la propria sistemazione teorica soprattutto nei lavori di Axel Honnet, nel tentativo superare la classificazione dicotomica della libertà proposta da I. BERLIN, *Two Concepts of Liberty*, in *Four Essays on Liberty*, Oxford University Press, London, 1969: quella negativa come spazio entro cui l'individuo persegue i propri propositi senza ingerenze, quella positiva come capacità di autodeterminare le proprie condotte.

⁵⁶ A. MORRONE, *Stato sociale e disuguaglianze. Persistenze costituzionali e problemi aperti*, in *Diritto della sicurezza sociale*, 4/2020, p. 724.

⁵⁷ A. MORRONE, *Stato sociale e disuguaglianze*, cit., p. 726.

⁵⁸ A. HONNET, *Le libertà negli altri*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 274.

⁵⁹ A. HONNET, *Freedom's Right The Social Foundations of Democratic Life*, Columbia University Press, New York, 2015, p. 43.

4. *L'amministrazione condivisa nei territori: i casi del Comune di Bologna e della Regione Toscana*

Tutto questo implica un presupposto fino ad ora rimasto implicito: l'allocatione discendente delle competenze amministrative, infatti, in tanto può essere funzionale al *favor* per la cura comunitaria dell'interesse generale, in quanto si accordi alla prossimità territoriale la capacità di migliorare la presa in carico del bisogno e di facilitare lo svolgimento dei processi decisionali, anche collaborativi. Non serve arrivare ad assumere quella locale come l'unica dimensione possibile del modello condiviso di amministrazione⁶⁰ per rilevare come, almeno in astratto, la distanza delle sedi decisionali dai territori su cui operano renda più complessa la realizzazione del paradigma collaborativo. D'altra parte, che il livello territoriale di base sia il *locus naturalis* dell'amministrazione condivisa è possibile riscontrarlo anche da un'analisi empirica⁶¹.

All'interno del modello, però, la dimensione territoriale non ha una valenza meramente strumentale: l'amministrazione condivisa e i suoi postulati teorici, incorporando l'esistenza di una comunità riconoscibile in concreto, condizionano la loro stessa consistenza semantica alla necessità di una qualche forma di radicamento territoriale. Il territorio, in altre parole, finisce per rappresentare la preconditione logica affinché molte delle nozioni coinvolte da questo rinnovato impianto concettuale possano assumere un qualche senso, teorico e operativo. Non sorprende allora che l'evoluzione dell'amministrazione condivisa si sia progressivamente intrecciata con l'attività dei governi regionali e locali. La conclusione, che è facilmente verificabile nell'esperienza dei patti di collaborazione, trova ora un riconoscimento normativo anche nel CTS, il *locus artificialis* dell'amministrazione condivisa che, fra i principi generali⁶² richiama l'autonomia organizzativa e regolamentare degli enti locali, che posso-

⁶⁰ Che sarebbe scorretto, come rileva U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *Rivista Aic*, 1/20122, p. 2, mettendo in evidenza il carattere «transcalare» di diverse pratiche.

⁶¹ Cfr. il caso di Porto Alegre, che nel 1989 ha realizzato la prima esperienza di bilancio partecipativo, Cfr. J. PECK, N. THEODORE, *Fast Policy: Experimental Statecraft at the Thresholds of Neoliberalism*, University of Minnesota press, Minnesota, 2015, cap. 6, *Porto Alegre as Participatory Laboratory*.

⁶² Art. 55 co. 1, d.lgs. n. 117, del 3 luglio 2017 e ss.mm.ii. ("Codice del Terzo Settore").

no dunque attuarne le disposizioni tenendo conto del proprio assetto organizzativo e delle proprie scelte statutarie. Tanto è vero questo che, quando poi si trova a disciplinare i procedimenti di co-programmazione e co-progettazione, la disposizione si astiene dall'introdurre prescrizioni stringenti, preservando uno spazio di autonomia, successivamente guidato dallo strumento *soft* delle linee guida, che supportano senza vincolare, con indicazioni orientative di natura interpretativa e procedimentale⁶³, peraltro facendo esplicito riferimento alle «altre disposizioni statali e regionali, che disciplinano l'approvazione degli strumenti di programmazione da parte degli enti territoriali». Ovviamente, come chiarito dalla sent. della Corte costituzionale 20 maggio 2020, n. 131, senza poter alterare «le regole essenziali delle forme di coinvolgimento attivo nei rapporti tra gli ETS e i soggetti pubblici».

4.1 *Il primo case study: il Comune di Bologna*

Quello bolognese è un territorio connotato da una tradizionale vocazione partecipativa⁶⁴, espressa fin dal suo Statuto, che riconosce il valore della collaborazione e della partecipazione sia all'interno dei principi che conformano l'azione dell'amministrazione comunale⁶⁵, sia attraverso la loro declinazione in istituti collaborativi e partecipativi⁶⁶. L'autonomia regolamentare ha poi permesso al Comune di dare ai principi espressi a livello statutario la forma di veri e propri strumenti di amministrazione condivisa. Già dai primi anni 2000, il «Regolamento sui rapporti con le libere forme associative»⁶⁷, aveva disciplinato l'uso di spazi comunali e

⁶³ Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali n. 72 del 31 marzo 2022 («Linee guida sul rapporto tra Pubbliche Amministrazioni ed enti del Terzo settore»).

⁶⁴ Cfr. R. D. PUTNAM, R. LEONARDI e R. NANETTI, *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, 1993.

⁶⁵ Lo Statuto stabilisce che il Comune «ispira la propria azione al principio di sussidiarietà orizzontale e di collaborazione con le istanze sociali ed economiche, favorendo la crescita sostenibile e la diffusione dell'iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale e di cura dei beni comuni» e in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale riconosce «il metodo dell'amministrazione condivisa» (art. 4 *bis* co.1).

⁶⁶ Come l'amministrazione condivisa (art. 4 *bis*), il bilancio partecipativo (art. 4 *ter*), l'istruttoria ad iniziativa popolare (art. 5-*bis*) e la consultazione popolare (art. 6).

⁶⁷ «Regolamento sui rapporti con le libere forme associative» del Comune di Bologna, approvato il 14 ottobre 2005.

l'attribuzione di risorse alle associazioni del territorio, e il "Regolamento generale sui servizi sociali"⁶⁸ aveva introdotto le prime forme di programmazione e progettazione condivisa di interventi di interesse generale. Quest'ultimo, in particolare, aveva disciplinato un'istruttoria partecipata, dando la possibilità ai partecipanti di esprimere la disponibilità a collaborare «alla realizzazione degli obiettivi programmati di produzione ed erogazione degli interventi e delle prestazioni sociali», alla luce della quale il Comune avrebbe potuto «negoziare e concludere accordi» (art. 24).

Se però deve essere individuato un momento che, per il risultato a cui poi ha condotto, può essere assunto come l'inizio di una ricostruzione di breve periodo, questo è l'avvio nel 2012 del progetto "Le città come beni comuni", un insieme di incontri nei quartieri della città sui problemi dell'applicazione municipale del principio di sussidiarietà⁶⁹, all'esito dei quali un gruppo di lavoro interno all'amministrazione ha redatto quello che poi sarebbe diventato il celebre "Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani"⁷⁰: un atto normativo pensato come regolamento comunale, e quindi segmentato dalle caratteristiche e dalle esigenze di un particolare territorio, ma destinato ad assurgere al ruolo di modello-tipo⁷¹. Sono due, soprattutto, le caratteristiche che identificano l'essenza del contenuto normativo di questo atto. La prima è stata colta da chi ne ha rilevato l'«impronta statutaria»⁷²: la capacità, cioè, di esprimere una regolamentazione di ampia portata e non meramente procedurale, che

⁶⁸ "Regolamento generale sui servizi sociali" del Comune di Bologna, approvato il 21 luglio 2008.

⁶⁹ Del progetto, raccontato anche da G. ARENA, C. IAIONE, *L'Italia dei Beni Comuni* Carocci, Roma, 2012, si trova un resoconto in <https://www.labsus.org/2013/10/le-citta-come-beni-comuni/>.

⁷⁰ "Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani" del Comune di Bologna, approvato il 19 maggio 2014.

⁷¹ Registrando la difficoltà diffusa di scindere le due dimensioni, *Labsus* ha proposto un nuovo regolamento tipo, questa volta pensato come tale: un modello minimale adattabile alle esigenze di ciascun territorio. Cfr. F. GIGLIONI, *Regolamento beni comuni: il nuovo prototipo di Labsus*, labsus.it, 10 aprile 2017, consultabile in <https://www.labsus.org/2017/04/regolamento-beni-comuni-il-nuovo-prototipo-di-labsus/>.

⁷² P. MICHIARA, *I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. L'esperienza del Comune di Bologna*, cit., p. 5.

identifica i propri fini generali, li declina in principi giuridici⁷³ e fornisce definizioni normative, anche piuttosto impegnative⁷⁴. La seconda, invece, coincide con la sua ambizione ordinamentale, che deriva, più o meno inevitabilmente dalla circostanza di essere stato adottato in diretta attuazione di un principio costituzionale. L'interesse per il regolamento del 2014, però, deriva soprattutto dall'introduzione di uno strumento innovativo per la definizione di rapporti collaborativi per la cura e la rigenerazione dei beni comuni: il "Patto di collaborazione", di cui non fornisce una disciplina esaustiva ma, riconoscendo che esso «varia in relazione al grado di complessità degli interventi concordati e della durata della collaborazione», prevede per esso un contenuto minimo, una sorta di maschera per la costruzione di progetti di rigenerazione e co-gestione di risorse urbane⁷⁵. Come prevedibile, data la loro portata innovativa, l'adozione del regolamento e la stipula dei primi patti hanno acceso un vivace dibattito nella letteratura sui beni comuni. Tra quelli che attendono al modo in cui viene conformato il rapporto tra amministrazione e società, il dubbio più sfidante è quello che interroga sull'eventualità che l'introduzione di uno strumento legale rigido possa ostacolare l'attivazione dal basso delle comunità, e quindi una vera devoluzione di potere decisionale⁷⁶.

Il dato che interessa far emergere da questa prima fase del *case study* bolognese, però, è prima di tutto formale: il fatto stesso, cioè, che un regolamento comunale, attraverso il prisma della co-gestione di beni comuni abbia fornito uno strumento, settoriale ma compiuto, di amministrazione condivisa. Ciò ha comportato che, quando a seguito dell'approvazione del CTS è stato predisposto, a livello nazionale, uno strumentario sistematico di amministrazione condivisa, si è imposta una scelta tra tre opzioni: mantenere la disciplina *specialis* e prescindere dall'attuazione

⁷³ «Fiducia, pubblicità e trasparenza, responsabilità, inclusività, sostenibilità, adeguatezza e differenziazione, informalità».

⁷⁴ Ad esempio, quelle di «beni comuni urban», «cittadini attivi» e «gestione condivisa» (art. 2).

⁷⁵ Sulla base di questo impianto il 27 settembre 2014, in un Quartiere della città (San Donato) è stato stipulato il primo accordo per la gestione condivisa di uno spazio abbandonato.

⁷⁶ U. MATTEI, A. QUARTA, *Right to the City or Urban Commoning? Thoughts on the Generative Transformation of Property Law*, cit. p. 324.

della strumentazione codicistica, in attesa di un intervento regionale sul modello toscano; attuare, *sic et simpliciter*, a livello municipale gli strumenti introdotti dalla legislazione nazionale o, infine, recuperare lo strumento dei patti, inscrivendoli in una più ampia messa a terra territoriale delle diverse forme collaborative introdotte dal CTS. Nel febbraio 2022, un nuovo laboratorio civico, sul modello di quanto fatto tra il 2011 e il 2014, ha inaugurato la seconda fase di questo *case study*, che è culminata nell'inveramento della terza opzione.

All'esito di un percorso di scrittura condiviso con la cittadinanza e la rete amministrativa sub-locale il Comune di Bologna ha infatti stipulato con il pluralismo sociale cittadino un "Patto per l'Amministrazione condivisa": un accordo strategico, di natura essenzialmente politica, che si è proposto però alcuni obiettivi di ordine normativo in materia di collaborazione tra amministrazione e comunità cittadina, tra cui, soprattutto: la modifica dello statuto del Comune e la creazione di un'unica cornice normativa per l'amministrazione condivisa.

Attraverso le modifiche allo Statuto⁷⁷, il Comune ha valorizzato fin al suo atto normativo fondamentale il «metodo dell'amministrazione condivisa»⁷⁸, in continuità con l'esigenza, già espressa dagli obiettivi prioritari del Patto, di farne uno strumento di collaborazione con la comunità municipale. La modifica dello Statuto, infatti, ha impegnato il Comune a valorizzare e coinvolgere nella programmazione e nella progettazione degli interventi e dei servizi un novero di soggetti molto più esteso degli ETS, che comprende anche «le libere forme associative, le Case di quartiere e tutti gli altri soggetti civici formali e informali che non perseguono scopo di lucro».

Per la realizzazione della cornice normativa unitaria, è stato invece adottato una sorta di regolamento quadro⁷⁹ sulle forme di collaborazione tra soggetti civici e amministrazione per lo svolgimento di attività di interesse generale, che aveva ricevuto il compito di coinvolgere, oltre agli ETS, anche l'ampio novero dei soggetti civici richiamati nello Statuto. L'avvio

⁷⁷ Avvenute con delibera 770453/2022 del 14 novembre 2022.

⁷⁸ Art. 4 *bis* dello Statuto Comunale.

⁷⁹ Richiamato anche dall'art. 4-*bis* co. dello Statuto Comunale.

del percorso verso il nuovo regolamento, per la verità, era già avvenuto ad opera della delibera della Giunta comunale del 23 febbraio 2021, che aveva fornito le “linee guida per la definizione di profili procedurali e gestionali delle attività di co-progettazione con i soggetti del terzo settore e la cittadinanza attiva”, il cui contenuto aveva anticipato la volontà politica di coinvolgere quei soggetti che, per volontà o per necessità, non sono iscritti al RUNTS, attraverso la definizione di due distinti ambiti di applicazione: il primo per i soggetti che non rientrano nella categoria degli ETS, per «avanzare proposte, idee e azioni, finalizzate a produrre un impatto di utilità sociale per la comunità locale»; il secondo invece per coinvolgere gli ETS in «interventi e servizi sussidiari, a carattere innovativo e sperimentale». Due ambiti, dunque, che insieme avrebbero dovuto permettere al nuovo impianto normativo di ricomprendere e valorizzare, in una struttura concentrica, tutte le espressioni del pluralismo, secondo una logica ereditata dalla precedente esperienza dei beni comuni, procedendo però ad una sua estensione oggettiva: incorporando e valorizzando, cioè, gli strumenti collaborativi già conosciuti all'interno di una più ampia cornice, anche applicativa della riforma del Terzo settore. In continuità con gli indirizzi espressi nelle linee guida e con gli impegni condivisi nel Patto, il “Regolamento generale sulle forme di collaborazione tra soggetti civici e amministrazione per la cura dei beni comuni urbani e lo svolgimento di attività di interesse generale” ha espresso in chiave normativa questa volontà espansiva⁸⁰, sfruttando l'autonomia regolamentare del Comune per estendere la «collaborazione civica» oltre l'ambito materiale della gestione condivisa dei beni comuni e il perimetro soggettivo del Terzo settore, nel tentativo di coinvolgere anche i soggetti meno strutturati. L'intenzione, che risulta chiara fin dalla definizione dell'oggetto⁸¹ e dei «valori di riferimento» del regolamento⁸², trova

⁸⁰ Vengono abrogati sia il “Regolamento sui rapporti con le Libere Forme associative, che quello sulle forme di collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani”.

⁸¹ L'art. 1 co. 2 prevede che «attraverso il presente regolamento il Comune attua i contenuti della riforma del Terzo Settore nella più ampia cornice partecipativa delineata dallo Statuto».

⁸² In cui è previsto che l'Amministrazione favorisca «le iniziative di prossimità che nascono dalla comunità, basate sulla partecipazione, la creatività e la collaborazione e stimola il lavoro in rete con altri soggetti pubblici e privati del territorio».

un riscontro immediato nella definizione della categoria normativa dei «soggetti civici» (art. 3) che comprende, in attuazione delle modifiche statutarie, oltre agli ETS, anche le libere forme associative⁸³, i cittadini⁸⁴, gli operatori economici e le associazioni di categoria⁸⁵, una serie di soggetti pubblici⁸⁶ e le Case di quartiere.

Il cuore del regolamento è il Capo II, dedicato ai procedimenti collaborativi chiamati programmazione e progettazione condivisa, per enfatizzare il fatto di non averli ricalcati sugli istituti collaborativi di cui all'art. 55 CTS, ma che, formandosi evidentemente su quel modello, finiscono comunque per confrontarsi con quel rischio di omologazione paventato della sentenza Corte cost., n. 131/2020⁸⁷ e dalle linee guida ministeriali⁸⁸, che avevano chiarito che le forme di coinvolgimento previste dall'art. 55 CTS non possono essere estese agli enti che fuoriescono dal perimetro legale del Terzo settore. L'unica soluzione interpretativa che permetterebbe di evitare questo rischio di omologazione è di disporre i due insiemi in un rapporto rigorosamente concentrico: programmazione e progettazione condivisa dovrebbero formare, cioè, un insieme generale, che comprende la co-programmazione e co-progettazione come sotto-insieme riservato agli ETS. Questa sembra essere, d'altra parte, l'intenzione del Patto, che esplicita la volontà di inscrivere la co-programmazione e la co-progettazione «nella più ampia cornice della programmazione e della progettazione condivisa, che interesserà anche le reti e i soggetti civici», «in aderenza e nel rispetto delle specificità che la normativa statale conferisce alla co-programmazione e alla co-progettazione».

⁸³ Definite come «associazioni, fondazioni e comitati non iscritti nei RUNTS formalmente costituiti nella forma dell'atto pubblico o mediante scrittura privata registrata nella quale risultino finalità sociali, assenza dello scopo di lucro e (...) la democraticità della struttura».

⁸⁴ «Singoli, associati o comunque riuniti in formazioni sociali, che si attivano per lo svolgimento di attività di interesse generale attraverso la presentazione di proposte di collaborazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni».

⁸⁵ «In relazione ad attività di interesse generale non aventi finalità commerciale».

⁸⁶ «Enti territoriali, uffici territoriali del governo, scuole, università, l'ASL, l'ASP, le aziende partecipate dal Comune, la casa circondariale e gli altri organismi di diritto pubblico».

⁸⁷ Secondo cui «esiste una stretta connessione tra i requisiti di qualificazione degli ETS e i contenuti della disciplina del loro coinvolgimento nella funzione pubblica».

⁸⁸ Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali n. 72 del 31 marzo 2022 (*Linee guida sul rapporto tra Pubbliche Amministrazioni ed enti del Terzo settore*), p. 2.

Dal regolamento, però, emerge un rapporto tra programmazione e progettazione condivisa, da un lato e co-programmazione e co-progettazione, dall'altro, molto meno rigoroso di così, sia perché gli unici procedimenti disciplinati sono i primi, sia, soprattutto, perché il loro aspetto restituisce qualcosa di molto simile ad una attuazione territoriale dei procedimenti previsti dal CTS con alcune importanti variazioni innovative. La programmazione condivisa, definita come il procedimento finalizzato «alla definizione degli strumenti generali di programmazione dell'Ente»; «di linee di intervento in ambiti tematici specifici» e «di linee di intervento in ambiti territoriali definiti», è rivolta a tutti i soggetti civici di cui all'art. 3, secondo una scelta che dà evidentemente corpo alla volontà politica di reperire, ampliando il numero dei soggetti coinvolti, il maggior numero di informazioni ai fini della programmazione, nella consapevolezza che i soggetti civici rappresentino sentinelle diffuse sul territorio, capaci di intercettare e rappresentare i bisogni della comunità. Ferma restando la delimitazione imposta ai procedimenti collaborativi del CTS, questa particolare estensione soggettiva potrebbe non determinare necessariamente un'ipotesi di omologazione impropria, per lo meno nella misura in cui si attenga all'intenzione di accrescere il quadro informativo e non finisca, invece, per estendersi alla definizione e alla gestione di specifici interventi o servizi. Il punto critico, però, rimane non tanto con riferimento ai soggetti non inclusi nel perimetro legale degli ETS, ma soprattutto a quella parte di soggetti civici che corrispondono a categorie espressamente escluse da quel perimetro (gli operatori economici e le associazioni di categoria e gli enti territoriali)⁸⁹.

La progettazione condivisa è pensata per essere l'esito naturale, anche se non necessario, dei procedimenti di programmazione condivisa⁹⁰. In

⁸⁹ Ai sensi dell'art. 4 co. 2 Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali n. 72 del 31 marzo 2022 (*Linee guida sul rapporto tra Pubbliche Amministrazioni ed enti del Terzo settore*) non possono comunque essere ETS «le amministrazioni pubbliche, le formazioni e le associazioni politiche, i sindacati, le associazioni professionali e di rappresentanza di categorie economiche». L'art. 3 co. 1 del regolamento, infatti, prima prevede che non possano assumere la qualifica di libere forme associative «i soggetti non iscrivibili al RUNTS ex art. 4 co. 2 CTS» poi, però, menziona tra gli altri «soggetti civici», anche categorie menzionate dall'art 4 co. 2 CTS.

⁹⁰ L'art. 8 co. 1 prevede che il Comune emana avvisi pubblici per la progettazione condivisa di attività di interesse generale «anche in relazione agli esiti dei percorsi di programmazione condivisa».

questo caso, in ordine ai soggetti coinvolti, la scelta è stata necessariamente più conservatrice, ma in un certo senso ha finito per essere ancora più problematica. Il perimetro soggettivo di questo procedimento, infatti, pur non coincidendo con l'intera categoria dei «soggetti civici» *ex art. 3*, si estende ancora una volta oltre gli ETS, includendo anche le libere forme associative e i cittadini singoli o riuniti in formazioni sociali non necessariamente iscritte al RUNTS, con l'ulteriore possibilità, peraltro, di coinvolgere anche «altri soggetti attivi nel territorio o nell'ambito tematico di riferimento al fine di apportare ulteriori risorse e/o integrare e coordinare le azioni» (art. 6 co. 4). In questo caso però, all'interno di un procedimento che, diversamente dal precedente e in modo molto simile alla co-progettazione *ex art. 55 co. 3 CTS*, attiene, o è comunque immediatamente antecedente, la definizione e la gestione di specifici interventi o servizi⁹¹.

L'altro nodo della disciplina della progettazione condivisa riguarda il suo oggetto. L'art 9 co. 1 del regolamento, che si trova nella Parte III (a cui viene rinviata la definizione delle caratteristiche e dei limiti del procedimento), stabilisce che attraverso la progettazione condivisa l'amministrazione individui i soggetti cui affidare la gestione di interventi di interesse generale «a carattere innovativo o sperimentale e a condizioni più favorevoli rispetto a quelle di mercato». Se la *ratio* del regolamento è di rafforzare l'amministrazione condivisa sul territorio, l'introduzione di questi due elementi (peraltro già menzionati dal Patto) è di difficile comprensione, anche solo in termini di razionalità interna della disciplina. Il richiamo al carattere innovativo o sperimentale degli interventi co-progettati rimanda infatti a precedenti strettamente funzionali⁹², superate (per grado e successione cronologica) dal CTS, che ha slegato la possibilità di attivare i procedimenti condivisi dall'innovatività o della sperimentalità

⁹¹ Ai sensi dell'art. 6 co. 1 «La progettazione condivisa persegue le seguenti funzioni: a) approfondire le proposte di collaborazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni formulate su iniziativa dei soggetti civici al fine di concordare quanto necessario per dare avvio alla collaborazione; b) definire, nell'ambito di specifici avvisi pubblici, interventi negli ambiti di attività di interesse generale complementari e sussidiari alle attività dell'Amministrazione; c) affidare, nel rispetto dei canoni di imparzialità e trasparenza, lo svolgimento di interventi di interesse generale a favore degli utenti».

⁹² Della l. n. 328 del 2000 e dell'art. 7 del d.P.C.M. del 30 marzo 2001.

degli interventi realizzati. Allo stesso modo, anche l'evocazione delle condizioni più favorevoli rispetto a quelle di mercato rappresenta un incomprensibile onere aggiuntivo, che estende una condizione che il CTS prevede solo per l'ipotesi, diversa e speciale, delle convenzioni per attività e servizi sociali stipulate con OdV e APS *ex art.* 56 CTS.

Nel complesso, dunque, si può dire che il laboratorio bolognese di amministrazione condivisa ha mantenuto, e se possibile perfino enfatizzato, anche in questa seconda fase la propria vocazione ordinamentale, introducendo una delle prime grandi attuazioni locali della riforma del Terzo settore, che ha permesso di realizzare una regolamentazione adeguata alle caratteristiche socio-politiche del suo territorio, in assenza di una regia regionale. La Regione Emilia-Romagna, infatti, nonostante sia stata una delle prime in Italia ad adottare una legge in qualche modo riconducibile a quelle di attuazione regionale del CTS⁹³, lo ha fatto con un intervento caratterizzato da un orizzonte funzionale estremamente ristretto, rivolto alla disciplina della partecipazione degli ETS in sedi di concertazione regionale, e non intendendo, invece, svolgere un'armonizzazione territoriale degli strumenti di amministrazione condivisa⁹⁴.

4.2 Il secondo case study: la Regione Toscana

Molto diverso è il caso della Regione Toscana, che dopo l'approvazione del CTS ha prodotto una florida attività legislativa di attuazione della riforma nazionale. Già l'anno successivo, infatti, veniva approvata la l. n. 58/2018 che, seppur centrata sulla cooperazione sociale ("Norme per la cooperazione sociale in Toscana"), aveva rivelato una certa ambizione sistematica. Al suo interno, infatti, ha trovato posto il primo intarsio ordinamentale dell'amministrazione condivisa: l'art. 14 che, da un lato, ha dato attuazione su scala regionale ai procedimenti di co-programmazione e co-progettazione (non solo per le cooperative sociali, ma anche per

⁹³ L. n. 20 del 2017 (*Disposizioni per la ridefinizione, semplificazione e armonizzazione delle forme di partecipazione dei soggetti del terzo settore alla concertazione regionale e locale*).

⁹⁴ La l. Reg. Emilia-Romagna n. 281 del 2017 – in cui manca qualsiasi riferimento alla co-programmazione e alla co-progettazione *ex art.* 55 CTS – si limita per lo più a riconoscere il ruolo degli organismi unitari di rappresentanza, e a disciplinare organi di partecipazione, consultazione e verifica delle politiche regionale: la Conferenza, l'Osservatorio e l'Assemblea regionale del Terzo settore.

gli «altri ETS»), e, dall'altro, ha rinviato alla regolamentazione municipale l'attuazione di ulteriori aspetti procedurali⁹⁵.

Sulla scorta di questa legge⁹⁶, e sfruttando gli spazi a disposizione della legislazione regionale⁹⁷, la Regione Toscana ha approvato il primo intervento sistematico di attuazione della riforma nazionale: la l. 22 luglio 2020, n. 65⁹⁸. Se quello del 2018 è stato un tentativo in un certo senso impulsivo, l'ambizione ordinamentale della legge n. 65/2020 è stata invece assolutamente manifesta nel volersi inscrivere all'interno della grande riforma operata con il CTS («in attuazione ed in armonia con le norme di cui al d.lgs. 117/2017»). Non solo: più in generale si potrebbe dire che la volontà è stata di iscriversi nel più ampio quadro giuridico-costituzionale dell'amministrazione condivisa. Lo sguardo della l. n. 65 del 2020, infatti, pur rivolto al Terzo settore, tenta di mettere a fuoco l'intera complessità del pluralismo sociale regionale, guardando anche a quei soggetti che rimangono al di fuori del perimetro legale del Terzo settore, predisponendo un impianto normativo ordinato in cerchi concentrici: il cui cerchio esterno è rappresentato dalle «formazioni sociali che, nella comunità regionale, perseguono finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, senza fine di lucro, e svolgono attività di interesse generale»⁹⁹, mentre quello interno coincide con la categoria degli ETS

⁹⁵ L'art. 14 co. 1 della l. Reg. Toscana n.58 del 2020 prevede che «la Regione, in attuazione di quanto previsto dall'art. 55 del d.lgs. 117/2017, favorisce il coinvolgimento delle cooperative sociali e degli altri ETS attraverso gli strumenti della coprogrammazione, della coprogettazione e dell'accreditamento».

⁹⁶ Anche per non essere incorsa nell'impugnativa governativa ex art. 127 Cost.

⁹⁷ Il Terzo settore, infatti, seppur riconducibile, per la parte che riguarda il suo riconoscimento formale, al titolo competenza esclusiva dell'ordinamento civile, sfugge a una classificazione unitaria esaustiva, posto che, specialmente nella disciplina promozionale, attraversa una pluralità di ambiti materiali e che molte delle attività di interesse generale contenute nell'art. 5 CTS ricadono nell'ambito delle competenze concorrenti o residuali delle Regioni. Così, da ultimo, Corte cost. 25 settembre 2018, n. 185. Cfr. L. GORI, *Il sistema delle fonti nel diritto del Terzo settore*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2018, pp. 26 ss.; G. DELLEDONNE, *Le ripercussioni sul riparto di competenze fra Stato e Regioni*, in *Non profit*, n. 3/2017, pp. 69 ss.; e A. SIMONCINI, *Il Terzo settore e il nuovo Titolo V della Costituzione*, in E. A. FEROLI (a cura di), *Sussidiarietà e politiche sociali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, 2004, p. 69 ss.

⁹⁸ Anche in questo caso senza incorrere nell'impugnativa governativa ai sensi dell'art. 127 Cost.

⁹⁹ L. n. 65/2020, art. 1, c. 5, l.

ex art. 4 CTS¹⁰⁰. Senza rischiare di giungere ad un'omologazione dei due sottoinsiemi¹⁰¹, e dimostrando particolare cura nel limitare l'applicabilità dei procedimenti collaborativi del CTS esclusivamente alla categoria normativa degli ETS¹⁰², con la sola eccezione rappresentata dalla possibilità di coinvolgere nella co-programmazione anche soggetti diversi, purché però il loro apporto sia «direttamente connesso ed essenziale» con le finalità e l'oggetto del procedimento¹⁰³.

Il centro della legge finisce dunque senz'altro per essere occupato dal Terzo settore, senza però che lo sforzo normativo si esaurisca nella mera riproposizione su base territoriale delle innovazioni introdotte a livello nazionale. Il dato normativo di maggior interesse, in questo senso, è rappresentato dalla norma che guida le amministrazioni nella scelta del paradigma applicabile ai rapporti con gli ETS: costituita dal combinato disposto degli artt. 12 e 9. L'art. 12, infatti, stabilisce che, qualora la causa del rapporto da instaurare risieda nella corresponsione di un prezzo a fronte di un servizio, si debba ricorrere al paradigma competitivo e sinallagmatico del Codice dei contratti pubblici, mentre l'art. 9 prevede che, nei casi in cui manchi questa condizione, il rapporto debba essere regolato all'interno del modello dell'amministrazione condivisa e attraverso i suoi strumenti, peraltro con un preciso obbligo in capo alle amministrazioni che hanno sede nel territorio regionale di motivare l'eventuale «impossibilità o inopportunità» di farlo¹⁰⁴. Si tratta di una norma non propriamente innovativa (che altrimenti avrebbe comportato la violazione delle competenze legislative nazionali), eppure dalla portata

¹⁰⁰ L. n. 65/2020, art. 1, c. 2, l.

¹⁰¹ Ponendosi dunque in scia alle indicazioni della Corte cost., 20 maggio 2020, n. 131.

¹⁰² Il Capo IV della legge è dedicato, non a caso, ai «*Rapporti fra enti del Terzo settore e pubblica amministrazione*».

¹⁰³ L. n. 65/2020, art. 11, c. 1, lett b).

¹⁰⁴ L. n. 65/2020, art. 9, c. 1, prevede che le amministrazioni «assicurano il coinvolgimento degli ETS anche mediante l'attivazione di procedimenti di co-programmazione, ai sensi dell'art. 55 del d.lgs. 117/2017, in relazione alle attività di interesse generale, motivando le esigenze che eventualmente impediscono l'attivazione di tale istituto». Sul punto si veda F. SANGHINI, *Il ruolo della legge regionale nella definizione dei rapporti p.a. - enti del Terzo settore. La "primogenitura" della Regione Toscana con la l. 22 luglio 2020, n. 65*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2021, p. 218, secondo cui, addirittura, in virtù di quest'obbligo motivazionale la non applicazione della co-programmazione «sembra costituire nella *mens legis* un'ipotesi per lo più residuale».

niente affatto compilativa, anche solo per aver contribuito a svelare sul piano interpretativo la natura fisiologica dei procedimenti collaborativi dell'art. 55 del CTS¹⁰⁵, in un momento in cui la stessa era posta in dubbio da più parti¹⁰⁶.

La l. n. 65/2020 si segnala anche per aver introdotto, anticipando quanto poi sarebbe stato fatto a livello nazionale dalle linee guida ministeriali, una maschera procedimentale all'attività delle amministrazioni che operano nel territorio regionale. La puntuale esplicitazione delle fasi da seguire per l'attivazione e la conclusione dei procedimenti collaborativi (artt. 10 e 13) è, infatti, un dato per nulla trascurabile, alla luce della laconicità dell'art. 55 CTS e della possibilità di fungere da punto di riferimento per le amministrazioni territoriali e gli altri legislatori regionali. La legge, ad esempio, chiarisce che i procedimenti debbano svolgersi nel rispetto della disciplina in materia di trasparenza (che dovrebbe impedire alle amministrazioni si scegliersi i propri interlocutori), stabilisce il contenuto minimo degli avvisi pubblici di co-programmazione¹⁰⁷ e co-progettazione¹⁰⁸, prevede un tempo minimo per la loro pubblicazione e disciplina gli atti conclusivi dei relativi procedimenti.

¹⁰⁵ Dato oggi pacifico, specialmente dopo che il d.l. n. 76/2020 ha introdotto nel Codice dei contratti pubblici una serie di misure di coordinamento con il CTS, realizzando ciò che E. FREDIANI, *La co-progettazione dei servizi sociali*, Milano, Giappichelli, 2021, p. 233 ha definito il «compimento di un percorso».

¹⁰⁶ È una delle disposizioni che mostrano la portata ordinamentale della legge, che ha avuto il merito di superare le strettoie di quel momento. In questo senso L. GORI, F. MONCERI, *Commentario l.r. toscana n.65/2020*, CESVOT e-book, Firenze, 2021, p. 33

¹⁰⁷ Art. 10, co. 1, lett. b) della l. Reg. Toscana, n. 65 del 2020: «all'esito dell'atto di cui alla lettera a), è pubblicato un avviso, nel rispetto della disciplina in materia di trasparenza e procedimento amministrativo, con il quale sono disciplinati le finalità, l'oggetto, i requisiti, i termini e le modalità di partecipazione al procedimento da parte degli ETS, nonché degli ulteriori soggetti, diversi dagli ETS, purché il relativo apporto sia direttamente connesso ed essenziale con le finalità e l'oggetto dell'avviso»

¹⁰⁸ Art. 12, co. 1 della l. Reg. Toscana, n. 65 del 2020 «b) i soggetti di cui all'art. 3, co. 1, pubblicano un avviso nel quale sono stabiliti: 1. le finalità, l'oggetto della procedura e il relativo quadro economico; 2. la durata del partenariato; 3. le modalità ed il termine congruo ai fini della presentazione delle domande di partecipazione, nonché la eventuale possibilità per l'amministrazione procedente di attivare e promuovere forme di consultazione tra i soggetti che hanno presentato le domande e la medesima amministrazione ai fini della formazione delle proposte progettuali; 4. l'eventuale partecipazione di soggetti diversi dagli ETS in qualità di sostenitori, finanziatori o partner di progetto; in quest'ultimo caso limitatamente ad attività secondarie e comunque funzionali alle attività principali; 5. i requisiti di affidabilità morale e professionale

Anche per quanto riguarda il rapporto logico-funzionale tra i due procedimenti, la legge toscana anticipa un'interpretazione che sarebbe stata poi fornita dalle linee guida ministeriali, secondo cui la co-progettazione rappresenta «l'esito naturale», anche se non necessario, della co-programmazione. Stabilendo che la prima possa essere attivata «anche ad esito delle attività di co-programmazione», infatti, l'art. 11 non dimostra di non intenderla come antecedente necessario della co-progettazione¹⁰⁹ e dunque non imbriglia i due procedimenti all'interno di una rigida consequenzialità. Nonostante questo, però, il senso dell'intero impianto normativo tende ad una connessione tra i due istituti: anche solo collocando la disposizione sulla co-progettazione immediatamente dopo quella sulla co-programmazione, rende plastica l'aspirazione per il delinarsi di un unico procedimento scandito per fasi, che nasce dall'individuazione condivisa del bisogno e giunge alla definizione e alla realizzazione condivisa degli interventi per soddisfarlo.

La l. n. 65/2020 è stata poi completata dalla l. n. 53/2021, che ha posto un altro tassello per l'attuazione del CTS: le norme per l'esercizio delle funzioni amministrative territoriali legate alla gestione regionale del Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS). Ai sensi dell'art. 48 del CTS, infatti, le Regioni sono responsabili della gestione operativa del RUNTS¹¹⁰, che curano attraverso un Ufficio regionale¹¹¹. La scelta della l. n. 53/2021 è stata, in questo caso, di realizzare una gestione decentrata delle attività, valorizzando le funzioni istruttorie ai Comuni capoluogo di Provincia e alla Città metropolitana di Firenze.

di partecipazione, correlati con le attività oggetto della procedura ad evidenza pubblica e nel rispetto dei principi di ragionevolezza e di proporzionalità; 6. la specificazione se il soggetto o i soggetti selezionati sono chiamati anche alla gestione del servizio; 7. criteri e modalità di valutazione delle proposte progettuali, anche di carattere comparativo».

¹⁰⁹ L'art. 55 co. 3 del d.lgs. n. 117, del 3 luglio 2017 e ss.mm.ii. («Codice del Terzo Settore»), infatti, stabilendo che «la co-progettazione è finalizzata alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento (...) alla luce degli strumenti di programmazione di cui co. 2» è aperta a diverse interpretazioni. E. FREDIANI, *La co-progettazione dei servizi sociali. Un itinerario di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2021, p. 270, ad esempio, ritiene che i due strumenti collaborativi siano legati da una connessione logico-cronologica.

¹¹⁰ Istituito con il d.M. n. 106 del 2020 e operativo dal 23 novembre 2021.

¹¹¹ Ai sensi dell'art. 48 del d.lgs. n. 117, del 3 luglio 2017 e ss.mm.ii. («Codice del Terzo Settore»).

Al di fuori di questo intervento di portata generale, nella Regione Toscana si trova anche un interessante caso di legislazione regionale sull'amministrazione condivisa di settore. Si tratta della l. regionale n. 27/2021¹¹² che ha introdotto una sorta di co-progettazione speciale per le manifestazioni di rievocazione storica, riservato ad un sottoinsieme di ETS: le associazioni di rievocazione storica, iscritte in un apposito elenco istituito presso la Giunta Regionale, che presuppone la preventiva iscrizione nel RUNTS¹¹³. Pur concentrata in uno sforzo di attuazione del CTS, la Regione Toscana si è però occupata anche di altri strumenti di amministrazione condivisa. Immediatamente dopo la l. n. 65/2020 è stata infatti approvata la l. n. 71/2020, che ha regolato la collaborazione tra cittadini attivi ed enti pubblici per la gestione dei beni comuni¹¹⁴. Un intervento che, ponendosi in espressa continuità con le disposizioni statutarie in tema di tutela e valorizzazione dei beni comuni¹¹⁵ e di sviluppo sostenibile¹¹⁶, ha fatto ricorso allo strumento del Patto di collaborazione, esteso all'iniziativa autonoma della cittadinanza attiva e di diversi tipi di formazioni sociali che, nella comunità regionale, perseguono finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, senza fine di lucro, impegnandosi in azioni di cura, gestione condivisa e rigenerazione di beni comuni (compresi, dunque, gli ETS, ma non solo). Si tratta di un'apertura importante, misurabile sulla definizione di cittadino attivo¹¹⁷ cui è riconosciuta la possibilità di «avanzare proposte e assumere iniziative per il governo collaborativo di beni comuni»; «rivolgere istanze, agli enti regionali ed agli enti locali, per segnalare omissioni o inerzie nell'esercizio dei poteri amministrativi sui beni comuni»; «mettere a disposizione beni di loro proprietà affinché

¹¹² *Valorizzazione del patrimonio storico - culturale intangibile e della cultura popolare della Toscana. Disciplina delle rievocazioni storiche regionali.*

¹¹³ L. Reg. Toscana n. 27/2021, art. 5, c. 1 lett. b).

¹¹⁴ Definiti «beni materiali, immateriali e digitali, che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali della persona, al benessere individuale e collettivo, alla coesione sociale e alla vita delle generazioni future, per i quali i cittadini si attivano per garantirne e migliorarne la fruizione collettiva e condividere con l'amministrazione la responsabilità della loro cura, gestione condivisa o rigenerazione».

¹¹⁵ In particolare, Statuto della Regione Toscana, art. 4, c. 1, lett. m *bis*.

¹¹⁶ Statuto della Regione Toscana, art. 3, c. 3 *bis*.

¹¹⁷ Reg. Toscana, n. 71/2020, art. 5.

siano presi in considerazione ai fini dell'attuazione della presente legge». Definizione che coinvolge anche soggetti *profit*, sui quali però è posto il divieto non solo di fare profitto ma, più in generale, di ricavare vantaggi economici, anche indiretti¹¹⁸. La l. n. 71/2020 si limita dunque a stabilire il *framework* istituzionale, rinviando ad un regolamento regionale¹¹⁹ la definizione delle procedure per l'adozione dei Patti, ai Regolamenti comunali la disciplina di dettaglio.

Oltre a questi, ci sono poi altri due recenti leggi regionali che intersecano, più o meno direttamente, il *topos* dell'amministrazione condivisa. La prima è la l. n. 67/2019 sulle cooperative di comunità che – intervenendo sulla l. n. 73/2005 – ha inteso valorizzare il ruolo della cooperazione nelle comunità locali introducendo, in particolare, la possibilità che, sulla base di proposte progettuali definite dalle cooperative stesse, siano date in concessione, con la finalità di valorizzazione, determinate zone del territorio urbano o extraurbano e che siano date in uso aree e beni immobili inutilizzati per il loro recupero. Anche la l. n. 67/2019, dunque, prevede un rapporto collaborativo riconducibile alla figura del Patto, che privilegia la posizione delle cooperative di comunità, quali enti che esprimono una «specifica attitudine a partecipare insieme ai soggetti pubblici alla realizzazione dell'interesse generale»¹²⁰. A rendere interessante la forma del rapporto è, in questo caso, proprio la natura del soggetto coinvolto¹²¹, la cui progressiva emersione nei processi di

¹¹⁸ Statuto della Regione Toscana, art. 3, c. 4.

¹¹⁹ N. 48/R, adottato il 10 dicembre 2021.

¹²⁰ Su imprese e cooperative di comunità P.A. MORI – J. SFORZI, *Imprese di comunità*, il Mulino, Bologna, 2019.

¹²¹ Reg. Toscana n. 67/2019, art. 2 della l, prevede, infatti, ad una specifica individuazione delle cooperative di comunità interessate dalla legge: «società cooperative ai sensi dell'art. 2511 ss. cod. civ., iscritte all'Albo delle cooperative di cui all'art. 2512 cod. civ e all'art. 223 *sexiesdecies* delle disposizioni per l'attuazione del cod. civ.» che perseguono «l'obiettivo di soddisfare i bisogni della comunità locale in cui operano, migliorandone la qualità sociale ed economica della vita attraverso lo sviluppo di attività culturali, di attività socio economiche eco-sostenibili, il recupero di beni ambientali o monumentali, la creazione di offerta di lavoro».

sviluppo locale¹²² e la posizione ai confini del Terzo settore¹²³, ne ha fatto, di recente, l'oggetto di discussioni vivaci. Basti considerare che proprio da una legge regionale sui rapporti collaborativi con le cooperative di comunità¹²⁴, peraltro pressoché contemporanea a quella toscana, ha avuto origine la sentenza n. 131/2020.

La seconda è la l. n. 17/2020 sulle azioni a corrispettivo sociale: attività – chiaramente riconducibili al paradigma del *welfare* generativo - che richiedono il coinvolgimento volontario, attivo e responsabilizzante, del soggetto destinatario di interventi di sostegno da parte della pubblica amministrazione in campo sociale e socio-sanitario, finalizzate alla realizzazione di risultati di impatto sociale a livello locale e regionale, e al pieno sviluppo della persona e dell'espressione delle sue capacità nell'esercizio dei diritti fondamentali nelle materie di competenza regionale. Com'era prevedibile, la cospicua e ordinata attività normativa realizzata a livello regionale ha agito da fattore di supporto per la regolamentazione comunale. La stessa l. n. 65/2020, d'altra parte, ha rinviato ad una deliberazione della Giunta regionale l'adozione di linee guida pensate come riferimento per l'autonomia regolamentare degli enti locali. Paradigmatico, in questo senso, è stato il caso del Comune di Cascina, che ha inserito in questo mosaico un regolamento comunale sull'amministrazione condivisa che, in modo sistematico e compiuto, ha ulteriormente dettagliato lo svolgimento dei procedimenti di co-programmazione e

¹²² Una riflessione teorica sul ruolo sociale che le cooperative di comunità stanno conquistando nei territori e sulle loro potenzialità di partner strategici degli enti locali è proposta da M. BIANCHI, *Le cooperative di comunità come nuovi agenti di aggregazione sociale e sviluppo locale*, in *Impresa sociale*, 2/2021.

¹²³ Nonostante la l. Reg. Toscana n. 67 del 2019 non lo preveda espressamente, il raccordo con la legislazione nazionale impone (come peraltro confermato da Corte cost., 20 maggio 2020, n. 131) che, per entrare nel perimetro del Terzo settore, le cooperative di comunità debbano ottenere la qualifica di impresa sociale, nonché di ETS.

¹²⁴ Si tratta della l. Reg. Umbria, n. 2/2019, che all'art. 5, co. 1, lett. b), stabilisce che la Regione «disciplina le modalità di attuazione della co-programmazione, della co-progettazione e dell'accreditamento previste dall'art. 55 del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 [...] e le forme di coinvolgimento delle cooperative di comunità», salvata in via interpretativa da Corte cost., 20 maggio 2020, n. 131, nella misura in cui può essere intesa nel senso di prevedere l'adozione di «appositi schemi di convenzione-tipo che disciplinano i rapporti tra le cooperative di comunità e le stesse amministrazioni pubbliche operanti nell'ambito regionale» *oltre* che «modalità di attuazione della co-programmazione, della co-progettazione e dell'accreditamento previste dall'articolo 55 del [CTS]».

co-progettazione, anche stabilendo un contenuto per gli avvisi pubblici e una forma di raccordo che prevede l'adattamento automatico della regolamentazione comunale ad eventuali modifiche al perimetro delle attività di interesse generale di cui all'art. 5 del CTS¹²⁵.

5. Conclusione: un equilibrio dinamico in costante ricerca del proprio modello

Per provare a trarre qualche considerazione generale può essere utile partire da una rappresentazione didascalica delle differenze strutturali dei due casi di studio, distinguendo il profilo soggettivo da quello oggettivo. Quanto al primo, il laboratorio bolognese è senz'altro caratterizzato dalla presenza di un centro propulsore municipale che, nella prima fase, occupata dal tema della gestione condivisa dei beni comuni, ha anticipato l'intervento di tutti gli altri livelli di governo, esprimendo una vocazione paradigmatica che si è realizzata nella diffusione orizzontale dello strumento del Patto di collaborazione e che, nella seconda, ha reagito prima di quello regionale alle innovazioni introdotte dal CTS. Se è vero, infatti, che la Regione Emilia-Romagna ha riconosciuto, fin dal livello statutario, il valore dell'autonoma iniziativa delle persone e la funzione delle formazioni sociali per lo svolgimento di attività di interesse generale, l'adeguamento alla riforma del Terzo settore non ha affrontato il tema dei rapporti tra pubblica amministrazione ed enti del Terzo settore, e si è comunque dimostrato privo di un orizzonte sistematico, presente invece nel regolamento bolognese, pensato come intervento-quadro sulla collaborazione tra amministrazione e comunità cittadina.

Assai diverso il caso della Regione Toscana, che parimenti valorizza nel proprio Statuto il principio di sussidiarietà orizzontale (la «sussidiarietà sociale») tra i «principi generali» della Regione (art. 3 co. 3)¹²⁶, e lo declina in almeno tre delle «finalità principali» individuate dal successivo art. 4 (co. 1, lett. m-bis; p) e q), ma che, a partire da questi riferimenti e attorno

¹²⁵ Il regolamento è consultabile in http://web.comune.cascina.pi.it/trasparenza/images/stories/Regolamenti/Reg_Terzo_settore_CC_56_2022.pdf

¹²⁶ «La Regione sostiene i principi di sussidiarietà sociale e istituzionale; opera per l'integrazione delle politiche con le autonomie locali; riconosce e favorisce le formazioni sociali e il loro libero sviluppo».

alla l. n. 65/2020 ha portato a compimento un'operazione di attuazione complessiva della riforma del Terzo settore, che ha conformato l'aspetto di questo caso di studio ad una geometria lineare, verticale e discendente: un intervento legislativo regionale di sistema e una base a raggiera, che irradia la regolamentazione municipale e territoriale, volta all'ulteriore specificazione dei procedimenti concretamente attivabili sui territori.

Quanto al profilo oggettivo, invece, mentre la legislazione toscana si è rivolta direttamente al Terzo settore, perno di una legislazione che poi si è estesa ad altri ambiti materiali, il modello bolognese ha seguito una progressiva estensione materiale nel senso inverso: la genesi settoriale sulla gestione condivisa dei beni comuni è stata infatti successivamente assorbita in un intervento di più ampio respiro, comprensivo anche, ma non solo, della messa a terra territoriale delle innovazioni introdotte dal CTS. Il "Regolamento generale sulle forme di collaborazione tra soggetti civici e amministrazione", infatti, ha aggregato le innovazioni in tema di beni comuni e la volontà di dare attuazione alla riforma del Terzo settore in un impianto normativo di portata generale, segnato dalla volontà politica di comprendere la più ampia quota di pluralismo sociale possibile. Un tentativo, dunque, che ha agito con una certa dose di creatività e che distingue questa esperienza non solo dall'esperienza toscana, ma anche da altri interventi comunali, votati per lo più ad una specificazione delle innovazioni introdotte dal CTS¹²⁷.

Attraverso la rappresentazione abbozzata dei due casi di studio, e la presentazione semplificata delle loro differenze strutturali, si è provato a fornire la dimostrazione empirica di quanto questo nuovo modo di amministrare sia reattivo alle caratteristiche sociopolitiche dei territori su cui opera. Un dato fisiologico, nella misura in cui è lo specchio della matrice pluralista e territoriale su cui il modello si fonda, e che però richiama al compito di provare ad inscrivere la vitalità all'interno di una

¹²⁷ Come la bozza, mai approvata, del regolamento del Comune di Brescia sui *rapporti con gli Enti del Terzo Settore, in attuazione del Codice del Terzo Settore* (secondo L. GALLO, *Esperienze e prassi operative nel rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore*, in A. FIGI, L. GALLO, F. GIGLIONI (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo Settore. Dopo la sent. della Corte Costituzionale n. 131 del 2020*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, una delle discipline interrotte dal parere del Cons. di Stato n. 2052/2018) e, più in generale, come la stagione di Regolamenti sulla co-progettazione inaugurata dal *Regolamento comunale per la disciplina della co-progettazione* del Comune di Ferrara.

forma unitaria, seppur minima, che la riconduca alla matrice politico-ideologica del modello cui appartiene. La teoria dell'amministrazione condivisa infatti eccede gli strumenti fino ad ora emersi e, pertanto, non si può far bastare l'ordine *positivo* attorno ad essi creato: non solo per la gestione condivisa dei beni comuni ma anche per i procedimenti disciplinati dal CTS.

È su un equilibrio di ordine teorico-costituzionale tra esigenze di unitarietà e valorizzazione della differenziazione territoriale che si misura la possibilità di tenere un modello dalla portata semantica e applicativa enorme all'interno di un'identità costituzionale definita (democratica, pluralista e solidale) che, in quanto tale, non ceda né ad una concezione organicista della società – che replicando i rapporti materiali di forza finisce inevitabilmente per avvantaggiare i soggetti meglio attrezzati alla collaborazione – né ad una valorizzazione economicista del pluralismo – che attivi nel modo più pieno le risorse della comunità, oltre la logica della compensazione economica dell'attività dei cittadini, singoli o associati. Si tratta solo di spunti, attorno ai quali occorre ricostruire e definire sempre più compiutamente i profili costituzionali di un modo di amministrare che, pur nella pluralità delle sue espressioni, deve essere mantenuto chiaramente separato tanto dal paradigma dell'imposizione autoritativa, quanto dalle logiche utilitaristiche e competitive del mercato.