

## L'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA COME OPPORTUNITÀ PER UN NUOVO MODO DI AMMINISTRARE: QUALE RUOLO PER LE REGIONI?\*

di Giulia Pucci\*\*

281

**Sommario.** 1. Premessa: le ragioni a fondamento dell'esigenza di un nuovo modo di amministrare. – 2. Da una «Introduzione all'amministrazione condivisa» all'elaborazione di leggi e patti sui temi della collaborazione pubblico-privato. – 3. Focus: il caso di studio del Comune di Montegiordano (CS). – 4. Quale ruolo per le Regioni nel garantire la coesione e lo sviluppo? – 5. Prime considerazioni conclusive.

**1. Premessa: le ragioni a fondamento dell'esigenza di un nuovo modo di amministrare.** Se l'epoca post-pandemica apre a una «nuova centralità del “pubblico”»<sup>1</sup>, larga parte dei meriti va sicuramente ascritta al significativo compito riservato al decisore pubblico dal legislatore europeo, al fine di garantire la ripresa e la tenuta degli Stati membri dopo gli accadimenti degli ultimi anni<sup>2</sup>. Non a caso, le più recenti iniziative della Commissione europea sul punto sono strutturate su tre principali pilastri, volti a dare sostegno per investimenti e riforme, rilanciare l'economia unionale e trarre insegnamento dalla crisi, garantendo una ripresa sostenibile, uniforme, inclusiva ed equa<sup>3</sup>. Nell'ordinamento interno, l'obiettivo di favorire la ripartenza economica e sociale viene a vario titolo declinato nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), anche attraverso le fondamentali *milestones* legate alla transizione ecologica, all'innovazione digitale e all'inclusione sociale. Si tratta, invero, di obiettivi di preminente interesse nazionale ed europeo che trovano attuazione in modo peculiare all'interno della Missione 5 del Piano<sup>4</sup>: nell'ottica di promuovere l'inclusione e la coesione, il Piano fa leva sull'elaborazione di politiche attive per il lavoro, sull'implementazione di infrastrutture sociali e sulla progettazione di interventi per la coesione territoriale, ponendo una particolare enfasi sul ruolo ricoperto in tali contesti dagli Enti del Terzo Settore (ETS).

In proposito, merita osservare come, nell'attuazione delle grandi trasformazioni annunciate

\* *Sottoposto a referaggio.*

\*\* Dottoranda di ricerca in Diritto Amministrativo – Università degli studi di Roma Tor Vergata.

<sup>1</sup> C. Barbati, *La decisione pubblica al cospetto della complessità: il cambiamento necessario*, in *Diritto pubblico*, 1, 2021, 15.

<sup>2</sup> Sul tema del «ritorno dello Stato», E. Bruti Liberati, *Poteri privati e nuova regolazione pubblica*, in *Diritto pubblico*, 1, 2023, 285, che, nel ribadire come la prospettiva dell'auto-regolamentazione dei mercati da parte delle imprese non possa considerarsi una soluzione alle sfide del presente, invita a ricercare un nuovo equilibrio in cui sia centrale il ruolo del decisore pubblico.

<sup>3</sup> Per una panoramica sul ruolo della Commissione europea nel quadro delle riforme degli ultimi anni, M. De Bellis, *Il ruolo di indirizzo e controllo della Commissione europea nel dispositivo per la ripresa e la resilienza: la trasformazione della condizionalità*, in *Diritto Costituzionale*, 2, V, 2022, 31.

<sup>4</sup> Per una valutazione aggiornata sullo stato di attuazione del Piano e sui risultati conseguiti attraverso la Missione 5, si rinvia alla *Sesta relazione al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR* (2025), I, 79 ss.

a livello europeo negli ultimi anni, è risultato significativo e ricorrente l'utilizzo di un approccio collaborativo. A livello nazionale, l'amministrare attraverso forme di cooperazione attiva si è rivelato un fattore essenziale per la buona riuscita di molti interventi previsti dallo stesso PNRR. Una sezione significativa del programma di riforme è stata, infatti, improntata ai valori della *collaborative governance*: si pensi alla pianificazione in coprogettazione di servizi per una lettura più penetrante dei bisogni sociali oppure ai programmi partecipati di rigenerazione urbana, atti a trasformare territori metropolitani vulnerabili in realtà efficienti, sostenibili e produttive<sup>5</sup>.

Al riguardo, è possibile sostenere che la capacità degli strumenti collaborativi di valorizzare i legami civili e sociali nei territori ha rappresentato una risorsa fondamentale per contrastare in modo democratico gli effetti collaterali delle transizioni in atto (rischi di nuove disuguaglianze, nuove esclusioni e nuove forme di povertà). In particolare, secondo alcuni, tale convergenza fra gli obiettivi europei e i risultati conseguiti nella penisola potrebbe aver sancito la definitiva consacrazione di «un nuovo modo di amministrare»<sup>6</sup>, ipotizzato nel 1997 con la prima teorizzazione dell'amministrazione condivisa<sup>7</sup>. La diretta assunzione di responsabilità da parte dei cittadini nella gestione della cosa pubblica e nella risoluzione partecipata di problemi di interesse generale ha contribuito in modo incisivo soprattutto nelle fasi di attuazione e successiva gestione degli interventi realizzati<sup>8</sup>.

Nonostante l'apparente linearità di tale ricostruzione, non sono mancate in dottrina riflessioni critiche in merito alla possibilità di fare ricorso ai modelli di amministrazione condivisa nel processo di grandi trasformazioni annunciate con il PNRR: come noto, il Piano rappresenta uno strumento di matrice politico-amministrativa la cui formulazione ha visto uno scarso coinvolgimento e ascolto della società civile e delle sue istanze<sup>9</sup>. Tali iniziali rischi teorici sono stati, tuttavia, arginati nella pratica dalla indiscussa e preminente rilevanza dell'approccio collaborativo. La proliferazione di modelli di amministrazione condivisa ha costituito un ausilio inaspettato, il cui intervento è risultato utile – in taluni casi indispensabile – ai fini della corretta gestione della fase esecutiva del Piano<sup>10</sup>. Se «prima viene la via sociale

<sup>5</sup> Sul coinvolgimento degli ETS nella costruzione delle politiche pubbliche, A. Scialdone, *Realizzazione dell'interesse generale e coinvolgimento attivo degli Enti del terzo settore: un'introduzione ai problemi dell'amministrazione condivisa*, in *Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 2, 2023, in cui l'Autore evidenzia come il protagonismo civico delle realtà del Terzo Settore all'interno del PNRR «non era scontato in una cornice programmatica che è stata messa a punto sotto il segno di una decisa torsione tecnocratica, comprimendo lo spazio della partecipazione».

<sup>6</sup> Cfr. G. Arena, *Un nuovo modo di amministrare*, in *Riv. it. com. pub.*, 1, 2004, 23.

<sup>7</sup> Il riferimento è a G. Arena, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 117-118, 1997, 29 ss., in cui l'Autore teorizza per la prima volta l'amministrazione condivisa, un'espressione scelta di proposito per distinguere questo nuovo modello di amministrazione rispetto sia alle esperienze di partecipazione a livello locale degli anni Settanta e Ottanta, sia alla partecipazione al procedimento amministrativo prevista dalla l.n. 241/1990.

<sup>8</sup> Così G. Arena, *La sussidiarietà come libertà solidale e responsabile*, in D. Ciaffi, F.M. Giordano (a cura di), *Storia, percorsi e politiche della sussidiarietà*, Torino, 2020, 85 ss.

<sup>9</sup> F. Giglioni, *Forme e strumenti dell'amministrazione condivisa*, in G. Arena, M. Bombardelli (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Trento, 2022, 108 ss., secondo cui, nonostante nelle sei missioni del PNRR non manchino potenziali connessioni con i temi più cari all'amministrazione condivisa – si pensi all'istruzione, all'inclusione, alla salute e alla cura del territorio – appaiono di gran lunga prevalenti le attenzioni rivolte al rafforzamento della dotazione di beni e risorse per il Paese. Ne consegue che il Piano è «prevalentemente preoccupato di dare prova quantitativa degli investimenti realizzati».

<sup>10</sup> Sul potenziale effetto di sistema generato dalla diffusione di buone pratiche di amministrazione condivisa, P. Vesan, F. Razetti, M. Papa, *L'amministrazione condivisa e l'«effetto di sistema»: prime valutazioni*, in *Impresa sociale*, 2, 2023, 95, secondo cui, già a partire dagli art. 55 e seguenti del Codice del Terzo Settore, il legislatore nazionale aveva voluto promuovere l'avvio di un processo capace di condurre a «un cambio di postura nei

con i suoi bisogni, i suoi tentativi e le sue risposte, il diritto segue»<sup>11</sup>, appare evidente come anche la definizione degli obiettivi d'intervento e la costruzione delle politiche pubbliche debbano oggi necessariamente tenere conto delle geometrie variabili della sfera sociale, in modo tale da rispecchiarne al meglio la complessità e il dinamismo.

Per questi motivi, dopo un breve *excursus* sulle alterne vicende dei modelli collaborativi pubblico-privato nel corso degli ultimi venticinque anni, il presente elaborato mira ad analizzare la rilevanza dell'approccio collaborativo nella gestione della cosa pubblica in un caso di studio che – attraverso il ricorso agli strumenti dell'amministrazione condivisa – ha conseguito interessanti risultati rispetto ad alcuni temi oggetto di approfondimento anche nella programmazione strategica europea degli ultimi anni. Al bivio fra garanzie di unitarietà del sistema ed esigenze differenziate dei territori, l'obiettivo dell'indagine sarà, infine, quello di valutare la completezza dell'attuale sistema dell'amministrazione condivisa, anche al fine di comprendere se e in quale misura le Regioni possono essere di ausilio in tale processo di progressiva affermazione di un nuovo modo di amministrare dal basso, in attuazione dei valori costituzionali di solidarietà e sussidiarietà.

**2. Da una «Introduzione all'amministrazione condivisa» all'elaborazione di leggi e patti sui temi della collaborazione pubblico-privato.** Sin dalla sua embrionale formulazione alla fine del secolo scorso<sup>12</sup>, l'amministrazione condivisa ha rappresentato un tema complesso, le cui alterne vicende hanno disvelato la difficoltà di costruire sul versante normativo un idoneo e uniforme spazio d'azione in materia e, al contempo, la necessità di una maggiore partecipazione dal basso nella definizione delle politiche pubbliche. Il mai sopito interesse per i modelli di collaborazione pubblico-privato trova conferma nel climax che, nel corso degli ultimi venticinque anni, ha guidato l'ascesa di questo modo alternativo di garantire la soddisfazione dell'interesse pubblico<sup>13</sup>. A partire dagli anni Duemila, grazie anche all'approvazione della legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (l.n. 328/2000), è stata teorizzata la partecipazione dell'associazionismo, del volontariato e della cooperazione sociale nell'elaborazione dei Piani di Zona. Da allora, sono poi seguite molteplici sperimentazioni sul territorio nazionale, che hanno visto realizzate buone prassi di collaborazione fra la PA e le organizzazioni di matrice solidaristica: partenariati, patti di sussidiarietà, forme di accreditamento, tavoli permanenti e consigli di rappresentanza. Più di recente, un ulteriore passo in avanti per la piena realizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118 Cost. – vero motore propulsivo dell'impegno collaborativo – è stato compiuto con l'entrata in vigore del Codice del Terzo Settore (d.lgs. n. 117/2017) e con la spontanea adozione di regolamenti sulla gestione dei beni comuni da parte di circa 300 città e centri minori della penisola<sup>14</sup>.

---

rapporti tra PA e Terzo settore». Affinché tale trasformazione si realizzi è, però, necessaria «una pratica ripetuta nel tempo di esercizi corretti, adattivi e progressivi».

<sup>11</sup> M. Cartabia, «Nuovi diritti» e leggi imperfette, in *Iustitia*, 2, 2016, 170.

<sup>12</sup> Come anticipato, il termine è stato introdotto nel pionieristico lavoro di Gregorio Arena del 1997, al fine di ricomprendere in una chiave unitaria un'ampia gamma di esperienze attraverso cui diverse istituzioni (Ministeri e altri organismi nazionali, comuni, regioni, etc.) avevano cooperato con gli ETS per la definizione e la finalizzazione delle politiche pubbliche, operando simultaneamente su più fronti (tutela della salute, sostegno alle fragilità sociali, rigenerazione delle periferie urbane, etc.).

<sup>13</sup> Cfr. B.L. Boschetti, *Conclusioni*, in Id. (a cura di), *Per un laboratorio dell'amministrazione condivisa. Primi risultati di una ricerca multidisciplinare*, Napoli, 2024, 241, secondo cui l'amministrazione condivisa non costituisce «una dimensione parallela, una superfetazione, dell'amministrazione attiva, ma deve essere integrata nel fare amministrazione, nel fare politiche pubbliche».

<sup>14</sup> A partire dal 2014, anno in cui il comune di Bologna ha per primo approvato il regolamento che disciplina la collaborazione tra amministrazione comunale e cittadini per la cura dei beni comuni urbani, lo strumento

Pur in assenza di una compiuta definizione a livello normativo, la garanzia di flessibilità tipica del confronto dialogico che presidia le dinamiche collaborative e la dimensione ridotta delle realtà in cui sono stati costituiti i partenariati più inclusivi costituiscono due delle principali caratteristiche di questi modelli organizzativi, nonché le più evidenti ragioni del successo delle relative esperienze<sup>15</sup>. Come ovvio, una estensione territoriale limitata può essere di ausilio per garantire l'effettività della partecipazione al processo decisionale di tutti gli *stakeholders*. In tal senso, la vera sfida è rappresentata oggi dalla possibilità di realizzare dei progetti di più ampia dimensione e flessibili a tal punto da garantire una sorta di coprogettazione diffusa e permanente, che sia in grado di agire su un doppio binario: da una parte, vi è il determinante momento di realizzazione dei progetti; dall'altra, l'evolversi di una continua fase di ricerca-azione.

In materia di *governance* collaborativa e di pianificazione per la sostenibilità urbana, come già da tempo suggerito anche a livello internazionale<sup>16</sup>, l'introduzione di norme *ad hoc* e regolamenti attuativi costituirebbe il principale *driver* del cambiamento in atto. Sul punto, si osserva, invece, come l'assenza di un organico apparato normativo nazionale ha contribuito a generare una non uniforme applicazione degli strumenti dell'amministrazione condivisa nei territori. A ciò si lega anche l'assenza di una adeguata formazione e conoscenza in materia dei soggetti pubblici che, a livello locale, potrebbero incentivarne l'utilizzo<sup>17</sup>.

Nonostante le criticità rilevate, è bene precisare che alcuni interessanti innesti della giurisprudenza costituzionale e della legislazione regionale hanno confermato l'esistenza di un diffuso interesse per questa rivoluzione dal basso nella soddisfazione dell'interesse pubblico<sup>18</sup>. In dettaglio, la Corte costituzionale con la sentenza n. 131/2020 ha svolto una essenziale funzione di «messa in moto del sistema dell'amministrazione condivisa»<sup>19</sup>, attraverso un'ampia e fondamentale ricostruzione didascalica del tema in un momento di

---

collaborativo si è progressivamente diffuso nel resto d'Italia. In dettaglio, se tra il 2017 e il 2020 il ricorso agli strumenti e ai modelli dell'amministrazione condivisa era ancora piuttosto limitato (circa 130 avvisi l'anno), si è poi assistito a un aumento esponenziale dell'interesse per la materia, che ha fatto registrare oltre 400 e circa 600 atti di collaborazione rispettivamente nel 2021 e nel 2022. Pur in assenza di un archivio istituzionale che possa garantire la correttezza di tale rilevazione, si tratta comunque di un dato approssimativo di estrema rilevanza che, come sottolinea C. Caltabiano, *Ruoli e dinamiche partecipative nell'amministrazione condivisa*, in B.L. Boschetti (a cura di), *Per un laboratorio*, cit., 178, dà conferma del potenziale «effetto di sistema» generato dalla positiva diffusione di queste prassi.

<sup>15</sup> In proposito, F. Gigliani, *Amministrazione condivisa e patti di collaborazione nell'esperienza concreta*, in *Italia-decide. La fiducia cresce nelle pratiche di comunità. Modelli ed esperienze di partecipazione tra cittadini, amministrazioni e imprese*, Rapporto 2022, Bologna, 2022, 237-253.

<sup>16</sup> Cfr. M. Middleton Stone, *Designing and implementing cross-sector collaborations: needed and challenging*, in *Public Administration Review*, 75, 5, 2015, 647-663; K. Emerson, T. Nabatchi, S. Balogh, *An integrative framework for collaborative governance*, in *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12, 1, 2012, 1-29; R.D. Margerum, *Beyond Consensus: improving collaborative planning and management*, Cambridge, 2011, 34 ss.

<sup>17</sup> In merito alla determinante importanza di «un'amministrazione di qualità», S. Lucattini, *Per uno studio sulle comunità energetiche rinnovabili. Tra pubblico e privato*, in *Ceridap*, fasc. spec. 3, 2024, *Le Comunità Energetiche, le FER e un nuovo modello di Sviluppo Sostenibile*, 70, che chiarisce, con riferimento al sistema delle comunità energetiche, come «se la pubblica amministrazione è chiamata a svolgere un ruolo di coordinamento e indirizzo, vigilanza e controllo, nella logica propria della amministrazione del dialogo, una simile, continua e intensa, interazione pubblico-privato impone, quindi, alla parte pubblica [...] di essere in grado di confrontarsi, giuridicamente e tecnicamente, con gli operatori economici, e anche di contrastarli ove necessario, affinché si assumano i dovuti rischi nella realizzazione delle iniziative».

<sup>18</sup> Si veda F. Scalvini, *Introduzione. L'amministrazione condivisa: la comunità come stella polare*, in U. De Ambrogio, G. Marocchi (a cura di), *Coprogrammare e coprogettare*, Roma, 2023, 9, in cui l'Autore chiarisce come, per un'ampia gamma di attività di interesse generale, l'amministrazione condivisa rappresenti una vera e propria rivoluzione.

<sup>19</sup> Cfr. L. Gori, *L'amministrazione condivisa: il principio costituzionale della sussidiarietà diventa prassi amministrativa*, in U. De Ambrogio, G. Marocchi (a cura di), *Coprogrammare e coprogettare*, cit., 66.

forte incertezza interpretativa<sup>20</sup>. Analoga valenza di stimolo e supporto è stata svolta dall'attività legislativa di alcune Regioni che sono intervenute in materia utilizzando lo spazio di autonomia organizzativa e procedimentale che è loro costituzionalmente riservato ai sensi degli artt. 97 e 117 Cost. Si pensi, a titolo esemplificativo, ai recenti interventi legislativi dell'Umbria (legge reg. n. 2/2023) e dell'Emilia-Romagna (legge reg. n. 3/2023).

In questa cornice, si inscrivono, infine, la nuova disciplina in materia di servizi pubblici locali a rilevanza economica (d.lgs. n. 201/2022) e la successiva entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023). A titolo esemplificativo, merita osservare come, mentre l'art. 1 del nuovo Codice enuclea il principio del risultato<sup>21</sup>, il successivo art. 6 prevede che la pubblica amministrazione possa apprestare modelli organizzativi di amministrazione condivisa, fondati sulla compartecipazione nell'esercizio della funzione amministrativa da parte degli ETS, purché questi contribuiscano al perseguimento di finalità sociali<sup>22</sup>.

La scelta del legislatore della riforma appare significativa poiché consente la diffusione di un paradigma collaborativo, in cui i soggetti pubblici e gli ETS rivestono il ruolo di «alleati, coinvolti e corresponsabili nella costruzione del bene comune»<sup>23</sup>. Tali recenti tasselli normativi rappresentano, dunque, il punto di approdo di un percorso complesso che ha spinto autorevole dottrina a sostenere che oggi «l'amministrazione condivisa è ad uno snodo»<sup>24</sup>.

All'esito della ricostruzione effettuata, è possibile sostenere che la perdurante assenza di un espresso inquadramento normativo non sembra avere determinato conseguenze pregiudizievoli nel ricorso ai modelli di amministrazione condivisa. Al contrario, si assiste alla diffusione dei paradigmi collaborativi, la cui attività – sulla scorta delle sollecitazioni provenienti dalla società civile, dalla giurisprudenza e dalla legislazione regionale – deve tendere a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e di inclusione sociale.

Al riguardo, si evidenzia come, per un verso, è necessario investire nella cd. «società della cura»<sup>25</sup> al fine di garantire la ripresa dopo la fase emergenziale mentre, dall'altro, i tempi

<sup>20</sup> Come noto, il primo periodo seguito alla promulgazione del Codice del Terzo Settore fu segnato da numerosi tentativi di marginalizzazione della portata innovativa dell'art. 55 del Codice. In particolare, tanto l'ANAC quanto il Consiglio di Stato (parere n. 2052/2018, sollecitato da una richiesta della stessa Autorità) avevano inizialmente fornito una interpretazione più genericamente programmatica che prescrittiva dell'articolo dedicato al tema nel nuovo Codice, considerando gli istituti della coprogrammazione e della coprogettazione come meri subalterni rispetto all'applicazione della disciplina dei contratti pubblici.

<sup>21</sup> Sul punto, G. Napolitano, *Il nuovo Codice dei contratti pubblici: i principi generali*, in *Giornale Dir. Amm.*, 3, 2023, 287 ss.

<sup>22</sup> Nota M. Tamponi, *La riforma del Terzo Settore: obiettivi, soluzioni, problemi aperti*, in *Riv. Dir. Civ.*, 5, 2023, 1003, che non tutti gli obiettivi d'interesse per la revisione della normativa sugli ETS sono stati già raggiunti: «può pertanto parlarsi di una riforma che è, alla data odierna, ancora in cammino». In tal senso, è possibile sostenere che un nuovo impulso alla sua piena attuazione è giunto dal PNRR, che ha previsto l'apporto di importanti risorse finanziarie all'attività degli ETS.

<sup>23</sup> Così U. De Ambrogio, G. Marocchi, *Premessa*, in U. De Ambrogio, G. Marocchi (a cura di), *Co-programmare e co-progettare*, cit., 17. Senza pretesa di esaustività, per una ricostruzione sul tema, si rinvia anche a G. Arena, *Sussidiarietà orizzontale e Terzo Settore*, in A. Fici, L. Gallo, F. Giglioni (a cura di), *I rapporti fra pubbliche amministrazioni ed Enti del Terzo Settore. Dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 131 del 2020*, Napoli, 2020, 28 ss.; G. Arena, *L'amministrazione condivisa ed i suoi sviluppi nel rapporto con i cittadini ed enti del Terzo Settore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3, 2020, 1449-1457.

<sup>24</sup> Così L. Gallo, *Introduzione*, in B.L. Boschetti (a cura di), *Per un laboratorio*, cit., 11.

<sup>25</sup> Cfr. G. Arena, *I custodi della bellezza. Prendersi cura dei beni comuni. Un patto per l'Italia fra cittadini e le istituzioni*, Milano, 2020, 15 ss. Si veda anche A. Marinelli, *La città della cura*, Napoli, 2015, 128 ss., in cui l'Autrice evidenzia come occorre reinserire, tra i parametri economici correnti, «il valore che la gratuità del gesto di cura possiede all'interno della struttura economica della società, gratuità che è sciaguratamente scambiata per assenza di valore economico. La cura è l'anello mancante nella scala dei valori economici e politici della nostra organizzazione umana e questo non fa tornare mai i conti».

sembrano maturi anche per l'avvento di una nuova «amministrazione della cura»<sup>26</sup>. Più precisamente, il percorso per arrivare concretamente a prendersi cura della società si articola in tre fasi, che dalla Costituzione – passando per l'elaborazione di regolamenti per l'amministrazione condivisa – giungono sino all'attivazione di patti di collaborazione. Ognuno di questi snodi è indispensabile e l'uno rinvia necessariamente all'altro, «in una circolarità di relazioni che a sua volta è una delle caratteristiche principali della sussidiarietà»<sup>27</sup>. Posto che la PA «non può fare da sola» è, altresì, evidente che essa non può neppure operare «come se fosse una impresa»<sup>28</sup>.

I caratteri di tale nuova e necessaria declinazione dell'attività amministrativa includono oggi l'organizzazione in modo efficace e sostenibile della funzione pubblica, alla luce del contributo di sussidiarietà che i cittadini attivi possono fornire per la tutela dei beni comuni e la cura degli interessi generali<sup>29</sup>. Il passaggio da beneficiario a promotore delle attività sul territorio che ha interessato in vari settori la figura del cittadino svela alcune delle opportunità derivanti da questo nuovo modo di amministrare e invita la PA a realizzare un importante cambio di passo. Occorre un impegno più intenso e concreto da parte del soggetto pubblico nel concordare gli obiettivi con la collettività, includendola poi nella fase realizzativa della politica pubblica<sup>30</sup>.

**3. Focus: il caso di studio del Comune di Montegiordano (CS).** L'impegno per la rimozione dei limiti che ostacolano di fatto il raggiungimento di libertà e uguaglianza e il sostegno al pieno sviluppo della personalità degli individui costituiscono due moniti che ancora oggi la Costituzione rivolge soprattutto all'amministrazione nell'esercizio quotidiano dei suoi poteri di regolazione<sup>31</sup>. In proposito, è possibile individuare nell'uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3 Cost. e nella sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost. due facce della stessa medaglia su cui l'impianto costituzionale fa leva per contrastare le logiche naturali di società ed economia. Garantire la loro attuazione nell'ambito del rapporto tra i poli del triangolo sociale (PA, *business community* e società civile) rappresenterebbe, dunque, il sintomo

<sup>26</sup> L'espressione è di A. Pioggia, *La cura nella Costituzione. Prospettive per una amministrazione della cura*, in G. Arena-M. Bombardelli, *L'amministrazione condivisa*, cit., 60, secondo cui l'amministrazione della cura è portatrice di logiche e di una cultura pubblica propria e ben radicata, «che le permette di non essere succube di una idea economica e di mercato, fondato invece sulla indipendenza e scomposizione della persona nei suoi bisogni, da soddisfarsi in maniera singolare».

<sup>27</sup> Cfr. G. Arena, *I custodi della bellezza*, cit., 79.

<sup>28</sup> A. Pioggia, *La cura nella Costituzione*, cit., 56 ss. Per una ricostruzione ad ampio spettro sul concetto di cura nella relazione fra PA e cittadini, A. Pioggia, *Cura e pubblica amministrazione. Come il pensiero femminista può cambiare in meglio le nostre amministrazioni*, Bologna, 2024; vedi anche Id., *Etica della cura e approccio di collettività e amministrazioni ai beni comuni*, in D. Donati (a cura di), *La cura dei beni comuni tra teoria e prassi. Un'analisi interdisciplinare*, Milano, 2024, 329-348.

<sup>29</sup> Chiariscono L. Bruni-S. Zamagni, *L'economia civile*, Bologna, 2015, 111, come occorre mettere in relazione i vertici del triangolo sociale affinché la loro interazione possa generare una «sussidiarietà circolare»: alla progettazione condivisa degli interventi deve sempre fare seguito un'attività collaborativa nella fase di gestione.

<sup>30</sup> Si pensi, a titolo esemplificativo, al ruolo dei *prosumers* in fase di costituzione delle Comunità Energetiche Rinnovabili (CER). Nota M. Renna, *Le Comunità energetiche e l'autoconsumo collettivo di energia. Tutela della concorrenza e regolazione del mercato*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1, 2024, 164, come l'aumento a livello soggettivo dei *players* dell'energia consente di «prendere atto dell'ascesa di nuove comunità intermedie» e invita a riconsiderare i rapporti contrattuali, gli strumenti e i metodi d'azione in tema di efficientamento energetico, prestando particolare attenzione proprio al contributo che la dimensione collaborativa può dare anche ai fini della transizione energetica.

<sup>31</sup> Nota U. Allegretti, *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Milano, 2009, 2, come «amministrazione e Costituzione sono coestensive, nel senso che la Costituzione copre con i suoi principi, se non con le sue regole, tutta l'amministrazione e a sua volta in tutta la Costituzione entra la dimensione amministrativa».

e l'indice della tenuta e del buon funzionamento del sistema nel suo insieme.

Le forme e i contenuti con cui per lungo tempo è stato modulato il tema suggeriscono, tuttavia, quanto sia elevato il rischio che tali principi restino dei meri «gusci vuoti»<sup>32</sup>, incapaci di incidere in misura apprezzabile sul processo deliberativo e garantire il confronto e la cooperazione fra l'amministrazione e la società civile. Ciononostante, è possibile cogliere oggi positivi segnali di un nuovo avvicinamento dal basso, capace di declinare l'uguaglianza sostanziale, la sussidiarietà e la solidarietà anche attraverso il ricorso a schemi di amministrazione condivisa.

Una conferma sul punto deriva dall'esperienza: nelle pagine che seguono, l'approfondimento del caso di studio della Cooperativa di comunità di Montegiordano (CS) consentirà, infatti, di evidenziare alcuni punti di forza di un modello di amministrazione condivisa, utilizzato nel caso di specie come catalizzatore nello sviluppo di politiche di coesione economica, sociale e territoriale.

Nel novero dei comuni italiani che si sono dotati nel corso degli ultimi anni di regolamenti per la tutela dei beni comuni e che hanno stipulato patti di collaborazione con i portatori di interessi sociali, il caso di studio selezionato deve ritenersi particolarmente significativo sulla scorta di un duplice rilievo: in primo luogo, per ragioni di ordine geopolitico; in seconda battuta, alla luce dei punti di contatto fra alcuni obiettivi del PNRR e i principali argomenti emersi nella fase consultiva preliminare della procedura collaborativa.

Per quanto riguarda il primo profilo, appare opportuno premettere che Montegiordano è un Comune italiano di circa 1560 abitanti (Fonte Istat, 2022) situato nella provincia di Cosenza e classificato tra i comuni periferici (E) nell'ambito della Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) 2021-2027. Si tratta, infatti, di uno di quei luoghi dove è considerevole la distanza dai poli cittadini nei quali si concentrano le opportunità occupazionali e i servizi di base. In particolare, il territorio comunale di Montegiordano si distende tra il mare e la collina calabrese e, pur vantando una posizione strategica al confine fra Calabria, Puglia e Basilicata, ha subito nel corso dell'ultimo decennio una perdita del 22% della popolazione. Il progressivo spopolamento subito e la persistente carenza di servizi efficienti e orientati alla persona hanno determinato il suo inserimento fra i comuni periferici della citata classifica SNAI.

Come noto, dopo essere rimaste nell'ombra per lungo tempo, le aree interne hanno acquisito una nuova centralità nell'ambito delle politiche pubbliche a partire dal 2013, quando è stata elaborata la prima Strategia nazionale a tutela dei territori svantaggiati e situati nell'entroterra della penisola. A distanza di più di un decennio, il contrasto alla marginalità e al declino demografico delle zone più isolate del territorio nazionale continua a essere al centro del dibattito pubblico e della programmazione di alcuni interventi strategici, come testimoniato, peraltro, dalla loro inclusione nella M5C3 del PNRR<sup>33</sup>. Una delle principali ragioni che testimoniano l'importanza del tema è ricavabile dal dato statistico sulla densità demografica delle amministrazioni comunali in Italia: oltre il 70% dei Comuni italiani vanta una popolazione inferiore a 5000 residenti (Fonte ISTAT, 2023). Borghi e microcomunità sono,

<sup>32</sup> L'espressione è di S. Cassese, *L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi*, in *Foro italiano*, 1995, 374, che vi fa ricorso con particolare riferimento ai rischi legati alla mancata attuazione del principio di sussidiarietà.

<sup>33</sup> Più precisamente, la M5C3 distingue due aree di intervento: da una parte, un piano per la resilienza delle aree interne, periferiche e montane, così da promuovere uno sviluppo integrato del Paese ed evitare lo spopolamento delle aree non connesse direttamente con la rete di viabilità primaria; dall'altra, l'elaborazione di progetti per lo sviluppo del Mezzogiorno, compresi di investimenti per il contrasto alla povertà educativa, per la valorizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata e per le infrastrutture e il rafforzamento delle Zone Economiche Speciali (ZES).

dunque, le realtà sociali più diffuse e, al contempo, quelle in cui l'amministrazione condivisa può trovare un terreno più fertile per conseguire risultati apprezzabili<sup>34</sup>. Come chiarito dalla Corte costituzionale nella già citata sentenza n. 131/2020, il protagonismo civico rappresenta «una rete capillare di vicinanza e solidarietà, sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale» e capace di mettere a disposizione dell'ente pubblico preziosi dati informativi altrimenti conseguibili in tempi più lunghi e con costi organizzativi a proprio carico.

In proposito, si osserva come per arginare lo spopolamento, a partire dal 2019, il Comune di Montegiordano ha inaugurato un nuovo ciclo di interventi, volto a coinvolgere gli abitanti in un percorso originale di amministrazione condivisa, che fa leva proprio sulla partecipazione dal basso e sulla responsabilizzazione dei cittadini.

Il minimo comune denominatore delle attività da realizzare è stato sin da subito individuato nella volontà di ricostituire le dinamiche di comunità. A tal fine, un primo passo per il raggiungimento dello scopo è stato quello di procedere all'ascolto delle esigenze degli abitanti. Sono state, quindi, realizzate interviste alle diverse categorie di residenti più colpite dagli squilibri segnalati (pensionati, giovani, genitori che lavorano): dai loro racconti è emersa sia l'aspra critica per la mancanza generalizzata di servizi alla persona, sia la disponibilità a mettere a disposizione il proprio tempo e la propria professionalità per l'interesse comune e il benessere collettivo. Al riguardo, appare opportuno evidenziare come tale componente di effervescenza civica costituisca un tassello imprescindibile per la buona riuscita di un progetto di amministrazione condivisa e, conseguentemente, per rendere attrattiva un'area interna, ovvero un posto da cui si parte e dove difficilmente si fa ritorno<sup>35</sup>.

All'esito della consultazione pubblica, le fasi di progettazione e realizzazione delle attività hanno tenuto conto delle principali tematiche emerse dall'interlocuzione con i portatori d'interesse: la tutela dell'ambiente e del territorio, il rilancio del turismo, la promozione di attività culturali e aggregative, nonché lo sviluppo di una economia civile e solidale. Un utilizzo strategico ed efficiente delle qualità e dei punti di forza di un territorio deve ritenersi essenziale per garantire uno sviluppo sostenibile, volto a preservare le risorse naturali e, al contempo, migliorare la qualità della vita dei cittadini.

Sul versante della vocazione europea dei bisogni emersi dalla consultazione, si evidenzia come, attraverso il ricorso a un approccio olistico (che ha saputo integrare aspetti sociali, ambientali, economici e culturali), la Cooperativa di comunità di Montegiordano ha operato su una pluralità di fronti che riecheggiano anche nelle strategie in atto a livello europeo per

<sup>34</sup> Sul rapporto fra PNRR e piccoli borghi, nota P. De Rosa, *Fondi PNRR e "diritto dei borghi": analisi delle politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, in *Il diritto amministrativo. Rivista giuridica*, 2022, come «l'impulso espansivo del PNRR per la crescita economica deve essere, dunque, massimizzato attraverso una gestione delle risorse utilizzate che si presenti attenta ed oculata e che la spesa corrente e le entrate siano programmate in chiave maggiormente prudenziale, così da assicurare un significativo avanzo del saldo di bilancio. Con riguardo ai borghi è, peraltro, indispensabile accettare la sfida di riorganizzare l'architettura istituzionale di governo del territorio (che fino a questo momento si è rivelata imperfetta) e di riarticolare il Paese in piattaforme di sviluppo, in *hub* dell'innovazione e in ambienti di coesione secondo rinnovate combinazioni sinergiche. I piccoli borghi devono essere ripensati e ridefiniti nelle identificazioni, nelle specializzazioni e nei perimetri al fine di agire come nuovi e più performanti *driver* attorno ai quali riorganizzare i contesti peri-metropolitani e le aree interne, anche in un'ottica di rinnovata organizzazione policentrica e reticolare dell'Italia». Per ulteriori approfondimenti sui borghi e sui cd. comuni innovativi, S. D'Antonio, P. Testa, *Le città sono la soluzione. Un viaggio nell'Italia dei comuni innovativi*, Roma, 2021; vedi anche M. Caporale, *Piuttosto piccoli, abbastanza lontani: alla ricerca di una possibile definizione amministrativa dei borghi*, in *Federalismi.it*, focus *Territorio e istituzioni*, 7, 2025, 64 ss.

<sup>35</sup> Per un resoconto dettagliato della vicenda, si rinvia a C. Caltabiano, *Ruoli e dinamiche partecipative nell'amministrazione condivisa*, cit., 216 ss.

realizzare la transizione verde e digitale<sup>36</sup>. In tema di sostenibilità ambientale, sono stati approvati interventi a tutela delle risorse naturali oppure legati alla rigenerazione urbana, al riciclo creativo e all'efficientamento energetico. In merito al potenziamento della partecipazione e dell'inclusione sociale, sono state delineate strategie d'intervento con particolare riguardo al sistema di accoglienza e integrazione e alle garanzie di accesso ai servizi di base non disponibili *in loco* (anche tramite il ricorso a taxi sociali). Relativamente alla protezione del patrimonio culturale e paesaggistico, sono stati realizzati progetti volti alla salvaguardia delle aree storiche e culturali e alla istituzione di una biblioteca comunale. Sul fronte dell'innovazione tecnologica, il Comune ha aderito al programma PA Digitale 2026. Infine, per quanto concerne l'equilibrio tra sviluppo economico e conservazione ambientale, sono stati approvati progetti a supporto del turismo sostenibile e della promozione di una economia circolare.

La sinergia collaborativa così realizzata ha determinato lo sviluppo di nuove economie di scala e nuove interazioni sociali in un contesto in cui le logiche di mercato non avevano dato risultati significativi e l'intervento delle amministrazioni centrali faticava ad arrivare. Attraverso il ricorso a nuove microeconomie e al contributo di solidarietà reso dai cittadini attivi, Montegiordano ha ricostruito un sistema di comunità, garantendo la ripresa economica del paese e, soprattutto, la riattivazione di un meccanismo di coesione intergenerazionale.

**4. Quale ruolo per le Regioni nel garantire la coesione e lo sviluppo?** Il percorso inaugurato da alcune amministrazioni locali rappresenta, dunque, un significativo elemento di cui tenere conto nel più generale processo di radicamento e rafforzamento dell'amministrazione condivisa. Ciononostante, affinché l'impegno collaborativo a valle diventi «un elemento strutturale»<sup>37</sup> delle politiche per la ripresa e la tenuta del Paese dopo gli accadimenti degli ultimi anni, risulta necessario includere questa dimensione di cura dei beni comuni – collettiva e condivisa – nel novero dei principi generali dell'azione amministrativa a monte<sup>38</sup>. La piena affermazione della già richiamata amministrazione della cura sembra, infatti, richiedere uno sforzo congiunto di tutti i livelli di governo, affinché ognuno di essi dia il proprio contributo per il potenziamento della rete collaborativa.

Al consolidato impegno di Comuni e Città metropolitane nel garantire la diffusione dell'amministrazione condivisa si lega inevitabilmente una riflessione sulla rinnovata centralità delle amministrazioni regionali. Senza rinnegare l'indissolubile binomio che già da tempo lega le pratiche di amministrazione condivisa alle realtà locali, occorre affiancare all'impegno dei territori un sistema di coordinamento e promozione regionale. In attuazione dei già richiamati principi di solidarietà e sussidiarietà, ciò consentirebbe di trasporre la logica collaborativa su più livelli di governo, evitando che «il miraggio dell'autosufficienza si trasformi, per i Comuni, in isolamento e incomunicabilità»<sup>39</sup>.

<sup>36</sup> In proposito, si precisa come, mentre la transizione digitale appare primariamente trainata dal progresso tecnologico e dal mercato, la transizione ecologica rappresenta, invece, una sfida in cui sarà cruciale il ruolo dei pubblici poteri, nel tentativo di delineare un nuovo modello economico e sociale. In proposito, A. Moliterni, *Metamorfosi dell'intervento pubblico nell'economia*, in *Rivista della Regolazione dei Mercati*, 1, 2024, 68, in cui l'Autore identifica sul punto «un protagonismo ontologico» dei pubblici poteri in funzione di orientamento ecologico del mercato, il quale andrebbe altrimenti verso direzioni non coerenti con gli obiettivi della crisi climatica e ambientale.

<sup>37</sup> G. Arena, *I custodi della bellezza*, cit., 20-26.

<sup>38</sup> Sul tema della cura dei beni comuni, senza pretesa di esaustività, si vedano A. Pioggia, *La cura nella Costituzione*, cit., 43 ss.; M. Bombardelli (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi*, Napoli, 2016; G. Arena, *Cittadini attivi*, Roma-Bari, 2006, 110 ss.

<sup>39</sup> Nota sul punto C. Tubertini, *Sviluppare l'amministrazione condivisa attraverso i principi di sussidiarietà (verticale) e leale collaborazione: riflessioni e proposte*, in *Le istituzioni del federalismo*, 4, 2019, 981, come «la riconduzione delle pratiche

Pur individuando negli enti locali il soggetto pubblico più idoneo a mobilitare e coordinare gli altri attori sociali, appare ipotizzabile anche un ruolo stabile di ausilio da parte delle Regioni, capace di fornire competenze a supporto tanto della fase promozionale dell'amministrazione condivisa, quanto in quella successiva di monitoraggio e coordinamento. In forza del criterio della *multilevel governance*, è possibile sostenere infatti che non esiste alcun settore integralmente riservato. Occorre, al più, un'azione coordinata dei vari livelli di governo, retta dai principi di sussidiarietà e leale collaborazione, che sia in grado di dare attuazione armonica a tale *vis* collaborativa. Si pensi, ad esempio, a un intervento regionale di supporto, volto ad assicurare la raccolta e la condivisione delle buone pratiche delle varie esperienze locali. In alternativa, è ipotizzabile una funzione di coordinamento orizzontale oppure di regolazione esterna da parte della Regione per l'attuazione di un progetto stabile di sviluppo e coesione nel lungo periodo.

In proposito, appare opportuno il richiamo ad alcuni interessanti interventi legislativi adottati sui temi dell'amministrazione condivisa a livello regionale: la legge reg. Umbria n. 2/2023 e la legge reg. Emilia-Romagna n. 3/2023. Il criterio metodologico prescelto per la selezione tiene conto della loro significatività, declinata come più recente adozione e maggiore innovatività delle relative disposizioni<sup>40</sup>.

Per quanto concerne l'esperienza umbra, merita osservare come la citata legge regionale, recante *Disposizioni in materia di amministrazione condivisa*, contiene norme che ne disciplinano l'esercizio e, soprattutto, disposizioni che ne garantiscono l'inquadramento e il coordinamento con le altre forme tipiche dell'attività amministrativa. Il principale scopo dell'intervento regolatorio è infatti quello di armonizzare il sistema normativo umbro, favorendo il coinvolgimento degli ETS nell'esercizio delle funzioni di programmazione e organizzazione dei settori in cui essi operano. L'amministrazione condivisa può rappresentare una delle modalità ordinarie di esercizio delle funzioni amministrative (art. 1, c. 4) oppure quella a cui le istituzioni devono fare prioritariamente ricorso per definire e organizzare le attività di interesse generale di cui all'art. 5 del Codice del Terzo Settore (art. 3, c. 2). Al fine di assicurare condizioni ottimali per il rafforzamento dell'amministrazione condivisa, sono altresì previste talune misure di sostegno *ad hoc*: si pensi al *favor* promozionale per il ricorso all'amministrazione condivisa di cui all'art. 4 o agli incentivi premiali di natura finanziaria corrisposti agli enti locali che attivino forme di collaborazione con gli ETS (art. 16, c. 2). Nella medesima ottica assumono, infine, particolare rilievo due previsioni che racchiudono interessanti *best practices* dell'esperienza umbra: da una parte, l'art. 5, c. 1, lett. d), che introduce la valutazione di impatto sociale, quale strumento di cui l'amministrazione può disporre per individuare a livello quali-quantitativo gli effetti delle attività svolte sulla comunità; dall'altra, il controllo e il monitoraggio diffuso delle esperienze realizzate attraverso il Sistema Informativo Sociale (SISO), volto anche a consentire la condivisione delle buone prassi emerse nei territori (art. 15).

L'obiettivo di garantire la soddisfazione dell'interesse pubblico attraverso percorsi di amministrazione condivisa in cui è cruciale il ruolo degli ETS (e non solo) costituisce uno dei pochi punti di contatto fra il caso di studio umbro e quello emiliano-romagnolo. L'analisi della legge reg. Emilia Romagna n. 3/2023, recante *Norme per la promozione ed il sostegno del Terzo Settore, dell'Amministrazione condivisa e della cittadinanza attiva*, restituisce un quadro

---

di amministrazione condivisa all'interno del nuovo «diritto delle città» costituisce l'esito di un lungo percorso composto dall'insieme delle esperienze, delle azioni e degli strumenti che le istituzioni locali sono state in grado di generare insieme a cittadini ed ETS.

<sup>40</sup> Per una panoramica sulle leggi regionali adottate sui temi della collaborazione pubblico-privato e della democrazia partecipata, si rinvia al quadro generale offerto da B.L. Boschetti, *L'amministrazione condivisa oltre il Codice del Terzo Settore*, in Id. (a cura di), *Per un laboratorio*, cit., 17 ss.

regolatorio più dettagliato e composito, il cui principale obiettivo va individuato nella volontà di valorizzare il modello dell'amministrazione condivisa, garantendo un'apertura al dialogo con gli ETS e qualsiasi altra forma di protagonismo civico variamente denominato (art. 1, c. 8).

A tal fine, si prevede l'istituzione di tre nuovi organismi: un Consiglio Regionale del Terzo Settore (art. 10), quale organo stabile di rappresentanza per il confronto e la concertazione con la Giunta regionale nell'ambito della costituenda Assemblea regionale del Terzo Settore (art. 13), nonché un Osservatorio regionale (art. 12), quale sede per l'approfondimento sul Terzo Settore e sulle prassi di amministrazione condivisa. È bene evidenziare, inoltre, come la legge *de qua* non introduce correttivi o meccanismi preferenziali in fase di scelta fra le diverse modalità di esercizio della funzione amministrativa ma si impegna a garantire che l'amministrazione condivisa possa costituire a tutti gli effetti un modo di fare amministrazione, il cui spazio operativo va comunque individuato entro i predefiniti cicli e processi delle politiche pubbliche. Una precisazione sul punto è, però, offerta dall'art. 14, c. 1, lett. e), nella misura in cui, nell'ipotesi in cui le amministrazioni pubbliche procedano a co-programmare o co-progettare attività di interesse generale con gli ETS, è ammesso il loro coordinamento con la programmazione pluriennale dei contratti pubblici, nonché con l'approvazione degli strumenti di programmazione della valorizzazione e affidamento dei beni pubblici. Per quanto concerne, infine, la qualità della regolazione, l'art. 29 impegna l'Assemblea legislativa regionale nell'esercizio di un controllo sull'attuazione della normativa di settore, anche ai fini della valutazione d'impatto dei risultati ottenuti. Con cadenza triennale, la Giunta regionale è tenuta a rendicontare con una relazione gli sviluppi delle pratiche collaborative, gli interventi attuati per promuovere la partecipazione degli ETS alla definizione delle politiche pubbliche, nonché le eventuali criticità emerse nella fase attuativa. L'analisi di alcuni dei tratti salienti delle normative regionali oggetto di approfondimento restituisce un quadro eterogeneo e composito, il cui minimo comune denominatore è rappresentato dalla radicata e diffusa consapevolezza in ordine al contributo che la solidarietà organizzata può dare per amplificare la capacità delle amministrazioni. Ciononostante, il ridotto numero di Regioni che hanno colto il monito costituzionale e le eterogenee declinazioni del tema che emergono dalle dinamiche collaborative mettono ancora oggi in discussione la piena funzionalità e operatività del sistema dell'amministrazione condivisa. Tali considerazioni assumono rilevanza cruciale avuto riguardo ai rischi derivanti dall'assenza di un raccordo stabile quantomeno a livello regionale, con particolare riferimento ai profili relativi alle garanzie di coordinamento e al processo di raccolta e condivisione delle *best practices* collaborative realizzate<sup>41</sup>.

**5. Prime considerazioni conclusive.** L'analisi svolta conferma, dunque, come sia ancora profondamente attuale il ruolo dei principi costituzionali della solidarietà e della sussidiarietà. In dettaglio, le possibili declinazioni dell'amministrazione condivisa di cui si è dato conto nelle pagine che precedono ne testimoniano la rinnovata capacità trasformatrice: in particolare, l'art. 118 Cost. incentiva e favorisce la libera espressione di quell'atteggiamento di cura col quale i cittadini manifestano la loro disponibilità a svolgere attività di interesse generale, trasformandoli appunto da meri soggetti passivi a possibili co-amministratori. Il protagonismo civico rappresenta, allora, una risorsa indispensabile, «che non si limita ad

<sup>41</sup> Sul tema, C. Tubertini, *La città collaborativa quale paradigma innovativo nella prospettiva dell'amministrazione condivisa*, in E. Frediani (a cura di), *Lezioni sull'amministrazione condivisa*, Torino, 2025, 47, che osserva come la strada del rafforzamento delle città come istituzioni autonome non deve essere necessariamente alternativa rispetto a quella di «un coordinamento armonico delle azioni e delle politiche poste in essere dall'intero sistema dei poteri pubblici».

aggiungere qualcosa all'amministrazione dell'interesse collettivo, né può o deve sostituire l'istituzione che ha la responsabilità di curarlo, ma può trasformarla, migliorarla, espanderla e arricchirla»<sup>42</sup>.

In particolare, l'amministrazione condivisa ha fatto progressivamente leva sulla solidarietà partecipata e ha contribuito a realizzare l'auspicata transizione verso l'accettazione di un nuovo *modus operandi* che consente oggi l'interazione tra più soggetti disposti a collaborare condividendo responsabilità di governo. La stessa competizione tra istituzioni – in continua lotta per la tutela delle rispettive prerogative – ha iniziato a «cedere il passo alla consapevolezza dell'utilità di un approccio pienamente collaborativo»<sup>43</sup>, in cui la cooperazione si realizza non solo nel rapporto coi cittadini, ma anche tra attori pubblici.

Tale chiave di lettura mette in luce e attualizza la «complessa doverosità del compito che grava sull'amministrazione, chiamata [ancora oggi] a contribuire al progetto costituzionale come parte attiva nella rimozione degli ostacoli che impediscono ai diritti e alle libertà di operare con pienezza nell'emancipazione della persona e nella piena realizzazione a cui ciascuno ha uguale diritto»<sup>44</sup>. Ciò genera, dunque, una sovrapposizione fra la spontanea proliferazione di modelli operativi dell'amministrazione condivisa a livello locale e il più generale processo di ricerca e ammodernamento dei caratteri costituzionali della PA.

Al fine di evitare asimmetrie applicative fra le varie esperienze regionali e la diffusione non omogenea degli strumenti collaborativi sul territorio nazionale, appare, tuttavia, necessario accompagnare – o meglio, guidare – questo cambiamento culturale nell'amministrare la cosa pubblica, affinché le nuove declinazioni del paradigma sussidiario trovino attuazione all'interno di una cornice sistematica di coordinamento. Sulla scorta delle considerazioni svolte, merita osservare, in conclusione, come il passaggio da logiche di *government* a meccanismi di *governance* ha già trovato una prima interessante conferma nelle scelte di politica legislativa inaugurate da alcune Regioni. Tali interventi di riforma in materia di amministrazione condivisa svolgono una fondamentale funzione di sostegno e promozione rispetto allo sviluppo di nuove dinamiche collaborative, nella misura in cui dimostrano come la definizione di una linea d'intervento unitaria è in grado di rispondere sia alle esigenze locali, sia agli obiettivi di interesse generale che informano l'attività amministrativa regionale.

**Abstract.** Al crescente interesse europeo per i temi dell'inclusione sociale e della coesione territoriale si lega nell'ordinamento interno il progressivo diffondersi di modelli di amministrazione condivisa. Il contributo analizza i profili di convergenza fra i richiamati obiettivi europei e gli strumenti collaborativi sempre più diffusi a livello nazionale. In particolare, l'obiettivo è quello di comprendere se e in quale misura le Regioni possono essere di ausilio in tale processo di progressiva affermazione di un nuovo modo di amministrare. A tal fine, in attuazione dei principi di solidarietà e sussidiarietà, si analizza la prospettiva di un coordinamento regionale in tema di amministrazione condivisa, al bivio fra garanzie di unitarietà del sistema ed esigenze differenziate dei territori.

**Abstract.** The increasing emphasis placed by the European Union on social inclusion and territorial cohesion finds a corresponding development in the domestic legal framework through the progressive diffusion of models of shared administration. This contribution examines the legal convergence between the European objectives and the collaborative instruments that are gaining traction at the national level. The analysis focuses on the role

<sup>42</sup> Così A. Pioggia, *Cura e pubblica amministrazione*, cit., 192.

<sup>43</sup> C. Tubertini, *Sviluppare l'amministrazione condivisa*, cit., 993.

<sup>44</sup> A. Pioggia, *Cura e pubblica amministrazione*, cit., 149.

that Regions may play in supporting this evolving mode of administrative action. In the light of the principles of solidarity and subsidiarity, the paper evaluates the legal viability and implications of a regional coordination framework in the field of shared administration, situated at the crossroads between the guarantee of systemic unity and the differentiated needs of territorial entities.

***Parole chiave.*** Amministrazione condivisa – collaborazione pubblico-privato – sussidiarietà – partecipazione - Regioni.

***Key words.*** Shared administration – public-private partnership – subsidiarity – participation - Regions.