

## Le città collaborative: forme, garanzie e limiti delle relazioni orizzontali

*Daniele Donati*

*L'articolo tratta delle città come luoghi di incrocio delle due dimensioni (istituzionale e sociale) della sussidiarietà, e quindi di come queste costituiscano il luogo ideale per il fiorire di una vera collaborazione tra istituzioni locali e cittadini. Rispetto a questa si evidenzia innanzitutto l'esigenza di assicurare soglie di garanzia dei diritti di cittadinanza, da intendere qui come concetto aperto, differenziato ed evolutivo. A seguire, lo studio analizza le ipotesi proceduralizzate e le mere pratiche partecipative, per poi evidenziare i rischi e i limiti connessi. Da ultimo si considera l'ipotesi sussidiaria come collaborazione attiva, al fare, all'ambito di sua applicazione e agli strumenti messi in atto nelle città italiane.*

### **1. Introduzione: le coordinate del fenomeno e i presupposti dell'analisi**

Se vi è un luogo sul quale in questi anni si è concentrata l'attenzione delle scienze sociali, quello è sicuramente la città. Il termine, usato in modo differenziato e sempre controverso dalle diverse discipline, è assunto nel *logòs* giuridico solo occasionalmente, a scopo quasi premiale<sup>1</sup> o come etichetta per ambiti territoriali qualificati<sup>2</sup>, specialmente in ragione delle loro dimensioni.

Da qualsiasi prospettiva però, l'idea di città richiama un ambito materiale, concreto, che rinvia inevitabilmente a un'astrazione<sup>3</sup> capace di po-

---

(1) Il riferimento è al richiamo di cui all'art. 18 del TUEL. Vedi in proposito M. ROVERSI MONACO, *La città nell'ordinamento giuridico*, in *questa Rivista*, 4, 2016, p. 975, e la ricca annotazione di riferimenti che riporta.

(2) Qui il rimando è alle disposizioni di cui alla l. 56/2014, e anche alle tante critiche che ha sollevato nella sua aprioristica qualificazione di 10 Comuni capoluogo di Regione come Città metropolitane.

(3) Ancora in questa rivista, si veda in proposito il bel lavoro di F. GIGLIONI, *Le città come ordinamento giuridico*, in *questa Rivista*, 1, 2018, p. 29.

polare il luogo di relazioni, capacità, vocazioni. Quasi un organismo vivente con una fisiologia tutta sua, unica per ciascun aggregato urbano<sup>4</sup>. Ed è proprio questa specialissima condizione che dà luogo alla ricerca che si riporta in ognuno dei saggi di questo numero della rivista, che ne motiva il titolo e l'oggetto di attenzione.

Infatti è solo l'inespressa, ma ben evidente consapevolezza del fatto che la "condizione urbana" generi anche fatti giuridicamente rilevanti<sup>5</sup> (e spesso innovativi) a giustificare un'analisi territorialmente circoscritta a questi spazi, di questi spazi come oggetto in sé rilevante.

E ciò, a dispetto di quanti ritengono che la "prossimità" non sia più «una condizione necessaria per garantire continuità e intensità alle relazioni fra individui, in ambito culturale, intellettuale e professionale, ma anche in quello emotivo ed affettivo», in ragione dell'emergere di «nuovi tipi di comunità imperniate sulle reti di comunicazione» che mettono in crisi «le antiche comunità». Una prospettiva, in realtà non nega l'altra: non è infatti l'evanescenza delle reti sociali urbane a caratterizzare il nostro tempo, quanto piuttosto la pluralità di reti di cui il singolo individuo fa parte, assumendo «identità differenti»<sup>6</sup>. Tra queste, quelle generate e alimentate dal e nel luogo in cui ciascuno vive sono e restano essenziali, costituenti in senso letterale, come vedremo a breve.

Per quanto riguarda più precisamente l'oggetto di queste pagine, è indiscutibile e da lungo evidente come i contesti cittadini costituiscono l'incrocio ideale tra le due dimensioni della sussidiarietà di cui ai commi 1 e 4 dell'art. 118 Cost. Infatti, se da una parte, agendo sulla prospettiva verticale, si afferma il carattere ora «sostanzialmente loca-

---

(4) In questo senso si vedano le interessantissime considerazioni di G. WEST, *Scale: the universal laus of growth, innovation, sustainability, and the pace of life in organisms, cities, economies, and companies*, 2017, Penguin Press.

(5) Ben esplicitata da F. GIGLIONI, *Le città come ordinamento giuridico*, cit., da p. 32 ss. Sul tema si veda anche P. CHIRULLI, C. IAIONE (a cura di) *La co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, Jovene, 2018, e *ivi* in particolare G. MORO, *Governance sussidiaria, un esperimento sul campo*, p. 7 ss.; C. IAIONE, *L'azione collettiva urbana tra partenariato pubblico-comunità e pubblico-comunità-privato*, p. 17 ss. e P. CHIRULLI, *Sussidiarietà e collaborazione «amministrata» nei beni comuni urbani*, p. 55 ss.

(6) Le citazioni sono tratte da M. CERUTI, *Le sfide dell'umanità planetaria*, in *Next -Strumenti per l'innovazione*, 21, 2005, p. 23.

le» della funzione amministrativa<sup>7</sup> o quantomeno la primarietà del livello comunale nel riparto delle competenze, dall'altra si individua il Comune come lo spazio più adeguato per dar vita a un'azione in orizzontale, assieme ai cittadini singoli e associati, per la cura dell'interesse generale.

Così è fin dalla prima apparizione del principio (peraltro ivi non aggettivato) nel nostro ordinamento. La l. 15 marzo 1997, n. 59<sup>8</sup>, infatti, all'art. 4, comma 3, lett. *a*) riporta la sussidiarietà come il primo tra i principi fondamentali alla luce dei quali il Governo e i legislatori regionali dovranno realizzare i conferimenti di funzioni e compiti. E che, dopo aver prescritto in anticipo sulla riforma costituzionale la «attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai Comuni, alle Province e alle Comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime» spiega appunto che l'avvicinamento al livello più prossimo ai cittadini deve essere funzionale a «l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità».

Si noti bene: in questo modo non solo si dà spazio a un consistente decentramento di funzioni e compiti ma, dopo le aperture della l. 142/1990, art. 3 e in attesa della definitiva affermazione costituzionale all'art. 118 novellato nel 2001, si consolida l'idea secondo la quale è responsabilità anche e soprattutto degli Enti locali, pur nei limiti dei «fini determinati dalla legge» (art. 1, comma 1, l. 241/1990), individuare e selezionare gli interessi pubblici da assumere in capo ai pubblici poteri. E quindi, per differenza, cosa lasciare all'iniziativa dei privati, e come farlo.

È dunque palese la *Vorrangentscheidung* della disposizione, che motiva la presunzione di preferenza per il livello comunale e con-

---

(7) In questo modo ci si esprime in S. BATTINI, C. FRANCHINI, R. PEREZ, G. VESPERINI, S. CASSESE, *Manuale di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 330; lo stesso concetto si ritrova anche in M. CAMMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 6, 2001, p. 1278 ss.

(8) Intitolata appunto «Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed Enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa».

cretizza una delle ipotesi che hanno guidato le riforme degli anni '90, e cioè non solo che l'attività amministrativa per la soddisfazione dei bisogni generali vada attribuita a un livello territoriale idoneo al compito, ma anche che se viene svolta in prossimità dei cittadini suoi destinatari<sup>9</sup>, ne discendano una serie di vantaggi indiretti (la più stretta osservazione, una relazione costante e quindi un miglior giudizio sull'assolvimento della funzione pubblica) e diretti (una migliore prestazione).

Questo avvicinamento, questa auspicata interazione collaborativa appare, già da queste prime espressioni normative del principio, di impatto talmente pervasivo che tra la migliore dottrina non mancò chi si spinse ad affermare che il fine ultimo del sistema appena descritto fosse quello di realizzare «non solo la maggior prossimità o vicinanza dell'amministrazione ai cittadini, ma anche, ove possibile, l'immedesimarsi dell'amministrazione nelle formazioni sociali, attraverso cui si esprime l'organizzazione della società stessa»<sup>10</sup>. Per parte sua, anche chi si mostrava critico della disposizione<sup>11</sup>, paventando la tendenza ad affrancare lo Stato – e quindi la finanza pubblica – dai crescenti costi del sistema amministrativo, di fatto non poté negare la rilevanza della novità qui affermata, con la quale si venivano a rinnegare anni di dominio di una con-

---

(9) Cfr. in proposito anche la ricostruzione della Corte dei Conti, sez. giurisdizionale per la Lombardia, sentenza 30 giugno 2005, n. 467.

(10) G. PASTORI, *La redistribuzione delle funzioni: profili istituzionali*, in *Le Regioni*, 5, 1997, p. 752.

(11) Così C. PODDA, *Sussidiarietà, servizi pubblici e nuovo welfare*, in C. MAGNANI (a cura di), *Beni pubblici e servizi sociali in tempi di sussidiarietà*, Torino, Giappichelli, p. 361 ss., il quale afferma che «questa ipotesi di sussidiarietà orizzontale si risolve, nella buona sostanza, in un processo generalizzato di esternalizzazione, determinato dalla necessità di abbassare i costi».

cezione diversa, antagonista e Stato-centrica<sup>12</sup>, secondo la formula del pan-pubblicismo<sup>13</sup> più tradizionale.

In queste espressioni, però, si sottolinea una verità che ci pare difficile negare, e cioè che la soluzione partecipativa e sussidiaria abbia, tra le altre, anche la (mai esplicita, ma) innegabile finalità di conservare (e in qualche raro caso anche di innalzare) il livello di benessere dei cittadini, in tempi caratterizzati dalla crescita e dalla differenziazione dei bisogni, che vengono a manifestarsi proprio mentre sembra inevitabile la riduzione costante delle risorse a disposizione delle amministrazioni. Ne discende una lettura anche “egoistica” dei modelli collaborativi che si attivano in tante città, alimentati da un giusto interesse dei cittadini alla cura dei luoghi in cui lavorano, studiano, vivono e, del pari, da una altrettanto legittima aspirazione alla conservazione del livello di benessere – sociale, ma non solo – che l’assetto pan-pubblicistico assicurava in un evidente *trade-off* tra certezza e flessibilità.

## 2. Cittadinanza locale, tra garanzie e differenziazione

Se dunque sono le città a costituire il luogo naturale di riviviscenza o quantomeno di ridefinizione dei diritti, si deve essere certi del fatto che la via dell’apertura e del confronto, della collaborazione e della co-azione, non costituisca l’occasione per una negazione dei diritti, o anche soltanto per una loro (ri)negoiazione. E ciò, in un’inedita dinamica che

---

(12) Cfr. a proposito dell’evoluzione storica del decentramento in Italia gli scritti di M.S. GIANNINI, *La lentissima fondazione dello Stato repubblicano*, in *Regione e governo locale*, 6, 1981, p. 17; S. CASSESE, *Centro e periferia in Italia. I grandi tornanti della loro storia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 1986, p. 594; L. VANDELLI, *Poteri locali. Le origini nella Francia rivoluzionaria. Le prospettive nell’Europa delle regioni*, Bologna, Il Mulino, 1990. Restano tra gli scritti fondamentali della dottrina italiana in materia quelli di M.S. GIANNINI, *Il decentramento nel sistema amministrativo*, in *Problemi della pubblica amministrazione*, Bologna, Zanichelli, 1958, p. 155; G. PASTORI, *Gli enti comunitari*, in Istituto per la scienza dell’amministrazione pubblica (a cura di), *Archivio dell’istituto per la scienza dell’amministrazione pubblica*, Milano, Giuffrè, 1962, p. 547; M.S. GIANNINI, *Il riassetto dei poteri locali in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1971, p. 451; S. CASSESE, *Tendenze dei poteri locali in Italia*, in Id., *La formazione dello stato amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1974, p. 331; B. DENTE, *Il governo locale in Italia*, in R. MAYNTZ, L.J. SHARPE, B. DENTE (a cura di), *Il governo locale in Europa*, Milano, Edizioni di Comunità, 1977, p. 201; Id., *Governare la frammentazione. Stato, Regioni ed Enti locali in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1985.

(13) Si veda in questo senso V. CERULLI IRELLI, voce *Sussidiarietà*, in *Enciclopedia Giuridica Trecani*, vol. XII (aggiornamento), Roma, 2004.

distingue e a volte può contrapporre cittadini passivi e cittadini attivi, singoli o associati anche se in forme qualificate (a volte solo nominativamente) per l'assenza di lucro.

Su questo profilo, il primo passo da compiere per un'attivazione efficace e appropriata della collaborazione dovrebbe consistere non solo e non tanto nella predeterminazione di criteri<sup>14</sup>, quanto nell'enunciazione di vere e proprie soglie di garanzia, riconosciute e tutelabili nei confronti di chiunque.

Si tratta quindi, a ben vedere, di considerare un'oggettivazione di tali soglie, scollegata dalla natura dei soggetti che si prendono cura della città e di chi le popola attraverso la soddisfazione diretta o indiretta dei loro bisogni, e quindi dell'elaborazione di veri e propri "diritti di cittadinanza locale"<sup>15</sup>.

Di questa categoria si è andato discutendo a lungo.

Di certo si sa che l'insieme di questi diritti è variabile, giustamente indefinito, visto che il panorama presenta una differenziazione positiva se è vero che «in Europa, nessuno crede più nell'uniformismo, nessuno crede più che l'uniformismo sia sufficiente a garantire l'eguaglianza sostanziale tra i cittadini». E che piuttosto si debba ragionare dell'adeguamento de «le istituzioni, le politiche, le azioni pubbliche alle diverse esigenze, alle diverse caratteristiche, alle diverse istanze espresse dai territori»<sup>16</sup>.

Emerge così, chiarissimo, il ruolo "costituente" la cittadinanza che le città devono avere, se e dove siano capaci di costruire, attraverso la strumentazione normativa e la funzione amministrativa a loro disposizione,

---

(14) Echeggia qui ciò che in Francia è stato fatto con la c.d. *loi Rolland* del 1938 (poi confermata nel 1997) ove si identificano l'*égalité*, la *continuité* e la *mutabilité* come criteri su cui basare l'erogazione di servizi pubblici che, in regime di possibile (e anzi crescente) privatizzazione anche sostanziale, non sarebbe garantita in modo appropriato, arrivando a negare le pretese dei cittadini e la soddisfazione dei relativi bisogni.

(15) Parla invece di cittadinanza amministrativa, *ex pluris*, in un saggio molto interessante per i temi che qui si trattano R. CAVALLO PERIN, *Proprietà pubblica e uso comune dei beni tra diritti di libertà e doveri di solidarietà*, in *Diritto amministrativo*, 4, 2018, p. 839 ss.

(16) Così, pur in riferimento all'autonomia regionale, L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, 3, 2019, p. 574.

un sistema di prestazioni e misure “egalizzanti” nella differenza<sup>17</sup> che, partendo dalle fondamenta costituzionali e dalle prescrizioni della legge, sappia creare comunità civiche solidali.

D'altra parte lo *status* di cittadino viene a essere interpretato come strumento capace di livellare le classi sociali proprio nel momento in cui, proponendo la caratterizzazione dei diritti in civili, politici e sociali, si inizia a far strada una lettura<sup>18</sup> che vede l'affermazione di questi ultimi come reazione e moderazione degli effetti di quel capitalismo che, per sé, trova origine ed esito nella disuguaglianza. Non può infatti sfuggire come, riconoscendo a tutti i consociati, senza distinzione, i diritti sociali essenziali «vi è un generale arricchimento della sostanza concreta della vita civile, una riduzione generale del rischio e dell'incertezza, un livellamento tra più fortunati e meno fortunati, in tutti i settori».

La cittadinanza dunque, come diritto ad avere diritti, trova e deve trovare nei sistemi legali, anche (e forse soprattutto) locali, il luogo di un suo costante adeguamento, capace di modificarne la disciplina e i tratti, le manifestazioni concrete, in parallelo all'evoluzione (nella produzione, nelle tecnologie e anche nella vita di relazione) delle nostre società. D'altra parte la potenzialità di differenziazione e di specificazione che il concetto di cittadinanza locale reca con sé non può essere del tutto compresa se non si ricorda che il termine, anche nel discorso giuridico, è andato perdendo la sua tradizionale connotazione rigida, puntuale, di rappresentazione della relazione tra un soggetto e un determinato ordinamento, e quindi la distinzione tra cittadini e stranieri<sup>19</sup>.

---

(17) Si vedano in questo senso i lavori, tra loro connessi, di I.M. YOUNG, *Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship*, in *Ethics*, Vol. 99, No. 2, 1989, pp. 250-274 e di W. KYMLICKA, *The Politics of Multiculturalism: A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford, Clarendon Press, 1995. In generale sul tema si veda anche M. GIANNI, *Cittadinanza differenziata e integrazione multiculturale*, in *Rivista italiana di scienza politica - Italian Political Science Review*, 3, 1997, pp. 495-518.

(18) Il riferimento alla tripartizione in categorie dei diritti e queste considerazioni, così come la citazione che segue sono di T.H. MARSHALL, T. BOTTOMORE, *Citizenship and Social Class*, London-Concord, Pluto Press, 1992, trad. it. *Cittadinanza e classe sociale*, Roma-Bari, Laterza, 2002.

(19) Va in questo senso, almeno per un periodo della sua vicenda intellettuale, anche H. Kelsen, nei suoi lavori *Teoria generale delle norme*, Torino, Einaudi, 1985; *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, Torino, Einaudi, 2000 e *Società e natura*, Torino, Bollati Boringhieri, 1992.

Piuttosto, in ragione di una chiara estensione del suo campo semantico, implica oggi la capacità di inclusione di tutti quegli elementi che di fatto compongono «l'identità politico-giuridica del soggetto, le modalità della sua partecipazione politica, l'intero corredo dei suoi diritti e dei suoi doveri»<sup>20</sup>.

In questo senso può sostenersi che il concetto che promana dal termine coglie «aspettative e preoccupazioni profondamente radicate nella cultura politica dei nostri anni», soprattutto in reazione all'inarrestabile migrazione di processi e scelte a livello globale, e, abbandonando la tradizionale identificazione con lo Stato, viene a trovare rinascita e rifondazione proprio nella comunità di appartenenza più vicina all'esistenza quotidiana e autentica degli individui. Diciamo meglio: la globalizzazione forse cerca, ma di certo trova "sopra gli Stati" uno spazio per il libero gioco dei mercati, perfetto perché privo delle garanzie che assicurano le barriere costituzionali<sup>21</sup> generate da sovranità e territorio. Ciò che qui si sostiene è che quelle stesse garanzie cercano oggi di rivivere proprio nelle città, dove molti dei diritti fondamentali conoscono non solo concretizzazione, ma anche nuova declinazione, forme e modi originali, puntuali nella loro adesione agli interessi specifici di quelle comunità. Non è quindi un caso che, come abbiamo rilevato *supra*, sia proprio nelle città che si venga a ridefinire lo spazio pubblico effettivo, grazie a un'azione mirata e innovativa dell'amministrazione, in una dimensione relazionale collaborativa con i destinatari della stessa.

### 3.1. *La collaborazione dialogante: la procedimentalizzazione*

La questione che si pone è quindi quella della traduzione dei diritti dei cittadini, dei residenti o anche dei *city users*, nella pratica quotidiana e condivisa delle città, in prestazioni, servizi, "possibilità".

---

(20) P. COSTA, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, vol. I, Roma-Bari, 1999, p. VII dell'Introduzione.

(21) COSÌ R. BIN, *Ordine giuridico e ordine politico nel diritto costituzionale globale*, in <http://www.robertobin.it/ARTICOLI/Trento06.htm>, p. 1 ss. In senso analogo si vedano anche D. QUAGLIONI, *La sovranità*, Roma-Bari, Laterza, 2004, p. 11 ss., con richiamo a L. FERRAJOLI, *La sovranità nel mondo moderno. Nascita e crisi dello stato nazionale*, Roma-Bari, Laterza, 2004.

Il tema è relevantissimo. E se in queste pagine non si possono ripetere le diverse posizioni che hanno connotato il lungo dibattito<sup>22</sup> sulle forme in positivo ed eventualmente in negativo, per azione o astensione dei poteri pubblici, con cui si dà corpo ai diritti di libertà e a quelli sociali, basti ricordare come la parabola “dai diritti ai servizi” è ben chiara al nostro sistema costituzionale. L’art. 117, comma 2, lett. *m*) considera infatti «i diritti civili e sociali» sotto il profilo, tangibile, della soglia minima, essenziale<sup>23</sup> da assicurare nell’erogazione delle prestazioni ad essi connesse. E ciò, in un riparto di competenze (*ex art. 118 Cost.*) che riserva allo Stato la determinazione degli *standard*, ma lascia in particolare proprio alle Regioni e alle comunità locali la loro attuazione, anche in forme innovative che pur devono garantirne il rispetto «su tutto il territorio nazionale».

Le città, per parte loro, in ragione degli strumenti e delle risorse a loro disposizione, mettono in campo atti normativi di natura regolamentare e forme di “garanzia solo amministrativa” che, inevitabilmente, fanno precipitare quest’intera dinamica in una procedimentalizzazione delle decisioni e delle scelte.

In questo passaggio risiede un elemento determinante delle nostre considerazioni, che non possono non ricordare come il procedimento, dopo la l. 241/90, si sia trasformato nell’arena di confronto tra l’interesse pubblico e i diversi interessi privati. In ragione di ciò, è qui che si apre

---

(22) Si deve menzionare, prima di ogni altro N. BOBBIO, che ne *Letà dei diritti*, Torino, Einaudi, 1990, p. 13, rileva la distinzione tra libertà negative e positive, in una separazione rigida che attiene la necessaria astensione dei pubblici poteri o la loro attivazione in ragione della natura del diritto di cui si tratta Sulla stessa linea di pensiero, *ex pluris*, P. CALAMANDREI, *L’avvenire dei diritti di libertà*, in *Opere giuridiche*, vol 3, a cura di M. CAPPELLETTI, Napoli, Morano, 1968, pp. 183-210; G. CORSO, *Diritti umani, Ragion pratica*, 7, 1996, pp. 59-67; L. FERRAJOLI, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in D. ZOLO (a cura di), *La cittadinanza*, Roma-Bari, Laterza, 1994, pp. 263-292, e L. PRINCIPATO, *I diritti sociali nel quadro dei diritti fondamentali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 46, 2001, pp. 873-901. Non concordano con questa distinzione S. HOLMES, C.R. SUNSTEIN, *The cost of rights: Why liberty depends on taxes*, New York-London, Norton, 1999. Si soffermano invece sulla distinzione tra autonomia, poteri e diritti H.L.A. HART, *Il concetto di diritto*, Torino, Einaudi, 1965, pp. 34-51 e H. KELSEN, *La dottrina pura del diritto*, Torino, Einaudi, 1966, pp. 148-168, pp. 287-289.

(23) Sul tema si veda C. TUBERTINI, *Pubblica Amministrazione e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni. Il caso della tutela della salute*, Bologna, Bononia University press, 2008, p. 385.

lo spazio di un intervento diretto dei cittadini interessati. È qui che le «memorie» dei partecipanti entrano nell'istruttoria e, almeno in potenza, aprono la via per un accordo anche sostitutivo del provvedimento unilaterale<sup>24</sup>. È qui che si programmano le forme di erogazione dei servizi pubblici<sup>25</sup>. È qui che, in sostanza, si dà prima forma alla collaborazione. Su questo profilo la dottrina<sup>26</sup> ha da tempo ragionato assumendo come criterio di classificazione proprio «il peso che l'istruttoria in contraddittorio ha sulla decisione», con l'obiettivo di verificare quali siano i possibili rapporti intercorrenti tra procedimento partecipato ed esito, tra metodi e regole del decidere, tra forma e contenuto della decisione.

Tre le ipotesi formulate. Vi sono innanzitutto casi in cui la partecipazione del privato è tesa esclusivamente a migliorare il patrimonio informativo in base al quale i pubblici poteri saranno chiamati a decidere, ponendosi sostanzialmente al servizio di questi. Diversamente si registrano casi in cui la partecipazione del privato, simulando la dinamica dei processi in sede giurisdizionale, è finalizzata alla affermazione e alla difesa dei suoi interessi nei confronti di quelli dei pubblici poteri o di altri privati. Infine, vi sono ipotesi (più rare, e molto vicine alla teorica della democrazia deliberativa) in cui la partecipazione del privato, disponendosi sulla falsariga di ciò che avviene nel procedimento legislativo, ambisce al risultato di una decisione appunto condivisa, il che, però, non fa mutare (almeno non necessariamente) la titolarità dell'atto finale. A parte la notazione che, almeno negli ultimi due casi, si dovrebbe andare a verificare se gli interessi che guidano i privati a partecipare si manifestino in forma oppositiva o pretensiva, vale la pena aggiungere qui che una distinzione può aversi anche in base al «luogo» della partecipazione. Infatti, un'importante ricognizione dell'esistente si ha anche considerando la diversità tra la partecipazione procedimentale e quella

---

(24) Il riferimento è chiaramente agli artt. 10, comma 1, lett. a) («Diritti dei partecipanti al procedimento») e 11 («Accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento») della l. 241/90.

(25) Si veda su quest'ultimo profilo G. CAIA, *I servizi pubblici*, in L. MAZZAROLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Vol. II – Parte speciale e Giustizia amministrativa, p. 171 ss.

(26) S. CASSESE, *Il privato e il procedimento amministrativo*, in *Archivio giuridico*, 1-2, 1970 e ancora *Id.*, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2007, pp. 3-42.

organica<sup>27</sup>, categoria in cui rientrano tutte quelle fattispecie di integrazione stabile che ancora sopravvivono sulla scia delle soluzioni avviate negli anni '70 con la chiamata dei privati interessati in seno agli organi collegiali<sup>28</sup>.

### 3.2. *La collaborazione dialogante: le pratiche partecipative*

Un'analisi solo interna al procedimento non sarebbe sufficiente a rappresentare ciò che di fatto avviene oggi nelle città. Infatti, è facile constatare come le forme di negoziazione sociale in atto spesso travalichino le dinamiche meramente procedurali aprendo a forme che, di luogo in luogo e anche di tempo in tempo, mutano significativamente, ma mostrano, costante, il tratto della tensione verso un'informalità di processo e una provvisorietà di soluzioni che in molti casi si ritengono più produttive e fertili<sup>29</sup>.

Di fatto, questo migrare verso processi poco o per nulla “presidiati” da regole si manifesta specialmente in relazione proprio a quegli ambiti («attività ... diretta alla emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione») che il primo comma dell'art. 13 della legge sul procedimento amministrativo espressamente esclude dalla applicazione della legge stessa. Quasi a voler affermare il valore di una relazione tra cittadini e istituzioni “oltre il procedimento” si viene a delineare una sorta di contiguità e di diversità tra formule partecipative normate e non, in un inarrestabile sforzo di contrasto all'insoddisfazione dei cittadini, la ricerca per un rimedio alla loro lontananza, alla loro diserzione<sup>30</sup>.

---

(27) Si veda a questo proposito, *amplius* di quanto non si possa fare in queste pagine, il bel contributo di A. ALBANESE, *Partecipazione organica e democrazia partecipativa*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa – Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, 2010, p. 345 ss.

(28) Si veda, per tutti, M. CAMMELLI, *L'amministrazione per collegi: organizzazione amministrativa e interessi pubblici*, Bologna, Il Mulino, 1980.

(29) Di vero e proprio “diritto pubblico informale” parla F. GIGLIONI, *Il diritto pubblico informale alla base della riscoperta delle città come ordinamento giuridico*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1, 2018, p. 3.

(30) In questi termini si esprime Z. BAUMAN, *Le società sotto assedio*, Bari-Roma, Laterza, 2018, il quale nel descrivere il paradosso tipico delle società contemporanee che conoscono una con-

Né questa tensione si placa, e continua a far fiorire nuove forme, nuovi tentativi e nuove soluzioni per un dialogo più stretto e senza intermediari tra cittadini e “decisori”, tra comunità e apparato, laddove sembrerebbe non esserci spazio possibile, o dove la diserzione lascia il posto a (un più virtuoso) antagonismo<sup>31</sup>.

In questo senso si può apprezzare la differenza tra gli «istituti della partecipazione» e le «pratiche partecipative»<sup>32</sup>, che, però, non misura affatto una diversa rilevanza giuridica degli stessi<sup>33</sup>, ma piuttosto dice del decrescere della “solidità” delle regole e delle garanzie in campo.

Tra le tante pratiche, per diffusione e rilevanza, vale forse la pena di ricordare il bilancio partecipato che, nella sua forma più consolidata, consiste nell’attribuzione ai cittadini (o a gruppi di cittadini in competizione tra loro su diversi progetti) della capacità di determinare l’utilizzo di una parte del bilancio comunale<sup>34</sup>. Evoluto dall’esperienza non solo simbolica (e progressivamente formalizzata) di Puerto Alegre<sup>35</sup>, il bilancio partecipativo può progressivamente tradursi, nei Comuni, in “bilan-

---

testuale crescita della libertà individuale e dell’impotenza pubblica, evoca appunto la “diserzione dell’agorà”.

(31) A proposito, tra la letteratura essenziale sul tema, si veda F. ZNANIECKI, *Saggio sull’antagonismo sociale* (a cura di G. KACZYNSKI), Armando Editore, 2009.

(32) A questo proposito si veda M. LUCIANI, *Commento all’articolo 75*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione, La formazione delle leggi*. Tomo I, 2. *Il referendum abrogativo* Zanichelli, Bologna, 2005, p. 40 ss., che utilizza la distinzione con intenti diversi da quelli del presente lavoro.

(33) Si veda a questo proposito la distinzione offerta da F. GIGLIONI, *Il diritto pubblico informale alla base della riscoperta delle città come ordinamento giuridico*, cit., p. 37 ss., che distingue tra il modello della tolleranza, del riconoscimento, della qualificazione giuridica innovativa, dei patti di collaborazione e del riuso di beni in transizione.

(34) Vasta la letteratura – anche non giuridica – sul tema. Tra tanti si vedano G. ALLEGRETTI, *Il Bilancio Partecipativo. Sbilanciare la politica per riequilibrare il territorio*, in AA.VV., *Mappe di movimenti*, Trieste, Asterios, 2002, pp. 75-86; M.H. BACQUÉ, H. REY, Y. SINTOMER (a cura di), *Gestion de proximité et démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2005; L. BOBBIO, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 2002; ID., *Le arene deliberative*, in *Rivista italiana di politiche Pubbliche*, 3, 2002, pp. 5-29 e ID., *I dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, 4, 2006, pp. 11-26.

(35) Ne scrive ancora G. ALLEGRETTI, *Bilancio partecipativo e gestione urbana: l’esperienza brasiliana di Porto Alegre*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive*, Torino, Giappichelli, pp. 551-579.

ci orientati”, rivolti a profili specifici che, a loro volta, attivano forme di partecipazione tematica.

Messa in evidenza la differenza tra formalità e informalità, non si può non dar conto del pur generalmente blando tentativo di attrazione delle pratiche di partecipazione nella sfera del “normato”.

Da una parte la giurisprudenza ha senza dubbio contribuito dando progressivo riconoscimento alla legittimazione processuale degli enti esponenziali di interessi diffusi, pur se in base a indici e criteri determinati<sup>36</sup>. Per quanto riguarda la prassi amministrativa, nei Comuni si riscontrano gradi e forme di “cattura” decisamente diversificati. Tutti originano però nella previsione di cui al comma 2 dell’art. 6 del Testo unico degli Enti locali, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, ove si rubrica come contenuto statutario necessario la definizione dei criteri generali «della partecipazione popolare». L’espressione, amplissima, è testualmente ripresa dal successivo art. 8, il quale, dopo aver imposto ai Comuni di valorizzare le libere forme associative «anche su base di quartiere o di frazione» e di promuovere «organismi di partecipazione popolare all’amministrazione locale», mette assieme (comma 3) modalità di partecipazione molto diverse tra loro: dal referendum a non meglio precisate «forme di consultazione della popolazione», e poi ancora all’esigenza di prevedere «procedure per l’ammissione di istanze, petizioni e proposte di cittadini singoli o associati dirette a promuovere interventi per la migliore tutela di interessi collettivi» Il tutto, con un limite oggettivo preciso nelle «materie di esclusiva competenza locale»<sup>37</sup>, e un’ampia estendibilità soggettiva, laddove (comma 5) si prevede che la partecipazione alla vita pubblica delle città sia aperta a tutti i cittadini dell’Unione europea e agli stranieri regolarmente soggiornanti.

Diversamente a livello regionale l’intenzione regolativa si rileva sostanzialmente in un nucleo di leggi approvate nel corso degli ultimi 15 an-

---

(36) In questo senso sono fondamentali le decisioni del Cons. Stato, sez. V, 9 marzo 1973, n. 253, in *Foro it.*, 1974, III, c. 33, e Cons. Stato, Ad. plen., 19 ottobre 1979, n. 24, *ivi*, 1980, III, p. 1.

(37) Sul tema si veda C. CORSI, *Chi disciplina la democrazia partecipativa locale?*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, 2010, p. 175 ss.

ni<sup>38</sup> che però, pur tentando di dare principi comuni alla partecipazione nel suo farsi, ancora e soprattutto, a livello locale si guardano bene dal disciplinare in dettaglio le esperienze in atto, che piuttosto sostengono finanziariamente. E ciò, a testimonianza del valore attribuito a queste espressioni e dell'attenzione istituzionale diffusa per le loro potenzialità.

Sul fronte positivo si deve rilevare come questa indeterminatezza sia opportuna, se e in quanto generatrice di quella differenziazione, personalizzazione e innovazione che, come si è detto, trova il luogo ideale nelle città. Ciò non ci esime, però, dal rilevare le possibili fragilità di questi meccanismi.

#### 4. *Spunti critici e rimedi parziali*

All'inizio del paragrafo 2 si è accennato appena all'estrema incertezza della rappresentatività dei soggetti che accedono a queste pratiche partecipative e alla necessità di assicurare che la ricchezza e la varietà di apporti discendenti dall'*engagement* civico vengano accolte salvaguardando il rispetto di alcuni principi essenziali, come l'uguaglianza o la trasparenza, e anche di quel dovere di solidarietà sociale che<sup>39</sup> «in assenza di più precise disposizioni normative, ogni cittadino può assolvere ... con qualsiasi atto o fatto capace di soddisfare gli altrui "diritti dell'uomo"».

---

(38) Il riferimento è a l.r. Molise 22 ottobre 2004, n. 24, «Norme per la trasparenza dell'attività politica ed amministrativa del Consiglio regionale del Molise»; alla l.r. Umbria 16 febbraio 2010, n. 14, «Disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali (Iniziativa legislativa e referendaria, diritto di petizione e consultazione); alle l.r. Toscana 27 dicembre 2007, n. 69, «Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali», e 2 agosto 2013, n. 46, «Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali»; alla l.r. Emilia-Romagna 22 ottobre 2018, n. 15, «Legge sulla partecipazione all'elaborazione delle politiche pubbliche. Abrogazione della legge regionale 9 febbraio 2010, n. 3» (la precedente disciplina in materia); al decreto del Presidente della Provincia 9 settembre 2016, n. 14-48/Leg., attuativo della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3 («Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino) della Provincia autonoma di Trento» (B.U.13 settembre 2016, n. 37); alla l.r. Puglia 13 luglio 2017, n. 28, «Legge sulla partecipazione». Per un commento organico delle disposizioni statutarie regionali in materia si veda A. VALASTRO, *Gli strumenti e le procedure di partecipazione nella fase di attuazione degli statuti regionali*, in *Le Regioni*, 1, 2009, pp. 79-106.

(39) ANCORA R. CAVALLO PERIN, *Proprietà pubblica e uso comune dei beni tra diritti di libertà e doveri di solidarietà*, cit., p. 843, e *ivi* l'ampia bibliografia riportata.

Nessuna questione sull'interazione con i singoli individui, di volta in volta variamente interessati (o controinteressati) all'azione dei poteri pubblici. Il tutto diventa più critico quando si sia davanti a forme associative anche non provvisorie od occasionali. Infatti, se pur ben intenzionate, queste rischiano di «farsi popolo»<sup>40</sup> esse stesse, tradendo la promessa di una più diretta relazione dei cittadini con le istituzioni, di fatto trasformandosi in nuove e poco presidiate rappresentanze, in intermediari privi delle prescrizioni interne (il «metodo democratico») che la Costituzione agli artt. 39 e 49 detta per partiti e sindacati. In altre parole, com'è stato osservato<sup>41</sup>, il rischio è quello che la partecipazione si traduca in scelte che, assecondando le preferenze dei presenti e degli attivi, si dimentichino degli altri, di coloro che non vogliono, non possono o non sanno essere presenti nelle sedi del confronto<sup>42</sup>.

Né può sottovalutarsi il fatto che l'intervento nella fase discendente del modello democratico, nel momento della formazione della volontà delle istituzioni territoriali, possa divenire una vera e propria interferenza di alcuni rispetto a un programma legittimato da tutti (i votanti) in sede elettorale. E, quindi, che le determinazioni raggiunte e le azioni conseguenti si orientino alla soddisfazione di pochi, circoscritti bisogni immediati, dimenticando un orizzonte di più ampio e lungo respiro, in un sostanziale passaggio dalla sovranità politica generale a quella che è stata definita la «sovranità del consumatore»<sup>43</sup>.

Infine, ma non meno importante, è da considerare la possibilità di una disegualianza pregiudiziale nella considerazione di coloro che si candidano a offrire il loro sapere e il loro saper fare nelle diverse sedi decisionali ove si rischia di contare in ragione del «peso» sociale o economico di cui si dispone, della rappresentanza (vera o proclamata) che si reca al tavolo del confronto, in una dinamica ben diversa da quella che

---

(40) Così G. BERTI, *Interpretazione del diritto pubblico. Lezioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 2001, p. 308 ss., in realtà in merito alle associazioni sindacali.

(41) In questo senso C. SUNSTEIN, *Republic.com*, Princeton-Oxford, Princeton University Press, 2001, p. 113 (trad. it. C. SUNSTEIN, *Republic.com*, Il Mulino, Bologna, 2003).

(42) R. BIN, *I diritti di chi non consuma*, in G. COCCO (a cura di), *Diritti dell'individuo e diritti del consumatore*, Milano, Giuffrè, pp. 95-107.

(43) Ancora C. SUNSTEIN, *Republic.com*, cit.

fonda la costruzione dei meccanismi elettorali sull'uguaglianza formale dei votanti (art. 48 Cost.).

Si evidenziano così alcune delle esigenze di garanzia di cui si è discusso al punto 2. Né sponda si trova nelle leggi statali o regionali ove mancano indicazioni precise, unitarie, che pur i principi generali di trasparenza e non discriminazione solleciterebbero. Abbiamo invece soluzioni sfumate, incerte e diversificate in norme che selezionano i soggetti ammessi alla partecipazione in base a criteri specifici<sup>44</sup>, o in forza della loro forma organizzativa<sup>45</sup> o, ancora, in ragione degli interessi di cui si fanno portatori<sup>46</sup>.

Soccorre in parte il cosiddetto Codice del Terzo settore<sup>47</sup>, ovvero il d.lgs. 117/2017 che presta la propria attenzione a molte forme di aggregazione sociale elencate e distinte in varie tipologie<sup>48</sup> all'art. 4, e poi specifi-

---

(44) Si pensi alla l. 8 luglio 1986, n. 349, istitutiva del Ministero dell'ambiente, la quale, all'art. 13, assegna il compito della identificazione delle «associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale e quelle presenti in almeno cinque Regioni» ad un decreto ministeriale «sulla base delle finalità programmatiche e dell'ordinamento interno democratico previsti dallo statuto, nonché della continuità dell'azione e della sua rilevanza esterna»; o ancora al d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206 il quale, all'art. 137, istituisce presso il Ministero dello sviluppo economico un elenco delle associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentativi a livello nazionale a cui possono iscriversi le associazioni che possono vantare una molteplicità di requisiti (l'avvenuta costituzione, per atto pubblico o per scrittura privata autenticata, da almeno tre anni; l'adozione di uno statuto che sancisca un ordinamento a base democratica e preveda come scopo esclusivo la tutela dei consumatori e degli utenti, senza fine di lucro; la tenuta di un elenco degli iscritti, aggiornato annualmente con l'indicazione delle quote versate direttamente all'associazione per gli scopi statutari; un numero di iscritti non inferiore allo 0,5 per mille della popolazione nazionale e presenza sul territorio di almeno cinque Regioni o Province autonome, con un numero di iscritti non inferiore allo 0,2 per mille degli abitanti di ciascuna di esse e altri ancora).

(45) È il caso del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, il quale all'art. 14 impone alle Unità sanitarie locali ospedaliere di informare e collaborare con «le organizzazioni rappresentative dei cittadini» e con «le organizzazioni di volontariato e di tutela dei diritti».

(46) Così il Codice dei beni culturali e del paesaggio, d.lgs. 42/2004 che, ai sensi dell'art. 144 dedicato a «Pubblicità e partecipazione», prevede l'ammissione nei procedimenti di approvazione dei piani paesaggistici delle «associazioni costituite per la tutela degli interessi diffusi».

(47) Per un commento in generale sui profili qui trattati si vedano L. Bozzi, *Il codice attuativo della riforma del Terzo settore. Profili ricostruttivi e spunti problematici*, in *Osservatorio del diritto civile e commerciale*, 1, 2019, pp. 19-46; R. COSTI, *Le linee portanti dell'ordinamento del terzo settore*, in *Analisi Giuridica dell'Economia, Studi e discussioni sul diritto dell'impresa*, 1, 2018, pp. 11-18; P. SANNA, *Dalla legge di riforma al «Codice del Terzo Settore»: alcuni profili introduttivi*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 6, 2018, p. 2083 ss.

(48) Ai sensi di questa norma sono enti del Terzo settore le organizzazioni di volontariato, le

camente disciplinate nelle disposizioni di cui ai Titoli II, IV e V. Trattando delle relazioni di questi soggetti con le amministrazioni pubbliche (Titolo VII), il testo (art. 55) prescrive a queste ultime il coinvolgimento necessario degli enti del Terzo settore nell'esercizio delle «funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi» nei settori di «interesse generale» elencati all'articolo 5 attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione e accreditamento «poste in essere nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241 nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona».

Un ritorno, si direbbe inevitabile, all'ambito rassicurante del procedimento, pensato e disciplinato specialmente per l'ambito dei servizi di *welfare*, alla persona, in una teoria di norme che, dopo il richiamo a un ampio spettro di principi (sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare), dà indicazioni precise per una altrettanto ben determinata sequenza.

In essa, la co-programmazione si pone come momento iniziale, di partecipazione quasi "istruttoria", in quanto finalizzata «all'individuazione, da parte della pubblica amministrazione precedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili». *Diversamente* la co-progettazione muove verso l'operatività, essendo mirata alla «definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti», alla luce degli strumenti di programmazione appena menzionati.

Ma è sull'accREDITAMENTO, mirato a dar vita a forme di vero e proprio partenariato tra le amministrazioni e gli enti del Terzo settore, che tro-

---

associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, le associazioni, riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di carattere privato diversi dalle società costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi, ed iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore.

viamo la più puntuale espressione delle garanzie che andavamo cercando, visto che la norma (art. 55, comma 4) prevede che a esso si giunga nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento «previa definizione, da parte della pubblica amministrazione procedente, degli obiettivi generali e specifici dell'intervento, della durata e delle caratteristiche essenziali dello stesso nonché dei criteri e delle modalità per l'individuazione degli enti partner».

### *5. La collaborazione sussidiante*

Il quadro che si è andato rappresentando non sarebbe però completo se non si prestasse attenzione specifica anche a un altro possibile esito della relazione diretta tra amministrazioni locali e cittadini. Ci si riferisce qui alle complesse dinamiche di piena sussidiarietà, ove non solo le istituzioni della città si aprono e ascoltano quanto viene dalla comunità dei suoi abitanti ma, mettendo in discussione l'alternativa Stato/mercato, ipotizzano uno spazio ulteriore, terzo, di impegno spontaneo dei cittadini in attività e veri e propri servizi per la collettività.

In questa ipotesi, che pur condivide molte delle osservazioni svolte fin qui, si profila una sfida ancora più alta. Infatti il modello sussidiario<sup>49</sup>, per avere senso e consistenza, immagina una relazione di natura non antagonista tra istituzioni e forze attive nella società, e quindi da una parte un'amministrazione non solo dialogante, ma anche semplificata, aperta e flessibile nell'assunzione in proprio di determinate attività e, dall'altra, individui, singoli o associati, intenzionati a perseguire la massima estensione della loro «cittadinanza» offrendo le proprie risorse (fisiche, intellettuali, professionali, di tempo), liberamente e senza finalità di lucro, per assicurare la soddisfazione di interessi generali.

A questo riguardo, è bene far chiarezza da subito sull'estensione possibile di queste manifestazioni. Infatti, si ritiene, l'esercizio delle attività sussidiarie, di questa collaborazione, deve svolgersi affiancando l'azione propria delle istituzioni locali, e non porsi come sua sostituzione necessaria. La sussidiarietà vera, in altre parole, non ha affatto come obiettivo ultimo l'inevitabile riduzione della sfera pubblica, e solo eventual-

---

(49) Si consenta il riferimento a D. DONATI, *Il paradigma sussidiario. Interpretazioni, estensione, garanzie*, Bologna, Il Mulino, 2013.

mente reca a un ripensamento dell'estensione di questa in ragione di ciò che i cittadini sanno e possono fare meglio. Piuttosto, essa rappresenta l'occasione per un ampliamento, la personalizzazione e la diffusione delle prestazioni a favore della comunità.

Si profila così quanto oramai affermato anche ai più alti gradi dalla giurisprudenza, laddove si rileva che la sussidiarietà orizzontale postula «iniziativa spontanea di cittadini, famiglie, associazioni e comunità nello svolgimento di attività aventi carattere tipico e riferibili esclusivamente a quei soggetti, nelle quali l'ente territoriale non ha alcun titolo per intervenire, ed alle quali può in vario modo concorrere, anche mediante l'erogazione di sovvenzioni, sulla base di una valutazione della necessità che il servizio o l'attività possano continuare a beneficio della collettività di riferimento ... esprimendosi in forme diverse dall'esercizio di una attività economica organizzata». E, quindi, «essa non ha nulla in comune con la prestazione di servizi d'interesse generale suscettibili di essere erogati in forma d'impresa, e resta pertanto estranea all'assunzione diretta o indiretta di tali servizi da parte degli enti pubblici»<sup>50</sup>.

Rileva a tal fine distinguere l'interesse generale, che ricomprende tutto ciò che è rilevante per una certa comunità, e l'interesse pubblico, sottinteso del primo che identifica solo quella parte di interessi generali che siano stati assunti in titolarità dell'amministrazione<sup>51</sup>. Si mette così in evidenza come gli apparati politici abbiano la funzione primaria «di individuare quali tipi di interessi non possano essere soddisfatti privatamente dalle persone e richiedano quindi un intervento pubblico; in secondo luogo di stabilire quali tipi di interessi siano da preferire quando delle scelte sono necessarie»<sup>52</sup>.

---

(50) Sent. Cass. Civile, Sez. 1, sent.15595 del 9 luglio 2014.

(51) Si veda ancora D. DONATI, *Il paradigma sussidiario. Interpretazioni, estensione, garanzie*, cit., p. 219 ss.

(52) Così D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 21, che appunto rubrica gli interessi prescelti e assunti in titolarità dalle amministrazioni pubbliche come «*interessi pubblici*». In senso adesivo a quanto qui abbiamo sostenuto anche G. CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 178 ss., che definisce l'interesse generale come quello che «riguarda l'individuo come membro del pubblico [...] condizione indispensabile perché una misura possa essere considerata di interesse generale è che essa tratti allo stesso modo tutti quelli che ne sono toccati». L'interesse gene-

Gli interventi di cui trattiamo sono dunque di regola complementari e solo eccezionalmente sostitutivi, generati in ragione del dovere di solidarietà sociale non solo quando la soddisfazione del bisogno appaia carente, insufficiente, parziale, incompleta, ma anche quando sia possibile arricchire, rinforzare o semplicemente migliorare il benessere individuale e collettivo con un'azione plurale e concertata di più attori, appartenenti a contesti differenti e sottoposti a regimi di regolazione diversi, ma accomunati dal perseguimento corale del medesimo interesse generale.

Per questa ragione, diversamente da quanto avviene nelle pratiche partecipative che pur possono esserne premessa, nel paradigma sussidiario tra cittadini e amministrazione, pur nella differenza di posizioni, c'è una convergenza di apporti e intenti concreti che, è bene sottolineare, non deve tradursi mai in omologazione o integrazione alla «ragione pubblica»<sup>53</sup>.

Ora anche in questo caso il tema che si propone alla nostra attenzione è quello della regolazione – e quindi delle garanzie – che si pongono a presidio dei fenomeni appena descritti. Per molto tempo, infatti, la poca chiarezza semantica ed esegetica sul principio, e, del pari, la rilevanza della sfida che esso pone, hanno di fatto relegato queste ipotesi a realizzazioni incerte e marginali.

Una prima novità di rilievo su questo fronte è rappresentata dall'adozione, da parte di oltre 200 amministrazioni comunali<sup>54</sup>, di regolamenti «per la cura, la gestione condivisa e la rigenerazione dei beni comuni urbani» che, pur con differenze e adattamenti, intendono tutti legittimare e disciplinare l'attivazione sussidiaria dei cittadini. Con una sequenza pressoché inedita di fonti, che dall'art. 118, comma 4 della Costituzione

---

rale è dunque l'interesse soltanto «istituzionalmente codificato in una norma o in una politica o in una misura che sono in vigore», mentre l'interesse pubblico è l'interesse «che viene reso pubblico dai pubblici poteri».

(53) Si veda a proposito la concezione di J. Rawls, *The Idea of Public Reason Revisited*, in *University of Chicago Law Review*, 64, 1997, pp. 765-807 (trad. it. in appendice a *Il diritto dei popoli*, a cura di S. Maffettone, Torino 2001, pp. 175-239).

(54) Questo è il conto (che in realtà comprende anche la Città metropolitana di Milano e alcune Unioni di Comuni) fatto da Labsus, Laboratorio per la sussidiarietà, che ha elaborato il prototipo adottato per la prima volta a Bologna con delibera del Consiglio comunale n. 172 del 2014.

precipita direttamente sulla riserva regolamentare (*ex art. 117, comma 6 Cost.*) dei Comuni, l'attenzione si incentra (giustamente) non sulla qualificazione degli interessi, ma sull'elemento materiale dei «beni comuni urbani»<sup>55</sup> ovvero «i beni, materiali, immateriali e digitali, che i cittadini e l'amministrazione, anche attraverso procedure partecipative e deliberative, riconoscono essere funzionali al benessere individuale e collettivo, attivandosi di conseguenza nei loro confronti ... per condividere con l'amministrazione la responsabilità della loro cura o rigenerazione, al fine di migliorarne la fruizione collettiva»<sup>56</sup>.

Né questo è tutto. A partire dal regolamento infatti in ogni città si ha, come concretizzazione di questo, la stipula di «patti di collaborazione» (di cui trattano anche altri saggi di questo fascicolo), veri e propri atti di natura negoziale con cui i privati proponenti e le amministrazioni locali individuano assieme i beni meritevoli di interventi di cura, quelli adatti a una gestione condivisa e ancora quelli oggetto di possibile rigenerazione, concordando poi sia le azioni specifiche che i sussidiari dovranno effettuare nell'intento di garantire una loro miglior fruizione, sia le forme di sostegno che le istituzioni dovranno garantire per sostenere l'attività dei cittadini e assicurare il conseguimento degli obiettivi prefissati<sup>57</sup>.

Pur nell'incertezza di una loro qualificazione giuridica puntuale come atti amministrativi non autoritativi o come accordi *ex art. 11, l. 241/90*<sup>58</sup>, e quindi nella indeterminatezza degli eventuali poteri di tutela e autotu-

---

(55) F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, in *Munus*, 2, 2016, p. 287 ss.

(56) Così il regolamento di Bologna citato in nota 54, e molti altri a seguire.

(57) Si veda in proposito G. ARENA, *Cosa sono e come funzionano i patti per la cura dei beni comuni*, in *Il punto di Labsus*, 2016, in merito alla bozza di regolamento predisposta dal Comune di Roma nel 2015, alla voce <https://www.labsus.org/2016/02/cosa-sono-e-come-funzionano-i-patti-per-la-cura-dei-beni-comuni/>. Sul tema si veda anche, in senso più critico, G. CALDERONI, *Patti di collaborazione? Sì, ma preferibilmente (e, talvolta, necessariamente) con una seconda (e più esterna) cornice giuridica. Appunti e spunti, a partire soprattutto dal Regolamento comunale bolognese del 2014 e da qualche caso applicativo*, in P. CHIRULLI, C. IAIONE (a cura di), *La co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, cit., p. 35 ss.

(58) Si veda in proposito P. MICHARA, *I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. L'esperienza di Bologna*, in *Aedon*, 2, 2016.

tela in capo all'amministrazione e della giurisdizione competente in caso di contenzioso, non v'è dubbio che i patti appartengano alla medesima categoria generale dell'altro strumento che, ancor più di recente, l'ordinamento ha messo a punto.

Il riferimento è alle convenzioni, di cui l'art. 56 del Codice del Terzo settore delinea una fattispecie particolare, *ad hoc*. Si prevede infatti la possibilità che le amministrazioni pubbliche sottoscrivano con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale<sup>59</sup> convenzioni finalizzate allo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale «se più favorevoli rispetto al ricorso al mercato», prevedendo a favore dei privati esclusivamente il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate.

La scelta delle organizzazioni di volontariato e delle associazioni di promozione sociale con cui stipulare la convenzione è, inoltre, effettuata mediante procedure comparative riservate a quelle tra di esse che, oltre ai requisiti di moralità professionale, dimostrino «adeguata attitudine, da valutarsi in riferimento alla struttura, all'attività concretamente svolta, alle finalità perseguite, al numero degli aderenti, alle risorse a disposizione e alla capacità tecnica e professionale». Inoltre, le convenzioni devono garantire l'esistenza delle condizioni necessarie a svolgere con continuità le attività oggetto della convenzione, nonché «il rispetto dei diritti e della dignità degli utenti, e, ove previsti dalla normativa nazionale o regionale, degli standard organizzativi e strutturali di legge».

## 6. Conclusioni

È appena il caso di annotare, in conclusione, come in tutti i casi visti l'attenzione del regolatore sia tutta incentrata su condizioni di ammissibilità e forme, sui criteri di ammissione a queste dinamiche e sul modo in cui queste ultime vanno a dispiegarsi, proprio come si era avvertito al paragrafo 2.

Questo approccio, pur lodevole per la sua concretezza e per la capacità di mettere in moto fenomeni comunque positivi e fertili, non può, però, considerarsi l'approdo definitivo, la risposta ultima alle evoluzioni so-

---

(59) Se iscritte da almeno sei mesi nel Registro unico nazionale del Terzo settore di cui al Titolo VI, artt. 45 ss. del d.lgs. stesso.

ciali in corso. Sullo sfondo restano, infatti, ancora da costruire gli standard e le garanzie che spettano agli individui semplicemente in quanto abitanti o utilizzatori degli spazi urbani.

Tra rischi, bisogni e potenzialità, le città si trovano oggi nella condizione di poter compiere questo passo ulteriore, agendo in primo luogo sul profilo delle loro disparità interne tra i tanti possibili “centri” e le periferie di ogni tipo, che si combattono con la diffusione omogenea di prestazioni e di infrastrutture, con la creazione di reti materiali e immateriali<sup>60</sup>, con la costruzione di prerogative individuali e collettive che l'amministrazione si impegna a conservare e a ritenere “inderogabili”.

In una dinamica che sembra opposta a quella immaginata fin quasi alla fine del secolo scorso<sup>61</sup>, sono infatti le città i luoghi dove si compone lo spazio pubblico e si misurano la sua qualità e la sua capacità “democratizzante”, ove non solo si predica, ma si prova con mano la consistenza della cittadinanza nella effettività dei diritti che reca. In questo senso, e non solo virtualmente, l'intera parabola deve concludersi con la piena riaffermazione della centralità del *cittadino* che, come si è intuito felicemente<sup>62</sup>, deve essere considerato come il prodotto ultimo del contratto sociale anche, e forse soprattutto, nella sostanziale dequotazione dello Stato nazionale.

---

(60) Sul punto si vedano le essenziali considerazioni di S. SASSEN, *Territorio, autorità, diritti. Assemblaggi dal Medioevo all'età globale*, Mondadori, 2008, p. 411 ss.

(61) Si ricordano le parole di S. ROMANO, *Decentramento amministrativo*, in *Enciclopedia giuridica italiana*, IV, I, 1894, ora in S. ROMANO, *Scritti minori*, Milano, Giuffrè, 1950, p. 21, ove l'amministrazione comunale è descritta quale «amministrazione indiretta dello Stato compiuta da una persona giuridica per diritto subiettivo e nell'interesse, oltre che dello Stato, anche proprio».

(62) J. HABERMAS, *Morale, diritto e politica*, Milano, Edizioni di Comunità, 2001. Per una critica di queste posizioni cfr. P. MARKELL, *Making affect safe for democracy? On «Constitutional Patriotism»*, in *Political Theory*, 28, 1, 2000, pp. 38-63.