

Sviluppare l'amministrazione condivisa attraverso i principi di sussidiarietà (verticale) e leale collaborazione: riflessioni e proposte

Claudia Tubertini

Il saggio svolge alcune riflessioni sulle pratiche di amministrazione condivisa in una prospettiva di sussidiarietà non solo orizzontale, bensì anche verticale, partendo dal presupposto che la sua diffusione necessiti dell'azione congiunta dei diversi livelli di governo, secondo un approccio che parte dal principio di leale collaborazione ma che deve puntare anche a forme innovative di decisione integrata. È un approccio che nel nostro ordinamento sconta i limiti derivanti dalla stessa incertezza sul rispettivo ruolo assegnato alle amministrazioni territoriali, ma che può dare buoni frutti in funzione di un ulteriore ampliamento e di generalizzazione del modello della collaborazione civica, strumento essenziale di coesione sociale.

1. Introduzione: l'amministrazione condivisa come espressione della centralità delle comunità locali e delle amministrazioni comunali nell'assetto ordinamentale italiano

Le pratiche di collaborazione civica o di amministrazione condivisa – intese come l'insieme delle attività basate sulla partecipazione e sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura, la rigenerazione e lo sviluppo dei cd. beni comuni urbani – rappresentano senz'altro, nell'ampio ed articolato fenomeno della *sharing economy*, uno degli aspetti più interessanti nella prospettiva del diritto pubblico, da sempre attento all'individuazione di modelli organizzativi nuovi e più adeguati al perseguimento di obiettivi di interesse generale. Si tratta, come è noto, di modelli che non sostituiscono, bensì affiancano il tradizionale approccio alla cura degli interessi pubblici fondato sull'intervento diretto dei pubblici poteri. Che questi modelli si pongano in rapporto di specie con la *sharing economy* – intesa qui nella sua più ampia ed omnicomprensiva accezione

di nuovo modello economico che integra la *condivisione* e la *collaborazione* in tutti gli aspetti della vita sociale ed economica – è ormai evidente¹; tanto che si è anche proposto di utilizzare due distinte accezioni, quella di *sharing cities* e quella di *co-cities*.

Con la prima accezione, si fa riferimento al più generale impegno delle amministrazioni locali nel sostenere e facilitare professionisti e organizzazioni con esperienza nel campo della *sharing economy* al fine di promuovere pratiche innovative nel tessuto economico urbano, mentre la seconda individua le città che si pongono più specificamente l'obiettivo di «favorire la transizione verso un ecosistema collaborativo urbano/metropolitano in cui la cura e la rigenerazione delle città, i bisogni delle persone e le prospettive dell'economia locale vengano affrontati, soddisfatti o coltivati facendo leva su strategie centrate sull'intelligenza civica e la collaborazione tra pubblico, privato e comunità/collettività»². In effetti, se si condivide che le due finalità principali dell'amministrazione condivisa siano quella di aiutare l'amministrazione a superare la crisi economica, evitando la privatizzazione di beni pubblici considerati essenziali per la comunità e garantendone l'uso collettivo³, e quella di incrementare la partecipazione positiva, può dirsi che l'elemento ulteriore e distintivo delle pratiche collaborative sia proprio quello dell'attivazione dei cittadini⁴: ad essi si chiede di convertirsi in individui attivi che, integrando le proprie risorse con quelle a disposizione dell'ammi-

(1) Si veda, da ultimo, il report *An overview of public policies of the sharing economies by cities*, luglio 2019, redatto dalla *Sharing Cities Action task force* istituita ad esito del terzo summit delle *Sharing Cities* svoltosi a Barcellona nel novembre del 2018. In tale *summit*, che ha visto la partecipazione di più di cinquanta città di tutto il mondo, è stata siglata una *Declaration of principles and commitments for the sharing economy* (<http://www.sharingcitiesaction.net/declaration/>) tra i cui obiettivi figura anche «[t]o preserve the Right to the City and Urban Commons, strengthen communities, to protect General Interest, public space, and basic human rights».

(2) C. IAIONE, *Le politiche pubbliche al tempo della sharing economy: nell'età della condivisione il paradigma del cambiamento è la collaborazione*, in M. BASSOLI, E. POLIZZI (a cura di), *Le politiche della condivisione. La sharing economy incontra il pubblico*, Milano, 2016, p. 44.

(3) Secondo l'approccio di M. BOMBARDELLI, *La cura dei beni comuni come via di uscita dalla crisi*, in Id. (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi*, Napoli, 2016, p. 33 ss.

(4) Sul tema risultano ancora essenziali cfr. S. CASSESE, *L'arena pubblica: nuovi paradigmi per lo Stato* in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, 2001; G. ARENA, *I cittadini attivi, una risorsa per l'interesse generale*, in A. BIXIO, G. CRIFÒ (a cura di), *Il giurista e il diritto*, Milano, 2010.

nistrazione, abbandonano il tradizionale ruolo passivo di meri fruitori per assumersi la diretta responsabilità nella soluzione di problemi di interesse generale⁵. L'amministrazione condivisa diviene in tal modo uno strumento di democrazia di prossimità⁶ essenziale per l'incremento della coesione sociale tra individui e gruppi, capace di proiettare i suoi benefici effetti ben al di là del momento emergenziale della crisi economica, divenendo pratica da sviluppare e sostenere in funzione della stessa promozione e sviluppo della comunità locale proprio in quelle aree – le città – dove maggiore è la conflittualità tra categorie sociali differenti, e dove sono più evidenti le problematiche di convivenza e le tematiche a sfondo ambientale⁷.

Che questo sia il primario obiettivo del Comune è acquisizione ormai radicata del nostro ordinamento amministrativo, come dimostra la tradizionale definizione dello stesso quale ente a fini generali, «che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo» (art. 3, comma 2, TUEL), prima e a prescindere dalla preferenza accordata dalla Costituzione al Comune quale primo livello di amministrazione (art. 114) e destinatario principale delle funzioni amministrative, secondo il principio di sussidiarietà inteso anzitutto come prossimità (art. 118)⁸. Proprio l'esistenza di questa clausola di competenza generale del Comune⁹ ha sempre costituito la base della sua capacità sia di intercettare nuovi bisogni, sia di sperimentare nuovi modelli e stru-

(5) G. ARENA, *Un regolamento per la cura condivisa dei beni comuni*, in www.labsus.org; ID., *Democrazia partecipativa e amministrazione condivisa*, in A. VALASTRO (a cura di), *Le regole locali della democrazia partecipativa. Tendenze e prospettive dei regolamenti comunali*, Napoli, 2016, p. 239 ss.

(6) COSÌ M. V. FERRONI, *Le forme di collaborazione per la rigenerazione di beni e spazi urbani*, in *Nomos*, 3, 2017, p. 4.

(7) Sulla collaborazione civica come fattore di giustizia sociale cfr. G. ARENA, C. IAIONE, *L'età della condivisione: la collaborazione fra cittadini e amministrazione per i beni comuni*, Roma, 2015.

(8) Secondo la prospettiva di G. MELONI, *L'amministrazione locale come amministrazione generale*, Roma, 2005, 4, secondo il quale la riforma del Titolo V avrebbe segnato l'avvento di un modello di amministrazione innovativo caratterizzato dall'elemento della prossimità ai cittadini a prescindere dal livello dell'interesse, secondo una prospettiva che riunifica in una comune struttura ontologica la tradizionale partizione della sussidiarietà in una dimensione verticale ed in una orizzontale.

(9) Come rileva L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, 2018, p. 194.

menti giuridici, anticipando soluzioni poi recepite dal legislatore. Di qui deriva il binomio ormai indissolubile tra amministrazione condivisa e città, come la riconduzione delle pratiche di amministrazione condivisa all'interno del nuovo "diritto delle città"¹⁰, inteso come l'insieme delle esperienze, delle azioni e degli strumenti che le istituzioni locali sono in grado di generare insieme a cittadini e soggetti del Terzo settore (di qui, appunto, l'uso del termine "città", comprensivo degli uni e degli altri), per produrre innovazione anche attraverso la creazione di valore sociale aggiuntivo¹¹.

L'affermazione di questo nuovo diritto delle città passa anzitutto attraverso la valorizzazione dell'autonomia regolamentare riconosciuta ai Comuni dall'art. 117, comma 6 della Costituzione, considerata in grado di estendersi a tutti i profili concernenti l'organizzazione e lo svolgimento, in senso ampio, sia delle funzioni loro attribuite dalla legge, sia delle complessive attività di cui essi assumano liberamente la titolarità e la responsabilità nei confronti dei propri amministrati. In tal senso, l'esercizio della potestà regolamentare è stato ritenuto lo strumento principale attraverso il quale i Comuni possono farsi interpreti diretti della Costituzione senza la necessità del filtro della legislazione, facendosi portavoce degli interessi della propria comunità¹². È questa, del resto, la lettura che è stata data ai regolamenti comunali per la cura, la gestione condivisa e la rigenerazione dei beni comuni urbani, apparsi per la prima volta nel panorama normativo nel 2014, ad opera del Comune di Bologna¹³, a cui ha fatto seguito l'adozione di analoghe disposizioni da parte di quasi duecento amministrazioni locali¹⁴.

(10) Secondo la definizione utilizzata nell'ormai noto studio pubblicato da J.B. AUBY, *Droit de la ville*, Paris, LexisNexis, 2013.

(11) M. CAMMELLI, *Governo delle città: profili istituzionali*, in G. DEMATTEIS (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Venezia, 2011, pp. 361-362.

(12) Così F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, in *Munus*, 2016, p. 285.

(13) Deliberazione del Consiglio comunale n. 172 del 2014.

(14) Un report accurato della diffusione di tali regolamenti nei comuni d'Italia è rinvenibile sul portale di Labsus, alla voce <https://www.labsus.org/i-regolamenti-per-lamministrazione-condi-visa-dei-beni-comuni/>.

È ormai comune opinione in dottrina che tali regolamenti, oltre a trarre legittimazione dalla riserva regolamentare assegnata dall'articolo 117, comma 6 della Costituzione agli Enti locali, costituiscano diretta attuazione dell'articolo 118, comma 4 della Carta costituzionale, ossia del principio di sussidiarietà orizzontale, giacché i regolamenti in esame rispondono al fine di offrire un'idonea veste giuridica alle manifestazioni sociali funzionali al perseguimento di interessi generali, così da ricavare uno spazio di conciliazione tra la legalità (che orienta l'azione amministrativa) e l'autonomia privata¹⁵, valorizzando per l'appunto ciò che costituisce l'essenza della sussidiarietà orizzontale, ovvero il ruolo attivo, appunto sussidiario, del cittadino nel perseguimento dell'interesse generale¹⁶. Ciò si evidenzia con chiarezza a partire dalla nozione stessa di beni comuni urbani offerta dal regolamento del Comune di Bologna e replicata pressoché alla lettera in tutti gli altri regolamenti locali: essi, infatti, sono definiti come «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 ai sensi dell'art. 118 ultimo comma Costituzione, per condividere con l'amministrazione la responsabilità della loro cura o rigenerazione, al fine di migliorarne la fruizione collettiva»¹⁷.

Lo strumento con il quale le amministrazioni locali intercettano le potenzialità dei cittadini, singoli e associati, per farle dapprima emergere e quindi convergere nella realizzazione di interventi di cura dei beni comuni che migliorino la vita dell'intera collettività, è il patto di collaborazione, che rappresenta il cardine stesso su cui si strutturano i regolamenti sui beni comuni, sancendo in termini giuridici l'alleanza tra i cit-

(15) Così F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani*, cit., 287.

(16) Così D. DONATI, *Il paradigma sussidiario. Interpretazione, estensioni, garanzia*, Bologna, 2013, p. 48.

(17) F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani*, cit., p. 288. Analogamente si veda P. CHIRULLI, *Beni comuni, tra diritti fondamentali, usi collettivi e doveri di solidarietà*, in *Studi in onore di Claudio Rossano*, Napoli, 2013, II, p. 621, e ID., *Sussidiarietà e collaborazione «amministrata» nei beni comuni urbani*, in P. CHIRULLI, C. IAIONE (a cura di), *La Co-Città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, Napoli, 2018, p. 55 ss.

tadini e l'amministrazione declinata nelle forme della collaborazione civica. I patti rappresentano, infatti, un atto negoziale con cui determinati soggetti privati (inquadrati come proponenti) e le amministrazioni interessate individuano congiuntamente i beni meritevoli di un intervento di cura, di gestione condivisa e di rigenerazione, concordando l'attuazione da parte dei primi di specifiche azioni, tese a garantire una miglior fruizione di tali beni, nonché l'impiego da parte delle seconde di apposite forme di sostegno che, in varia misura, possano agevolare le attività dei cittadini e assicurarne il conseguimento degli obiettivi prefissati. L'iniziativa, a seconda dei casi, può spettare ai cittadini stessi oppure scaturire da una sollecitazione dell'amministrazione; al contempo, gli interventi pattuiti possono essere più o meno complessi, con la conseguente adozione di differenti schemi pattizi che siano basati su standard predefiniti ovvero che lascino più margini a una negoziazione creativa. Il procedimento caratterizzante l'amministrazione condivisa si articola pertanto in tre passaggi salienti, dall'art. 118, ultimo comma della Costituzione, al regolamento comunale, e infine ai patti di collaborazione, partendo dal massimo di generalità e di astrattezza fino a pervenire al massimo di specificità e di concretezza. Ogni snodo è indispensabile e ciascuno rinvia necessariamente agli altri, generando così una circolarità di relazioni che a sua volta è uno degli aspetti essenziali della sussidiarietà¹⁸.

Alcune caratteristiche del regolamento di Bologna (in particolare, la flessibilità nell'applicazione degli strumenti disciplinati, l'individuazione di possibili destinatari ulteriori rispetto a singoli cittadini ed ai gruppi informali, nonché la predisposizione di forme tangibili di sostegno all'azione dei soggetti proponenti) sono senz'altro alla base del successo del modello, replicato da un numero sempre crescente di Comuni, che a volte ne hanno riprodotto pedissequamente il contenuto testuale, altre volte hanno apportato modifiche, che, nella maggior parte dei casi, non ne intaccano la portata sostanziale. Le variazioni più ricorrenti

(18) Così 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/>.

attengono all'esatto inquadramento dei patti di collaborazione (se come accordi di diritto pubblico o senza alcuna specificazione¹⁹), alla procedura da seguire per raggiungere l'accordo tra le parti (con una competenza esclusiva in capo agli uffici tecnici di settore oppure con un margine di decisione rimesso agli organi politici), all'ampia gamma degli interventi da realizzarsi (dove alla cura, occasionale o continuata, e alla rigenerazione può associarsi la gestione condivisa), alla tipologia del sostegno che l'amministrazione può garantire (con la previsione o meno di un sostegno diretto in danaro, o forme di assicurazione per i volontari coinvolti, e così via).

Diverse sono altresì le caratteristiche di contesto dei Comuni interessati, giacché l'adozione dei regolamenti per i beni comuni ha finito per riguardare non solo capoluoghi di Città metropolitane o di Provincia, ma anche (ed anzi, è il caso numericamente più rilevante) Comuni di medie e di piccole dimensioni, con densità abitative e conformazione territoriale assai differenziata.

2. I limiti attuali del modello e l'opportunità di un coinvolgimento degli altri livelli di governo, alla luce dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione

Se dalla previsione regolamentare si passa alla concreta verifica circa lo stato di attuazione²⁰ dei patti di collaborazione, si può rilevare come sia già stato stipulato un numero di patti ben superiore alle mille unità, tenendo in considerazione anche la scarsa divulgazione di tali documenti sui siti Internet dei Comuni minori. Il dato, tuttavia, va analizzato tenuto conto della distribuzione per aree geografiche degli stessi, da

(19) Sulla natura giuridica dei patti di collaborazione come accordi di diritto pubblico, contratti atipici ovvero provvedimenti attributivi di vantaggi economici cfr. P. MICHARA, *I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. L'esperienza del comune di Bologna*, in *Aedon*, 2, 2016; G. CALDERONI, *I patti di collaborazione: (doppia) cornice giuridica*, *ivi*, 2, 2016 e, più di recente, E. FIDELBO, *Strumenti giuridici di valorizzazione del rapporto tra patrimonio culturale e territorio: il caso dei patti di collaborazione tra amministrazioni locali e cittadini*, *ivi*, 3, 2018.

(20) I dati sono stati ottenuti incrociando i dati riportati dal rapporto Labsus sui patti attivi nel primo semestre del 2017 (oltre le quattrocento unità) con le stime deducibili, nel mese di maggio 2019, dai portali dei principali Comuni che hanno approvato il regolamento sulla collaborazione civica. Si ringrazia il Dott. Francesco Massarenti per la raccolta dei dati.

cui emerge una netta preponderanza del Centro Italia, che vanta un terzo dell'attività di collaborazione civica complessiva, in particolare nella Regione Toscana (dove d'altra parte la tradizione dell'impegno civico è ben risalente²¹); seguono nell'ordine le aree del Nord Ovest e del Nord Est, che riguardano ciascuna un quinto dei patti stipulati, mentre è più limitata l'attività svolta nel Sud Italia (non superando il sedici per cento sul totale) e assai residuale quella relativa alle Regioni insulari (attorno al dieci per cento).

Se si passa, poi, ai dati relativi ai singoli Comuni, a risaltare è la concentrazione dei patti nei Comuni di Bologna e Trento, che da soli coprono il cinquanta per cento dei campioni rilevati. Con riferimento invece alla diffusione dei patti in rapporto al numero di abitanti, emerge una chiara preponderanza del ricorso a tale strumento nei Comuni con oltre ventimila abitanti (sessantaquattro per cento degli enti interessati). Significativo è, infine, l'ambito di intervento, dove prevalgono nettamente le azioni inerenti all'ambiente e al verde urbano (al trentotto per cento dei patti stipulati) assieme all'arredo urbano (al venticinque per cento); mentre assai minore l'utilizzo dei patti per attività con risvolto culturale (al dieci per cento) e, soprattutto, per gli interventi di inclusione sociale (all'otto per cento), le attività scolastiche (al cinque per cento) e sportive (al tre per cento).

I dati sopra riportati riguardano i regolamenti che si rifanno, almeno negli aspetti salienti, al modello elaborato per il Comune di Bologna; sono dunque esclusi dal novero numerosi altri regolamenti che, in diversa misura, afferiscono comunque a dinamiche di sussidiarietà tra i cittadini e l'amministrazione: basti pensare ad alcune forme innovative di decentramento sperimentate in alcuni Comuni²², oppure al più consolidato strumento del bilancio partecipativo²³, trattandosi in entrambi i ca-

(21) Come già rilevava R. D. PUTNAM, *Tradizione civica delle regioni italiane* (a cura di R. LEONARDI e R.Y. NANETTI), Roma, 1993.

(22) Un esempio in tal senso è rappresentato da Piacenza, attraverso le consulte comunali (definite come incubatori di cittadinanza attiva e articolate per aree tematiche). Si veda al riguardo F. PIZZOLATO, *Dopo le circoscrizioni, i quartieri*, in *Amministrare*, 2014, p. 287.

(23) Oltre alle esperienze dei centri maggiori, come Bologna e Milano, risultano attualmente in tutto una cinquantina di amministrazioni locali – soprattutto nel Centro Italia, e nella quasi totalità Comuni – che hanno aderito a tale pratica.

si di istituti che instaurano meccanismi di collaborazione con le energie civiche del territorio, attraverso processi di co-decisione. Il bilancio partecipativo, in particolare, si caratterizza per la sua particolare attitudine allo sviluppo e al finanziamento di progetti proposti dalla stessa cittadinanza, dove la collaborazione tra amministrazione e cittadini non si sviluppa solo nella fase dell'elaborazione dei progetti²⁴, ma anche nella messa in campo di risorse. Pur nella varietà delle previsioni regolamentari, infatti, e soprattutto nella maggiore o minore intensità dello sforzo economico e organizzativo posto in essere dalle amministrazioni, vi è sempre un procedimento che parte dalla comunicazione circa l'iniziativa messa in atto dall'amministrazione ai cittadini, a cui fa seguito il momento dell'ascolto delle proposte da parte degli stessi; a seguire, la co-progettazione, che prevede il dialogo e la negoziazione tra i cittadini e gli esperti tecnici dell'ente, con il fine di verificare l'effettiva fattibilità delle proposte, la selezione dei progetti da sottoporre al voto, e la realizzazione dei progetti maggiormente votati.

La lettura di questi dati (anche integrati con le esperienze ora citate) mostra come la progressiva diffusione delle pratiche di amministrazione condivisa non sia ancora giunta ad uno stadio tale da superare un dato di fondo: la produzione del quadro giuridico idoneo al suo sviluppo, da parte delle amministrazioni locali, è tuttora un fenomeno frastagliato e disomogeneo, rimesso all'autonoma iniziativa dei singoli Comuni, senza dunque riguardare il territorio nazionale nel suo complesso e senza una dinamica di coordinamento fra le diverse realtà, da cui scaturisce uno spiccato particolarismo nelle soluzioni di volta in volta prospettate (ad esempio, sulle forme di sostegno o sugli schemi procedurali). Del resto, parlare di collaborazione civica nelle città significa far riferimento a una molteplicità di modelli sperimentati e applicati, nel corso degli ultimi anni, tra cui appunto l'ipotesi disciplinata dai regolamenti sui beni comuni rappresenta solo una, anche se probabilmente la più dif-

(24) È il caso, in particolare, dei regolamenti comunali di Bologna e di Milano, dove il procedimento di emersione delle proposte, di deliberazione tra le stesse e di monitoraggio sull'implementazione è declinato su scala circoscrizionale e scaturisce da una partecipazione diffusa della popolazione, al di fuori della cerchia ristretta degli *stakeholders* consolidati.

fusa, delle stesse²⁵. Vi sono quindi, senz'altro, spazi per il superamento degli ostacoli e delle incertezze di ordine giuridico che tuttora ne limitano la piena attuazione, e per un ulteriore sviluppo, sia soggettivo che oggettivo, specie sui versanti, come quello sociale, dove l'esigenza di interventi atti a colmare le disuguaglianze è un'esigenza fortemente avvertita dalla comunità.

Con ciò non si intende affatto alludere alla necessità di superare del tutto la flessibilità e l'informalità delle relazioni implicate da tali pratiche, che ne hanno consentito una spiccata capacità di adattarsi alle trasformazioni del contesto circostante. Proprio su queste caratteristiche, del resto, ha fatto perno la dottrina che ha espresso obiezioni nei confronti di un intervento uniformante in tema di pratiche sussidiarie da parte del legislatore, anzitutto statale²⁶. Né, del resto, si vuole sminuire il valore dell'auto-coordinamento, ovvero della collaborazione tra le città, che, al contrario, costituisce il primo e fondamentale strumento per la diffusione e lo scambio di esperienze, per la ricerca condivisa delle migliori soluzioni, per l'ulteriore diffusione di questi nuovi modelli organizzativi, proprio nell'ottica della leale collaborazione. È in questa direzione, del resto, che si stanno muovendo le città, sia nel confronto internazionale che sul versante interno²⁷.

È indispensabile, tuttavia, chiedersi anche quale potrebbe essere il contributo fornito dalle altre amministrazioni territoriali (Città metropolitane, Province, Regioni) in un'ottica di sussidiarietà, in questo caso *verticale*, trasponendo, in certo qual modo, la logica collaborativa che sta alla base di queste pratiche anche al rapporto tra enti e livelli di governo.

(25) Cfr. F. GIGLIONI, *Le città come ordinamento giuridico*, in *questa Rivista*, 2018, p. 36 ss.

(26) Sui rischi connessi all'eccessivo irrigidimento che inevitabilmente una disciplina legislativa porterebbe con sé, già rilevato per le leggi in materia di sussidiarietà, F. GIGLIONI, *Legislazione regionale in materia di sussidiarietà orizzontale: la legislazione regionale non può essere lesiva dell'autonomia regolamentare degli enti locali*, in www.labsus.org, 6/12/2016.

(27) Come dimostra la firma, prevista per il mese di dicembre 2019, di un Patto tra le città sui temi dell'immaginazione civica e della cura condivisa dei beni comuni, promosso dal Comune di Bologna (e dalla sua Fondazione per l'innovazione urbana), ANCI, Labsus e Asvis (Alleanza italiana per lo sviluppo sostenibile). L'obiettivo dei proponenti è quello di definire (sul modello del Patto di Barcellona) una Carta dei principi per il Patto e un'Agenda di priorità, anche di natura organizzativa, per il suo sviluppo e coordinamento.

Tale prospettiva appare essenziale per evitare che il miraggio dell'auto-sufficienza si trasformi, per i Comuni, in isolamento ed incomunicabilità. Del resto, l'intervento locale si configura entro un assetto di poteri dove il criterio della *multilevel governance* è ormai assodato: non esiste alcun settore integralmente riservato, e occorre quindi un'azione coordinata dei vari livelli di governo retta dai principi di sussidiarietà e leale collaborazione.

Sotto questo profilo, va precisato, peraltro, che la sicura collocazione del modello dell'amministrazione condivisa entro il cd. diritto delle città non implica certo una competenza esclusiva, né tantomeno escludente, del Comune. Ciò appare evidente sol che si consideri come si tratti non di un ambito materiale, ma di un metodo, di un modello di organizzazione applicabile al raggiungimento di obiettivi di interesse generale della più varia natura. Non solo, quindi, è possibile l'estensione del modello anche alla realizzazione di obiettivi facenti capo ad amministrazioni diverse da quelle comunali (come, del resto, l'esperienza sta già dimostrando); ma, soprattutto, non è da escludersi, ed anzi appare degno di essere considerato, un intervento di tali amministrazioni sulla stessa applicazione di tale modello in ambito comunale, in funzione sussidiaria e di leale collaborazione rispetto ai Comuni. Si potrebbe trattare, anzitutto, di un intervento di supporto e di coordinamento, nell'ottica di condivisione di buone pratiche, ma anche di riconoscimento delle esperienze maturate e di adeguato sostegno finanziario; senza escludere, peraltro, anche la possibilità della definizione di alcuni tratti indefettibili del regime giuridico dell'amministrazione condivisa, non in prospettiva dirigitica e uniformante, bensì di certezza e di garanzia di applicabilità in ambiti nei quali, sino ad ora, le incertezze di ordine normativo hanno costituito un ostacolo. Vi sono, infine, ambiti ove il coordinamento con le previsioni della legislazione regionale (il caso principale è la rigenerazione urbana²⁸) appare di fondamentale importanza

(28) Su cui si v. *in primis* F. GIGLIONI, *La rigenerazione dei beni urbani di fonte comunale in particolare confronto con la funzione di gestione del territorio*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e di spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, Il Mulino, p. 227.

per la piena realizzazione degli obiettivi dell'azione comunale. Anche su questo versante, quindi, si proverà a sviluppare qualche riflessione.

3. Amministrazione condivisa e ruolo degli enti di area vasta

Lo sviluppo delle pratiche di amministrazione condivisa ha quasi coinciso con l'entrata in vigore di una radicale trasformazione degli enti territoriali intermedi, che ha inevitabilmente inciso anche sulla relazione sussidiaria tra essi e l'amministrazione comunale. Il riferimento è naturalmente alla legge n. 56 del 2014, che della riforma della cd. area vasta – espressione che, nel linguaggio del legislatore, accomuna Città metropolitane e Province – ha fatto il suo principale obiettivo.

Nel contesto della riforma Delrio spicca anzitutto il ruolo assegnato alla Città metropolitana, le cui finalità istituzionali generali – in particolare, quelle relative alla cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano e alla promozione e gestione integrata dei servizi – la collocano a fianco delle amministrazioni comunali in funzione di sostegno e potenziamento della loro stessa funzione di promozione della propria comunità. La Città metropolitana, del resto, è concepita (almeno in prima battuta) come ente a struttura federativa, con organi composti e formati da amministratori delle città e caratterizzata da rapporti di stretta integrazione con i Comuni e le rispettive forme associative, secondo modalità che devono trovare specifica regolazione statutaria. Da queste caratteristiche sembrerebbe quasi naturale immaginare, innanzitutto, il recepimento da parte della stessa Città metropolitana del metodo dell'amministrazione condivisa per il perseguimento degli obiettivi di sviluppo sopra indicati; così come connotato alla sua stessa struttura appare l'esercizio sia di una funzione di collaborazione, affiancamento e supporto dell'attività dei Comuni, sia di coordinamento orizzontale, in ottica collaborativa e di condivisione di buone pratiche, per l'ulteriore diffusione dell'amministrazione condivisa a livello comunale, specie attraverso la Conferenza metropolitana, sede di rappresentanza di tutti i Comuni dell'area. Una tale funzione, peraltro, è esercitabile anche dalle Province, che con le Città metropolitane non solo condividono la presenza del nuovo organo assembleare (definito a livello provinciale Assemblea dei Sindaci), ma anche la funzione fundamenta-

le della «assistenza tecnico-amministrativa agli Enti locali» (art. 1, comma 85 l. 56/2014).

Esiste, altresì, senz'altro per le Città metropolitane un possibile spazio per l'esercizio di una funzione di coordinamento verticale, attraverso anzitutto il Piano strategico metropolitano (costituente atto di indirizzo, ai sensi dell'art. 1, comma 44, per i Comuni e le Unioni di Comuni esistenti sul territorio). Nell'ottica della leale collaborazione, del resto, appare essenziale che la Città metropolitana individui gli obiettivi strategici dell'area metropolitana in stretto raccordo con le finalità che le amministrazioni comunali perseguono attraverso le pratiche dell'amministrazione condivisa (miglioramento dei servizi, tutela dei beni comuni, sviluppo sostenibile, inclusione sociale, e così via), e che queste, a loro volta, rispettino gli indirizzi della Città metropolitana secondo un processo circolare che assicuri la coerenza tra Piano strategico ed obiettivi di sviluppo delle singole comunità locali, massimizzando le risorse (umane, strumentali, finanziarie) presenti nel territorio. Questa stessa coerenza può inoltre costituire la base per il sostegno finanziario, da parte della Città metropolitana, dei progetti identificati e da realizzarsi secondo il metodo dell'amministrazione condivisa da parte dei Comuni. Guardando alle esperienze sinora maturate, emerge qualche timido segnale nella prospettiva ora indicata, anche se un bilancio è senz'altro prematuro, tenendo conto delle difficoltà che le Città metropolitane hanno attraversato e tuttora stanno attraversando, nell'affermazione della propria identità e, prima ancora, del proprio ruolo di enti di promozione e sviluppo²⁹. In questo stesso contesto, non deve quindi stupire che l'attenzione delle amministrazioni provinciali si sia, in questi anni, più concentrata nella salvaguardia delle proprie risorse e competenze (fortemente ridimensionate ad opera della legge n. 56/2014 e, soprattutto, della l. 190/2014) che nella funzione di supporto e coordinamento delle amministrazioni comunali, benché non sia mancata più di una voce favorevole ad identificare nella Provincia la "casa dei Comu-

(29) Sul punto mi sia permesso rinviare a C. TUBERTINI, *Istituzioni, politiche metropolitane e sviluppo economico*, in Urban@it, *Quarto Rapporto sulle città. Il governo debole delle economie urbane*, Bologna, 2019.

ni”, sviluppandone la vocazione di sede di supporto e raccordo della rete comunale³⁰.

Tra le azioni sinora intraprese, vi è, anzitutto, da segnalare la recentissima adozione da parte della Città metropolitana di Milano di un proprio regolamento per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni, il cui modello ricalca (con alcune piccole varianti) il prototipo generale di regolamento di Bologna. Tale regolamento costituisce attuazione della previsione contenuta nell’art. 1 dello Statuto metropolitano, che impegna espressamente la Città metropolitana a valorizzare il principio di partecipazione dei cittadini e dei residenti, sia singolarmente sia in forma associata, conformando la propria azione al principio di sussidiarietà ai sensi dell’art. 118 della Costituzione³¹. Come in tutte le circostanze in cui la scelta è quella della replicazione del modello bolognese, tuttavia, rimane il dubbio che non sia stata colta appieno un’opportunità di sperimentazione più avanzata e innovativa, di cui proprio Milano, in qualità di prima Città metropolitana con un regolamento sulla gestione condivisa dei beni comuni, avrebbe invece potuto attribuirsi il merito³².

Per quanto concerne la Città metropolitana di Bologna, che, come si è visto, nasce quasi in contemporanea con l’adozione del primo regolamento in materia di beni comuni urbani, si coglie subito dalla lettura dello Statuto la volontà di non porsi quale soggetto alternativo ai Comuni, bensì, di riconoscere alle amministrazioni comunali il ruolo di interlocutori diretti della società civile. Significativa, in tal senso, è la previsione dell’art. 8, comma 1, secondo la quale «[l]a partecipazione si svol-

(30) L. VANDELLI, *Quali prospettive per il sistema delle autonomie, dopo il referendum del 4 dicembre 2016*, in *Le Regioni*, 2017, p. 40.

(31) Si tenga conto che nello Statuto di Milano è prevista anche l’istituzione del Forum metropolitano della società civile, quale sede di confronto ampio e plurale fra la Città metropolitana e la sua comunità locale, a partire dalle rappresentanze del mondo della cultura, del lavoro e dell’imprenditoria, nonché del mondo delle autonomie funzionali, dell’associazionismo e del Terzo settore, soprattutto in relazione alle prospettive di sviluppo della Città metropolitana; ed a tale Forum è assegnato il compito di formulare proposte in merito alle linee di programmazione triennale della Città metropolitana e ai suoi periodici aggiornamenti. Analoghi Forum sono previsti negli Statuti delle Città metropolitane di Napoli e Venezia.

(32) Così G. LUCIDI, *Il primo Regolamento metropolitano per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni*, in *www.labsus.org*, 19 settembre 2019.

ge in via primaria presso i Comuni del territorio metropolitano, quali soggetti di prossimità a diretto contatto con i cittadini». Ciò non toglie che la Città metropolitana possa, anzi debba, in ottica di sussidiarietà verticale, come previsto dal medesimo articolo 8 dello Statuto, sostenere e valorizzare gli strumenti di partecipazione attivati dai Comuni, nonché assicurare il collegamento tra le esperienze di partecipazione comunali e i processi decisionali della Città metropolitana, anche mediante la considerazione delle priorità emerse nei territori nell'ambito della pianificazione strategica.

Il caso di Bologna è quello in cui più evidente e chiaro è il nesso che si intende instaurare con l'amministrazione comunale: sostegno e valorizzazione, da un lato; coerenza della pianificazione strategica con le priorità emerse nei territori, dall'altro. Più vaghi, in riferimento ai rapporti tra Comuni e Città metropolitana, sono gli altri Statuti metropolitani, dove pure le tematiche dell'amministrazione condivisa e della sussidiarietà orizzontale non mancano.

È il caso, ad esempio, dello Statuto della Città metropolitana di Roma, dove il metodo della partecipazione è identificato come modalità di governo della collettività metropolitana, e si prevede l'impegno all'adozione di modelli organizzativi e decisionali che si avvalgano di reti e di connessioni sociali (art. 1, comma 8); degli Statuti di Napoli e Torino, dove si stabilisce che la Città metropolitana ispiri la propria azione al principio di sussidiarietà orizzontale e di collaborazione con le istanze sociali ed economiche presenti nel suo territorio (rispettivamente, art. 6 e art. 4). È anche da rilevare che in tutti gli Statuti sono presenti riferimenti al metodo della partecipazione e della leale collaborazione con riferimento ai rapporti della Città metropolitana con i Comuni del territorio, elemento che può ben costituire la premessa per l'esercizio di quella funzione di sostegno, coordinamento e sviluppo delle attività di amministrazione condivisa poste in essere dalle città a cui si è fatto sopra cenno.

Passando poi alla pianificazione strategica, se si condivide che essa rappresenti un momento essenziale nel quale la Città metropolitana può "mettere a sistema", in raccordo con le amministrazioni comunali, l'insieme delle iniziative, dei progetti, delle attività poste in essere sul territorio anche grazie alla collaborazione della società civile, sostenendole

ed accompagnandole, e realizzare, mediante propri interventi, obiettivi coerenti con quelli del territorio, stimolare il civismo nelle aree ancora inattive, si dovrà allora condividere quanto importante sia l'adozione di questo Piano, non ancora presente, invece, in tutte le realtà (mancano ancora all'appello del primo Piano strategico Bari, Napoli e Reggio Calabria, oltre alle Città metropolitane siciliane, laddove alcune Città metropolitane, come Milano, stanno già procedendo all'aggiornamento). Anche in questo ambito, tuttavia, non mancano segnali incoraggianti: sembra potersi dire che tanto più il metodo collaborativo utilizzato (sia pure nella varietà di forme e strumenti) nella stesura e progettazione dei Piani è stato forte (fino a giungere a forme di vera e propria decisione integrata), tanto più appare garantita la coerenza tra obiettivi strategici metropolitani e obiettivi perseguiti dai cittadini e dalle amministrazioni che hanno dato vita a pratiche di amministrazione condivisa. In buona sostanza, i "beni comuni urbani" individuati come tali dalle città sono spesso gli stessi di cui si occupa il Piano metropolitano; obiettivi come la rigenerazione e la riqualificazione urbana, l'inclusione e lo sviluppo sociale, la tutela dell'ambiente, la messa in rete di beni culturali compaiono in tutti i Piani strategici sinora approvati o in corso di approvazione. Certo, anche in questo caso è prematuro fare qualsiasi bilancio, perché molto dipenderà dalla capacità delle Città metropolitane di sostenere in concreto la realizzazione di tali obiettivi, soprattutto attraverso l'accorto uso delle risorse disponibili, diverse per quantità e provenienza da territorio a territorio. Ma il metodo è stato ormai tracciato, tanto che anche le Province si stanno convincendo dell'importanza del metodo della pianificazione strategica come *driver* per lo sviluppo delle proprie comunità.

L'ambito appena citato della rigenerazione urbana, obiettivo centrale nell'intera architettura dell'amministrazione condivisa, rappresenta un importante banco di prova del ruolo fondamentale che le Città metropolitane possono svolgere. Ne è dimostrazione l'esperienza del cd. "Bando periferie"³³, ovvero il programma straordinario messo in campo

(33) D.P.C.M. 25 maggio 2016, «Approvazione del bando con il quale sono definiti le modalità e la procedura di presentazione dei progetti per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle Città metropolitane, dei Comuni capoluogo di Provincia e della città di

dal Governo per finanziare progetti di riqualificazione urbana e sicurezza delle periferie delle Città metropolitane e dei capoluoghi di Provincia. La prima ripartizione dei finanziamenti ha mostrato un evidente *favor* del Governo nei confronti delle Città metropolitane, considerate, evidentemente, gli enti più idonei a formulare proposte nell'interesse dei Comuni inclusi nel proprio territorio e, cosa ancor più importante, a garantirne la coerenza con gli strumenti di programmazione e pianificazione regionale e comunitaria onde assicurarne l'integrazione con le politiche settoriali³⁴. Ai nuovi enti metropolitani si può quindi effettivamente pensare di assegnare il compito di coordinare le amministrazioni comunali, in un'ottica di sussidiarietà e leale collaborazione, verso la definizione di progetti e proposte che siano frutto di una visione organica del territorio, nonché di controllo dei processi di rigenerazione in corso e di verifica dell'efficacia degli interventi, ed infine, *last but not least*, di "cerniera" tra governo statale e regionale e territori³⁵.

4. Il cruciale ruolo del livello regionale

Si è appena accennato al ruolo che gli enti di area vasta possono svolgere nell'interlocuzione con i livelli di governo superiore e nella rappresentazione delle istanze municipali anzitutto nei confronti della Regione. È quasi scontato dire quanto la relazione tra la Regione ed il proprio sistema locale sia cruciale per il successo di ogni attività che i Comuni pongano in essere in funzione della promozione del benessere e dello sviluppo delle proprie collettività: e ciò nonostante gli angusti limiti entro i quali è costretta a svolgersi la potestà legislativa regionale in materia di ordinamento ed organizzazione amministrativa locale, frutto di una giurisprudenza costituzionale che continua ad interpretare in senso estensivo la competenza statale, formalmente relativa ai soli «organi di governo, legislazione elettorale e funzioni fondamentali» (art. 117, comma 2, lett. p)). La rilevanza dei settori di competenza legislativi

Aosta» (in G.U., Serie Generale, n.127/2016).

(34) Per una ricostruzione di questa vicenda M.L. ZUPPETTA, *Città metropolitane e strategie di sviluppo dei territori*, Rimini, 2019, p. 240 ss.

(35) Si condividono qui le conclusioni di M.L. ZUPPETTA, *Città metropolitane e strategie di sviluppo dei territori*, cit., pp. 243-245.

va regionale, che coprono sostanzialmente tutti gli ambiti d'intervento dei livelli di governo comunale e di area vasta, fanno comunque sì che le Regioni abbiano esercitato, e tuttora possano esercitare, un forte condizionamento nel concreto assetto delle funzioni locali ed anche nella individuazione dei modelli di esercizio delle stesse. Un esempio paradigmatico è offerto dall'importanza che le scelte del legislatore regionale hanno avuto nella concreta declinazione delle competenze delle Province, in conseguenza del compito, loro assegnato dalla legge 56 del 2014 (art. 1, comma 85), di procedere al riordino ed alla conseguente eventuale riallocazione delle cd. funzioni provinciali ulteriori (rispetto a quelle fondamentali). Ma altrettanto cruciale è il ruolo della legislazione regionale nella concreta declinazione e messa in atto delle funzioni metropolitane: dal maggiore o minore riconoscimento e sostegno (non solo formale, ma anche sostanziale) del nuovo livello metropolitano da parte della Regione deriverà, infatti, almeno in parte la capacità effettiva di tali enti di esprimere le proprie potenzialità.

Venendo allo specifico tema della relazione tra Regione e Comuni nel versante dello sviluppo dell'amministrazione condivisa, come per gli enti di area vasta si può ipotizzare una gamma di interventi di diversa intensità. Può anzitutto, senz'altro, ipotizzarsi una funzione di coordinamento orizzontale (sostegno tecnico, diffusione di buone pratiche), di incentivazione finanziaria; ma anche di indirizzo, attraverso la definizione di una scala di priorità; ovvero di vera e propria regolazione. Proprio la regolazione, del resto, ovvero l'esercizio della potestà legislativa regionale, può essere indirizzata in un'ottica di supporto e coordinamento, di facilitazione, ovvero di vera e propria definizione di tratti unificanti, in funzione di stabilizzazione complessiva delle esperienze di collaborazione civica maturate dal basso.

A tutte le possibili forme di intervento sopra indicate sembra fare riferimento la Regione Toscana, che con la modifica introdotta all'art. 4 del proprio Statuto ha inserito (lett. *m-bis*) tra le finalità principali dell'ente «la tutela e la valorizzazione dei beni comuni, intesi quali beni materiali, immateriali e digitali che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali della persona, al benessere individuale e collettivo, alla coesione sociale e alla vita delle generazioni future», anche se lo stesso articolo menziona anzitutto, evidentemente come strumento

principio per l'attuazione di tale finalità, «la promozione di forme diffuse di partecipazione nella gestione condivisa e nella fruizione dei medesimi». Tale previsione statutaria fa seguito all'elaborazione, da parte della stessa Regione, di una Agenda regionale sull'economia collaborativa e i beni comuni (Libro verde #CollaboraToscana)³⁶, contenente linee guida e raccomandazioni rivolte alle amministrazioni locali; attività che si potrebbero inquadrare in un'ottica di coordinamento, se non di *soft regulation* nei confronti dei Comuni³⁷. Non sono mancate, inoltre, importanti azioni di sostegno finanziario a progetti di economia collaborativa da parte della Regione, in attuazione delle linee declinate nell'Agenda³⁸. La Regione Toscana, del resto, è stata pioniera del sostegno a forme innovative di partecipazione civica³⁹.

Prevale, invece, l'ottica del supporto e della diffusione di buone pratiche nell'esperienza della Regione Emilia-Romagna, la quale, attraverso la l.r. n. 15 del 2018, «Legge sulla partecipazione all'elaborazione delle politiche pubbliche», assume come funzione regionale quella di «sostenere l'impegno delle persone nella cura dei beni comuni quali il territorio, l'ambiente, l'istruzione, i servizi pubblici e le infrastrutture». In attuazione di tale previsione, accanto al già consolidato canale dei contributi finanziari ai processi partecipativi locali, la Giunta regionale ha avviato un ciclo di incontri formativi destinati alla diffusione delle prati-

(36) Reperibile al link <http://open.toscana.it/web/collabora-toscana>.

(37) Non ha invece avuto seguito la coeva proposta di legge regionale (la n. 219/2018) concernente «Sussidiarietà sociale e collaborazione civica per l'amministrazione dei beni comuni».

(38) Nell'aprile del 2018 la Regione Toscana ha pubblicato un primo avviso rivolto a cooperative di comunità costituite o da costituire che, in tema di economia collaborativa, proponesse progetti per il rilancio dei territori e iniziative per arrestare lo spopolamento di borghi isolati. Ad esito della selezione, sono stati finanziati i progetti di 24 cooperative sparse su tutto il territorio toscano.

(39) Cfr. la l.r. 46/2013 («Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali»), e, prima ancora, la l.r. 69/2007 («Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali»), su cui A. FLORIDIA, *La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure. Il caso della legge regionale toscana sulla partecipazione*, in *questa Rivista*, 2007, p. 603 ss., e G. PIZZANELLI, *Alcune note di commento alla legge regionale Toscana che promuove la partecipazione all'elaborazione delle politiche regionali e locali (l.r. 27 dicembre 2007, n. 69)*, *ivi*, 2008, p. 129 ss. Per una panoramica complessiva della più recente legislazione in materia di v. anche M. BRUNAZZO, *Istituzionalizzare la partecipazione? Le leggi sulla partecipazione in Italia*, *ivi*, 2017, p. 837 ss.

che di amministrazione condivisa, all'approfondimento degli aspetti gestionali, organizzativi, finanziari e amministrativi connessi alla conservazione, valorizzazione e gestione dei beni comuni, sino ai profili attinenti le tecniche di monitoraggio e la valutazione dei progetti dal punto di vista dell'ente pubblico, della comunità e dei soggetti finanziatori. Vi è infine l'esempio significativo offerto dalla Regione Lazio, dove la recentissima l.r. n. 10 del 2019, «Promozione dell'amministrazione condivisa dei beni comuni», prevede non solo forme di sostegno economico ed organizzativo alle attività di collaborazione civica per la cura dei beni comuni urbani, tramite l'istituzione di un fondo annuale nel bilancio regionale, ma prevede anche una gamma di strumenti di vera e propria regolazione regionale, tra cui spicca la previsione di un regolamento regionale sull'amministrazione condivisa dei beni comuni e la previsione di linee guida per l'adozione da parte degli Enti locali dei rispettivi regolamenti. Si istituisce, inoltre, l'elenco regionale telematico dei regolamenti degli Enti locali sull'amministrazione condivisa, al fine di monitorarne e promuoverne l'adozione, nonché la costituzione di una sezione denominata "Amministrazione condivisa dei beni comuni" all'interno della piattaforma regionale digitale, da raccordare con i sistemi informativi degli Enti locali.

Anche in questo caso, solo il tempo potrà dirci se la scelta dell'adozione di una disciplina legislativa regionale che non si limiti al sostegno ed alla diffusione, ma anche alla stabilizzazione complessiva delle esperienze di collaborazione civica maturate dal basso, in prospettiva di definizione di alcuni tratti comuni indefettibili, possa costituire un percorso positivo verso il superamento degli ostacoli e dei limiti manifestati dal modello della sola regolamentazione locale. Tra gli aspetti che potrebbero meritare una definizione normativa, vi sono ad esempio l'individuazione dei soggetti proponenti, nel cui novero dovranno necessariamente essere ricompresi tanto le associazioni quanto i cittadini singoli e i gruppi informali (a pena di snaturare le basi stesse del principio sussidiario), come pure gli oggetti degli interventi, che non dovranno limitarsi ai soli beni materiali per interessare altresì quelli di natura immateriale o digitale. Quanto al procedimento da seguire per la stipulazione dei patti, l'obiettivo a cui dovrebbe tendere la legislazione dovrebbe essere la massima semplificazione possibile a vantaggio del cittadino;

più in generale, tutte le procedure espletate e gli istituti applicati vanno declinati nell'individuare il migliore compromesso tra la dimensione informale e la forma necessaria per dare una veste giuridica alle attività implicate. Nella fase della valutazione, occorrerebbe garantire uno spazio rilevante in capo alla componente amministrativa, sia essa rappresentata dal dirigente, da un apposito ufficio o da un funzionario preposto. In ultima istanza, non può mancare in alcun modo la predisposizione di idonee forme di supporto all'azione collaborativa, da parte del Comune, trattandosi questo di un presupposto indispensabile per poter qualificare la collaborazione come tale; ferma restando la possibilità di escludere in certi casi il ricorso a contributi in danaro.

Certo, il timore di un'eccessiva formalizzazione di pratiche che nascono, in quanto tali, come informali⁴⁰ è comprensibile: ma è altrettanto vero che, forse, una cornice legislativa non opprimente, ma sufficientemente elastica, potrebbe permettere alle pratiche collaborative di fare davvero il salto di qualità, superando definitivamente l'episodicità ed occasionalità verso un'ottica di sistema.

Sinora ci si è concentrati sull'intervento regionale in materia di pratiche collaborative; ma se si guarda alla Regione come ente di legislazione, è soprattutto nei settori oggetto degli interventi e dei progetti di amministrazione condivisa che l'azione regionale deve coordinarsi con quella locale. Il tema è particolarmente evidente nel settore della rigenerazione urbana, tenendo conto dell'aumento esponenziale di aree dismesse all'interno delle città e delle implicazioni sociali che esse arrecano in termini di degrado.

Molte previsioni sono già presenti al riguardo nei regolamenti introdotti, ancorché scarsamente applicate: si pensi alla possibilità di stipulare patti per la rigenerazione di edifici in disuso di proprietà di terzi, facendo ricorso all'art. 838 del codice civile ove manchi il loro consenso. Si tratta, dunque, di attuare integralmente le previsioni già contenute nei regolamenti, ma anche di far sì che tali previsioni si concilino con la

(40) F. GIGLIONI, *Il diritto pubblico informale alla base della riscoperta delle città come ordinamento giuridico*, in *Riv. giur. edil.*, 2018, p. 3 ss.

normativa urbanistica regionale, che sempre più attenzione accorda alle esigenze di riuso⁴¹.

In questa prospettiva, appare essenziale che la legislazione regionale non finisca per comprimere del tutto gli spazi di intervento legittimati dai regolamenti comunali, trovando un equilibrio tra l'esigenza di pianificazione (propria della legislazione regionale) e l'approccio per progetti, riferiti a singoli beni e spazi, tipico della rigenerazione urbana realizzata a livello locale⁴².

5. Il ruolo indefettibile delle autonomie territoriali nello sviluppo delle città collaborative

Il ragionamento sin qui svolto parte da una prospettiva che, si è consapevoli, è solo parziale. Interrogarsi sugli strumenti che le amministrazioni pubbliche possono porre in essere in favore delle città, ed in particolare delle città collaborative, e più in generale delle *sharing cities*, richiederebbe di allargare lo sguardo sia allo Stato che alle istituzioni sovranazionali ed internazionali, in considerazione della portata globale del fenomeno⁴³. È anche vero, tuttavia, che mentre molto si è discusso e tuttora si discute in merito a quali strategie nazionali e sovranazionali possano essere attivate per la realizzazione di una vera e propria Agenda urbana⁴⁴, meno si è fatto sinora per responsabilizzare in questa di-

(41) Per un'analisi comparata delle più recenti leggi regionali, G. TORELLI, *La rigenerazione urbana nelle recenti leggi urbanistiche e del governo del territorio*, in *questa Rivista*, 2017, p. 651 ss., e, più diffusamente, A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Napoli, 2019.

(42) In questo senso si riprendono le sollecitazioni di F. GIGLIONI, *La rigenerazione dei beni urbani di fonte comunale*, cit., p. 229, ma anche di E. CHITI, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa?*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e di spazi urbani*, cit., 24. Sulle relazioni tra rigenerazione per pianificazione e rigenerazione "dal basso", attraverso il modello dei patti di collaborazione, v. R. DIPACE, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, in *questa Rivista*, 2017, p. 639.

(43) Se nel 2015 il 54% della popolazione mondiale (4 miliardi di persone) viveva nelle città, si prevede che entro il 2030 saranno in totale cinque miliardi le persone che risiederanno in agglomerati urbani.

(44) La centralità della dimensione urbana nella politica di coesione 2014-2020 è testimoniata dallo stanziamento di almeno il 5% delle risorse del FESR alle aree urbane con azioni integrate per lo Sviluppo urbano sostenibile.

rezione proprio i livelli di governo più prossimi al Comune, ovvero, gli enti di area vasta e le Regioni. È invece importante che siano anzitutto le amministrazioni territoriali (includendo, in tale definizione, tutti i livelli di governo infrastatali) a porre in essere modelli di amministrazione integrata, che permettano quell'unitarietà nelle politiche di sostegno ai bisogni delle città che sinora è mancata. La competizione tra istituzioni, in continua lotta per la tutela delle rispettive prerogative, deve cedere il passo alla consapevolezza dell'utilità di un approccio pienamente collaborativo, dove la collaborazione deve esplicarsi non solo nei confronti dei cittadini, ma anche tra attori pubblici.

Come si è visto, sono proprio le pratiche dell'amministrazione condivisa poste in essere a livello municipale ad aver sollecitato, quasi come per osmosi, un approccio attento ed aperto alla partecipazione anche da parte degli altri livelli di amministrazione, anzitutto regionale⁴⁵, ma non solo. Lo dimostra l'attenzione dedicata dal legislatore statale, nel nuovo *corpus* della disciplina dei contratti pubblici, al cd. partenariato sociale, ed in particolare al baratto amministrativo, che per la sua applicabilità a progetti presentati da cittadini, singoli o associati, di cura, rigenerazione e valorizzazione di quelli che nei regolamenti comunali sono definiti "beni comuni urbani", rappresenta un incentivo di carattere generale alla partecipazione della collettività amministrata allo svolgimento di attività di interesse generale, proponendosi espressamente il «recupero del valore sociale della partecipazione dei cittadini» (art. 190, d.lgs. 50/2016)⁴⁶. Al rinvio operato alla regolamentazione locale di aspetti rilevanti dell'istituto, come la definizione più puntuale degli oggetti, delle caratteristiche dei privati proponenti e delle modalità di calcolo dei

(45) Si pensi alle mutazioni dei modelli partecipativi nella legislazione regionale più avanzata di governo del territorio, su cui A. SIMONATI, *La partecipazione dei privati al governo del territorio nella legislazione regionale: tra tradizione e sperimentazione, per una nuova urbanistica "reticolare"*, in *Riv. giur. edil.*, 2016, p. 267 ss., e, per le esperienze ancor più recenti, A. PREVIATO, *Processi di progettazione partecipata applicati alla rigenerazione urbana: cenni sulle tendenze di un fenomeno accolto anche nella recente "Legge sulle tutela e l'uso del territorio" in Emilia-Romagna*, in *Federalismi.it*, 15, 2019.

(46) Sull'applicazione dello strumento, specie nelle pratiche di rigenerazione urbana, G. PIPERATA, *Rigenerare i beni e gli spazi della città: attori, regole e azioni*, in G. PIPERATA, E. FONTANARI (a cura di), *Agenda RE-CYCLE. Proposte per reinventare la città*, Bologna, 2017, p. 29.

benefici fiscali⁴⁷, è affidato il compito di garantire il non semplice raccordo con le pratiche di amministrazione condivisa già eventualmente operanti e praticate dal Comune, anche al fine di evidenziarne opportunamente i diversi ambiti e presupposti di applicazione⁴⁸.

L'auspicio è che tale attenzione all'amministrazione condivisa possa quindi essere ulteriormente sviluppata nel prossimo futuro, in particolare proprio da parte del legislatore statale, che senza sostituirsi né vulnerare le potenzialità delle altre iniziative in corso, potrebbe convogliarle in un quadro di maggiore certezza giuridica⁴⁹. In definitiva, se la principale potenzialità della collaborazione civica sta nel configurarsi come strumento di *governance* per le città, essa può ben rappresentare, meglio di altre soluzioni finora escogitate, un rimedio concreto alla difficoltà (e per certi versi all'impossibilità) dei soggetti pubblici, partitamente considerati, di far fronte ad interessi e bisogni ampiamente percepiti dalla popolazione; una grande scommessa, non scevra da incognite e da possibili ostacoli, per invertire, attraverso il coordinamento tra amministrazioni ed al contempo la ricerca di sinergie pubblico-private⁵⁰, la spirale deteriorante che ha allontanato sempre più i soggetti rappresentati da chi è chiamato a rappresentarli.

(47) Si tratta di uno degli aspetti più controversi dell'istituto, posto che non è chiaro se i benefici fiscali debbano riferirsi specificamente all'attività intrapresa, in quanto la loro *ratio* è incentivare lo svolgimento di attività in via sussidiaria da parte della collettività, o possano utilizzarsi in forma latamente compensativa di crediti dell'ente di natura extratributaria: sul punto, cfr. V. SESSA, *La gestione dei beni pubblici in tempo di crisi: l'apertura del Codice al "partenariato sociale"*, in *GiustAmm.it*, 3, 2018.

(48) Sulla differenza sostanziale tra patti di collaborazione, privi dell'elemento della sinallagmaticità, e baratto amministrativo, che, secondo l'Autore, costituisce pur sempre una forma contrattuale, M. BOMBARDELLI, *La cura dei beni comuni: esperienze e prospettive*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2018, p. 561.

(49) È questo l'auspicio di F. CORTESE, *Qual è lo Stato delle Regioni?*, in *Le Regioni*, 2018, p. 12.

(50) Secondo un modello di coinvolgimento degli interessi pubblici e privati che modifica i paradigmi tradizionali del coordinamento: su questo punto si v. le ampie riflessioni di F. CORTESE, *Il coordinamento amministrativo. Dinamiche e interpretazioni*, Torino, 2012, p. 83 ss.