

# Lo sguardo del giurista e il suo contributo all'amministrazione in trasformazione

*Scritti in onore di Francesco Merloni*

*a cura di*

**Enrico Carloni, Alessandra Pioggia e Benedetto Ponti**



**G. Giappichelli Editore**

## INTRODUZIONE

*Enrico Carloni, Alessandra Pioggia, Benedetto Ponti*

Ripensare oggi, nell'occasione della pubblicazione di questi scritti in onore, all'esperienza di lavoro e crescita nella quale Francesco ci ha fatto da guida, vuol dire ripensare ai tanti motivi per cui, se non ci fosse stato lui ad accompagnarci, non saremmo gli stessi. Perché l'insegnamento ricevuto, come qualche fortunata volta accade, non è solo scientifico e di metodo, ma anche umano. Del resto, chi conosce Francesco sa che non è possibile distinguere l'uomo dallo studioso, la personalità dall'impegno, il rigore morale dall'etica professionale.

Nel progettare l'occasione di studio che ha dato luogo a questo volume, abbiamo riunito in tre grandi filoni le opere di Francesco: organizzazione amministrativa e dirigenza, autonomie e libertà, e, infine, trasparenza e informazione. Certo ci sarebbe anche altro, ma ci è sembrato che questi tre grandi temi accompagnino da sempre il pensiero di Francesco e gli abbiano dato modo di sviluppare chiavi di lettura, che ricorrono con costanza, non di rado intrecciandosi anche fra di loro.

A testimonianza di come Francesco insegni anche con il suo modo di essere ci piace qui ricordare alcuni aspetti legati a questi tre grandi temi.

Il primo riguarda il modo di lavorare insieme che ci ha insegnato e che tutt'ora pratichiamo fra noi e con lui.

Se, come Francesco ci ha spiegato, la funzione è una nozione organizzativa, la funzione di ricerca dà luogo ad una distribuzione dei ruoli che non ammette gerarchie. Le idee non hanno gradi e possono venire da un giovane studioso come da un autorevole professore. Questo Francesco ha sempre praticato con convinzione, costruendo un ambiente di lavoro a servizio della curiosità scientifica e del contributo che questa può dare al miglioramento delle istituzioni, facendo il professore, ma restando convintamente un ricercatore e garantendo a questo (servizio alla Nazione) il suo impegno esclusivo. Il suo lascito è prezioso e raro, in un mondo, come quello Accademico, in cui non sempre questa è la regola. E, innanzi tutto, di questo non possiamo che ringraziarlo di cuore.

Francesco ha in qualche modo riscoperto e sottolineato lo stretto nesso che intercorre tra il principio di trasparenza e accountability. Una ricaduta diretta di questo approccio si riscontra nel metodo di studio sia praticato che insegnato. Ognuno dei suoi allievi ha potuto sperimentare come per lui non avessero cittadinanza le pregiudiziali ideologiche o di scuola, e nel contempo quanto fosse essenziale – al li-

mite, pregiudiziale – poter fondare una tesi su dati che avessero radicamento nella realtà e su elementi di giudizio che reggessero ad uno scrutinio di razionalità. Si può quindi dire che Francesco abbia sempre praticato (ed insegnato) la trasparenza anche come elemento essenziale del metodo di lavoro scientifico: puoi sostenere qualsiasi tesi (anche la più controversa o minoritaria, come pure quella *mainstream*), purché tu sia in grado di fondarla su dati di fatto e argomentarla in modo ragionevole. Un approccio che – giova sottolinearlo – non esclude affatto la dimensione politica e valoriale, ma mira a segnare una distinzione metodologica tra ciò che è preferibile (in termini di opzioni di valore) e ciò che è scientificamente sostenibile. Un approccio che coltiva la possibilità del confronto (razionale), anche (soprattutto?) tra chi è portatore di visioni e opzioni politiche differenziate e anche lontane.

L'autonomia è un altro elemento chiave nella riflessione di Francesco Merloni, oltre ad essere un tratto caratterizzante del complessivo atteggiamento come ricercatore. Autonomia della ricerca e dell'università, delle quali Francesco è stato esempio pratico e coerente, interprete rigoroso prima ancora che studioso critico. Ma autonomia come capacità (e dovere) delle istituzioni politiche di farsi portatrici degli interessi e dei bisogni di una comunità.

Incontrare Francesco Merloni è stata, in conclusione, una fortuna del quale lo ringraziamo, non come nostro maestro, perché lui rifiuterebbe questo termine coerentemente con la sua idea dell'accademia e della ricerca come ambiente tra pari, nel quale è la qualità degli argomenti e la capacità di giustificare le proprie tesi a creare gerarchie che non sono precostituite, ma certo come suoi allievi.

In chiusura, qualche altro ringraziamento. Agli autori e alle autrici dei contributi che sono raccolti in questo volume, prima ancora ai relatori ed alle relatrici presenti nel convegno che è alla base di questo volume, e tra questi un saluto particolare ai cari Luciano e Antonio, dei quali sentiamo tutti la mancanza, come amici e come studiosi. A Matteo Falcone, il cui supporto è stato importante per la realizzazione di questo volume, a Gloria Pettinari, agli amici e amiche, colleghi e colleghe di Perugia. Agli amici e alle amiche del San Martino.

IL RUOLO DEL GIURISTA  
TRA SCIENZA E ISTITUZIONI



# IL DIRITTO DELL'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA<sup>1</sup>

*Gregorio Arena*

## 1. *Il principio costituzionale di sussidiarietà*

La legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3 ha introdotto nella Costituzione italiana il principio di sussidiarietà orizzontale, secondo questa formula: «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà» (art. 118 ult. c.).

La sussidiarietà orizzontale è un principio estremamente ricco di potenzialità sia sul piano teorico sia pratico, ma questa sua ricchezza rischierebbe di andare sprecata se non ci fossero gli strumenti tecnico-giuridici capaci di “tradurre” le potenzialità del principio in effetti pratici sul quotidiano funzionamento delle amministrazioni italiane, in particolare di quelle locali.

Gli strumenti, però, ci sono. Il primo è un modello organizzativo coerente con il principio di sussidiarietà e capace di valorizzarne tutte le potenzialità. Il secondo è un regolamento comunale-tipo che decine di comuni italiani hanno adottato o stanno adottando.

Il modello organizzativo adatto a valorizzare la sussidiarietà è stato teorizzato per la prima volta in un saggio del 1997 intitolato *Introduzione all'amministrazione condivisa*<sup>2</sup>.

In quel saggio, fondato sull'osservazione dei cambiamenti in atto nel nostro sistema amministrativo negli anni Novanta del secolo scorso, ipotizzavo che stesse gradualmente emergendo sotto i nostri occhi un nuovo modello di amministrazione «fondato sulla collaborazione fra amministrazione e cittadini, che potrebbe consentire una soluzione dei problemi di interesse generale migliore dei modelli attualmente operanti, basati sulla separazione più o meno netta fra amministrazione e amministratori».

L'amministrazione condivisa era basata «in primo luogo sull'ipotesi che allo sta-

---

<sup>1</sup>Questo contributo riprende, con diverse integrazioni, il testo di un saggio pubblicato in T. Dalla Massara, M. Beghini (ed.), *La città come bene comune*, Napoli, ESI, 2019.

<sup>2</sup>G. Arena, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, nn. 117-118, 1997.

dio attuale di sviluppo della società italiana esistano i presupposti per impostare il rapporto fra amministrazione e cittadini in modo tale che questi ultimi escano dal ruolo passivo di amministrati per diventare co-amministratori, soggetti attivi che, integrando le risorse di cui sono portatori con quelle di cui è dotata l'amministrazione, si assumono una parte di responsabilità nel risolvere problemi di interesse generale».

Il saggio andava poi al cuore del funzionamento del nuovo modello di amministrazione, affermando che «... si può impostare in modo nuovo il rapporto fra amministrazione e cittadini ... realizzando una sintonia ancora maggiore tra l'amministrazione e alcune caratteristiche positive della società italiana. Fra queste vi è senza dubbio quella di essere una società piena di risorse, vivace, attiva, intraprendente, capace di affrontare ogni genere di ostacoli, ivi compresi quelli creati da una burocrazia che spesso sembra fare di tutto non per sostenere, ma per ostacolare il dispiegarsi di queste capacità».

Rispecchiare questo aspetto della nostra società, essere in sintonia con essa «significa che l'amministrazione deve saper diventare uno dei "luoghi" in cui la varietà, le capacità, in una parola le risorse della società italiana possono manifestarsi, contribuendo alla soluzione dei problemi di interesse generale. Finora, queste risorse sono state ignorate: i soggetti destinatari degli interventi pubblici sono stati normalmente considerati come soggetti passivi dell'azione amministrativa ... non certo persone portatrici di risorse proprie sotto forma di capacità, esperienze, competenze, idee, tempo, ecc.; né si è pensato che grazie a queste risorse costoro possono diventare alleati dell'amministrazione nella soluzione di problemi sia individuali sia collettivi».

## 2. *Il Regolamento per l'amministrazione condivisa*

Nel saggio del 1997 scrivevo che l'amministrazione condivisa è fondata sulla possibilità che i «cittadini, singoli, associati e soggetti economici, possano diventare protagonisti nella soluzione di problemi di interesse generale ed al tempo stesso nella soddisfazione delle proprie esigenze, instaurando con l'amministrazione un rapporto paritario in cui ciascuno mette in comune le proprie risorse e capacità, in vista di un obiettivo comune». Grazie all'art. 118 ult. c., della Costituzione quella che allora era solo un'ipotesi teorica oggi può diventare realtà quotidiana, con effetti rilevantissimi sulla qualità della vita nel nostro Paese.

Purtroppo però non basta, come fa l'art. 118 ult. c., riconoscere che quando i cittadini si attivano non sono più utenti o amministrati, secondo le categorie del Diritto amministrativo tradizionale, bensì soggetti responsabili e solidali che in piena autonomia collaborano con l'amministrazione nel perseguimento dell'interesse generale o, detto in altro modo, nella cura dei beni comuni.

Riconoscere in Costituzione il passaggio dei cittadini da amministrati ad alleati dell'amministrazione infatti non basta, se poi invece le leggi ed i regolamenti continuano a considerarli come amministrati. La Costituzione è la bussola per orientarsi, ma per governare la barca ci vuole il timone, ci vogliono cioè leggi e regolamenti

che applichino i principi costituzionali, altrimenti essi restano lettera morta, come è successo appunto alla sussidiarietà negli ultimi quindici anni.

Per questo, da quando nel 2001 il principio di sussidiarietà è entrato nella nostra Costituzione, esso è rimasto di fatto inattuato perché, pur volendo i cittadini applicarlo per prendersi cura dei beni comuni del proprio territorio, per esempio gestendo beni abbandonati, gli amministratori locali non glielo hanno consentito temendo, in assenza di normative applicative di tale principio, di assumersi responsabilità e di incorrere in sanzioni.

Ma il principio di sussidiarietà per come è formulato nell'art. 118 ult. c. vive soltanto se lo fanno vivere i cittadini. La Costituzione dispone infatti che i soggetti pubblici "favoriscono" le autonome iniziative dei cittadini attivi. Se però questi ultimi non si attivano i soggetti pubblici non hanno nulla da "favorire" e dunque il principio di sussidiarietà, che è un principio essenzialmente relazionale, non si realizza.

Sono i cittadini che, attivandosi autonomamente, fanno vivere la Costituzione e a quel punto le istituzioni intervengono ed entrambi, insieme, combattono contro il nemico comune rappresentato dalla complessità del mondo in cui viviamo, dalla scarsità di risorse, dall'aumento delle richieste, in una parola dall'entropia sociale e quindi anche amministrativa.

Insieme, si è detto. Perché deve essere ben chiaro che se i cittadini si attivano per la cura dei beni comuni i soggetti pubblici non possono "ritrarsi" giustificando la propria inazione con l'intervento dei cittadini attivi. Questi ultimi non sono supplenti dell'amministrazione né suoi strumenti, bensì semmai sono alleati delle istituzioni nella lotta contro l'entropia, nel senso detto sopra.

Ma per realizzare la sussidiarietà ci vogliono degli strumenti adeguati, perché in questi anni si è visto che non è sufficiente dire che ciò che fanno i cittadini attivi è conforme a Costituzione se poi l'ordinamento valuta negativamente le loro azioni, arrivando addirittura a sanzionarle. E dunque ecco l'esigenza di uno strumento normativo semplice, facilmente modificabile e adattabile alla variegata realtà dei nostri enti locali, come può essere appunto un regolamento comunale.

Una delle caratteristiche essenziali del principio di sussidiarietà è infatti che esso può essere attuato direttamente da tutti i livelli istituzionali, anche quelli locali, senza la necessità della previa intermediazione legislativa.

Ecco perché Labsus, il Laboratorio per la sussidiarietà ([www.labsus.org](http://www.labsus.org)) ha appunto "fatto leva" sulla possibilità di attuare direttamente il principio di sussidiarietà senza la necessità della previa intermediazione legislativa, redigendo insieme con l'amministrazione del Comune di Bologna nel biennio 2012-2014 un regolamento approvato dal Consiglio comunale di Bologna il 15 maggio 2014, che "sviluppa" per così dire l'ult. c. dell'art. 118 della Costituzione in 36 articoli.

Dal punto di vista strettamente tecnico la scelta di dare attuazione con un regolamento comunale ad un principio costituzionale potrebbe sembrare azzardata. Ma l'esperienza di questi ultimi due anni dimostra invece che è stata una scelta vincente, per vari motivi.

Innanzitutto, al contrario di quella legislativa la procedura per l'approvazione di un regolamento comunale è semplice e rapida. Inoltre in questo modo ciascun co-

mune può, se vuole, adattare il Regolamento-tipo di Labsus alla propria realtà e infatti questa grande varietà di situazioni in soli due anni ha già portato a miglioramenti del testo originario.

Al momento in cui questo saggio viene licenziato i comuni che hanno approvato il regolamento sono 220 (fra cui Torino, Milano, Bari, Genova e molte altre città)<sup>3</sup>. Ed è interessante notare che, come previsto al momento della sua redazione, molti dei comuni che lo hanno adottato hanno modificato, integrandolo e semplificandolo, il testo base del comune di Bologna.

### 3. *I patti di collaborazione*

Il percorso per arrivare concretamente a prendersi cura dei beni comuni si articola in tre passaggi, dall'art. 118 ult. c. della Costituzione al Regolamento e infine ai patti di collaborazione. Ognuno di questi snodi è indispensabile e l'uno rinvia necessariamente all'altro, in una circolarità di relazioni che a sua volta è una delle caratteristiche principali della sussidiarietà.

Senza il Regolamento infatti il principio di sussidiarietà avrebbe continuato ad essere inapplicato, come era successo dal 2001 al 2014, ma a sua volta il Regolamento è legittimato dall'essere fondato sulla Costituzione.

Senza i patti il Regolamento sarebbe inefficace, ma i patti senza il Regolamento sarebbero per così dire "vulnerabili", perché mancherebbe loro quel quadro di principi e di regole fornito dal Regolamento che li protegge e li rende più efficaci. Il processo politico e istituzionale che in un comune porta all'adozione del Regolamento è fondamentale per creare nell'opinione pubblica e nell'amministrazione la consapevolezza del passaggio che si sta per fare dal modello di amministrazione tradizionale all'amministrazione condivisa, fondata sulla collaborazione e la fiducia reciproca fra cittadini e amministrazione comunale. Gli incontri pubblici con la cittadinanza, le audizioni nelle commissioni consiliari, gli incontri con la giunta, gli assessori ed i dirigenti che in genere precedono l'approvazione in consiglio comunale del Regolamento sono altrettante tappe di un percorso di crescita collettiva che, una volta approvato in consiglio il Regolamento, ne consentirà un'applicazione più efficace e consapevole.

Il cuore del regolamento sono i patti di collaborazione, perché essi sono lo snodo tecnico-giuridico su cui si fonda l'alleanza fra cittadini e amministrazione che dà vita all'amministrazione condivisa. Sono disciplinati dettagliatamente dall'art. 5 del regolamento-tipo e sono "lo strumento con cui Comune e cittadini attivi concordano tutto ciò che è necessario ai fini della realizzazione degli interventi di cura e rigenerazione dei beni comuni"<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> I dati continuamente aggiornati sono in [www.labus.org](http://www.labus.org).

<sup>4</sup> Art. 5 – Patto di collaborazione, in <https://www.labus.org/2017/04/regolamento-beni-comuni-il-nuovo-prototipo-di-labus/>.

«1. Il patto di collaborazione è lo strumento con cui Comune e cittadini attivi concordano tut-

I rapporti che si instaurano fra cittadini e amministrazioni sulla base dei patti sono rapporti fra soggetti autonomi, distinti, ciascuno dei quali mantiene la propria identità, il proprio ruolo e si assume le proprie responsabilità, dando vita non ad una nuova struttura, bensì ad una funzione di interesse generale svolta in modo nuovo, utilizzando il modello dell'amministrazione condivisa anziché quello tradizionale. Cittadini attivi e amministrazione rimangono distinti ed autonomi, ma il risultato del loro interagire rappresenta un diverso modo di perseguire l'interesse generale, cioè un diverso modo di amministrare.

Sotto un altro profilo i patti di collaborazione sono lo strumento giuridico che trasforma le capacità nascoste degli abitanti di una città in interventi di cura dei beni comuni che migliorano la vita loro e di tutti gli altri abitanti. Non (o non soltanto) per supplire con l'intervento dei cittadini a carenze delle amministrazioni bensì per affrontare meglio, insieme, la complessità delle sfide che il mondo attuale pone a tutti, amministrazioni pubbliche e cittadini. Anche se concretamente può accadere che i cittadini si mobilitino e stipolino patti di collaborazione per intervenire in situazioni trascurate dall'amministrazione, il loro obiettivo non è tanto o solo quello di supplire a deficienze delle amministrazioni quanto quello di sprigionare energie nuove per affrontare meglio la complessità delle sfide che il mondo attuale pone a tutti, amministrazioni pubbliche e cittadini.

Il patto è uno strumento per liberare energie, valorizzare capacità, rimettere in moto situazioni bloccate. E i suoi contenuti possono essere i più vari, perché la formula dell'art. 5 è molto ampia: i patti sono «lo strumento con cui Comune e cittadini attivi concordano tutto ciò che è necessario ai fini della realizzazione degli interventi di cura e rigenerazione dei beni comuni».

È una formulazione che lascia com'è giusto molto spazio all'autonomia contrattuale delle parti, le sole in grado di sapere cosa è necessario nelle circostanze date per realizzare nel modo migliore la cura condivisa dei beni comuni. Ed è anche una formulazione rispettosa della capacità di giudizio e del senso di responsabilità sia dei cittadini, che dovranno poi raggiungere gli obiettivi fissati dal patto da loro sottoscritto, sia dell'amministrazione, che comunque al momento delle elezioni deve rispondere agli elettori dei risultati ottenuti durante il mandato, compresi quelli raggiunti applicando il modello dell'amministrazione condivisa.

Trattandosi tuttavia di una normativa del tutto nuova, che disciplina fattispecie per le quali non esistono precedenti che possano aiutare l'amministrazione nella sua applicazione, il c. 3 dell'art. 5 prevede un elenco (non tassativo) di ciò che il Regolamento ritiene sia opportuno i patti contengano, così da “accompagnare” la redazione dei patti<sup>5</sup>.

---

to ciò che è necessario ai fini della realizzazione degli interventi di cura e rigenerazione dei beni comuni».

<sup>5</sup> Art. 5 – Patto di collaborazione, in <https://www.labsus.org/2017/04/regolamento-beni-comuni-il-nuovo-prototipo-di-labsus/>.

#### 4. *I patti come fonti del diritto*

L'art. 118 ult. c., della Costituzione prevede che i poteri pubblici «favoriscano le autonome iniziative dei cittadini per lo svolgimento di attività di interesse generale», ma non dice come individuare tali attività, né come “favorire” i cittadini attivi. I patti di collaborazione rispondono ad entrambe le questioni.

In primo luogo, essi costituiscono il momento di individuazione dell'interesse generale nel caso concreto, il “luogo” virtuale in cui cittadini e amministrazione insieme definiscono cosa è nell'interesse generale della comunità e come perseguirlo, con quali strumenti, mezzi, procedure, ecc.

Normalmente, infatti, quando l'amministrazione pubblica agisce all'interno del modello tradizionale fondato sul paradigma bipolare, è l'amministrazione stessa che, interpretando la normativa, individua nell'ambito del procedimento amministrativo l'interesse pubblico nel caso concreto. Quando invece agisce all'interno del modello

«1. Il patto di collaborazione è lo strumento con cui Comune e cittadini attivi concordano tutto ciò che è necessario ai fini della realizzazione degli interventi di cura e rigenerazione dei beni comuni.

2. Il contenuto del patto varia in relazione al grado di complessità degli interventi concordati e della durata della collaborazione. Il patto, avuto riguardo alle specifiche necessità di regolazione che la collaborazione presenta, definisce in particolare:

- a) gli obiettivi che la collaborazione persegue e le azioni di cura condivisa;
- b) la durata della collaborazione, le cause di sospensione o di conclusione anticipata della stessa;
- c) le modalità di azione, il ruolo ed i reciproci impegni dei soggetti coinvolti, i requisiti ed i limiti di intervento;
- d) le modalità di fruizione collettiva dei beni comuni urbani oggetto del patto;
- e) le conseguenze di eventuali danni occorsi a persone o cose in occasione o a causa degli interventi di cura e rigenerazione, la necessità e le caratteristiche delle coperture assicurative e l'assunzione di responsabilità secondo quanto previsto dagli artt. 31 e 32 del presente regolamento, nonché le misure utili ad eliminare o ridurre le interferenze con altre attività;
- f) le garanzie a copertura di eventuali danni arrecati al Comune in conseguenza della mancata, parziale o difforme realizzazione degli interventi concordati;
- g) le forme di sostegno messe a disposizione dal Comune, modulate in relazione al valore aggiunto che la collaborazione è potenzialmente in grado di generare;
- h) le misure di pubblicità del patto, le modalità di documentazione delle azioni realizzate, di monitoraggio periodico dell'andamento, di rendicontazione delle risorse utilizzate e di misurazione dei risultati prodotti dalla collaborazione fra cittadini e amministrazione;
- i) l'affiancamento del personale comunale nei confronti dei cittadini, la vigilanza sull'andamento della collaborazione, la gestione delle controversie che possano insorgere durante la collaborazione stessa e l'irrogazione delle sanzioni per inosservanza del presente regolamento o delle clausole del patto;
- l) le cause di esclusione di singoli cittadini per inosservanza del presente regolamento o delle clausole del patto, gli assetti conseguenti alla conclusione della collaborazione, quali la titolarità delle opere realizzate, i diritti riservati agli autori delle opere dell'ingegno, la riconsegna dei beni, e ogni altro effetto rilevante;
- m) le modalità per l'adeguamento e le modifiche degli interventi concordati».

dell'amministrazione condivisa, fondato sul nuovo paradigma sussidiario, l'individuazione dell'interesse generale nel caso concreto è condivisa con i cittadini che sottoscrivono il patto di collaborazione.

Tale individuazione avviene all'interno del patto seguendo le regole del procedimento amministrativo, disciplinato dalla legge n. 241 del 1990 e successive modificazioni. Vi è dunque la fase dell'iniziativa, consistente nella proposta di stipulare un patto di collaborazione presentata dai cittadini all'amministrazione, a cui seguono la fase istruttoria e quella decisoria, che nei patti coincidono con le attività di co-progettazione svolte congiuntamente dai cittadini firmatari del patto e dall'amministrazione, durante le quali appunto viene individuato l'interesse generale nel caso concreto, che si concludono poi con la fase dell'implementazione del patto.

In secondo luogo, essendo i patti «lo strumento con cui Comune e cittadini attivi concordano tutto ciò che è necessario ai fini della realizzazione degli interventi di cura, gestione condivisa e rigenerazione dei beni comuni» (art. 5 del Regolamento), essi consentono di “tradurre”, per così dire, il generico verbo “favoriscono” usato dalla Costituzione nelle precise indicazioni contenute nei patti riguardanti soggetti, obiettivi, strumenti, procedure, controlli, ecc.

Quello dei patti è un piano diverso, più operativo, rispetto alle modalità ed agli strumenti con cui le amministrazioni possono “favorire” i cittadini attivi sul piano per così dire “strutturale”, cioè sul piano dell'organizzazione, delle procedure, della formazione del personale, dei vantaggi economici e in generale creando le condizioni affinché i cittadini possano prendersi cura dei beni comuni nel modo migliore e con i migliori risultati. Ma ovviamente i due piani, quello strutturale e quello operativo, sono intrecciati e l'uno rimanda all'altro.

Sia nell'individuazione condivisa dell'interesse generale nel caso concreto, sia nella definizione anch'essa condivisa delle regole che disciplinano il rapporto di collaborazione fra cittadini e amministrazione per la cura dei beni comuni, i patti producono diritto, dunque sono fonti del diritto pubblico.

Quando i cittadini attivi sottoscrivono un patto di collaborazione essi non stanno esercitando un potere, né stanno ottemperando ad un dovere, bensì stanno esercitando una nuova forma di libertà, responsabile e solidale, riconosciuta loro dall'art. 118 ult. c. Stanno applicando il principio di sussidiarietà e stanno facendo vivere la Costituzione, insieme con l'amministrazione.

Nel sistema del Diritto privato è normale che la produzione del diritto derivi direttamente dall'esercizio dell'autonomia dei privati. L'introduzione nel nostro ordinamento del principio di sussidiarietà e la sua “traduzione” mediante i patti di collaborazione in concrete iniziative per la realizzazione dell'interesse generale consente a questa nuova forma di libertà, riconosciuta ai cittadini dalla Costituzione, di produrre anch'essa diritto nell'ambito del sistema del Diritto pubblico.

Non soltanto, dunque, il legislatore, i giuristi o gli operatori del diritto (giudici, amministratori, funzionari pubblici), ma anche i cittadini mediante i patti possono produrre, insieme con l'amministrazione, diritto. Nel modello dell'amministrazione condivisa cittadini e amministrazione, sulla base del principio di sussidiarietà e del

*Regolamento per l'amministrazione condivisa*, co-producono le regole che disciplinano la loro collaborazione per la cura dei beni comuni. Ma, a differenza delle migliaia di norme che nel nostro Paese soffocano la vita di cittadini e imprese, queste sono regole che liberano energie, non le soffocano.

Il carattere per così dire “liberante” delle regole prodotte dai patti di collaborazione deriva in primo luogo dalla fonte primaria da cui i patti traggono la loro legittimazione, cioè dalla Costituzione, il cui art. 118 ult. c. riconosce e legittima i cittadini come alleati delle istituzioni nel perseguimento dell'interesse generale. Ma se i cittadini sono alleati, le loro energie e risorse devono essere valorizzate, non soffocate. E infatti non a caso la Costituzione dispone che i poteri pubblici devono «*favorire* le autonome iniziative dei cittadini» nel perseguimento dell'interesse generale e dunque, concretamente, nella cura dei beni comuni.

La capacità delle regole prodotte dai patti di liberare le infinite energie nascoste nelle nostre comunità deriva in secondo luogo dal Regolamento, che è stato scritto avendo come riferimento costituzionale il principio di sussidiarietà, come riferimento teorico la teoria dell'amministrazione condivisa e come riferimento ideale la fiducia nei cittadini. Tant'è vero che il primo dei principi ispiratori del Regolamento recita che: «ferme restando le prerogative pubbliche in materia di vigilanza, programmazione e verifica, l'amministrazione e i cittadini attivi improntano i loro rapporti alla *fiducia reciproca* e orientano le proprie attività al perseguimento esclusivo di finalità di interesse generale» (art. 3, c. 1, lett. *a*).

Infine, le regole prodotte dai patti di collaborazione non soffocano, anzi facilitano le azioni dei cittadini attivi, perché essendo co-prodotte dall'amministrazione e dai cittadini, le energie che essi liberano sono quelle dei cittadini stessi che stipulano i patti e che hanno tutto l'interesse a non farsi ingabbiare da inutili “lacci e laccioli” burocratici.

## 5. I patti come fattore di innovazione

Finora, descrivendo il modello dell'amministrazione condivisa abbiamo parlato genericamente di cittadini e di amministrazioni, spiegando che grazie al principio di sussidiarietà essi possono stabilire rapporti fondati sulla fiducia reciproca, nonché su quel principio di “autonomia relazionale” grazie al quale tutti i soggetti che partecipano ai patti di collaborazione sono da considerare come portatori di risorse, ognuno secondo le proprie capacità e possibilità.

Ma i soggetti che stipulano i patti solo per comodità di esposizione possono essere descritti usando termini generici ed onnicomprensivi come “cittadini” e “amministrazioni”. Ognuno di questi termini rinvia invece a realtà molto articolate e differenziate da ogni punto di vista, dalle esperienze di vita alle competenze, dagli obiettivi ai modelli organizzativi, dai mezzi disponibili alle dimensioni, e così via.

Grazie ai patti entrano dunque in relazione realtà estremamente ricche e varie quanto a capacità, esperienze, punti di vista, ecc. E ciascuna di queste realtà, sia sul versante delle amministrazioni sia su quello dei cittadini, può interagire nella co-pro-

gettazione e poi nell'attuazione dei patti con gli elementi che compongono l'altra realtà in modi del tutto imprevedibili, con risultati finali impossibili da determinare a priori.

Spesso l'innovazione non consiste tanto nella scoperta di qualcosa che nessuno aveva mai visto prima, quanto nella «combinazione inedita di fattori noti». Per esempio, quando è nato il *windsurf* la vela esisteva già, così come la tavola per fare *surf* sulle onde, ma solo dalla combinazione inedita di questi due “fattori noti” è nato qualcosa che prima non c'era, dando vita fra le altre cose ad una nuova disciplina sportiva. Anche la valigia e le ruote erano “fattori noti” da tempo, ma solo dalla loro combinazione è scaturita l'innovazione che ha dato vita al trolley, facilitando la vita di tanti viaggiatori.

Altri esempi ancora si potrebbero fare, in tutti i settori. Ma il punto fondamentale è che i patti rappresentano uno stimolo straordinario all'innovazione in campo sociale, politico e amministrativo perché consentono l'interazione in modi imprevedibili e quindi con risultati innovativi dei “fattori noti” rappresentati dalle risorse di cui dispongono le amministrazioni e di quelle di cui sono portatori i cittadini attivi. Oltretutto questi ultimi non sono, come le amministrazioni, vincolati dalle leggi nel fine e nei mezzi e quindi possono mobilitarsi per perseguire l'interesse generale in modi e con strumenti ogni volta potenzialmente diversi.

Quello che accade quando si co-progettano i patti non è dunque una semplice somma aritmetica, semmai è più simile all'azione del pittore che sulla tavolozza mescola i colori fra di loro, con risultati ogni volta diversi. E dunque anche le tonalità, per così dire, della collaborazione fra cittadini e amministrazioni saranno ogni volta diverse a seconda delle situazioni locali, delle risorse disponibili, delle modalità di interazione, e così via. Basta leggere le centinaia di patti di collaborazione presenti nel sito di Labsus ([www.labsus.org](http://www.labsus.org)) per rendersi conto della ricchezza che scaturisce dallo straordinario pluralismo culturale, sociale e territoriale che costituisce una delle principali caratteristiche del nostro Paese.

## 6. Come individuare i beni comuni

Quali sono i beni comuni? Sono quei beni che «se arricchiti arricchiscono tutti, se impoveriti impoveriscono tutti». Per esempio la scuola, intesa come bene comune materiale (l'edificio) e immateriale (l'offerta formativa), è certamente un bene che se arricchito arricchisce tutti, se impoverito impoverisce tutti. Per la stessa ragione anche la legalità e la memoria collettiva sono beni comuni immateriali.

Ma questa definizione ha il limite di considerare i beni comuni in maniera astratta, come se essi fossero delle entità a se stanti che producono, non si sa bene come, effetti positivi o negativi sulla vita delle persone.

La diffusione in tutta Italia del Regolamento promosso da Labsus sulla collaborazione fra cittadini e amministrazioni per la cura dei beni comuni ha introdotto un elemento nuovo che a sua volta influisce sulla definizione dei beni comuni. Esso ha infatti consentito di inquadrare giuridicamente le attività di cura dei beni comuni finora compiute spontaneamente dai cittadini attivi, regolando con precisione ruoli e

responsabilità rispettive dei cittadini e delle amministrazioni e dando durata nel tempo alle attività di cura, sviluppo e rigenerazione dei beni comuni.

Il Regolamento, in altri termini, ha creato un legame duraturo e strutturato fra la comunità composta dai cittadini attivi ed i beni comuni materiali e immateriali oggetto del loro intervento. Così facendo, ha reso evidente qualcosa che fino ad ora era rimasto in qualche modo sullo sfondo, cioè il legame fondamentale che si crea fra una determinata comunità insediata in un territorio ed un determinato bene comune.

Tale legame è fondamentale da due punti di vista. In primo luogo per la cura del bene stesso, perché i beni comuni sono al tempo stesso locali e globali e dunque soltanto la comunità nel cui territorio quel bene si trova può concretamente prendersene cura. Innanzitutto per vivere meglio essa stessa, ma anche per consentire a tutti gli altri esseri umani presenti e futuri di godere eventualmente di quel bene.

In secondo luogo, il legame fra una determinata comunità e un determinato bene è essenziale perché è la comunità che, dando vita ad un'attività di cura condivisa di quel bene, identifica quel bene (pubblico o privato) come un bene comune, cioè un bene che produce sulla vita delle persone gli effetti individuati nella definizione riportata sopra. Detto in altro modo, intorno ad ogni bene comune c'è una comunità.

Abbiamo detto che la comunità identifica, anche implicitamente, un certo bene pubblico o privato come bene comune nel momento in cui comincia a prendersene cura. Ma, sebbene questa affermazione sia valida per entrambi i tipi di beni, per quanto riguarda i beni privati la questione è particolarmente complessa perché va a toccare la proprietà privata dei beni.

Il problema, tuttavia, potrebbe in parte essere risolto nel caso in cui il proprietario privato decidesse autonomamente di mettere il proprio bene a disposizione della comunità che è disposta ad assumersene la responsabilità per prendersene cura nell'interesse generale. La proprietà del bene rimarrebbe ovviamente privata, ma la sua cura sarebbe responsabilità della comunità e il suo uso sarebbe collettivo.

In tal modo l'integrità fisica del bene (parco, edificio ...) che il proprietario privato non è più in grado di garantire per motivi economici sarebbe garantita dalla comunità che se ne assume la responsabilità in cambio però di un uso collettivo di tutto o parte del bene.

Per quanto riguarda invece i beni pubblici, che per definizione dovrebbero avere uno scopo di pubblico interesse, se ci si pone dal punto di vista dei cittadini attivi che intendono prendersene cura si possono distinguere in due categorie, quelli abbandonati o sottoutilizzati e quelli per così dire in piena «attività di servizio nell'interesse pubblico».

## *7. Da beni pubblici a beni comuni*

Quelli cui si pensa di solito quando si parla di cura condivisa dei beni comuni sono i beni pubblici abbandonati, di cui l'Italia (ma non solo) è piena. Non esistono dati veramente attendibili sui beni pubblici abbandonati o sottoutilizzati, ma le stime parlano di milioni di immobili pubblici abbandonati o sottoutilizzati.

Spesso si tratta di edifici anche pregevoli dal punto di vista architettonico, con grandi spazi vuoti, costosissimi da restaurare e di cui nessuno sa realmente cosa fare. E intanto non solo producono degrado, ma spesso sono occupati illegalmente da gruppi che ne fanno usi che a volte sono di carattere sociale (palestre, scuole per migranti, ambulatori e simili), a volte sono invece usi di carattere del tutto privato, come per esempio la sede dell'associazione occupante.

Ma come fa una comunità ad identificare uno di questi beni pubblici abbandonati come bene comune? Qual è il percorso seguito, quale potere viene esercitato?

Immaginiamo una scuola elementare in un paese di montagna alcuni anni fa. Era piena di bambini, di allegria e di vita, un bene pubblico pienamente al servizio della sua comunità. Con il passare del tempo però in quella comunità nascono sempre meno bambini, tenere aperta quella piccola scuola di montagna costa troppo, viene chiusa e lentamente degrada.

Passa qualche anno e la comunità che vive in quel paese decide che è un peccato che la loro ex scuola elementare sia ridotta in quelle condizioni. Si crea un'associazione, si trova qualche finanziamento e tutta la comunità si attiva per rimettere in ordine l'edificio della ex scuola elementare per farci qualcosa di utile per tutti, con attività che rendono la gestione economicamente sostenibile.

Quella scuola era un bene pubblico abbandonato. Diventa un bene comune nel momento in cui la comunità lo "riconosce", per così dire, come bene comune, dandogli una nuova identità come bene di tutti, non più come bene pubblico, cioè del comune o dello Stato. E questa nuova identità non è un fatto meramente nominalistico, non è una classificazione in un registro, bensì deriva da un'azione, da un intervento molto concreto e reale che, oltretutto, deve durare nel tempo, affinché il bene rimanga un bene comune.

Il legame fra una determinata comunità e un determinato bene è essenziale perché è la comunità che, dando vita ad un'attività di cura condivisa di quel bene, identifica quel bene pubblico come un bene comune. In questo senso, dunque, si può dire che è l'attività di cura da parte della comunità che trasforma il bene pubblico in bene comune.

Il legame che si crea ogni volta che i cittadini sottoscrivono un patto di collaborazione e poi si attivano per la cura di un determinato bene pubblico presente sul loro territorio è un legame non soltanto materiale, come nel caso di attività spontanee di cura, ma anche giuridico, fra quei cittadini e quel bene pubblico.

Il legame materiale si fonda sul fatto che essi utilizzano per curare quel bene risorse proprie, private, spesso difficili da quantificare ma comunque preziose come il tempo, le competenze, gli strumenti di lavoro, le relazioni e altre risorse ancora. Mentre il legame giuridico fra loro e il bene nasce in quanto essi si assumono una responsabilità per la cura di quel bene sia nei confronti dell'amministrazione, sia degli altri cittadini.

Il bene di cui essi si prendono cura continua ad essere pubblico, quindi continua ad essere di responsabilità dell'amministrazione che ne è la proprietaria, ma dal momento in cui i cittadini sottoscrivono il patto di collaborazione anch'essi diventano responsabili di quel bene, pur non essendone i proprietari.

La “piattaforma”, per così dire, su cui poggia il rapporto di collaborazione fra cittadini e amministrazione è la condivisione della responsabilità per il bene pubblico oggetto del patto fra il proprietario (la pubblica amministrazione) ed i custodi (i cittadini). Finché dura tale rapporto e quindi finché i cittadini sottoscrittori del patto continuano a prendersi cura del bene pubblico in questione, tale bene è a tutti gli effetti un bene pubblico che però è anche sostanzialmente un bene comune. Nel momento in cui si interrompe il rapporto di collaborazione e i cittadini attivi non si prendono più cura del bene quest’ultimo cessa di essere un bene comune ma continua ovviamente ad essere un bene pubblico.

Nasce così una terza categoria di beni. Ci sono beni pubblici di cui è responsabile unicamente l’amministrazione, beni privati di cui sono responsabili unicamente i privati proprietari e infine beni pubblici di cui sono responsabili insieme amministrazione e cittadini sulla base di un patto di collaborazione per la cura del bene. Questi ultimi beni sono beni comuni perché comune (pubblica e privata) è la responsabilità della loro cura.

Naturalmente per l’amministrazione la responsabilità nei confronti dei beni pubblici è un obbligo di legge cui non può sottrarsi, mentre per i cittadini l’assunzione di responsabilità nei confronti di un bene pubblico deriva da una scelta autonoma, come dispone la Costituzione all’art. 118 ult. c., espressione di una nuova forma di libertà, responsabile e solidale.

Il meccanismo di assunzione di responsabilità che nasce dalla stipula di un patto di collaborazione funziona con qualsiasi bene pubblico, materiale e immateriale, con l’eccezione naturalmente di quei beni pubblici che sono strumentali all’esercizio del potere pubblico: caserme, tribunali e simili è escluso che possano essere oggetto di patti di collaborazione. Salvo questa eccezione, però, l’elenco dei beni che potenzialmente possono diventare beni comuni è praticamente infinito in quanto comprende tutti i beni, pubblici e, qualora i proprietari siano d’accordo nel metterli a disposizione della comunità mediante un patto di collaborazione, anche i beni privati.

## 8. *Difendere la democrazia e il benessere*

Creare comunità grazie alla cura condivisa dei beni comuni è il miglior modo per essere cittadini ed è indispensabile sia per difendere la democrazia, sia il nostro benessere materiale.

La crisi provocata dal Covid-19, infatti, impoverendo vaste aree della popolazione e creando incertezza per il futuro, alimenta il disprezzo per le istituzioni e le regole della democrazia rappresentativa, considerata non più in grado di dare risposte ai bisogni ed alle paure della società. Tanto più, dunque, oggi è cruciale rivitalizzare il senso di appartenenza alla comunità attraverso esperienze concrete di partecipazione alla vita pubblica, come la cura condivisa dei beni comuni.

Al tempo stesso ciò consente di contrastare l’impoverimento dovuto alla diminuzione della disponibilità di beni privati, mantenendo una buona qualità della vita e