IANUS
Diritto e Finanza

UNIVERSITÀ DI SIENA 1240

Quaderni

https://www.rivistaianus.it

ISSN: 1974-9805

Quaderni - 2025

LA SUSSIDIARIETÀ DEI MODERNI

Gregorio Arena

LA SUSSIDIARIETÀ DEI MODERNI

Gregorio Arena

già Professore Ordinario di Diritto amministrativo
Università degli Studi di Trento

Per "sussidiarietà dei moderni" intendiamo una interpretazione del principio di sussidiarietà che va oltre la sussidiarietà "negativa" e "positiva", perché le relazioni che esso contribuisce ad instaurare fra soggetti pubblici e cittadini sono di tipo paritario e le risorse che i soggetti conferiscono nel rapporto sono tutte finalizzate unicamente al perseguimento dell'interesse generale.

Pertanto, nel modello organizzativo dell'"amministrazione condivisa", fondato sulla sussidiarietà dei moderni, cittadini e amministrazioni si alleano per affrontare insieme gli enormi problemi derivanti dalla complessità dei nostri sistemi politici, economici e sociali, problemi che possono essere affrontati solo con la collaborazione di tutti, grazie ad un'interpretazione del principio di sussidiarietà più adatta ai tempi in cui viviamo.

By "modern subsidiarity" we refer to an interpretation of the principle of subsidiarity that goes beyond both its "negative" and "positive" formulations. This interpretation emphasizes relationships between public authorities and citizens that are based on equality, wherein all resources contributed by the involved parties are exclusively directed toward the pursuit of the common good. Accordingly, within the organizational model of "shared administration" – founded upon the notion of modern subsidiarity – citizens and public administrations form alliances to jointly address the profound challenges arising from the complexity of contemporary political, economic, and social systems. These challenges can only be met through the collaborative efforts of all actors, enabled by a conception of subsidiarity more attuned to the realities of our time.

Sommario:

1. La missione costituzionale della Repubblica
2. La sussidiarietà, un principio relazionale
3. L'amministrazione condivisa in Costituzione
4. Dal *subsidium* alla condivisione
5. Un nuovo rapporto fra le persone ed i beni comuni
6. I patti di collaborazione e la sussidiarietà dei moderni
7. I patti di collaborazione come fonti
8. Il ruolo della Corte costituzionale

1. La missione costituzionale della Repubblica

I nostri Padri e Madri Costituenti hanno affidato molti anni fa alla nostra nascente Repubblica un compito impegnativo, ma fondamentale per il futuro del Paese, consistente nella rimozione degli «*ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese*» (art. 3, c. 2, Cost.).

È una disposizione che mettendo al centro dell'azione di tutti i pubblici poteri la persona, con i suoi talenti, i suoi progetti di vita e la sua dignità è essenziale per la realizzazione del progetto di società che avevano in mente i Costituenti. Un progetto di grande civiltà, perché comporta che nessuno sia lasciato solo nel perseguire la propria piena realizzazione come essere umano.

Non soltanto (e sarebbe comunque un ottimo motivo!) perché ciò è giusto, ma anche perché il pieno sviluppo della persona è nell'interesse generale. Esso non è affatto un obiettivo "individualistico", così come non lo è, per esempio, l'obiettivo di tutelare la salute, considerata non soltanto un *fondamentale diritto dell'individuo*, ma anche un *interesse della collettività* (art. 32). Infatti, così come è nell'interesse generale vivere in una comunità di persone in buona salute, altrettanto lo è consentire a tutti di poter sviluppare le proprie capacità, in quanto una comunità di persone pienamente realizzate è una comunità in cui tutti vivono meglio.

Naturalmente la Repubblica cui fa riferimento l'art. 3, c. 2, è la Repubblica in senso formale, in quanto «*costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato*» (art. 114). Ma se intendiamo la Repubblica in senso sostanziale, allora sono Repubblica anche le scuole, le Università, gli ospedali, i musei, le biblioteche e altri soggetti pubblici a cui la Costituzione affida il compito, da svolgere secondo le diverse competenze e responsabilità, di rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana.

Tuttavia, anche allargando il concetto di Repubblica (e quindi il compito della rimozione degli ostacoli) a tutti i soggetti pubblici oltre a quelli elencati nell'art. 114, rimane pur sempre una concezione molto tradizionale quella che attribuisce solo ai soggetti pubblici il compito di perseguire l'interesse generale. È indispensabile invece prendere atto che dal 1948 ad oggi la società italiana è molto cambiata, sviluppandosi lungo le linee tracciate dalla Costituzione grazie al riconoscimento del ruolo delle formazioni sociali (art. 2 Cost.) e delle autonomie locali (art. 5 Cost.), dando vita ad uno spiccato pluralismo sociale e locale con la presenza di una miriade di associazioni, corpi intermedi, Enti del terzo settore (d'ora in avanti: "Ets") e così via.

Questa evoluzione della società italiana è stata opportunamente riconosciuta dal legislatore nel 2001 introducendo in Costituzione il principio di sussidiarietà, che riconosce e legittima il volontariato come elemento essenziale del nostro sistema istituzionale, sociale ed economico: «*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.).

Ciò significa che oggi in Italia, grazie al principio di sussidiarietà, possiamo affiancare alla Repubblica nel perseguimento dell'interesse generale anche soggetti privati quali le associazioni dei cittadini, gli Ets iscritti al Registro Unico del Terzo Settore (ma anche i soggetti del Terzo Settore non iscritti al Registro), le Fondazioni, le imprese (*for profit* e *no profit*) e in generale tutti i corpi intermedi e le formazioni sociali, anche non formalmente organizzate.

In sostanza, la Repubblica voluta dai nostri Costituenti ha trovato degli alleati nel perseguimento della sua missione costituzionale, al cui centro c'è la persona umana, la sua dignità, le sue possibilità di realizzazione come essere umano unico e irripetibile. Ovviamente la Repubblica ed i cittadini perseguono l'interesse generale in forme, con strumenti e responsabilità diverse, dovute anche al fatto che per i soggetti pubblici questo è un compito cui non possono sottrarsi, disciplinato e regolato da normative di vario livello, mentre per i soggetti privati è una responsabilità assunta volontariamente, in maniera del tutto autonoma.

Il problema che allora si pone riguarda gli strumenti e le modalità della collaborazione fra questi alleati, questi soggetti pubblici e privati che insieme perseguono l'interesse generale, perché il diritto amministrativo non prevede un'alleanza fra cittadini e amministrazioni, bensì semmai una separazione, sulla base di quel paradigma bipolare ottocentesco che continua a dominare il Diritto amministrativo e le vite dei cittadini.

2. La sussidiarietà, un principio relazionale

La risposta a questo problema sta nel principio di sussidiarietà di cui all'art. 118, ult. c., Cost., ma non è una risposta univoca, perché dipende da come si intende la sussidiarietà. Essa è infatti un principio la cui essenza è consistita finora nel regolare i rapporti fra istituzioni e soggetti della società civile, formazioni sociali, corpi intermedi, associazioni, *etc*. Tali rapporti a seconda delle circostanze, dei soggetti coinvolti, del momento storico, *etc.*, possono atteggiarsi in modi diversi e questo spiega perché a sua volta il principio di sussidiarietà, che di tali rapporti è il principio regolatore, può essere (ed è stato) interpretato in modi diversi.

Vi è tuttavia una distinzione di fondo fra "sussidiarietà negativa" e "sussidiarietà positiva". La sussidiarietà negativa vieta alle istituzioni di intervenire sostituendosi ai soggetti della società civile, in quanto essa mira a promuovere l'autonomia di tali soggetti, consentendo loro di sviluppare le proprie capacità per il perseguimento del bene comune. Secondo questa interpretazione del principio di sussidiarietà, pertanto, fra istituzioni e soggetti della società civile

non si instaura nessuna relazione, anzi, le istituzioni devono per così dire "ritrarsi" di fronte all'attivarsi dei soggetti della società civile.

La sussidiarietà positiva invece affida alle istituzioni il compito di incoraggiare e sostenere le iniziative delle formazioni sociali, dei corpi intermedi e in generale dei soggetti della società civile, coerentemente del resto con l'etimologia stessa del termine sussidiarietà, dal latino *subsidium* che significa appunto *aiuto*, *sostegno*. In questa accezione della sussidiarietà è previsto, anzi, è indispensabile, che si instaurino fra istituzioni e soggetti della società civile relazioni fra le istituzioni ed i corpi intermedi, fondati essenzialmente sul trasferimento a questi ultimi di risorse pubbliche. Un chiaro esempio di sussidiarietà in positivo è rappresentato appunto dall'art. 118, ult. c., Cost., che dispone che «*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*».

Naturalmente, nell'attuazione pratica del principio, tutto dipende da come viene inteso il verbo *favoriscono*. E infatti quando questa disposizione costituzionale entrò in vigore nel 2001 l'interpretazione che molti ne diedero all'inizio fu piuttosto riduttiva perché, coerentemente con la logica di fondo della sussidiarietà positiva, si riteneva che tutt'al più la disposizione di cui all'art. 118, ult. c., Cost., potesse servire a giustificare il sostegno economico alle attività degli Ets. E questa sarebbe stata l'interpretazione che avrebbe finito con il prevalere, se non fosse stato che pochi anni prima, nel 1997, chi scrive aveva pubblicato un saggio intitolato *Introduzione all'amministrazione condivisa* nel quale segnalava che nelle amministrazioni pubbliche, soprattutto a livello locale, era sempre più frequente la richiesta implicita o esplicita ai cittadini di collaborare attivamente al perseguimento dell'interesse pubblico[1]. Non tanto o non solo per carenza di risorse, quanto piuttosto perché la complessità dei problemi che le amministrazioni pubbliche si trovavano ad affrontare era tale da rendere indispensabile la collaborazione dei cittadini. E la presenza e diffusione di queste richieste di collaborazione in ambiti anche molto diversi fra loro era tale da farmi ipotizzare che stesse emergendo un nuovo paradigma amministrativo, che decisi di chiamare *amministrazione condivisa* per distinguerlo dalle altre forme già note di partecipazione amministrativa.

Le biografie degli studiosi contano, per spiegare certi percorsi di ricerca. Quel saggio era infatti in parte il risultato di un'esperienza che avevo vissuto nei primi anni Novanta del secolo scorso come Presidente dell'Opera Universitaria, l'ente per il diritto allo studio dell'Università di Trento, in cui avevo coinvolto gli studenti in diverse attività dell'ente considerandoli non solo come utenti, ma anche come alleati nella realizzazione del diritto allo studio. La loro

[1] ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1997, 117 s.

collaborazione era stata preziosa e negli anni successivi, riflettendo su quella esperienza e osservando i cambiamenti in atto nelle nostre amministrazioni, mi ero accorto che la collaborazione fra cittadini e amministrazioni era un fenomeno molto più diffuso di quanto sembrasse.

Il problema era però che tale collaborazione veniva percepita dai funzionari pubblici come una sorta di "patologia", una deviazione dal modello tradizionale secondo il quale le amministrazioni operano in perfetta autonomia, perseguendo l'interesse pubblico con i propri mezzi, senza bisogno di interventi di altri soggetti. Il saggio, dunque, era un tentativo di sistematizzare un fenomeno allora ancora sconosciuto, approfondendone le caratteristiche per capire se e come la collaborazione fra cittadini e amministrazioni potesse essere riconosciuta e disciplinata come un ulteriore strumento per il perseguimento dell'interesse generale.

3. L'amministrazione condivisa in Costituzione

Nel 1997 l'amministrazione condivisa era solo un'ipotesi teorica. Ma quando nel 2001 fu inserito in Costituzione il principio di sussidiarietà orizzontale nella formulazione di cui all'art. 118, ult. c., per me fu naturale leggere quella disposizione alla luce di quell'ipotesi teorica. E mi sembrò evidente che in tal modo la Costituzione riconoscesse e legittimasse la collaborazione fra cittadini e istituzioni, completando il modello organizzativo disegnato nel saggio del 1997, in cui individuavo l'amministrazione come soggetto della richiesta, implicita o esplicita, di collaborazione da parte dei cittadini. Nell'art. 118, ult. c., sono invece i cittadini che con la loro "autonoma iniziativa" propongono all'amministrazione di collaborare nell'interesse generale, chiudendo per così dire il cerchio della collaborazione.

In sostanza nell'art. 3, c. 2, il protagonista è la Repubblica, mentre i cittadini sono i destinatari degli interventi pubblici volti alla rimozione degli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona. Nell'art. 118, ult. c., i protagonisti, quelli che fanno vivere la Costituzione, sono invece i cittadini che si attivano autonomamente per svolgere attività di interesse generale, collaborando con l'amministrazione.

Riconoscere il valore costituzionale della collaborazione fra cittadini e istituzioni, Interpretando l'art. 118, ultimo comma alla luce della teoria dell'amministrazione condivisa consente di risolvere in maniera innovativa il problema di tale collaborazione, introducendo strumenti giuridici nuovi per lo svolgimento di attività di interesse generale. Lo Stato rimane il garante e il primo responsabile dell'interesse generale, ma i cittadini vengono anch'essi coinvolti nel suo perseguimento con strumenti nuovi.

4. Dal *subsidium* alla condivisione

In realtà tale interpretazione consente molto semplicemente di riscoprire, attualizzandolo, il significato originario del termine *sussidiarietà.* Nell'esercito dell'antica Roma questo termine veniva infatti usato per indicare le truppe sussidiarie, quelle che non entravano in battaglia fin dall'inizio, ma venivano tenute in disparte per poi entrare in campo successivamente in aiuto (*subsidium*) dei commilitoni che già stavano combattendo.

Al cuore della sussidiarietà c'è dunque l'aiuto reciproco, da cui nasce una relazione fondata sulla condivisione di risorse e responsabilità. Non una relazione qualsiasi, una delle tante che si possono intrecciare vivendo in una società, perché quelle fondate sulla sussidiarietà sono relazioni che in virtù del significato originario del termine stesso non possono che essere di tipo collaborativo.

Perciò quando diciamo che l'amministrazione condivisa è fondata sulla sussidiarietà stiamo in realtà dicendo che questo nuovo modello organizzativo è fondato su relazioni in cui soggetti pubblici e cittadini condividono responsabilità e risorse per raggiungere un obiettivo comune. Questo è ciò che intendiamo per "sussidiarietà dei moderni", una interpretazione del principio di sussidiarietà che va oltre la sussidiarietà "negativa" e "positiva", in quanto le relazioni che esso contribuisce ad instaurare fra soggetti pubblici e cittadini sono di tipo paritario e le risorse che i soggetti conferiscono nel rapporto sono tutte finalizzate al perseguimento dell'interesse generale.

In sostanza, cittadini e amministrazioni si alleano per affrontare insieme gli enormi problemi derivanti dalla complessità dei nostri sistemi politici, economici e sociali, cui nessuno può pensare di far fronte da solo. Cambiamenti climatici, riscaldamento globale del pianeta, scarsità di risorse naturali, grandi migrazioni, pandemie e simili sono problemi drammatici che possono essere affrontati solo con la collaborazione di tutti, grazie ad un'interpretazione del principio di sussidiarietà più adatta ai tempi in cui viviamo.

5. Un nuovo rapporto fra le persone ed i beni comuni

Per alcuni anni dopo la sua introduzione in Costituzione il principio di sussidiarietà rimase sostanzialmente inapplicato, finché finalmente esso ha trovato attuazione grazie al *Regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni comuni*, presentato nel 2014 da LABSUS che lo aveva redatto nei due anni precedenti insieme con il Comune di Bologna[2].

Questo Regolamento, consentendo a cittadini e amministrazioni locali di collaborare nell'interesse generale all'interno di un quadro di regole giuridiche

[2] LABSUS è il *Laboratorio per la sussidiarietà*, un'associazione culturale fondata da chi scrive nel 2004 con l'obiettivo di diffondere il principio di sussidiarietà e promuoverne l'applicazione per realizzare esperienze di amministrazione condivisa (*www.labsus.org*).

semplici e chiare, dà vita ad un'alleanza fra cittadini e amministrazioni fondata su un nuovo strumento amministrativo, il "patto di collaborazione", che mette in risalto la valenza relazionale della sussidiarietà dei moderni creando rapporti di tipo nuovo fra le persone e fra queste ultime ed i beni comuni.

Il rapporto dei cittadini attivi con i beni comuni si è sviluppato perché, incontrando per anni nel corso delle attività di LABSUS cittadini, associazioni, amministratori di varie parti d'Italia, ci rendemmo conto che era assai difficile spiegare a persone non dotate di particolari competenze giuridiche che cosa intende la Costituzione quando dispone che i poteri pubblici devono "favorire le autonome iniziative dei cittadini per lo svolgimento di attività di *interesse generale*". In cosa consistono tali attività? Come si definisce l'interesse generale? Decidemmo così di "tradurre" tale concetto con "attività di cura dei beni comuni", un'espressione che tutti capivano facilmente.

Ma questo passaggio, combinato con la legittimazione costituzionale della teoria dell'amministrazione condivisa da parte dell'art. 118, ult. c., Cost., ha portato dal 2014 in poi ad utilizzare il principio di sussidiarietà soprattutto per favorire azioni di cura dei beni comuni, dando vita ad una nuova forma di volontariato in cui ci si prende cura delle persone indirettamente, attraverso la cura dei beni comuni.

I cittadini attivi, coloro che sottoscrivono con i Comuni o con le scuole dei patti di collaborazione, sono volontari a pieno titolo, al pari di coloro che nelle organizzazioni del Terzo Settore si prendono cura di persone in difficoltà. Essi scelgono autonomamente (lo dice la Costituzione) di attivarsi nell'interesse generale, prendendosi cura di beni da cui dipende la qualità delle vite di tutti. E sono volontari nel senso più letterale del termine, perché la sussidiarietà dei moderni si fonda su un'antropologia positiva, che ritiene che le persone siano responsabili del proprio destino, capaci di farsene carico e desiderosi di impegnarsi nell'interesse proprio e della comunità. A questo fine l'art. 118, ult. c., Cost., non attribuisce ai cittadini attivi un nuovo diritto, né impone loro nuovi obblighi, bensì riconosce loro una nuova forma di libertà, responsabile e solidale.

6. I patti di collaborazione e la sussidiarietà dei moderni

Ad oggi i *Regolamenti per l'amministrazione condivisa dei beni comuni* sono stati adottati da circa il dieci per cento dei comuni italiani, coinvolgendo complessivamente circa un milione di cittadini in tutta Italia nella cura dei beni comuni materiali e immateriali presenti nei loro territori. Al loro interno, il "motore" dei *Regolamenti* sono i patti di collaborazione, atti amministrativi assimilabili agli accordi disciplinati dalla legge sul procedimento[3].

[3] Per approfondimenti sull'attuazione del *Regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni comuni* e sui patti di collaborazione cfr. ARENA, *I custodi della bellezza (Prendersi cura dei beni comuni. Un patto fra cittadini e istituzioni per far ripartire l'Italia)*, Milano, 2020.

Essi sono «*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) e ad oggi ne sono stati stipulati oltre diecimila.

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.

L'art. 118, ult. c., Cost. 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, *etc.* 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 dell'amministrazione condivisa, fondato sulla sussidiarietà dei moderni, 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. 241/1990 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.

Ma, a differenza di quanto accade nel caso degli atti amministrativi tradizionali, nei patti la fase dell'implementazione, coerentemente con quanto accaduto nella fase della co-progettazione del patto, vede amministrazione e cittadini attivi lavorare insieme per anni. I patti sono infatti processi sempre aperti, dinamici e plurali cui possono aggiungersi in qualsiasi momento altri soggetti pubblici o privati (singoli cittadini, associazioni, corpi intermedi) purché ne condividano i valori e gli obiettivi.

Un'altra differenza fondamentale rispetto agli atti amministrativi tradizionali

consiste nel fatto che essendo il loro principio fondante, cioè la sussidiarietà dei moderni, un principio relazionale, i patti di collaborazione applicando tale principio producono beni relazionali preziosi quali coesione sociale, capitale sociale, integrazione e senso di appartenenza. Inoltre, essi sono anche un potente strumento di contrasto alla solitudine perché "fanno comunità", sono "luoghi" fisici e virtuali in cui le persone si ritrovano con l'obiettivo di prendersi cura di un bene comune materiale o immateriale del proprio territorio.

7. I patti di collaborazione come fonti

I patti consentono di "tradurre", per così dire, il generico verbo "favoriscono" usato dalla Costituzione nelle precise indicazioni contenute nei patti stessi riguardanti le modalità della collaborazione fra amministrazioni e cittadini per lo svolgimento delle attività di cura dei beni comuni. I patti definiscono i soggetti, gli obiettivi, gli strumenti, le procedure, i controlli, il monitoraggio, la ripartizione delle responsabilità e ogni altro aspetto di tali attività di cura, sulla base di regole non imposte dall'amministrazione ma concordate fra quest'ultima e i cittadini firmatari dei patti.

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, sono fonti del Diritto pubblico.

Come s'è detto, quando i cittadini attivi sottoscrivono un patto di collaborazione essi non stanno esercitando un potere, né stanno ottemperando ad un obbligo, bensì stanno esercitando una nuova forma di libertà, responsabile e solidale, riconosciuta loro dall'art. 118, ult. c., Cost. Stanno applicando il principio di sussidiarietà sulla base della teoria dell'amministrazione condivisa 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 orizzontale 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. In sostanza, nel modello dell'amministrazione condivisa cittadini e amministrazione, sulla base del principio di sussidiarietà e utilizzando i *Regolamenti per l'amministrazione condivisa*, co-producono le regole che disciplinano la loro collaborazione per la cura dei beni comuni.

8. Il ruolo della Corte costituzionale

Nel promuovere la "sussidiarietà dei moderni" ha avuto un ruolo fondamentale la sentenza n. 131/2020 della Corte costituzionale perché in un mondo come quello degli Ets, dominato dalla logica della "sussidiarietà positiva" (erogazione di risorse pubbliche a soggetti privati mediante procedure di tipo competitivo), ha legittimato esplicitamente l'amministrazione condivisa come il modello organizzativo da utilizzare nei rapporti fra amministrazioni ed Ets, sulla base appunto di una interpretazione moderna della sussidiarietà, intesa come condivisione di risorse e responsabilità.

In questa pronuncia per la prima volta la Corte costituzionale fa propria la teoria dell'amministrazione condivisa per spiegare le peculiarità del rapporto che in base all'art. 55 del Codice del Terzo Settore ("c.t.s.") si instaura fra i soggetti pubblici e gli Ets. Si crea, spiega la Corte, un «*canale di* amministrazione condivisa*, alternativo a quello del profitto e del mercato*» nell'ambito del quale le attività che si svolgono (co-programmazione, co-progettazione e partenariato) «*si configurano come fasi di un procedimento complesso*» espressione di un rapporto tra i soggetti pubblici e gli Ets che non è semplicemente un rapporto sinallagmatico, fondato cioè «*sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata*», bensì è quello che nella teoria dell'amministrazione condivisa è chiamata una "alleanza", fondata «*sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico*».

I patti di collaborazione sono stati pensati nel 2014, dunque prima che l'art. 55 c.t.s. entrasse in vigore nel 2017, come strumenti per realizzare l'amministrazione condivisa quando i soggetti privati che collaborano con l'amministrazione pubblica sono semplici cittadini, anche informalmente associati, ma possono essere usati nell'ambito dello stesso modello organizzativo per instaurare rapporti di collaborazione anche fra amministrazioni pubbliche ed Ets. Viceversa, l'art. 55 c.t.s. può essere usato per realizzare l'amministrazione condivisa soltanto quando il rapporto di collaborazione si instaura fra un'amministrazione pubblica ed un ente del Terzo Settore iscritto al RUNTS, dando vita ad attività di co-programmazione, co-progettazione ed accreditamento.

Ma sia l'art. 55 c.t.s., sia i patti di collaborazione, hanno una struttura molto simile, perché entrambi realizzano l'amministrazione condivisa e quindi entrambi instaurano fra soggetti pubblici e soggetti privati rapporti «*alternativi a quelli del profitto e del mercato*», in quanto sono rapporti di tipo paritario (anziché gerarchico), fondati sulla fiducia (anziché sulla diffidenza reciproca), sulla collaborazione (anziché sulla competizione) e sulla convergenza di obiettivi nel perseguimento dell'interesse generale (anziché sulla divergenza fra interessi pubblici e interessi privati).

Come si è visto, la possibilità di una convergenza di obiettivi fra soggetti pubblici e soggetti privati è riconosciuta dalla Costituzione stessa all'art. 118, ult.

c., laddove prevede che i soggetti pubblici «*favoriscano*» le iniziative che autonomamente i cittadini (compresi gli Ets) possono mettere in atto per «*lo svolgimento di attività di interesse generale*».

A ciò si aggiunge ora la pronuncia in esame che, oltre a riconoscere il fondamento costituzionale del Terzo Settore, riconosce la «*specifica attitudine* (degli enti del Terzo Settore) *a partecipare insieme ai soggetti pubblici alla realizzazione dell'interesse generale*». Da qui scaturisce una «*convergenza di obiettivi*» fra amministrazioni ed Ets, perché l'obiettivo principale che essi hanno in comune è la realizzazione dell'interesse generale grazie alla «*aggregazione di risorse pubbliche e private*» per programmare e progettare insieme «*servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico*».