

UN APPROCCIO SISTEMICO ALL'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA

Gregorio Arena

SOMMARIO: 1. *Biografie e teorie*. 2. *Venticinque anni dopo*. 3. *Gli strumenti dell'amministrazione condivisa*. 4. *L'amministrazione condivisa al servizio della Repubblica*. 5. *Il ruolo sistemico dell'amministrazione condivisa*. 6. *La trama del volume*.

1. Biografie e teorie

Ha ragione Fulvio Cortese a sottolineare nel suo bel saggio introduttivo il rapporto fra la biografia del giurista e la teoria e pratica del diritto. Non avrei infatti potuto scrivere nel 1997 *Introduzione all'amministrazione condivisa*¹ se non fossi stato negli anni dal 1991 al 1993 Presidente dell'Opera Universitaria di Trento, l'ente per il diritto allo studio della Provincia autonoma di Trento.

In quanto Presidente avevo il dovere di garantire agli studenti dell'Università di Trento, soprattutto a quelli più svantaggiati, la miglior possibile realizzazione del loro diritto allo studio. E infatti in quegli anni l'Opera introdusse una serie di misure di sostegno agli studenti molto innovative ed efficaci, alcune delle quali divennero poi modelli di riferimento per riforme a livello nazionale, come ad esempio l'ISEE.

In quanto professore, però, volevo che nella mia Università la realizzazione del diritto allo studio non si risolvesse nella mera (anche se efficiente) erogazione di servizi di ristorazione o di alloggio, bensì fosse anch'essa parte dell'esperienza universitaria degli studenti, contribuendo alla loro crescita complessiva come persone e come cittadini.

Alla base di questa impostazione vi era una “antropologia positiva” fondata sulla convinzione (che poi i fatti avrebbero confermato) che i

¹ *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 117-118/1997, 29 ss.

nostri studenti erano soggetti dotati non soltanto di bisogni, ma anche di capacità di ogni genere, che noi come Opera Universitaria avremmo dovuto impegnarci a valorizzare nell'interesse sia di ciascuno studente, sia della comunità universitaria nel suo insieme, applicando fino in fondo l'art. 3, 2° comma della Costituzione, in due modi.

In primo luogo, rimuovendo attraverso i servizi che erogavamo agli studenti gli «ostacoli economici e sociali» che impedivano ai «capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi», di «raggiungere i gradi più alti degli studi» (art. 34 Cost.). In secondo luogo, appunto, valorizzando le capacità degli studenti, consentendo loro di realizzare i propri talenti, nell'interesse sia di ciascuno di loro, sia dell'intera comunità studentesca.

Le associazioni studentesche furono quindi coinvolte nella gestione di alcuni servizi dell'Opera, per esempio nella valutazione della qualità delle mense universitarie, nell'accoglienza e affiancamento durante il loro soggiorno degli studenti stranieri in Erasmus, nella gestione degli appartamenti affittati agli studenti grazie al *Contratto Tipo* (un progetto dell'Opera volto ad incoraggiare i proprietari di appartamenti sfitti di Trento ad affittarli agli studenti) e altri servizi ancora.

Il risultato della collaborazione fra l'ente per il diritto allo studio e le associazioni studentesche fu eccellente, sia dal punto di vista operativo, sia soprattutto in termini di crescita individuale e collettiva dei giovani coinvolti.

Terminato il mandato come Presidente dell'Opera, alcuni anni dopo mi trovai a riflettere su alcune esperienze amministrative che si erano svolte o che stavano svolgendosi in altre parti d'Italia e in altri ambiti, tutte però caratterizzate da forme più o meno intense di collaborazione fra amministrazioni e cittadini, sia singoli, sia associati. Nell'esaminare queste vicende mi colpì l'atteggiamento dei funzionari che, pur essendo i protagonisti, le vivevano come una sorta di "ripiego", come se collaborare con i cittadini per la soluzione di problemi di interesse generale fosse, per le amministrazioni pubbliche, quasi un venir meno alle proprie prerogative, al proprio ruolo, alle proprie responsabilità. Come se, in altri termini, la collaborazione con i cittadini fosse quasi una "distorsione" del tradizionale rapporto gerarchico con i privati, fondato sull'esercizio del potere e sulla netta distinzione di ruoli fra soggetti pubblici e privati.

Nella prospettiva del paradigma bipolare tradizionale il disagio di quei funzionari nei confronti della collaborazione con i privati era forse

giustificato. Non lo era in una prospettiva meno astratta, più attenta agli ottimi risultati prodotti da tali esperienze di collaborazione, compresi quelli che avevamo ottenuto nell'ambito del diritto allo studio a Trento.

Provai così ad approfondire la questione nel saggio citato sopra, intitolato *Introduzione all'amministrazione condivisa* per distinguere questo modello dalle varie forme di partecipazione già conosciute (come la partecipazione al procedimento amministrativo o ad organi decisionali pubblici) in cui i privati venivano ammessi a partecipare ad alcune fasi dell'esercizio del potere amministrativo. Nel modello dell'amministrazione condivisa, invece, l'ipotesi era che cittadini e amministrazioni condividessero non l'esercizio del potere bensì della funzione amministrativa, condividendo risorse e responsabilità per risolvere insieme problemi di interesse generale.

Alla base di questa ipotesi c'era la stessa antropologia positiva che era stata confermata dalla mia esperienza come Presidente dell'Opera Universitaria di Trento. Avevo infatti visto in quegli anni che effettivamente gli studenti erano portatori e portatrici sia di bisogni (che l'ente pubblico si impegnava a soddisfare con i propri strumenti e risorse), sia di capacità e competenze che, se sollecitati in maniera adeguata dall'Opera, gli studenti erano disponibili a condividere con l'ente per il diritto allo studio per migliorare la qualità dei servizi, a vantaggio di tutti, anche di coloro che non si attivavano.

La teoria sviluppata nel saggio di cui sopra non faceva altro che estendere questa antropologia positiva a tutti i cittadini, considerandoli tutti come portatori e portatrici non solo di bisogni ma anche di capacità di ogni genere. E scommetteva sul fatto che, se le istituzioni fossero state capaci di coinvolgerli nel perseguimento dell'interesse generale, questi cittadini sarebbero stati disponibili a condividere con le amministrazioni pubbliche competenze professionali, esperienze, idee, tempo, relazioni e altre risorse ancora, per risolvere insieme i problemi della comunità.

2. *Venticinque anni dopo*

Venticinque anni dopo si può dire che quella scommessa è stata vinta. Centinaia di migliaia di cittadini collaborano da anni con le amministrazioni locali di tutta Italia, al nord come al sud, nei paesi come nelle città,

prendendosi cura del verde, degli spazi pubblici, delle scuole, dei beni culturali, dei sentieri, dei boschi, della memoria collettiva, della giustizia, dell'integrazione culturale, dei diritti... in una parola, dei beni comuni materiali e immateriali.

C'è voluto un quarto di secolo di intenso lavoro scientifico e, attraverso Labsus (*Laboratorio per la sussidiarietà*), anche di lavoro sul campo, in giro per l'Italia. Ma tutto questo lavoro non sarebbe stato sufficiente, se in questi venticinque anni non ci fossero stati due passaggi cruciali per la realizzazione dell'ipotesi teorica alla base del modello dell'amministrazione condivisa: in primo luogo, l'introduzione in Costituzione del principio di sussidiarietà orizzontale in seguito alla revisione nel 2001 del Tit. V della Costituzione (art. 118, ultimo comma)² e, in secondo luogo, la "traduzione" di tale principio in disposizioni di livello amministrativo grazie alla redazione a Bologna nel periodo 2012-2014 di un Regolamento comunale-tipo, frutto della collaborazione fra il Comune di Bologna e Labsus.

L'art. 118, ult. co. è stato fondamentale perché ha rappresentato la legittimazione a livello costituzionale, cioè il più alto possibile, di quella che solo quattro anni prima era una mera ipotesi teorica, sia pure fondata su un'analisi della realtà e su un'esperienza amministrativa svolta in prima persona.

Per la verità non tutti all'inizio diedero dell'art. 118, ult. co. la lettura che oggi è ormai data per acquisita. Alcuni infatti lessero quella disposizione costituzionale in chiave strumentale, come mera legittimazione di sostegni economici agli enti del Terzo Settore. Altri, invece, provarono a dare della sussidiarietà così come definita dall'art. 118, ult. co. un'interpretazione che giustificasse il "ritrarsi" dei soggetti pubblici davanti all'attivarsi dei privati nell'erogazione di servizi quali l'assistenza sanitaria e l'istruzione. In tale prospettiva il verbo "favoriscono" veniva dunque inteso come erogazione di finanziamenti ai privati che si attivavano per lo svolgimento di alcuni servizi.

Ma il lavoro di Labsus dal 2005 ad oggi è valso a consolidare, rendendola prevalente, l'interpretazione dell'art. 118, ult. co. che vede in

² Art. 118, ultimo comma: «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».

tale disposizione la legittimazione costituzionale dell'amministrazione condivisa fondata sulla collaborazione fra cittadini e amministrazioni, per il perseguimento (insieme!) dell'interesse generale.

3. *Gli strumenti dell'amministrazione condivisa*

Il secondo passaggio cruciale per la realizzazione della teoria dell'amministrazione condivisa è stato rappresentato, come si è detto, dalla diffusione a partire dal febbraio 2014 di un Regolamento comunale-tipo, redatto dal Comune di Bologna e da Labsus, che porta il principio di sussidiarietà dal livello costituzionale a quello amministrativo, introducendo i patti di collaborazione, atti amministrativi di natura para-contrattuale che regolano il rapporto di collaborazione fra i cittadini attivi e l'amministrazione comunale (o regionale, laddove vi sia una legge regionale che promuovendo l'amministrazione condivisa consente alla Regione ed ai suoi enti di stipulare patti per la cura dei beni regionali)³.

L'art. 118, ult. co. della Costituzione ed i Regolamenti comunali per l'amministrazione condivisa dei beni comuni sono stati finora i principali strumenti attraverso i quali si sta realizzando concretamente la teoria dell'amministrazione condivisa, consentendole così di dispiegare i suoi effetti sulla società italiana.

Ma negli ultimi anni se ne sono aggiunti anche altri. In primo luogo, l'art. 55 del Codice del Terzo Settore che, secondo la Corte Costituzionale, crea fra amministrazioni ed Enti del Terzo Settore «un canale di amministrazione condivisa alternativo a quello del profitto e del mercato» (sentenza n. 131/2020)⁴. Questa disposizione si applica principalmente ai rapporti fra amministrazioni ed enti del Terzo Settore, non anche alle formazioni sociali che non rientrano fra gli enti del Terzo Settore, alle

³ Fino a questo momento circa 270 comuni italiani hanno approvato il Regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni comuni e inoltre sono stati stipulati circa seimila patti di collaborazione per la cura di beni comuni materiali e immateriali. L'elenco dei Regolamenti e dei patti è in www.labsus.org.

⁴ Per un commento alla sentenza n. 131/2020 v. G. ARENA, *L'amministrazione condivisa ed i suoi sviluppi nel rapporto con cittadini ed enti del Terzo Settore*, in *Giur. cost.*, n. 3/2020, 1439 ss.

quali si applicano invece i patti di collaborazione. Ma in entrambi i casi si realizza l'amministrazione condivisa.

Un altro strumento nuovo è la legge della Regione Lazio n. 10/2019 sulla promozione dell'amministrazione condivisa, che da un lato impegna la Regione a sostenere in vari modi i comuni della regione nell'adozione del modello dell'amministrazione condivisa (formazione dei dipendenti, affiancamento dei comuni, banca dati, etc.), dall'altro le consente di stipulare direttamente con le associazioni patti di collaborazione per la cura dei beni di proprietà della Regione o dei suoi enti strumentali.

In prospettiva, l'auspicio è che nei prossimi anni si moltiplichino i comuni che adottano il Regolamento per l'amministrazione condivisa e, di conseguenza, anche i patti di collaborazione che di tale Regolamento costituiscono il "cuore". Inoltre, se anche altre regioni seguissero l'esempio della legge n. 10/2019 della Regione Lazio, ciò faciliterebbe l'adozione del modello dell'amministrazione condivisa da parte dei comuni più piccoli, che spesso sono anche i meno attrezzati, dal punto di vista delle risorse umane e organizzative, per innovare nel modo di amministrare⁵.

Ciò che invece non ci sentiamo affatto di auspicare è un intervento in materia del Parlamento. La Costituzione dispone che i poteri pubblici devono «favorire l'*autonoma iniziativa* dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale...» (art. 118, ult. co.). Ebbene, se c'è una cosa di cui, a tutti i livelli, il legislatore italiano diffida essa è proprio l'autonomia dei cittadini. Dal Parlamento all'ultimo consiglio comunale, passando per i consigli regionali, il nostro legislatore appena può l'autonomia dei cittadini l'imbriglia, la limita, la circoscrive, la condiziona... se mai in futuro il Parlamento dovesse discutere una proposta di legge per la promozione dell'amministrazione condivisa temiamo fortemente che il risultato sarebbe una limitazione, anziché un ampliamento, sia dell'autonomia dei cittadini, sia delle amministrazioni comunali.

Si potrebbe osservare che una legge dello Stato potrebbe però estendere obbligatoriamente l'adozione degli strumenti dell'amministrazione

⁵ La Regione Toscana ha approvato nel 2020 la legge n.42, intitolata «Governo collaborativo dei beni comuni e del territorio, per la promozione della sussidiarietà sociale in attuazione degli articoli 4, 58 e 59 dello Statuto» che già dal titolo ("governo collaborativo") fa capire di avere un'impostazione assai diversa da quella, a nostro avviso preferibile, della Regione Lazio.

condivisa (Regolamento e patti) a tutti i comuni italiani, aumentando di molto l'impatto di questo modello sul nostro sistema amministrativo. Ma ci sono almeno due obiezioni a questa osservazione, sia di carattere pratico, sia teorico.

In primo luogo, non è affatto detto che i comuni ottemperino solo perché lo prevede una legge dello Stato, anzi, sono numerose le "funzioni dormienti" che le amministrazioni comunali non svolgono, benché imposte loro per legge, semplicemente perché non hanno il personale, i mezzi e in generale le risorse necessarie per farlo.

L'esperienza di questi anni dimostra che, anche quando un comune adotta il Regolamento convintamente, ciò non significa affatto che poi si svolgano senza problemi tutti i passaggi successivi, quelli che portano alla sua effettiva applicazione mediante i patti, a causa delle resistenze burocratiche, della mancanza di formazione dei dipendenti, della carenza di informazioni ai cittadini sulla possibilità di stipulare patti di collaborazione e di tanti altri fattori che ostacolano il cambiamento. Tanto più dunque è molto probabile che se il Regolamento fosse approvato come mero adempimento, per ottemperare ad un obbligo di legge, esso rimarrebbe disapplicato.

La seconda obiezione riguarda la mancanza di coerenza fra lo strumento e il fine. Se l'obiettivo consiste nel promuovere un modello di amministrazione che esalta l'autonomia dei cittadini e degli enti locali, imporre l'adozione per legge di tale modello è il modo peggiore per promuoverne la diffusione, in quanto in totale contrasto con lo spirito stesso dell'amministrazione condivisa.

4. L'amministrazione condivisa al servizio della Repubblica

Finora abbiamo descritto gli strumenti giuridici per la realizzazione dell'amministrazione condivisa. Ma non bisogna dimenticare che anche l'amministrazione condivisa è essa stessa uno strumento, un modo di amministrare certamente diverso da quelli tradizionali ma, al pari di questi, anch'essa finalizzata ad un unico, grande obiettivo, la piena realizzazione di ogni persona ed il rispetto della sua dignità, secondo quanto dispone l'art. 3, 2° comma della Costituzione.

È infatti «compito della Repubblica rimuovere gli 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». Questo è il compito che i nostri Padri e Madri costituenti hanno affidato alla "Repubblica", intesa sia in senso formale («La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato», art. 114, 1° comma, Cost.), sia in senso sostanziale, per cui sono Repubblica anche le Università, le scuole, gli enti del Terzo Settore, le associazioni e, in generale, tutti i corpi intermedi.

Questo significa che la Repubblica, intesa come insieme di poteri pubblici, grazie al principio di sussidiarietà ha trovato nei cittadini attivi degli alleati insieme con i quali perseguire la "missione" costituzionale affidatale dall'art. 3, 2° comma. E inoltre ha trovato nel Regolamento per l'amministrazione condivisa e nei patti di collaborazione dei nuovi strumenti per l'attuazione dell'art. 3, 2° comma. In altri termini, quando nel 1948 la Costituzione entrò in vigore il compito affidato alla Repubblica dall'art. 3, 2° comma (la rimozione degli ostacoli...) poteva realizzarsi unicamente utilizzando gli strumenti del Diritto amministrativo disponibili in quel momento. Oggi, quel medesimo compito, che continua ad essere assolutamente centrale per il nostro sistema istituzionale, sociale e politico, può essere realizzato dalla Repubblica utilizzando sia gli strumenti tradizionali, sia quelli nuovi dell'amministrazione condivisa.

L'attivarsi dei cittadini per la cura dei beni comuni e delle persone in difficoltà non rende in alcun modo meno cogente l'obbligo imposto dalla Costituzione alla Repubblica di rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo di ciascuna persona. Ma consente alla Repubblica, intesa come insieme dei poteri pubblici, di condividere con i cittadini attivi, mediante i patti di collaborazione, risorse e responsabilità, per meglio perseguire l'obiettivo della piena realizzazione di ciascun essere umano, dei suoi talenti e progetti di vita.

Sotto questo profilo i patti di collaborazione sono al tempo stesso sia gli strumenti con cui la Repubblica "rimuove gli ostacoli al pieno sviluppo della persona umana", attuando l'art. 3, 2° comma, sia il "luogo" virtuale in cui i cittadini medesimi possono mettere in pratica le proprie competenze e capacità durante l'implementazione dei patti. In altri termini, utilizzando gli strumenti dell'amministrazione condivisa il pieno

sviluppo della persona si realizza non soltanto “dopo” l'intervento pubblico, ma anche “durante”, in questo caso durante la realizzazione degli obiettivi dei patti.

5. *Il ruolo sistemico dell'amministrazione condivisa*

Nel saggio del 1997 l'amministrazione condivisa veniva proposta come modello applicabile a tutti gli ambiti di intervento delle pubbliche amministrazioni. Tuttavia, quando nel 2001 entrò in vigore l'art. 118, ultimo comma, si notò che nel presentare il modello a pubblici composti da semplici cittadini era difficile spiegare in termini facilmente comprensibili a tutti cosa fosse l'interesse generale cui faceva riferimento tale disposizione («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»). Si decise allora di “tradurre” l'espressione “attività di interesse generale” con “cura dei beni comuni”. Questa formula ebbe successo, tant'è che oggi si parla comunemente di amministrazione condivisa dei beni comuni, al punto da far ritenere che questa sia l'unica modalità possibile di realizzazione del modello “amministrazione condivisa”⁶. In realtà, invece, il modello è applicabile a ogni ambito di intervento pubblico, come mostrano anche le esperienze di collaborazione fra cittadini e amministrazioni che nel saggio del 1997 venivano portate a sostegno della nuova teoria.

Si tratta dunque di recuperare l'ispirazione originale del modello per dare all'amministrazione condivisa (e quindi alla collaborazione fra cittadini e amministrazioni che ne è il nucleo essenziale) un'impostazione sistemica, espandendone l'applicazione oltre la cura dei beni comuni, che rimane comunque al momento il suo ambito prevalente di utilizzazione.

Questa impostazione sistemica, a tutto campo dell'uso dell'amministrazione condivisa è sicuramente una visione ambiziosa, ma non

⁶ La formula ha avuto un tale successo, che purtroppo da alcuni anni sono proliferate le iniziative e i convegni intitolati all'amministrazione condivisa, anche quando in realtà si tratta di tutt'altro.

utopistica, anzi è il massimo del realismo, in quanto l'amministrazione condivisa è l'unico strumento che oggi abbiamo (e dobbiamo ringraziare la nostra Costituzione per questo) per affrontare i tanti problemi di sistema che di questi tempi le amministrazioni pubbliche, a tutti i livelli, debbono affrontare.

I problemi di sistema sono quei problemi che nessun soggetto singolo è in grado, da solo e con le proprie risorse, di risolvere. Sono problemi come le pandemie, i cambiamenti climatici, il riscaldamento globale del pianeta, la scarsità di acqua, le grandi migrazioni oppure, su scala nazionale, la ripresa di una metropoli come Roma dopo anni di abbandono e malgoverno.

Per quanto riguarda le pandemie, grazie alla collaborazione più o meno consapevole di milioni di persone, le nostre "decadenti" democrazie occidentali alla fine si sono rivelate molto più efficienti nel combattere il Covid dell'autoritaria Cina, con il suo sistema delle chiusure generalizzate di intere città. Semmai, quello che si può rimproverare ai nostri governanti è di non aver fatto affidamento durante il periodo peggiore della pandemia in maniera più esplicita e consapevole sulla collaborazione dei cittadini, anziché sulla minaccia di sanzioni.

Tale collaborazione è essenziale anche per affrontare i cambiamenti climatici, il riscaldamento globale e gli altri problemi di sistema, che potremo risolvere solo se milioni di persone in tutto il globo, soprattutto nei paesi più industrializzati, modificheranno i propri comportamenti individuali e collettivi, collaborando con le istituzioni nell'ambito di un'impostazione sistemica dell'amministrazione condivisa. Lo stesso, come si è accennato sopra, vale per un problema di sistema più circoscritto, cioè la gestione della complessità urbana in una città come Roma, che non rinascerà senza il coinvolgimento dei suoi abitanti nel prendersi cura di una città straordinaria, che è un unico grande bene comune dell'umanità. Anche per Roma, dunque, la soluzione è l'amministrazione condivisa, intesa sia in senso sistemico, sia come strumento per la cura dei beni comuni materiali e immateriali della città mediante i patti di collaborazione.

6. La trama del volume

Questo approccio sistemico all'amministrazione condivisa emerge con chiarezza anche dai saggi che compongono questo volume, a sua volta esito di un convegno tenutosi a Trento il 20 gennaio 2022.

Ciò è chiaro già dal primo saggio di Vincenzo Cerulli Irelli, intitolato *L'amministrazione condivisa nel sistema del diritto amministrativo*, in cui l'Autore traccia una ricostruzione di ampio respiro inquadrando in maniera assolutamente convincente il nuovo modello dell'amministrazione condivisa all'interno del sistema più generale del Diritto amministrativo italiano. Cerulli naturalmente non nasconde le difficoltà che il nuovo modello incontra nel tentativo di «superare il vecchio stecato dell'autorità e della libertà», ma sottolinea che si tratta di «Un itinerario molto avanzato culturalmente e politicamente, che richiede un forte impegno da parte nostra (...) per far sì che lentamente quell'itinerario che si è aperto possa consolidarsi».

Daria de Pretis, nel suo ruolo di Giudice Costituzionale, ricostruisce con attenzione e intelligenza nel saggio intitolato *Principi costituzionali e amministrazione condivisa* la trama dei principi costituzionali che innervano il modello dell'amministrazione condivisa, individuando le connessioni che li legano fra di loro e approfondendo il nesso dei singoli principi con il modello dell'amministrazione condivisa. In particolare, de Pretis offre una convincente interpretazione della seconda parte dell'art. 2 della Costituzione, affermando che «ciò che è importante cogliere è che, nel momento in cui l'articolo 2 configura l'attività solidaristica come 'dovere', nondimeno esso prevede appunto un intervento dei privati in campo pubblico, e dunque offre una base giuridica sicura alla legittimazione piena di questo stesso intervento dei privati in funzione del perseguimento di obiettivi *lato sensu* pubblici».

Alessandra Pioggia affronta un profilo particolare dell'amministrazione condivisa dando vita ad un saggio su un tema assolutamente originale, come si capisce anche dal titolo: *La cura nella Costituzione. Prospettive per una amministrazione della cura*. Dopo aver approfondito il concetto di cura in generale Pioggia rintraccia l'idea di cura nella Costituzione, ricordando che «La rottura della membrana che tiene separata la famiglia e le sue pratiche dalla sfera del socialmente visibile è allora la chiave per cercare le radici della cura nella nostra Costituzione. E il merito di aver

aperto la porta, per dare accesso alla giustizia all'interno della sfera domestica e familiare, è delle poche donne che fecero parte dell'Assemblea Costituente e furono componenti delle relative commissioni». Ma il saggio va ancora oltre e, confermando l'impostazione sistemica del modello dell'amministrazione condivisa, perviene ad un'analitica ricostruzione dei caratteri costituzionali dell'amministrazione della cura, per arrivare infine a proporre un'amministrazione condivisa della cura delle persone.

Fabio Giglioni analizza gli strumenti dell'amministrazione condivisa in un saggio molto articolato intitolato *Forme e strumenti dell'amministrazione condivisa*, in cui emerge la sua lunga esperienza in materia. Nel saggio di Giglioni l'impostazione sistemica dell'amministrazione condivisa è evidente già nell'analisi degli strumenti giuridici che attuano l'amministrazione condivisa, dai patti di collaborazione ai partenariati, ma risulta ancora più chiara nella parte finale del saggio, sul futuro dell'amministrazione condivisa, in cui sottolinea come «l'amministrare attraverso la collaborazione risulterà un fattore essenziale per la buona attuazione del PNRR. La capacità che essa ha di valorizzare i legami civili e sociali della cittadinanza continuerà a restare una risorsa fondamentale per contrastare in modo democratico gli effetti collaterali di queste trasformazioni che inevitabilmente produrranno nuove disuguaglianze, nuove esclusioni e povertà, rispetto alle quali sarà comunque necessario organizzare risposte che molto probabilmente richiederanno innovazione sociale per i nuovi bisogni».

Al saggio di Giglioni sugli strumenti segue un ampio saggio di Marco Bombardelli intitolato *L'organizzazione dell'amministrazione condivisa*, in cui l'Autore riconosce esplicitamente le potenzialità sistemiche del modello quando afferma che «Sulla base dei presupposti ora evidenziati, il modello dell'amministrazione condivisa ha trovato oggi realizzazione soprattutto con riferimento alla cura dei beni comuni, grazie alla spinta fornita da un'ampia serie di iniziative comunali relative alla cura dei beni comuni urbani, ma ha potenzialità che vanno anche oltre questo ambito». Oltre al dettagliato esame della collocazione ordinamentale e teorica del modello, nonché delle componenti della sua organizzazione, particolare interesse desta l'esame dell'impatto del modello sul modo di intendere l'organizzazione amministrativa, che consente all'Autore di concludere che «Diventa effettivamente possibile considerare l'organizzazione dell'amministrazione condivisa non come nuova articolazione dell'apparato

pubblico, ma come struttura rivolta all'attuazione dell'ordine dei diritti inviolabili e dei doveri di solidarietà di cui agli artt. 2 e 3 della Costituzione, che connotano la dimensione giuridica della persona posta al centro dell'ordinamento costituzionale».

Infine Marianella Sclavi con il suo saggio intitolato *Amministrazione condivisa come innesco al necessario cambiamento paradigmatico della democrazia* fornisce ulteriori elementi a sostegno dell'impostazione sistemica dell'amministrazione condivisa, affermando che «il Regolamento per l'amministrazione Condivisa dei Beni Comuni non è un ennesimo atto di riforma della PA, ma un primo atto di re-invenzione della stessa. Una riforma riguarda cambiare i regolamenti, le procedure e norme, per renderle più semplici, meno farraginose, trasparenti e così via, la re-invenzione implica cambiare la *vision* generale che sta alla base di tutto questo». Ma il suo saggio, come il titolo suggerisce, va molto oltre il ruolo che l'amministrazione condivisa può svolgere per il rinnovamento del sistema amministrativo, quando conclude che una «preoccupazione fondamentale, oggi di nuovo attuale» riguarda «come costruire una democrazia più matura e inclusiva, una democrazia con gli anticorpi nei riguardi della violenza in tutte le sue manifestazioni».