

RIVISTA TRIMESTRALE DI DIRITTO PUBBLICO

Anno LXVII Fasc. 1 - 2017

ISSN 0557-1464

Gregorio Arena

**AMMINISTRAZIONE E SOCIETÀ.
IL NUOVO CITTADINO**

Estratto



Milano • Giuffrè Editore

AMMINISTRAZIONE E SOCIETÀ. IL NUOVO CITTADINO

GREGORIO ARENA

SOMMARIO: 1. Il principio di sussidiarietà. — 2. L'interesse generale e la sovranità popolare. — 3. Le formazioni sociali. — 4. Il pieno sviluppo della persona. — 5. Il ruolo delle autonomie locali. — 6. L'amministrazione condivisa dei beni comuni. — 7. I patti di collaborazione.

1. «La risposta democratica va oggi impostata non tanto sulla partecipazione popolare alle strutture [...] ma mediante il riconoscimento di poteri di intervento dei cittadini nell'ambito dell'esercizio delle funzioni» (1). «In realtà il problema del nuovo Stato e il problema del nuovo cittadino presuppongono una loro reciproca posizione dinamica e un reciproco avvicinarsi. Quanto più il nuovo cittadino diviene titolare di una sua libertà attiva, tanto più si apre il confine della sua persona; egli conquista in tal modo, oltre al valore della esistenza individuale, anche la coscienza di un essere per gli altri [...] non basta più la difesa della libertà individuale ma occorre che l'individuo vada oltre e cooperi a costruire, insieme agli altri, la rete di relazioni che costituisce la base e il principio di una società aperta» (2).

«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, ultimo comma, Costituzione (3).

In queste poche righe della Costituzione riformata nel 2001 si

(1) F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, Marsilio, 1994, 23.

(2) *Ibidem*, 128.

(3) Si noti che l'art. 114 dispone che: «La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato». Pertanto l'elenco dei soggetti pubblici che secondo l'art. 118, ultimo comma «favoriscono

rispecchiano le parole appena citate di Feliciano Benvenuti. «Il riconoscimento di poteri di intervento dei cittadini nell'ambito dell'esercizio delle funzioni» trova la sua traduzione, per così dire, nella previsione costituzionale per cui la Repubblica deve favorire, riconoscendone perciò implicitamente il valore, le autonome iniziative dei cittadini per lo svolgimento di attività di interesse generale.

E il riferimento all'interesse generale richiama a sua volta le parole con cui Benvenuti afferma che «non basta più la difesa della libertà individuale ma occorre che l'individuo vada oltre e cooperi a costruire, insieme agli altri, la rete di relazioni che costituisce la base e il principio di una società aperta». Non a caso, del resto, la Costituzione fa riferimento ai cittadini «singoli e associati».

Per quanto si dirà più avanti, l'ultimo comma dell'art. 118 è il punto di partenza per sviluppi molto in sintonia con il pensiero di Feliciano Benvenuti. Tale disposizione è infatti a sua volta inserita in una fitta rete di rimandi e collegamenti con altri articoli e principi costituzionali che per così dire ne nutrono e ne arricchiscono ulteriormente le già notevoli potenzialità innovative nel rapporto fra cittadini e amministrazioni.

Di seguito se ne indicheranno alcuni, ma in realtà i collegamenti potrebbero essere molto più numerosi, considerata la ricchezza concettuale e pratica del principio di sussidiarietà.

2. Il primo, fondamentale collegamento è con l'art. 1, secondo comma: «La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione». I nostri costituenti, coerentemente con la cultura dell'epoca, pensavano all'esercizio della sovranità popolare attraverso il voto e la partecipazione alla vita dei partiti politici. Ma la democrazia rappresentativa oggi è in profonda crisi ed è quindi essenziale trovare altri spazi e altre modalità di partecipazione alla vita pubblica, se vogliamo mantenere e se possibile aumentare il tasso di democrazia nel nostro Paese.

Ecco perché ci sembra non soltanto possibile, ma anzi auspicabile sostenere che, dal momento che la sovranità popolare si esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione, fra queste forme di esercizio della sovranità oggi va riconosciuta anche quella che si manifesta nel momento in cui i cittadini, singoli ma soprattutto associati, si impegnano

l'autonoma iniziativa dei cittadini per lo svolgimento di attività di interesse generale» si può sintetizzare dicendo che «La Repubblica favorisce [...]».

autonomamente in attività finalizzate al perseguimento dell'interesse generale.

Interesse generale è un concetto astratto, ma acquista subito maggior concretezza se, osservando quali sono le attività realizzate dai cittadini attivi, constatiamo che si tratta di attività di cura dei beni comuni, materiali e immateriali, presenti nel territorio dove quei cittadini vivono. I beni comuni sono beni di cui tutti possono godere ma che, proprio per questo motivo, sono a rischio di essere logorati, usurati e persino distrutti dall'uso intensivo di tanti soggetti che, non essendone i proprietari, non sono interessati a mantenerli in buono stato.

Sarebbe invece nell'interesse generale che fossero curati e ben tenuti, perché i beni comuni si possono anche definire come quei beni che se arricchiti rendono migliore la vita di tutti, se impoveriti peggiorano la vita di tutti. Basti pensare all'ambiente, al territorio, alle scuole, alla salute, ai beni culturali, alle infrastrutture... ma anche alla legalità, alla sicurezza, alla memoria collettiva e ad altri simili beni comuni, materiali e immateriali. E poi, quando una comunità decide di prendersene cura e gestirli nell'interesse generale, diventano beni comuni anche quei beni abbandonati che costellano le nostre città producendo degrado e squallore: ex scuole, ex polveriere, ex macelli, etc., che se recuperati e gestiti in maniera economicamente sostenibile potrebbero diventare poli di sviluppo e fornire opportunità di lavoro.

I cittadini che, applicando il principio di sussidiarietà, si prendono cura dei beni comuni non lo fanno soltanto per rimediare alle inefficienze delle pubbliche amministrazioni o alla carenza di risorse pubbliche. In realtà i cittadini attivi, che sono ormai centinaia di migliaia in tutto il Paese, sono persone responsabili e solidali per le quali prendersi cura dei beni di tutti come se fossero i propri è un'espressione orgogliosa di cittadinanza e di esercizio della propria sovranità in forme nuove.

Le attività di cura dei beni comuni configurano in sostanza una nuova modalità di partecipazione alla vita pubblica che, sia pure sotto l'apparenza molto concreta della manutenzione e gestione di spazi e beni pubblici, contribuisce a riempire il vuoto fra società e istituzioni, facendo circolare nuova linfa nei circuiti in parte sclerotizzati della democrazia *tout court*, senza aggettivi.

3. Il secondo, ovvio, collegamento è con l'art. 2, perché è vero che l'art. 118, ultimo comma, si riferisce sia ai cittadini singoli, sia ai

cittadini associati, ma è anche vero che normalmente i cittadini attivi si prendono cura dei beni comuni insieme con altri abitanti del quartiere o del paese in cui vivono, dunque danno vita, ove non ne ce ne siano già, a formazioni sociali più o meno strutturate.

È una nuova forma di volontariato, che differisce da quello tradizionale non soltanto perché ha come oggetto di cura i beni e non le persone (anche se dalla qualità dei beni comuni dipende poi la qualità della vita di tutti) ma soprattutto perché si può essere cittadini attivi anche senza appartenere ad organizzazioni strutturate, assumere impegni duraturi nel tempo né acquisire competenze specialistiche come quelle che sono richieste ai volontari in settori come la protezione civile, la sanità, l'assistenza alle persone svantaggiate, e così via.

Cittadini attivi possono essere gli abitanti di un quartiere che autonomamente si organizzano per sistemare durante un fine settimana una piazzetta o le aiuole di un giardinetto pubblico, per poi tornare alle proprie occupazioni, così come i genitori degli alunni di una scuola pubblica che prima dell'inizio dell'anno scolastico ridipingono le pareti delle aule. Volontari per un giorno, si potrebbero definire. È una forma di volontariato «liquido» che si sta diffondendo sempre di più, forse anche perché più in sintonia con i ritmi di vita e le esigenze di una società frammentata, mobile, precaria come quella in cui viviamo.

Il collegamento con l'art. 2 non riguarda invece la parte di tale disposizione che richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale. Del resto la Costituzione parla di «autonoma iniziativa dei cittadini per lo svolgimento di attività di interesse generale». Autonoma, cioè non obbligata, perché i cittadini che si attivano nell'interesse generale non stanno adempiendo ad un dovere, né rivendicando un diritto, né esercitando un potere o una funzione pubblica. Essi stanno esercitando una nuova forma di libertà, responsabile e solidale, che non ricade fra i diritti fondamentali (come la libertà di opinione o di riunione), ma nemmeno fra i diritti sociali, perché chi la esercita non chiede alle istituzioni servizi o prestazioni, bensì soltanto sostegno e aiuto nel prendersi cura dei beni di tutti ⁽⁴⁾.

4. Il terzo collegamento è fra l'art. 118, ultimo comma, e l'art. 3, comma 2: «È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'egua-

⁽⁴⁾ P. DURET, *Sussidiarietà e autoamministrazione dei privati*, Padova, Cedam, 2004, 160-187.

gianza 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».

Leggendolo si capisce meglio perché più sopra si è sostenuto che l'elenco di soggetti pubblici («Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni») di cui all'art. 118, ultimo comma, può essere sostituito con l'espressione di sintesi «*La Repubblica favorisce* l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà». Perché in tal modo sono più evidenti sia l'assonanza, sia le due diverse visioni del rapporto fra istituzioni e cittadini contenuto in queste due disposizioni.

Nell'art. 3, comma 2, la Costituzione affida alla Repubblica una «missione», quella di rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona e l'effettiva partecipazione alla vita del Paese. È un progetto di società fondato da un lato sull'idea che nessuno deve essere lasciato solo, quindi sulla solidarietà, dall'altro sull'idea che una comunità in cui a tutte e tutti è data la possibilità di realizzare i propri progetti di vita, sogni e talenti è una comunità in cui tutti vivono meglio.

Tuttavia (né poteva essere diversamente) l'Assemblea costituente ragionava sull'amministrazione all'interno del paradigma bipolare tradizionale e dunque riteneva fosse compito della Repubblica «rimuovere gli ostacoli», dando vita fra l'altro a quello che è stato chiamato lo Stato sociale. L'art. 118, ultimo comma, che si fonda su un nuovo paradigma sussidiario, paritario e pluralista, ragiona invece in termini di attivazione delle «capacitazioni» di cui sono portatori i cittadini, prescrivendo che la Repubblica deve «favorire le autonome iniziative dei cittadini per lo svolgimento di attività di interesse generale», in altri termini le attività di cura dei beni comuni.

Ora, tali attività hanno una doppia valenza di interesse generale. In primo luogo perché esse migliorano la qualità dei beni comuni di cui tutti possono godere e dunque sono utili all'intera collettività. In secondo luogo perché le persone che vi partecipano, mettendo a frutto e valorizzando in tali attività le proprie capacità e competenze, realizzano se stesse raggiungendo quel pieno sviluppo che la Costituzione affida alla Repubblica come sua missione. E, come s'è detto sopra, è nell'interesse di tutti che ciascun membro della collettività nazionale possa realizzare pienamente se stesso.

In un certo senso è come se la Repubblica avesse trovato degli alleati nel perseguimento della sua missione costituzionale, volta alla realizzazione del pieno sviluppo di ciascuno. Ma rispetto allo schema

tradizionale c'è una profonda differenza dovuta al fatto che le persone che partecipano agli interventi di cura dei beni comuni sviluppano le proprie «capacitazioni» e dunque realizzano se stesse *mentre* partecipano, grazie al *fatto stesso* che partecipano, mettendo a frutto nella cura dei beni comuni le proprie capacità e quindi crescendo come esseri umani. Non c'è un prima e un dopo, come nella previsione costituzionale per cui grazie alla rimozione degli ostacoli (per esempio con gli interventi del *welfare* tradizionale di tipo «risarcitorio») le persone possono poi realizzare se stesse, c'è semmai un *durante*.

Inoltre benché l'art. 118, ultimo comma, faccia riferimento ai «cittadini», il collegamento con l'art. 3, comma 2, consente di ampliare il campo di applicazione del principio di sussidiarietà anche agli stranieri regolarmente soggiornanti nel nostro Paese.

Se infatti le attività di cura dei beni comuni hanno la doppia valenza di interesse generale messa in luce più sopra, di miglioramento della qualità della vita di tutti e di piena realizzazione di ciascuno, non c'è motivo per escludere da tali attività persone che già contribuiscono con il loro lavoro al nostro sviluppo, i cui figli sono nati qui e la cui integrazione nel nostro tessuto sociale e nella nostra cultura è anch'essa certamente un obiettivo di interesse generale, come le cronache ci ricordano quotidianamente.

Anche perché la cittadinanza attiva è qualcosa di molto concreto, pratico, non si è cittadini attivi perché una legge riconosce tale qualifica ma perché si partecipa, insieme con altri cittadini e con l'amministrazione, alla cura dei beni comuni del proprio territorio. Se dunque cittadini stranieri, insieme con cittadini italiani si prendono cura dei beni comuni del luogo dove essi vivono e lavorano, perché mai escluderli dall'applicazione del principio di sussidiarietà? Se lo fanno, vuol dire che si sentono a pieno titolo cittadini italiani. Di fatto, anche se non di diritto.

5. Infine, l'ultimo collegamento (ma ultimo solo per ragioni di sintesi, è certo che proseguendo nella ricerca se ne potrebbero trovare molti altri, in particolare con le disposizioni in materia di diritti fondamentali) è fra l'art. 118, ultimo comma e l'art. 5: «La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali».

Il rapporto con il territorio è essenziale per l'attuazione del principio di sussidiarietà, perché se è vero che la Costituzione prevede che tutti i poteri pubblici favoriscano le attività di cura dei beni comuni svolte dai cittadini è anche vero che fra tutte le articolazioni istituzio-

nali di cui si compone la Repubblica quella più vicina ai cittadini attivi, anche in virtù dell'applicazione del principio di sussidiarietà nella sua accezione verticale, sono i comuni. E infatti, come si vedrà più avanti, non a caso lo strumento principale con cui si sta finalmente dando attuazione al principio di sussidiarietà orizzontale è appunto un regolamento comunale-tipo.

D'altro canto è logico che il rapporto di sussidiarietà si instauri soprattutto, se non esclusivamente, fra gli abitanti di una città o di un paese e l'ente esponenziale della comunità cui essi appartengono. I beni comuni di cui gli abitanti di un quartiere si prendono cura (soprattutto se materiali) sono evidentemente beni situati nel territorio dove essi vivono, altrimenti non potrebbero avere accesso ad essi, né probabilmente sarebbero interessati a mantenerli in buono stato per poter continuare ad usarli.

6. Come si è visto, la sussidiarietà 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 capaci di «tradurre» le potenzialità del principio in effetti pratici sul quotidiano funzionamento delle nostre amministrazioni, 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 semplice regolamento comunale-tipo.

Il modello organizzativo adatto a valorizzare la sussidiarietà è stato teorizzato per la prima volta in un saggio del 1997, in cui si ipotizzava che stesse gradualmente emergendo un nuovo modello di amministrazione «fondato sull'ipotesi che allo stadio 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 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» ⁽⁵⁾.

⁽⁵⁾ G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 117/118, 1997, 29 ss. Il saggio sviluppava poi questa ipotesi affermando, fra l'altro, 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

Il modello organizzativo che consentiva tale «alleanza» nell'interesse generale fra cittadini e amministrazioni fu definito «amministrazione condivisa» per distinguerlo sia dalla partecipazione dei privati al procedimento amministrativo, sia da altre forme di partecipazione ai processi decisionali pubblici, quali la democrazia partecipativa e deliberativa. Nell'amministrazione condivisa cittadini e amministrazioni condividono infatti non l'esercizio di un potere, bensì responsabilità e risorse per la soluzione di problemi di interesse generale.

Ma sono proprio le attività di interesse generale autonomamente svolte dai cittadini quelle che, secondo l'art. 118, ultimo comma, Cost. i soggetti pubblici devono «favorire». Per farlo nel modo migliore devono potersi avvalere di strumenti giuridici adeguati alle caratteristiche del nuovo rapporto che la sussidiarietà consente di instaurare fra cittadini e amministrazioni. Sotto questo profilo, l'amministrazione condivisa sembra essere il modello più coerente con il principio di sussidiarietà e maggiormente capace di valorizzarne tutte le potenzialità, sia sul piano dell'attività, sia su quello dell'organizzazione.

Purtroppo però non è sufficiente riconoscere in Costituzione il passaggio dei cittadini da amministrati ad alleati dell'amministrazione, se poi invece l'ordinamento nel suo complesso continua a considerarli come meri amministrati. Non è sufficiente perché il principio di sussidiarietà per come è formulato nell'art. 118 ultimo comma 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

dubbio quella di essere una società piena di risorse, vivace, attiva, intraprendente, capace di affrontare ogni genere di ostacoli». 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, etc.; né si è pensato che grazie a queste risorse costoro possono diventare alleati dell'amministrazione nella soluzione di problemi sia individuali sia collettivi». In sostanza, in quel saggio si teorizzava la 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».

hanno nulla da «favorire» e dunque il principio di sussidiarietà, che è un principio essenzialmente relazionale, non si realizza.

Questo spiega perché, da quando nel 2001 il principio di sussidiarietà è entrato in Costituzione, esso è rimasto di fatto inattuato in quanto, pur volendo i cittadini utilizzarlo per prendersi cura dei beni comuni del proprio territorio, 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 una delle caratteristiche essenziali del principio di sussidiarietà è che esso può essere attuato direttamente da tutti i livelli istituzionali, anche quelli locali, senza necessità della previa intermediazione legislativa. Ecco perché è stato possibile redigere e poi presentare nel 2014 a Bologna un regolamento comunale-tipo che, da allora, si è diffuso in tutta Italia ⁽⁶⁾.

A febbraio 2017 esso è stato adottato da centodieci comuni (fra cui Torino, Bari e Genova), mentre altri settantuno hanno in corso la procedura per l'approvazione (fra cui Milano, Trieste e Firenze) ⁽⁷⁾. Ed è interessante notare che, come del resto era stato auspicato al momento della sua redazione, molti dei comuni che hanno adottato questo regolamento hanno modificato, semplificandolo e migliorandolo, il testo base redatto da Labsus insieme con il comune di Bologna.

7. Nel regolamento, lo snodo dell'alleanza fra cittadini e amministrazione in cui consiste l'amministrazione condivisa sono i patti di collaborazione. Essi sono lo strumento che consente a cittadini e amministrazioni di collaborare nell'interesse generale.

⁽⁶⁾ L'iniziativa per la redazione di tale regolamento fu avviata nel gennaio 2012, in collaborazione con l'amministrazione comunale di Bologna, da Labsus, il Laboratorio per la sussidiarietà, una rivista *online* (www.labsus.org) che dal 2005 promuove la cittadinanza attiva per la cura dei beni comuni. Il lavoro di redazione si è concluso con l'approvazione del testo-base di Regolamento il 15 maggio 2014 da parte del Consiglio comunale di Bologna.

La novità principale del regolamento consiste nel fatto che esso consente al principio di sussidiarietà di esplicare i propri effetti attraverso disposizioni di livello amministrativo. Potrebbe sembrare un azzardo «tradurre» un principio costituzionale mediante un regolamento comunale e non, invece, una legge statale o regionale. Si è invece rivelata la scelta giusta perché, essendo tale regolamento concepito esplicitamente come regolamento-tipo, esso è poi stato adottato da molti altri comuni grazie all'estrema facilità con cui può essere approvata ed eventualmente modificata una normativa di questo genere.

⁽⁷⁾ I dati continuamente aggiornati sono in www.labus.org.

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» ⁽⁸⁾.

Non per supplire con l'intervento dei cittadini a deficienze delle amministrazioni bensì per affrontare meglio, insieme, la complessità delle sfide che il mondo attuale pone a tutti, amministrazioni pubbliche e cittadini. Essi sono il cuore del Regolamento, lo strumento giuridico che trasforma le capacità nascoste degli abitanti di una città in inter-

⁽⁸⁾ *Art. 5 – Patto di collaborazione*

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.

venti di cura dei beni comuni che migliorano la vita loro e di tutti gli altri abitanti ⁽⁹⁾.

Dal punto di vista formale la scelta di equiparare i patti di collaborazione ai contratti di diritto privato si fonda sull'art. 1, comma 1 *bis*, della legge n. 241/1990 (modificata ed integrata dalla legge n. 80/2005) che dispone che «La pubblica amministrazione, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato salvo che la legge disponga diversamente».

Dal punto di vista sostanziale invece la scelta di definire i patti di collaborazione «atti amministrativi di natura non autoritativa» è la logica conseguenza della parità di rapporti che intercorre fra cittadini e amministrazione nell'ambito del modello dell'amministrazione condivisa, fondato sulla sussidiarietà. Cittadini e amministrazioni sono alleati nella lotta contro la complessità dei problemi, la scarsità dei mezzi, l'aumento delle esigenze e in questa lotta condividono responsabilità e risorse. Sono sullo stesso piano e i rapporti fra di loro devono pertanto essere disciplinati con strumenti giuridici che rispecchino questa nuova modalità di rapporto fra istituzioni e cittadini, a sua volta fondata sul nuovo paradigma della sussidiarietà.

Il Regolamento disciplina diversamente i patti che riguardano gli interventi più semplici (cura di spazi pubblici, del verde, del decoro urbano e simili) il cui contenuto spesso può «essere predefinito in modo standard, da quelli che invece consistono in una gestione o in una realizzazione di interventi di più alta complessità, dove invece l'infungibilità delle esperienze suggerisce l'opportunità di negoziazioni libere e creative» ⁽¹⁰⁾ come possono essere per esempio gli interventi di recupero di beni pubblici abbandonati.

Ma, sia che si tratti di patti di collaborazione semplici o di patti complessi, essi rappresentano una conferma dell'attualità del pensiero di Benvenuti sulla struttura comunitaria dell'ordinamento repubblicano, costruito sulla persona e sui cittadini in quanto soggetti a pieno titolo del complesso ordinamentale ⁽¹¹⁾. Del resto i cittadini che stipulano con l'amministrazione un patto di collaborazione per la cura

⁽⁹⁾ P. MICHARA, *I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. L'esperienza di Bologna*, in *Aedon*, n. 2, 2016.

⁽¹⁰⁾ F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, in *Munus*, n. 2, 2016, 292.

⁽¹¹⁾ F. BENVENUTI, *L'ordinamento repubblicano*, Padova, Cedam, 1996, 76 ss.

di un bene comune dimostrano pienamente la «capacità degli individui di concorrere alla posizione ed all'attuazione dell'ordinamento» (12).

In questa prospettiva il diritto amministrativo non è più visto da Benvenuti «come preordinato al soddisfacimento proprio del soggetto pubblico mediante il correlativo sacrificio degli interessi privati», anzi «l'apparato istituzionale ed il cittadino si riconoscono reciprocamente idonei al perseguimento dell'interesse pubblico, quale interesse comune alle parti» (13).

In questa prospettiva, pertanto, i patti di collaborazione appaiono essere molto più di un semplice strumento per valorizzare le «risorse civiche», le capacità nascoste dei cittadini per la cura dei beni comuni. Essi diventano il momento di individuazione dell'interesse generale nel caso concreto, il «luogo» in cui cittadini e amministrazione insieme definiscono cosa è nell'interesse generale della comunità e come perseguirlo, con quali strumenti, mezzi, procedure, etc. (14).

Detto in altri termini, i patti di collaborazione producono diritto, nel senso in cui Benvenuti affermava che «Il diritto è la materia viva che producono i rapporti sociali, continuamente in movimento» (15) perché «Il concetto di demarchia, fondato sulla libertà attiva, significa estensione del centro di produzione del diritto a tutta la società. Non più, dunque, i giuristi-scienziati e neppure gli operatori del diritto, siano essi il legislatore o l'amministratore, hanno in mano la fonte del diritto, ma lo stesso cittadino *uti cives*.

Come il sistema del diritto privato è in realtà un sistema nel quale la produzione deriva direttamente dall'autonomia dei privati [...] così il nuovo sistema demarchico del diritto pubblico non può che derivare dal modo con cui i privati, cioè i cittadini, esercitano la loro libertà attiva. Una tale libertà attiva è stata finora la connotazione fondamen-

(12) F. BENVENUTI, *Disegno dell'Amministrazione italiana – Linee positive e prospettive*, Padova, Cedam, 1996, 61.

(13) L. FRANZESE, *Feliciano Benvenuti, Il diritto come scienza umana*, Napoli, ESI, 1999, 83.

(14) V. CERULLI IRELLI, *Sussidiarietà (dir. amm.)*, in *Enc. giur.*, Agg. XII, 5, sottolinea come gli interessi generali non siano solo quelli definiti come tali dal legislatore, ma possano anche essere il risultato di processi storici e sociali. Anche secondo F. GIGLIONI, *op. ul. cit.*, 294, i patti di collaborazione «sono espressione del principio generale di consensualità degli interessi generali».

(15) F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino*, cit., 119.

tale del diritto privato: essa manca come piena connotazione del diritto pubblico»⁽¹⁶⁾.

E dunque, in conclusione, forse la libertà attiva che per Benvenuti caratterizza la demarchia si può riconoscere oggi nella nuova forma di libertà riconosciuta ai cittadini dall'art. 118, ultimo comma, quando applicando il principio di sussidiarietà fanno vivere la Costituzione.

⁽¹⁶⁾ *Ibidem*, 124.