labsus
LABORATORIO PER LA SUSSIDIARIETÀ

Utilità (non) marginale e azione amministrativa: il ruolo dei cittadini attivi nel governo del cambiamento

di Alessandra Piconese[1]

Labsus (ISSN 2038-386X)
Fascicolo 1, giugno 2025

SOMMARIO: 1. «Amministratori a vario titolo». – 2. La conoscenza che orienta il futuro. – 3. Le preferenze sociali nell'economia sperimentale: il ruolo delle emozioni nella cooperazione tra privati. – 4. Il punto di vista del diritto amministrativo: il modello teorico di amministrazione condivisa quale «pratica viva» delle istituzioni e della società civile. – 5. Una lezione di economia sull'utilità marginale e la sua dimensione giuridica. – 6. Riflessioni conclusive: governare il cambiamento come cittadini a latere ovvero al fianco dei funzionari

1. «Amministratori a vario titolo»

L'idea secondo cui l'amministrazione rappresenta la società e viene prima dello Stato è posta a fondamento del rapporto stretto tra organizzazione e cittadino[2]. Costituisce lo sviluppo del pensiero che vede nell'amministrazione la forma naturale di organizzazione della società[3] e su cui è costruito anche il diritto amministrativo globale[4].

La considerazione dei gruppi di interessi nella decisione amministrativa e i vari strumenti di partecipazione costituisce una delle linee direttrici sulla base delle quali si articola il rapporto fra organizzazione e cittadino[5]. Allo stesso tempo esprime quella peculiarità dell'azione amministrativa funzionalizzata ad una esigenza di giustizia ovvero alla condivisione nell'esercizio del potere[6].

Nel pensiero di un grande giurista è presente l'idea che «a vario titolo» si possa essere amministratori: lo si può essere professionalmente o anche a titolo associativo o volontario[7].

Nel primo senso, e secondo i canoni indicati in Costituzione agli articoli 28 e 98, ci si può dedicare all'attività amministrativa «prendendo parte al corpo dei funzionari» quale «entità socialmente

---

[1] Dottoressa di ricerca - Assegnista di ricerca in Diritto Amministrativo, Dipartimento di Giurisprudenza, Economia e Sociologia, Università degli studi Magna Græcia di Catanzaro.
[2] G. BERTI, *Amministrazione e Costituzione* in *Diritto Amministrativo*, 1993, 4, 455 e 462.
[3] F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino*. *Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, Marsilio, 1994.
[4] S. CASSESE, *Il diritto globale. Giustizia e democrazia oltre lo Stato*, Foggia, Einaudi, 2009.
[5] U. ALLEGRETTI, *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Milano, Giuffrè, 2009; M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1966, 117. M. NIGRO, *Amministrazione pubblica*, (*organizzazione giuridica dell'*), in *Enc. giur.*, II, 1988, 5 s.
[6] M.E. SCHINAIA, *Introduzione*, in E. L. CAMILLI, L. ZANETTINI (a cura di), *Pluralismo istituzionale e giustizia amministrativa*, in *Amministrazione in cammino*, 2010 reperibile al link https:// amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2010/04/consiglio1.pdf
[7] G. BERTI, *Amministrazione e Costituzione* in *Diritto Amministrativo*, 1993, 4, 455 e 462.

definita e legittimata con la quale combacia gran parte dell'amministrazione colta nel versante soggettivo»[8].

Nel secondo senso «si avranno altre *chance*, e l'obbligo di agire sarà rivestito di altri attributi: per esempio non solo prestando un'attività in via personale e diretta, ma assumendo compiti in proprio e ponendosi al fianco degli amministratori funzionari per realizzare, indipendentemente ed insieme, degli scopi sociali»[9].

Le parole riportate descrivono una modalità alternativa di azione amministrativa, che è molto distante e diversa da quella tradizionale, basata sulla relazione autorità-libertà[10].

Nella prospettiva della condivisione[11], il contributo del cittadino assume una dimensione collettiva e di utilità comune che non appartiene alla logica neoliberista del profitto soggettivo[12].

La dimensione della gratuità dell'azione del privato, lo spirito della liberalità e del dono esprimono piuttosto i valori della nostra Costituzione[13] di solidarietà e di partecipazione e sono tra quegli *attributi* di cui parla il nostro autore posti a fondamento della cd. amministrazione condivisa[14].

Intendiamo esplorare la veste giuridica della gratuità attraverso alcuni insegnamenti che provengono dalla filosofia, intesa come studio delle leggi della natura, e dell'economia sperimentale, intesa come studio delle relazioni di interdipendenza nell'agire umano, per provare a dimostrare il modo in cui certe azioni possono diventare strategiche e stimolare comportamenti virtuosi per dare valore ai beni comuni. Obiettivo della ricerca, che condurremo attraverso l'analisi delle fonti normative, è quello di verificare se la scelta tra più comportamenti possibili (compreso quello gratuito e solidale) è in grado di moltiplicare l'effetto utile in termini di benefici derivati alla collettività, ciò che in termini economici richiama il concetto economico di utilità marginale.

---

[8] *Ivi*.
[9] *Ivi*.
[10] M.S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione. Concetto e problemi*, Milano, Giuffrè, 1939.
[11] G. ARENA, *Beni comuni. Un nuovo punto di vista*, in www.labsus.org, 2010.
[12] S. PELLIZZARI, *New commons e servizi sociali. Il modello dell'amministrazione condivisa tra autonomie territoriali, terzo settore e società civile organizzata*, in M. BOMBARDELLI (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Muove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016.
[13] G. ARENA, *Valori costituzionali e ruolo dell'amministrazione*, in *Studi in onore di V. Ottaviano*, I, Napoli, Editoriale Scientifica, 1993, 3; U. ALLEGRETTI, *Valori costituzionali e pubblica amministrazione: un nuovo inizio?* in *Valori costituzionali e pubblica amministrazione*, Firenze, 1994, 15.
[14] G. ARENA, *Prime riflessioni sul diritto dell'amministrazione condivisa*, in www.labsus.org, 2016.

Possiamo certamente affermare che le azioni cui facciamo riferimento sono quelle spontaneamente sorte in funzione dell'interesse generale e che hanno lentamente assunto una veste giuridica grazie alla sensibilità di amministratori locali.

Consideriamo due momenti essenziali dal punto di vista giuridico: il regolamento di Bologna del 2014 per l'amministrazione condivisa per i beni comuni e le sue modifiche e, per i suoi risvolti in chiave sistemica[15], la decisione della Corte Costituzionale n. 131 del 2020 sulla questione di legittimità costituzionale di una norma della regione Umbria circa l'applicabilità dell'art. 55 del Codice del Terzo Settore alle comunità di cooperative.

Nel primo senso l'esperienza di Bologna, che è stata la prima in Italia a concretizzarsi in un regolamento e a essere replicata da altre amministrazioni[16], viene presa come riferimento per la veste giuridica assunta dall'amministrazione condivisa nel nostro ordinamento.

Il processo per la sua attuazione ha costretto l'amministrazione al confronto con situazioni nuove, che hanno richiesto soluzioni amministrative diverse rispetto al passato[17]. La costituzione di un gruppo di lavoro ha permesso di migliorare alcuni aspetti dell'organizzazione interna, di definire i ruoli delle strutture esistenti e le procedure per l'acquisizione e l'istruzione delle proposte di collaborazione, di diffondere le informazioni necessarie sulla disciplina contenuta nel regolamento e sui risultati raggiunti. Al fine di poter efficacemente incorporare la partecipazione negli uffici comunali, sono state individuate le aree di intervento per gli «aspetti giuridici», quelli «organizzativi», quelli afferenti le attività di «comunicazione interna ed esterna», infine di «rendicontazione civica»

---

[15] Le prime riflessioni sono in S. PELLIZZARI, C. BORZAGA, *Terzo settore e pubblica amministrazione. La svolta della Corte costituzionale*, Istant book, Euricse, reperibile al link https://euricse.eu/wp-content/uploads/2020/12/Instant-book-definitivo.pdf spec. D. DE PRETIS, *Prefazione*, 5-8, nel senso che «la pubblica amministrazione non è dunque l'esclusiva riservataria della cura dell'interesse generale, ma è tenuta a promuovere e sostenere i cittadini che si assumano autonomamente i compiti della sua cura. Di questo passaggio, la Corte costituzionale si è trovata in più occasioni a sottolineare l'importanza, identificando uno spazio specifico nel quale i singoli autonomamente organizzati possono sviluppare forme specifiche di solidarietà nell'interesse della collettività più generale (così la sentenza n. 309 del 2013; si vedano anche le sentenze n. 300 del 2003 e n. 185 del 2018)». In premessa la considerazione secondo cui «la pubblica amministrazione non è l'esclusiva riservataria della cura dell'interesse generale».

[16] I regolamenti comunali sono reperibili al link https://www.labsus.org/category/diritto/norme/regolamenti-comunali/.

[17] M. BOMBARDELLI, *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, 2016, Napoli, Editoriale Scientifica, spec. A. SIMONATI, *Per la gestione partecipata dei beni comuni: una procedimentalizzazione di seconda generazione*, 103-142; inoltre D. DI MEMMO, *Sull'amministrazione condivisa a Bologna*, in www.labsus.org, 2014.

ovvero le «modalità e gli strumenti per la rendicontazione della visibilità/efficacia complessiva del progetto»[18].

Il numero dei patti di collaborazione sottoscritti insieme alla «qualità dei piccoli e grandi interventi realizzati insieme ai cittadini» sono la dimostrazione del forte impatto che è stato generato dalle pratiche di amministrazione condivisa dei beni comuni sui territori[19].

L'esperienza giuridica delle pratiche successive di amministrazione condivisa ha inoltre guidato poi il comune di Bologna nella ridefinizione di numerosi aspetti all'interno del medesimo regolamento, che oggi risulta affinato rispetto ai bisogni concreti grazie ai recenti interventi di modifica deliberati in sede di consiglio comunale del 14 novembre 2024.

Consideriamo che le innovazioni hanno un peso significativo nell'ottica di sistema. Innanzitutto il metodo dell'amministrazione condivisa è stato recepito nell'art. 4 *bis* dello statuto del comune bolognese[20].

Il nuovo regolamento sostituisce quello precedente del 2014 dedicato alla cura e alla rigenerazione dei beni comuni urbani e il regolamento sui rapporti con le libere forme associative[21].

Sulla base del nuovo articolo 3 i «soggettivi civici» sono anche le associazioni che non appartengono agli enti del terzo settore, i gruppi informali, i cittadini singoli e ulteriori categorie di soggetti con cui l'amministrazione potrà entrare in relazione.

Sul piano oggettivo il riferimento è alle attività di interesse generale complementari e sussidiarie rispetto a quelle comunali, ma anche alle pratiche virtuose che riguardano più da vicino la cura e la rigenerazione dei beni comuni.

---

[18] D. DI MEMMO, *Sull'amministrazione condivisa a Bologna*, cit.

[19] D. DI MEMMO, *Il Comune di Bologna, alle prese con la difficile eredità del post Covid e con un diffuso clima di difficoltà che avvolge le vite dei cittadini, decide di puntare su un nuovo rilancio degli strumenti volti a favorire il coinvolgimento diretto delle persone nelle scelte e nelle azioni che le riguardano*, in www.labsus.org, 2023. Inoltre per una riflessione più generale P. CHIRULLI, C. IAIONE, *La co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per la rigenerazione urbana, l'innovazione sociale, l'economia collaborativa e i beni comuni*, Napoli, Jovene, 2018.

[20] Lo statuto è reperibile al link https://www.comune.bologna.it/servizi-informazioni/statuto-comunale

[21] Il nuovo regolamento è reperibile al link https://www. labsus.org/wp-content/uploads/2023/01/BOLOGNA.REGOLAMENTO-SULLE-FORME-DI-COLLABORAZIONE-TRA-SOGGETTI-CIVICI-E-AMMINISTRAZIONE.pdf; v. inoltre Comune di Bologna. Forum del Terzo Settore, *Un nuovo patto per l'amministrazione condivisa. Tra amministrazione comunale, terzo settore e reti civiche di Bologna*, 2022, fondazioneinnovazioneurbana, reperibile al link https://www. comune.bologna.it/myportal/C_A944/api/content/download?id=633fdb9610a7320099fa617a

Infine dal punto di vista procedurale è prevista in regolamento la possibilità per l'autorità locale di sollecitare la collaborazione attiva dei cittadini attraverso la pubblicazione di avvisi e altri percorsi procedimentali destinati a monitorare le iniziative[22].

Come anticipato, su un piano più generale è essenziale il riferimento alla decisione della Corte Costituzionale del 2020, che descrive il cambiamento nell'ordinamento giuridico dettato dell'art. 55 del codice del terzo Settore[23]. La decisione esalta il passaggio da una amministrazione in senso tradizionale verso una amministrazione che agisce secondo il principio di sussidiarietà indicato all'art. 118 della nostra Costituzione.

Secondo il giudice supremo l'amministrazione condivisa – nello specifico caso le pratiche di co-programmazione e co-progettazione – realizzano «per la prima volta in termini generali una vera e propria procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria».

Inoltre «il citato art. 55, che apre il Titolo VII del Codice del Terzo Settore, disciplinando i rapporti tra enti del terzo settore e pubbliche amministrazioni, rappresenta dunque una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale valorizzato dall'art. 118, quarto comma, Cost. […] Si è identificato così un ambito di organizzazione delle libertà sociali non riconducibile né allo Stato, né al mercato, ma a quelle *forme di solidarietà* che, in quanto espressive di una relazione di reciprocità, devono essere ricomprese tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, riconosciuti, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, come *base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente*».

Infine sotto il profilo della relazione tra pubblico e privato, la Corte costituzionale afferma che «si instaura, in questi termini, tra i soggetti pubblici e gli enti del terzo settore, in forza dell'art. 55, un canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato: la 'co-programmazione', la 'co-progettazione' e il 'partenariato' (che può condurre anche a forme di 'accreditamento') si configurano come fasi di un procedimento complesso espressione di un diverso rapporto tra il pubblico ed il privato sociale, non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico. Il modello configurato dall'art. 55 del Codice del Terzo Settore, infatti, non si basa sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, ma 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

---

[22] D. DI MEMMO, *Il Comune di Bologna, alle prese con la difficile eredità del post Covid e con un diffuso clima di difficoltà che avvolge le vite dei cittadini, decide di puntare su un nuovo rilancio degli strumenti volti a favorire il coinvolgimento diretto delle persone nelle scelte e nelle azioni che le riguardano*, cit.
[23] V. F. SCALVINI, *Il vero senso del "cum", il fare insieme dell'art. 55*, in S. PELLIZZARI, C. BORZAGA, *Terzo settore e pubblica amministrazione. La svolta della Corte costituzionale*, cit., 49-54.

coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico».

Dalle fonti analizzate possiamo indicare almeno un *attributo* (con le parole del nostro autore) dell'amministrazione condivisa ovvero l'assenza della sinallagmaticità nel rapporto tra privato e amministrazione e l'attivazione del profilo di coesione e protezione sociale[24].

I canoni indicati non seguono la logica del profitto e del mercato.

Nel regolamento di Bologna e nella decisione della Corte emerge quel tentativo di sistematizzazione che spesso la dottrina richiama[25].

2. *La conoscenza che orienta il futuro.*

Per rispondere alle nostre domande dobbiamo interrogarci con l'aiuto della filosofia sul ruolo della conoscenza delle leggi di natura (per il nostro ragionamento il riferimento è alla natura giuridica degli strumenti di amministrazione condivisa). Questo al fine di stabilire in che modo è possibile guidare il cambiamento (per noi il cambiamento verso un metodo alternativo di amministrazione intesa in senso tradizionale nella relazione autorità e libertà) e orientare il futuro[26].

Conduciamo questo tipo di indagine attraverso gli insegnamenti della filosofia medioevale[27], che individuava nel filosofo colui che avrebbe potuto prevedere gli eventi, quindi controllare gli stessi. Se la maggior parte degli uomini subiva in modo passivo le leggi di natura, tendenzialmente volte a predeterminare anche decisioni e sentimenti, solo il filosofo sarebbe stato capace di dominare e guidare gli eventi mediante la conoscenza dei meccanismi della natura.

---

[24] M. SCLAVI, *Amministrazione condivisa come innesco al necessario cambiamento della democrazia*, in G. ARENA, M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Napoli, 2016, 147-168

[25] G. ARENA, *Un approccio sistemico all'amministrazione condivisa*, in G. Arena, M. Bombardelli (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, cit., 1-14

[26] V. voce *futuro*, in *Dizionario di filosofia*, 2009, Treccani, reperibile al link https://www.treccani.it/enciclopedia/futuro_%28Dizionario-di-filosofia%29/

[27] Ivi secondo cui in Aristotele nell'opera *De Interpretatione* troviamo ciò che nella filosofia medievale aveva rappresentato il «il problema del valore di verità delle asserzioni relative agli eventi futuri. Aristotele lo discute in relazione alla validità del principio del terzo escluso». La questione fu vivacemente affrontata da Enrico di Zomeren e Pietro de Rivo nel Medioevo. Tommaso d'Ippone «attribuì a Dio la conoscenza attuale degli eventi futuri (cioè come già realizzati) senza tuttavia negare la libertà delle azioni dell'uomo». Sulla influenza della dottrina aristotelica nel pensiero medievale v. la voce *Interpretazione,* in *Dizionario di filosofia*, 2009, reperibile al link https://www.treccani.it/enciclopedia/interpretazione_%28Dizionario-di-filosofia%29/

Conseguentemente «la conoscenza è lo strumento attraverso cui l'uomo legge la realtà, la interpreta e la trasforma»[28].

In questo senso è possibile prevedere il futuro ovvero «controllare, conoscere in anticipo gli eventi […] prepararsi in modo adeguato e guidare il cambiamento a proprio vantaggio»[29].

Sulla base di queste premesse cercheremo di individuare quali sono secondo gli studiosi del diritto amministrativo le principali implicazioni che derivano da un diverso modo di agire del privato accanto all'amministrazione e quale ruolo occupa la conoscenza degli strumenti di collaborazione per l'esercizio del potere pubblico[30].

Sicuramente, come già discusso in dottrina, il tema dell'amministrazione condivisa rinvia anzitutto a una meditazione sul ruolo del giurista e sul percorso biografico degli «interpreti e dei destinatari di una certa lettura nella ricostruzione e nell'attuazione di un pensiero giuridico che intenda rispondere sul serio alla questione della sua legittimazione e della sua proiezione sostanziale»[31].

Nel nostro caso la dottrina ha esaltato l'importanza del confronto preventivo fra accademici e interlocutori provenienti da esperienze differenti, vivacemente coltivato all'interno del gruppo San Martino fin dagli anni Ottanta. Riflessioni dalle quali hanno certamente attinto i preziosi studi sull'amministrazione condivisa dell'illustre Gregorio Arena e poi consentito e condotto verso la giuridicizzazione di esperienze pratiche maturate sul campo.

Virtuose azioni che sono descritte come «sorprendenti dinamiche seminali e resilienti, tanto nella coscienza popolare, quanto nella motivazione di larga parte della comunità scientifica»[32].

Proprio quel substrato che appartiene al passato, ma che è stato nel presente oggetto di ulteriore confronto, ha permesso a quegli studi e alla sua pratica applicazione in seno alle autorità locali di fare dell'amministrazione condivisa un paradigma nuovo che a sua volta possiede «carattere ulteriormente generativo e, per così dire, fertilizzante»[33], poiché costringe tutti, studiosi e amministratori, ad un dialogo continuo.

---

[28] A. BECCARISI, *No trust, no future*, in *TedexLecce* reperibile on line al link https://www.youtube.com/watch?v=xTHmGPDaqZs
[29] A. BECCARISI, *No trust, no future*, cit.
[30] M. CLARICH, *La collaborazione nel procedimento amministrativo*, 2024, reperibile al link https://www.giustizia-amministrativa.it/-/158189-112
[31] F. CORTESE, *Amministrazione condivisa e biografia giuridica della nazione*, in G. Arena, M. Bombardelli (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, cit., 2022, 17,
[32] *Ivi*, 17
[33] *Ivi*, 16

Si osserva che l'amministrazione condivisa non ha certamente messo in crisi il rapporto tra autorità e libertà, proprio dell'amministrazione intesa in senso tradizionale; al contrario continua a rappresentare un «volano di rilanciate, e vivaci, discussioni sul valore immediatamente precettivo di alcune disposizioni costituzionali[34], sulla relazione pubblico-privato, sullo statuto ordinamentale dell'autonomia (individuale collettiva e territoriale), sul senso da attribuirsi alle teorie e alle prassi di democrazia partecipativa, sull'importanza delle opzioni organizzative per il più adeguato svolgimento delle funzioni amministrative, sulla intersezione tra diritti sociali e partecipazione amministrativa o tra mercato e società […]».

Il tema, all'interno di una sezione appositamente dedicata di questa rivista, costituisce oggetto di nuovi approfondimenti nel tentativo di chiarire ciò che ancora ha bisogno di essere compreso nelle sue dinamiche operative: il profilo dell'impegno sociale e della gratuità dell'azione/prestazione intrapresa sono al centro della riflessione[35].

La fenomenologia dell'amministrazione condivisa ha infatti come veri protagonisti «i gruppi di cittadini auto-organizzati, i movimenti o anche i singoli individui che di fatto assumono la Costituzione – esplicitamente o meno – come prospettiva di riferimento e fonte di legittimazione di forme di dissenso», ma anche i «molti fenomeni di natura solidaristica e cooperativa (beni comuni, imprese di comunità, monete complementari, etc.), che rivendicano la sovranità sostanziale della persona e la centralità delle sue capacità e risorse nel governo delle vite e delle crisi, proponendo soluzioni e strategie alternative a quelle delle politiche dominanti»[36].

I cittadini attivi, perciò, operano secondo una strategia che va dal basso verso l'alto e agiscono per la gestione degli interessi generali secondo modalità diverse da quelle che abbiamo conosciuto. Il percorso che dagli stessi cittadini viene attivato risulta essere in relazione all'amministrazione «reciprocamente apprenditivo»[37].

La pubblica amministrazione, che viene sollecitata dai cittadini attivi per il soddisfacimento di bisogni concreti superindividuali, comparteciperebbe di fatto di quel «flusso biografico della comunità».

In questo modo, in una sorta di contaminazione reciproca della conoscenza, il metodo dell'amministrazione condivisa è in grado di creare un ampio spazio di manovra in cui il privato e il pubblico potere operano in posizione reciprocamente condizionante.

---

[34] D. DE PRETIS, *Prefazione*, cit., 5-8
[35] V. Labsus ricerche, in www.labus.org, 2025.
[36] V. F. CORTESE, *Amministrazione condivisa e biografia giuridica della nazione,* cit., 18, spec. in nota 7
[37] F. CORTESE, *Amministrazione condivisa e biografia giuridica della nazione,* cit., 19

Anzi la dottrina ha individuato in questa relazione e per parte dei consociati «la titolarità di una speciale pretesa ad una data configurazione del rapporto amministrativo»[38]. Si tratta di quello che il nostro autore aveva indicato come ulteriori *chance* dettate da un modello diverso di amministrare ovvero quello in cui il cittadino è accanto al funzionario nella cura dell'interesse pubblico.

Configurazione del rapporto che si caratterizza per l'equivalenza tra interesse del cittadino attivo e interesse generale dei consociati[39]: possibilità consentita proprio dalla gratuità dell'impegno e che allo stesso tempo, attraverso il patrimonio di conoscenza, favorisce la selezione dei bisogni da prendere in carico.

Giungiamo così ad affermare l'importanza della conoscenza non solo dal lato del privato che sollecita l'azione amministrativa, ma anche dal lato dell'amministrazione che agisce in modo professionale all'interno di strutture dedicate e organizzate, infine da parte degli studiosi e del loro patrimonio di conoscenza attraverso cui è stato possibile guidare l'amministrazione verso un metodo nuovo di collaborazione.

3. I concetti di preferenza e di aspettativa in veste economica e giuridica: il ruolo delle emozioni nei comportamenti tra privati

Se dalla filosofia e dal ruolo del filosofo abbiamo appreso l'importanza della conoscenza utile per guidare il cambiamento nel futuro, ci dedicheremo da questo momento ai concetti economici e giuridici di *preferenza* e *aspettativa*, nel tentativo di comprendere come sia possibile generare azioni strategiche che orientano le scelte quotidiane e secondo quali motivazioni ciò sia possibile sulla base degli studi di economia sperimentale. Si tratta di una prospettiva utile ad individuare possibili effetti moltiplicativi dei benefici desiderati rispetto ai beni comuni.

Proviamo a condurre la nostra indagine a partire dal ruolo che le emozioni[40] hanno nella cooperazione tra gli individui e a prendere in considerazione il comportamento strategico nell'accezione economica, secondo la moderna economia comportamentale e la teoria dei giochi[41]. Facciamo

---

[38] *Ivi,* 19

[39] V. CERULLI IRELLI, *L'amministrazione condivisa nel sistema del diritto amministrativo*, in G. ARENA, M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, cit., 21-30.

[40] J. ELSTER, *Emotions and Economic Theory*, in *American Economic Theory*, 36, 1, 1998.

[41] G. ATTANASI, P. BATTIGALLI, E. MANZONI e R. NAGEL, *Belief-dependent Preferences and Reputation: Experimental Analysis of a Repeated Trust Game*, in *Journal of Economic Behavior & Organization*, 2019, 167, 341-360.

riferimento a quel comportamento che è in grado di generare cambiamenti in termini di utilità nei comportamenti degli altri.

In questo ambito della ricerca gli studi economici beneficiano della interazione con la psicologia[42] e sono in grado di rappresentare i comportamenti secondo modelli matematici che incorporano elementi psicologici[43], piuttosto che attribuire a errori di decisione o incapacità di fare previsione sui comportamenti altrui. Questo per razionalizzare, attraverso le cc.dd. utilità psicologiche, quei comportamenti che non sono in linea con la tendenziale massimizzazione del risultato finanziario ottenuto a seguito di una transazione o un investimento.

Nell'ambito di questi studi di economia comportamentale[44] particolare interesse riveste la considerazione da parte dei giocatori dell'utilità dell'altro al momento in cui sono compiute scelte strategiche.

Trattiamo delle ccdd. *preferenze sociali* ovvero di quelle che dipendono dalle credenze e dalle aspettative[45] e non delle ccdd. *preferenze distributive* che tengono, invece, conto di quanto l'altro guadagna[46].

Infatti, nelle preferenze sociali l'individuo rivolge il proprio interesse verso quello che gli altri pensano di lui o che gli altri pensano che lui pensa di loro o di quello che lo stesso individuo pensa che gli altri pensano di lui: siamo nel campo delle emozioni ovvero della interazione fra questo tipo di motivazione (ciò che mi aspetto che gli altri facciano o pensino) e le scelte non strategiche che sono destinate ad avere effetti su entrambi i giocatori.[47].

---

[42] M. RABIN, *Psycology and Economics*, in *Journal of Economic literature*, 1998, 11-46.
[43] P. BATTIGALLI, M. DUFWENBERG, *Belief-Dependent Motivations and Psycological Game Theory*, in *Journal of Economic Literature*, 2022, 60, 3, 833-882.
[44] G. ATTANASI, A. FESTRÉ, N. JACQUEMET, *Développements récents de l'économie comportementale et expérimentale: Introduction au numéro special*, in *Revue Économique*, 2019, 1047-1051.
[45] R. KRANTON, M. PEASE, S. SANDERS, S. HUETTEL, *Groupy and non groupy Behavior. Deconstructing bias in Social Preferences*, Working paper, Durham NC, reperibile al link https://www.amse-aixmarseille.fr/sites/default/files/events/groupy-vs-nongroupy-deconstructingbiasmay2016-final-with-tables.original-1-1_0.pdf
[46] M. HEDEGARD, R. KERSCHBAMER, D. MULLER, J.R. TYRAN, *Distributional preferences explain individual behavior across games and time*, in *Games and Economic Behavior*, 2021, 128, 231-255.
[47] J. GEANAKOPLOS, D. PEARCE, E. STACCHETTI, *Psycological games and sequential rationality*, in *Journal ef Economic Theory*, 1999, 258-293 descrivono le interferenze tra credenza e aspettative in un gioco in cui un uomo vuole sorprendere una donna e ciò con un mazzo di fiori, se la stessa si aspetta del cioccolato, o con del cioccolato, se la stessa si aspetta dei fiori. Questo per dimostrare come molte azioni strategiche dipendono da credenze che non hanno ruolo strategico ovvero dipendono dalla credenza o aspettativa che io ho sull'altro. Rappresenta una svolta rispetto alla teoria dei giochi tradizionali.

Siamo nel campo delle aspettative, che sono definite di primo ordine se riguardano l'azione dell'altro, che sono definite di secondo ordine, se riguardano ciò che l'altro pensa che io farò o che io sono[48].

Nella moderna teoria dei giochi il passaggio significativo è dato dall'assunzione di significato delle emozioni che dipendono dalle credenze (aspettative e intenzioni) dell'altro (e sull'altro) nel proprio comportamento.

Rileva sicuramente il tipo di emozione, come ad esempio il senso di colpa o l'avversione al senso di colpa sul giocatore, che ha un diverso effetto sulla scelta del comportamento del giocatore. La presenza del senso di colpa o la sua assenza incide sul beneficio per se stesso ottenuto dalla scelta, riducendone l'utilità percepita in modo proporzionale al grado di intensità della stessa.

Rileva inoltre l'aspettativa sull'altro (perché il primo giocatore ha scelto di affidarsi al secondo giocatore) da parte di colui che sceglie il comportamento da tenere[49].

In sostanza l'aspettativa rilevante di colui che effettua la scelta (secondo giocatore) è legata a ciò che egli stesso pensa che l'altro (primo giocatore) ha pensato nel momento in cui quest'ultimo si è affidato al secondo giocatore. Il secondo giocatore si orienterà per una scelta che conduce al risultato più equo per entrambi se pensa che il primo giocatore ha pensato di affidarsi a lui per questa credenza o aspettativa (ovvero che avrebbe fatto la scelta più equa per entrambi).

La teoria dei giochi degli ultimi venti anni dimostra, attraverso gli esperimenti, che le emozioni possono avere un forte impatto nel comportamento cooperativo di entrambi i giocatori[50].

Spiega che l'impatto dipende dalle aspettative di entrambi i giocatori, che le emozioni sono dipendenti dalle aspettative di entrambi sul comportamento da compiere.

Inoltre dimostra che le aspettative - che interferiscono nella scelta comportamentale – che inizialmente non sono di tipo strategico ma semplicemente riguardano ciò che il giocatore pensa che l'altro giocatore pensa che il primo farà una scelta (nel senso più equo per entrambi oppure nel senso più utile per chi effettua la scelta).

---

[48] E. SALTARI, G. DI BARTOLOMEO, R. TILLI, *Principi di economia politica*, 2020, Bari.

[49] Nel gioco *trust minigame* il giocatore B sceglie il comportamento da tenere a seconda se avverte il senso di colpa o non avverte il senso di colpa: nel primo caso opta per una soluzione equa che porta a guadagnare lo stesso importo anche per l'altro soggetto; nel secondo caso opta per una soluzione che lo porta a guadagnare il massimo per lui. Rileva inoltre ciò che B pensa che A si aspetta dal suo comportamento. V. in nota 53.

[50] Sulle influenze dei comportamenti pro-sociali in tema di beni pubblici v. G. ATTANASI, R. DESSÍ, F. MOISAN, D. ROBERTSON, *Public goods and future adiences*, in *Journal of Economic behavior and organization*, 2024, 224, 580-597.

Infine rileva che emozioni differenti (così come intensità diverse di emozioni) possono avere impatti strategici diversi sulla cooperazione tra gli individui[51], aumentando o diminuendo la percezione della utilità effettivamente conseguita.

Abbiamo appreso dalla teoria dei giochi che quando tra le motivazioni della scelta subentrano le emozioni ovvero l'aspettativa su ciò che l'altro ha fatto o farebbe (in senso reciproco per entrambi) una azione inizialmente non strategica lo diventa e conduce a rafforzare la cooperazione tra i giocatori, che utilmente beneficiano delle scelte fatte da entrambi.

In veste giuridica il riferimento alla fiducia e all'affidamento è un aspetto che caratterizza la relazione tra privato e amministrazione all'interno del metodo di amministrazione condivisa[52].

Noi crediamo di poter sicuramente affermare che già sulla base dell'esperimento cd. *trust mini game*[53], preso come modello matematico nella teoria dei giochi, siamo in grado di dimostrare che in una logica di impegno sociale e nel rapporto tra privati il comportamento dell'individuo che sceglie di preferire azioni virtuose a beneficio di un altro individuo (o degli altri individui) sia in grado di rafforzare la cooperazione tra gli stessi, quando la scelta comportamentale possiede una componente emozionale.

Quest'ultimo aspetto sarebbe in grado di trasformare azioni non strategiche, basate su ciò che penso che l'altro farà, in azioni strategiche ovvero di cooperazione a beneficio altrui.

La vera sfida consiste nella possibilità di misurare i medesimi effetti, cioè il rafforzamento della cooperazione, nella relazione tra privato e pubblica amministrazione quando entrambi effettuano una scelta (basata sulle aspettative) che colloca fuori dal mercato tutte le azioni (amministrative) compiute[54].

---

[51] G. ATTANASI, R. DESSÍ, F. MOISAN, D. ROBERTSON, *Public goods and future adiences*, cit., 581.

[52] G. ARENA, *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare l'Italia*, cit.; inoltre D. DE PRETIS, *Principi costituzionali e amministrazione condivisa*, in G. ARENA, M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, cit., 41-42.

[53] G. ATTANASI, P. BATTIGALLI, E. MANZONI, *et al., Disclosure of belief–dependent preferences in a trust game*, in *Economic Theory*, 7 aprile 2025, reperibile al link https://link.springer.com/article/10.1007/s00199-025-01645-5

[54] Sulla rilevanza della sfera emotiva dei funzionari pubblici nei provvedimenti amministrativi e il sindacato di legittimità del giudice amministrativo v. N. PAOLANTONIO, *Provvedimento amministrativo e sindacato di legittimità*, in *Diritto amministrativo*, 2024, 2, 552. Sulla valorizzazione della empatia dell'amministrazione nel procedimento amministrativo automatizzato v. C. COGLIANESE, *Administrative Law in the Automated State*", *Daedalus*, 2021, vol. 150, n. 3, p. 104. U of Penn Law School, Public Law Research Paper No. 21-15. Disponibile on line SSRN: https://ssrn.com/abstract=3825123

4. Il punto di vista del diritto amministrativo: il modello teorico di amministrazione condivisa quale «pratica viva» delle istituzioni e della società civile

D'altra parte sono gli studiosi del diritto amministrativo a sottolineare gli effetti positivi generati da un modello teorico che nella realtà dei fatti è divenuto «una pratica viva delle istituzioni e della società civile»[55].

Il metodo dell'amministrazione condivisa da «pioneristica proposta interpretativa» funge ora «da piattaforma concettuale idonea a rilanciare le politiche sulla cittadinanza, e a stimolare autonome e innovative sperimentazioni normative in moltissimi comuni»[56].

Sul piano teorico l'amministrazione condivisa ha rilanciato vivaci discussioni e, fra le tante, anche sul rapporto pubblico-privato e la relazione tra mercato e società.

Nel sistema attuale del diritto amministrativo, infatti, il «nuovo cittadino»[57] è descritto non in posizione di collaborazione reciproca nell'interesse generale[58] piuttosto che di conflitto con l'amministrazione.

L'amministrazione condivisa è un modello che «si sta facendo strada alla stregua dell'ordinamento positivo»[59].

È la Corte costituzionale a qualificare il modello non più come teorico dottrinale ma di diritto «positivo»: difatti i molti regolamenti comunali (a partire dal regolamento di Bologna nel 2014) insieme alle leggi regionali[60] contribuiscono a rafforzare e incrementare la cooperazione tra pubblico e privato all'interno di «un canale di amministrazione condivisa alternativo a quello del profitto e del mercato». [61]

Vi sono poi le norme dedicate al terzo Settore e da ultimo lo spazio giuridico definito come welfare generativo. Tutto conduce alla dimostrazione che il modello di amministrazione condivisa ha generato pratiche ulteriori di collaborazione e rafforzato in senso diverso la relazione tra pubblico e privato.

---

[55] F. CORTESE, *L'amministrazione condivisa e la biografia giuridica della nazione*, cit., 23.
[56] *Ivi*, 16
[57] F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino*, cit.,
[58] V. CERULLLI IRELLI, *L'amministrazione condivisa nel sistema del diritto amministrativo*, cit., 24
[59] *Ivi*, 24
[60] V. CERULLLI IRELLI, *L'amministrazione condivisa nel sistema del diritto amministrativo*, cit., 24
[61] Corte costituzionale, 1 luglio 2020 n. 131

Proviamo a individuare e descrivere l'ambito di intervento di alcune leggi, quella statale sul Terzo Settore e quelle regionali a cui abbiamo accennato.

Infine sarà interessante analizzare gli effetti che sono stati recentemente generati da alcuni regolamenti comunali: essi indicano come sul piano della quantità e della qualità il contributo teorico sia ancora in grado di continuare ad alimentare la diffusione del modello e della pratica di cittadinanza attiva.

Proviamo innanzitutto a descrivere gli istituti della co-progettazione e della co-programmazione, disciplinati dall'art. 55 del codice del terzo settore.

Sono indicati come strumenti di attuazione della sussidiarietà orizzontale la co-programmazione e la co-progettazione sono destinati a coinvolgere in modo intenso gli enti del Terzo Settore nell'ambito delle attività di interesse generale che sono specificamente indicate nell'art. 5 del D.l.vo 3 luglio 2017, n. 117[62].

Nella co-programmazione la pubblica amministrazione e gli enti del Terzo settore individuano i bisogni da soddisfare e gli interventi da realizzare, le modalità di realizzazione degli stessi e le risorse disponibili. Nella co-progettazione la collaborazione riguarda la realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati al soddisfacimento dei bisogni definiti alla luce degli strumenti di programmazione.

I soggetti privati mettono a disposizione dell'ente pubblico «preziosi dati informativi» ma anche capacità di organizzazione e di intervento. Tra pubblico e privato vi è una «convergenza di obiettivi e di aggregazione di risorse pubbliche e private»[63], tuttavia per continuare a guardare al futuro nella prospettiva della ulteriore generazione di effetti positivi sono state avanzate ulteriori proposte operative. Per facilitare l'applicazione dell'art. 55 del Codice del Terzo Settore da parte delle pubbliche amministrazioni dottrina autorevole ritiene che sia necessario elaborare da parte di un «gruppo di studiosi di varie discipline» un regolamento-tipo di attuazione della norma in modo che

[62] G. ARENA, *Conclusioni*, in S. PELLIZZARI, C. BONZAGA, *Terzo settore e pubblica amministrazione, La svolta della Corte costituzionale*, Euricse, 2020, reperibile al link https://www.euricse.eu/wp-content/uploads/2020/12/Instant-book-definitivo.pdf «Al centro del concetto di interesse generale, insomma, c'è la persona, intesa come soggetto portatore di bisogni (che la Repubblica deve soddisfare), ma anche di capacità (cui la Repubblica, come dispone l'art. 118, ultimo comma, deve dare la possibilità di estrinsecarsi), perché se ciascun membro della società è messo in condizioni di realizzare sé stesso o sé stessa l'intera società ne avrà beneficio».

[63] Corte costituzionale 131 dell'1 luglio 2020

«aiuti i funzionari pubblici a dar vita a un modello organizzativo per loro completamente nuovo e radicalmente innovativo del rapporto con gli enti del terzo settore»[64].

Tra gli effetti della positivizzazione di strumenti di amministrazione condivisa derivano ulteriori richieste di giuridicizzazione del piano organizzativo dell'amministrazione a seguito di vivace dibattito.

Abbiamo poi accennato alle leggi regionali di promozione e sostegno del Terzo settore, del metodo dell'amministrazione condivisa e della cittadinanza attiva. Si tratta della regione Emilia Romagna con legge 3 del 13 aprile 2023, della regione Lazio con legge 10 del 26 giugno 2019 e regolamento 7 del 19 febbraio 2020, n. 7, della regione Molise con legge 21 del 7 ottobre 2022, della regione Piemonte con legge 5 del 14 marzo 2024, della regione Toscana con legge 71 del 24 luglio 2020, della regione Umbria 2 del 6 marzo 2023.

Notiamo che negli ultimi cinque anni la disciplina in sede regionale del modello di amministrazione condivisa, che era inizialmente nei primi due interventi delle Regioni del Lazio e della Toscana è attualmente contenuta in ulteriori quattro leggi, l'ultima in ordine di tempo è quella della Regione Piemonte.

Accanto alla legislazione regionale è possibile annoverare ulteriori iniziative in senso normativo che è stato avviato da almeno trecento Comuni ed enti locali. Sulla base del prototipo di regolamento elaborato da *Labsus* questi hanno adottato il regolamento per l'Amministrazione Condivisa dei beni comuni unitamente ad alcune Unioni dei comuni, Città metropolitane (come Milano e Matera), Province (come Chieti e Matera), Regioni (come Lazio e Toscana), enti pubblici di natura economica[65].

Oltre a dimostrare la diffusione dello strumento giuridico indicato questo conferma anche l'elevato grado di «adattabilità» del regolamento, cioè la sua capacità di «disegnarsi concretamente a seconda dello specifico contesto nel quale interviene»[66].

Significativo è il caso recente di un Comune che ha avviato un procedimento di co-programmazione nell'ambito della disabilità e degli anziani. Attraverso il monitoraggio condotto su questa progettualità è stato possibile rilevare il notevole coinvolgimento in senso quantitativo della comunità insieme ad un elevato grado di soddisfazione dei soggetti coinvolti: «associazioni, istituzioni, fruitori diretti e indiretti dei servizi e delle loro famiglie». Il percorso avviato ha inoltre portato alla revisione

---

[64] G. ARENA, *Conclusioni*, cit., 29
[65] L'elenco è reperibile al link https://www.labsus.org/i-regolamenti-per-lamministrazione-condivisa-dei-beni-comuni/
[66] Labus, *Cos'è il Regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni comuni?*, in www.labsus.org

del regolamento comunale dei beni comuni con cui è stato istituito un Ufficio dell'Amministrazione Condivisa[67].

Non possiamo nella nostra indagine di tipo normativo non dar conto dei patti di collaborazione ovvero degli accordi con cui uno o più cittadini attivi definiscono la collaborazione per la cura di beni comuni insieme a un soggetto pubblico[68]. Le iniziative in questo senso sono moltissime a dimostrazione della estensibilità del modello ai bisogni concreti e alla cura dei beni comuni.

Per completezza intendiamo solo fare qualche accenno al cd. welfare generativo ovvero a un nuovo modo di costruire infrastrutture sociali come possibile soluzione anche per le criticità segnalate in materia sanitaria. Progetti che vanno oltre la logica della competizione e della concorrenza e che guardano oltre perché «costruiscono legami sociali volti a "catturare" i soggetti fragili per non farli disperdere attraverso il coinvolgimento del destinatario della prestazione nel processo di superamento della situazione di bisogno mediante il compimento di "azioni a corrispettivo sociale" che sono in grado di produrre al contempo benefici per la persona interessata e per la collettività. Tale rete propone una nuova forma di collaborazione, all'interno della quale si riespande sì il problema del controllo, che va indubbiamente irrobustito, ma che, in chiave certamente positiva, va corresponsabilizzare i destinatari delle misure, in modo da creare quel forte potenziale generativo in cui la spesa pubblica è vista come moltiplicatore e, quindi, come messa a disposizione di risorse, di opportunità, di beni relazionali»[69].

Dagli studi di diritto amministrativo abbiamo appreso che il prototipo di regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni comuni ha col tempo moltiplicato i benefici sperati: un modello inizialmente teorico è diventato una pratica abbastanza diffusa che ha una forte connotazione generativa di risorse, opportunità e beni relazionali. Questo grazie alla sollecitazione dei privati che agiscono a titolo «associativo o volontario» per dirla con le parole del nostro autore.

5. *Una lezione di economia sull'utilità marginale e la sua dimensione giuridica.*

---

[67] S. REPOLE, C. FALCHETTI, *Il nuovo concetto di comunità delineato nel Comune di Rosignano Marittimo che trasforma l'Ente e le realtà del territorio per co-creazione di valore pubblico*, in www.labsus.org 21 gennaio 2025 reperibile al link https://www.labsus.org/2025/01/co-programmazione-e-co-progettazione-strumenti-che-aprono-nuove-sfide/

[68] Labsus, *Cos'è un patto di collaborazione*, in *www.labsus.org* reperibile al link https://www.labsus.org/cose-un-patto-di-collaborazione/

[69] M. D'ORSOGNA, *Povertà sanitaria e welfare generativo: nuovi orizzonti e nuove sfide per la tutela della salute*, in *Dir. Amm.*, 2024. 4, 923

Proviamo ancora a seguire la strada della multidisciplinarietà nell'approccio al tema dell'amministrazione condivisa per i beni comuni e cerchiamo di verificare quali sono, secondo l'economia, gli effetti che derivano dal consumo di un bene in termini di utilità totale. Utilizzeremo un concetto cardine della teoria neoclassica del valore. Il ragionamento ci potrà essere d'ausilio nella comprensione di come le persone prendono decisioni di consumo di quel bene e di come attribuiscono valore agli stessi.

Occupiamoci del concetto di *utilità marginale* e della relazione che esiste fra il consumo di un bene in un dato momento e della preferenza accordata a un certo bene piuttosto che ad un altro[70]. Secondo ciò che è descritto in economia l'utilità marginale consiste nell'incremento della utilità che si ottiene quando è consumata una unità aggiuntiva di un certo bene[71].

Laddove per utilità si intende la soddisfazione che un individuo trae dal consumo di un bene che è collegato ad aumenti cc.dd. marginali nel consumo del bene, quando il consumo degli altri beni resta costante.

L'utilità marginale cioè misura il beneficio che si riceve dal consumo di una singola unità in più di un certo bene ovvero rappresenta la quantità di soddisfazione che è data da ogni singolo incremento di un bene consumato.

Essa assume un ruolo di notevole importanza nelle scelte comportamentali del consumatore, questo anche perché al concetto di utilità marginale è strettamente connesso quello di utilità marginale decrescente[72], secondo cui si assume che l'utilità marginale di un bene diminuisce quando cresce il livello assoluto del bene.

---

[70] Il concetto di utilità marginale viene fatto risalire allo studioso Hermann Heinrich Gossen, economista tedesco vissuto tra il 1810 e il 1858, e in particolare alla sua opera dal titolo *Entwicklung der Gesetze des menschlichen Verkehrs und der daraus fliessenden Regeln für menschliches Handeln*, Braunschweig, 1854; (trad. it. 1950). Tuttavia la paternità della prima delle leggi sul consumatore venne a lui riconosciuta solo successivamente v. voce *Gossen, Hermann Heinrich*, in *Enc. Treccani*, reperibile al link https://www.treccani.it/enciclopedia/hermann-heinrich-gossen/

[71] C. PARELLO, *Economia politica*, Milano, 2025

[72] Gabriel Cramer e Daniel Bernoulli sono gli studiosi che hanno utilizzato il concetto di utilità marginale decrescente per risolvere il noto paradosso di San Pietroburgo, che appartiene alla teoria delle decisioni (che tiene conto solo del guadagno atteso). V. F. PRESACCO, *San Pietroburgo, (paradosso di*), in *Dizionario di Economia e Finanza*, Istituto dell'enciclopedia italiana Treccani, 2012.Per gli studiosi di scienze sociali e di economia la teoria del paradosso di San Pietroburgo ha stimolato la costruzione di una teoria delle aspettative sociali che secondo il sociologo americano R.K. MERTON, *Teoria e struttura sociale. Sociologia della conoscenza e sociologia della scienza*, 2000, Il Mulino, influenzano il comportamento individuale e collettivo e contribuisce alla formazione e alla strutturazione delle istituzioni e delle norme sociali.

Questo ragionamento consente agli economisti di descrivere l'atteggiamento del consumatore dinanzi a un certo bene[73].

L'incremento della utilità generato dal consumo iniziale del bene ha un certo valore, tuttavia l'incremento di utilità generato dal successivo consumo di bene è certamente inferiore ovvero per raggiungere l'utilità generata dal primo consumo occorre l'incremento del consumo del bene stesso. Questo finché è raggiunto un livello massimo cd. di sazietà in cui l'utilità nel consumo di quel bene è massima.

Se l'*utilità totale* esprime la soddisfazione per il consumo di un bene, l'*utilità marginale* definisce l'incremento di utilità totale che il consumatore riceve da una unità aggiuntiva di bene[74].

Possiamo affermare, nell'ottica dell'economia tradizionale destinata a quantificare[75], che quella soddisfazione può esprimersi come benessere[76] e che quindi la preferenza accordata al consumo di un certo bene è legata alla massimizzazione (o massima quantificazione) del proprio benessere personale.

Anche nella diversa prospettiva economica che non si basa sulla quantificazione si afferma che la preferenza accordata al bene tende ad attribuire valore alla soddisfazione dei bisogni.

Per cui l'utilità esprimerebbe sensazioni come il piacere o il dolore e complessivamente condurrebbe ad accrescere o ridurre la felicità complessiva[77].

Possiamo certamente concludere che l'incremento nel consumo del bene conduce ad aumentare la soddisfazione intesa anche come benessere o sensazione di piacere quindi di felicità complessiva.

Con la disponibilità dei dati del Comune di Bologna sulla «rendicontazione sociale relativa alle collaborazioni con il terzo settore, i soggetti civici e la cittadinanza» siamo in grado di rappresentare in maniera puntuale ed empirica il modo in cui l'auto-organizzazione sociale per gli interessi generali ha prodotto per gli anni dal 2018 al 2022 effetti migliorativi in termini di benessere sul territorio

---

[73] J. DUPUIT, *De la mésure de l'utilité des travaux publics* e *De l'influence des péages sur l'utilité des voies de communication*, in *Annales des ponts et chaussées*, 1844 e 1849 ha espresso nella inclinazione negativa della funzione di domanda l'ipotesi di utilità marginale decrescente.
[74] R.H. FRANK, E. CARTWRIGHT, *Microeconomia*, Milano, 2021
[75] D.M. KREPS, *A course in Microeconomic Teory, II: the theory of consumer choice and demand, utility representations*, 2020, Princeton.
[76] Risalente ad A. SMITH, *The theory of moral sentiments*, 1759.
[77] J. BENTHAM, *Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, 1780.

inteso in senso economico[78]. Gli stessi dati sono contenuti nella tabella estratta dal sito del Comune di Bologna. Il percorso avviato e costantemente attualizzato del comune di Bologna costituisce ancora oggi il punto privilegiato di osservazione anche e soprattutto per la disponibilità dei dati sotto il profilo storico.

Sinottico dati principali cinque anni rendicontati

Importi in milioni di €	Anno 2018	Anno 2019	Anno 2020	Anno 2021	Anno 2022	Δ 2022/2018
Progetti sostenuti	**457**	**515**	**383**	**542**	**602**	*+32%*
di cui patti collaborazione	*91*	*107*	*95*	*165*	*169*	*+86%*
Soggetti attuatori	**429**	**545**	**485**	**572**	**605**	*+41%*
Contributi concessi	**1,622**	**2,224**	**1,763**	**2,568**	**3,490**	*+115%*
% risorse OdG	*9%*	*6%*	*6%*	*6%*	*4%*	*-5%*
Costi complessivi iniziative realizzate	**11,455**	**14,360**	**9,213**	**11,386**	**17,005**	*+48%*
% risorse Comune	*14%*	*15%*	*19%*	*23%*	*21%*	*+7%*
% risorse soggetti attuatori	*86%*	*85%*	*81%*	*77%*	*79%*	*-7%*
	1 € Comune realizzate attività per 7€	**1 € Comune realizzate attività per 6€**	**1 € Comune realizzate attività per 5€**	**1 € Comune realizzate attività per 4€**	**1 € Comune realizzate attività per 5€**	

Fonte dei dati e della tabella: Comune di Bologna, *Rendicontazione sociale relativa alle collaborazioni con il terzo settore, i soggetti civici e la cittadinanza*, 2022, 35

Lo strumento della rendicontazione sociale consente di tener conto di tutti i progetti del Comune destinati alla promozione della sussidiarietà. Offre un quadro unitario delle collaborazioni tra ente locale e comunità nel dichiarato obiettivo di «verificare i risultati, gli effetti e gli impatti dell'azione sinergica messa in campo in risposta ai bisogni della collettività»[79].

Si tratta di un processo nuovo del 2022 che è stato realizzato nel 2023, attraverso la elaborazione dei dati forniti dai tecnici. È stato possibile censire e consuntivare 602 progetti, fra i quali 169 patti di collaborazione, per cui sono stati coinvolti 605 soggetti attuatori per la realizzazione di iniziative il cui valore è stato stimato in oltre 17,005 milioni di euro. Si tratta di risorse per le quali il Comune di Bologna ha contribuito solo per il 21%. In termini di «efficacia di risultati ed effetti secondari sulla comunità» – ovvero *output* e *outcome* – che l'investimento dell'Amministrazione ha prodotto si

[78] Comune di Bologna, *Rendicontazione sociale, collaborazioni con Terzo settore, soggetti civici, cittadinanza*, 2022, in https://partecipa.comune.bologna.it/sites/comunita/files/allegati_blog/rendicontazione_sociale_2022.pdf
[79] Comune di Bologna, *Rendicontazione sociale, collaborazioni con Terzo settore, soggetti civici, cittadinanza*, cit, 5.

ritiene che per ogni euro messo a disposizione del Comune sono state realizzate attività per un valore pari a 5 euro[80]. In questo senso si sottolinea il ruolo dell'amministrazione nella promozione delle collaborazioni della società civile. Questo perché l'aumento dei progetti sostenuti ha determinato un aumento di valore in termini di costi complessivi delle iniziative realizzate.

Per il periodo dal 2018 al 2023 si calcola un aumento del 32% dei progetti sostenuti e fra questi i patti di collaborazione sono aumentati dell'86% rispetto al dato iniziale che è di 91 del 2018. È cresciuto del 41% il numero dei soggetti attuatori che nel 2018 erano 429. I contributi concessi dal Comune sono cresciuti del 115% rispetto all'investimento di 1,622 milioni del 2018.

Il costo complessivo delle iniziative realizzate ovvero l'incremento del valore generato sul territorio è pari al 48 % rispetto al 2018, in cui l'investimento del Comune era di 11,455 milioni.

Sulla base dei dati forniti in sede di rendicontazione sociale siamo in grado di affermare che per il periodo dal 2018 al 2022 – limitatamente al caso del Comune di Bologna – è aumentato il consumo dei beni comuni in termini di *progettualità* sostenuta (86% rispetto ai patti di collaborazione), di *investimento* da parte del Comune (+7%), di *valore ulteriore generato sul territorio* per il costo complessivo delle iniziative realizzate (48%).

A noi sembra di poter affermare che la preferenza sociale accordata dai cittadini verso il consumo di beni comuni abbia tendenzialmente aumentato in termini di utilità la soddisfazione e il benessere complessivo. La finalità collettive dell'impegno sociale intrapreso dai cittadini attivi ha generato, per quanto dimostrato con l'economia, una *quintuplicazione* delle risorse investite in relazione ai *bisogni* individuati in una prospettiva cd. *bottom up.*

6. Riflessioni conclusive: governare il cambiamento come cittadini a latere ovvero al fianco dei funzionari

Abbiamo dato vita a questa ricerca e ipotizzato di rispondere alla domanda se e in che modo il cittadino attivo può governare il cambiamento. Possiamo affermare che ciò può accadere e siamo in grado di dire a quali condizioni.

Il metodo di amministrazione condivisa ha cambiato il modo di intendere l'amministrazione e la relazione tra il pubblico potere e il privato cittadino.

---

[80] Comune di Bologna, *Rendicontazione sociale, collaborazioni con Terzo settore, soggetti civici, cittadinanza*, cit, 34

Siamo partiti dal pensiero del giurista Giorgio Berti, per definire l'idea secondo cui l'amministrazione è la forma naturale di organizzazione della società che rappresenta. Abbiamo considerato che vi sono almeno due diversi modi in cui si può essere amministratori: in senso professionale oppure a titolo associativo o volontario.

In questo secondo caso le *chance* sono altre e l'obbligo di agire sarà rivestito di altri attributi.

A questo proposito al termine della nostra ricerca affermiamo che la scelta comportamentale di tipo gratuito e solidale è in grado di moltiplicare l'effetto utile anche in termini di benefici alla collettività.

Infatti è un dato acquisito che le azioni intraprese dai cittadini attivi in funzione dell'interesse generale rispetto all'idea iniziale del 2006 si sono diffuse localmente e hanno generato un forte impatto sull'uso dei beni comuni.

Il modello teorico di amministrazione condivisa teorizzato dal professor Arena è diventato una pratica diffusa delle istituzioni e della società civile. Il prototipo di regolamento di amministrazione condivisa presente in questa rivista ha generato una molteplicità di regolamenti che insieme a leggi regionali di almeno sei Regioni costituiscono la disciplina giuridica attuale cui fare riferimento.

Il ruolo del giurista insieme alle vivaci discussioni contribuiscono a esaltare l'importanza del cammino biografico degli interpreti. Tuttavia la prospettiva teoria di riflessione da sola non è sufficiente, perché occorre una amministrazione sensibile e competente dinanzi ai veri protagonisti che sono i gruppi di cittadini auto-organizzati, i movimenti, i singoli.

In una strategia *bottom up* abbiamo concentrato la nostra ricerca sulla cooperazione tra i privati e dimostrato che per la teoria dei giochi le *preferenze sociali* ovvero quelle che dipendono dalle credenze o dalle aspettative sono in grado di rafforzare la collaborazione.

Esse sono strettamente correlate al ruolo che le emozioni assumono nelle decisioni comportamentali e danno significato a ciò che io penso che l'altro pensa di me.

In questa prospettiva una azione inizialmente non strategica lo diventa e conduce a rafforzare la cooperazione dei giocatori, che utilmente beneficiano delle scelte fatte da entrambi.

La vera sfida consiste nella possibilità di misurare i medesimi effetti, cioè il rafforzamento della cooperazione, nella relazione tra privato e pubblica amministrazione e secondo quali motivazioni o emozioni. Per questo abbiamo analizzato le fonti normative e la moltiplicazione della regolazione da parte di autorità locali e regionali del metodo dell'amministrazione condivisa. Una disciplina che concretizza i principi costituzionali di partecipazione e solidarietà nell'azione amministrativa.

Abbiamo ritenuto non ancora sufficiente il punto di approdo e per questo abbiamo esplorato il concetto di utilità totale e di utilità marginale, attraverso cui siamo giunti alla conclusione che l'incremento di consumo dei beni comuni contribuisce ad aumentare il benessere collettivo.

Esso conferisce ulteriore valore ai beni che sono oggetto di amministrazione condivisa.

Possiamo finalmente concludere che alle condizioni riferite il cittadino attivo è in grado di guidare il cambiamento e, *a latere* ovvero al fianco dei funzionari, controllare gli eventi di *ciò che è per essere* ovvero del futuro.

Abstract

Nel pensiero del grande giurista Giorgio Berti vi è l'idea secondo cui si può essere amministratori a vario titolo: in modo professionale o in modo associato e volontario. In quest'ultima ipotesi l'obbligo di agire è «rivestito di altri attributi» e riguarda il caso in cui si assumono compiti in proprio e ci si pone al fianco dei funzionari con lo scopo di «realizzare, indipendentemente ed insieme, degli scopi sociali». La prospettiva descritta conduce verso l'amministrazione condivisa e quel filone di studi che esaltano il ruolo del cittadino attivo soprattutto nelle amministrazioni locali.

Sulla base di queste premesse la ricerca intende esplorare gli effetti della gratuità nell'agire dell'essere umano, secondo il punto di vista della filosofia ovvero dell'importanza della conoscenza delle leggi di natura. L'obiettivo è quello di verificare se per il cittadino attivo sia possibile governare il cambiamento a proprio favore.

Inoltre attraverso l'analisi delle fonti normative successive al regolamento di Bologna del 2014, vogliamo verificare, attraverso il riferimento al concetto economico di utilità marginale, se la scelta tra più comportamenti possibili (soprattutto quelli gratuiti e solidali) è in grado di moltiplicare l'effetto utile in termini di benefici derivati alla collettività.

Faremo riferimento inoltre ai concetti di *preferenza* e *aspettativa* che appartengono all'economia sperimentale, come al diritto, per comprendere in che modo le credenze (ovvero ciò che io penso che l'altro pensa di me) sono in grado di generare azioni strategiche, che orientano le scelte quotidiane a beneficio della collettività.