labsus
LABORATORIO PER LA SUSSIDIARIETÀ

ISSN 2038-386X

labsus ricerche

2-2025

Indice

Martina Bonci
La cura dei beni comuni: palestra di democrazia a scuola
pp. 1 – 13

Sofia Rossi
La democrazia energetica lungo i bordi: Comunità Energetiche Rinnovabili e nuove geografie della transizione verde
pp. 14 – 24

Bruna Pellicanò
L'amministrazione condivisa come paradigma costituzionale di *governance* partecipativa nella tutela ambientale
pp. 25 - 43

labsus
LABORATORIO PER LA SUSSIDIARIETÀ

La cura dei beni comuni: palestra di democrazia a scuola

di Martina Bonci[1]

Labsus (ISSN 2038-386X)
Fascicolo 2, dicembre 2025

[1] Dottoranda di ricerca in Formazione, Patrimonio Culturale e Territori presso l'Università degli Studi di Macerata.

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. L'amministrazione condivisa come strumento di *engagement*. - 3. Istituti scolastici e amministrazione condivisa. - 4. I Patti Territoriali: strumenti di collaborazione. - 5. Conclusioni.

1. *Introduzione*

La partecipazione democratica ha subito, negli ultimi decenni, una flessione preoccupante, impattando anche sui giovanissimi. In Italia, il disinteresse politico tra i giovani rappresenta un fenomeno preoccupante, come dimostrano dati recenti che mettono in luce un crescente allontanamento dalla partecipazione attiva alla vita democratica. Dati Istat del 2024 mostrano che solo una minoranza dei giovani si informa regolarmente sulla politica: solo il 16,3% delle persone tra i 14 e i 17 anni e il 34,6% nella fascia 18-24 anni segue notizie politiche almeno una volta a settimana, mentre un'ampia maggioranza, rispettivamente il 60,2% e il 35,4%, non si interessa mai di politica (Istat, 2024). Questo scarso interesse si riflette in modo ancora più evidente nell'astensionismo elettorale: alle elezioni politiche del 2022, il 42,7% dei giovani tra i 18 e 34 anni non ha votato; un dato che supera di molto la media nazionale del 36% (Pagnoncelli, 2022). Negli ultimi decenni, il fenomeno è cresciuto in modo drammatico, dal 9% di astensionismo giovanile registrato nei primi anni Novanta fino all'attuale oltre 40%, con forti differenze territoriali che vedono il Sud Italia particolarmente colpito da questo fenomeno (Pagnoncelli, 2022).

La scarsa partecipazione politica giovanile non si limita al voto, infatti, oltre alla poca propensione a informarsi, è limitato anche il loro coinvolgimento in dibattiti politici e attività di tipo civico. Solo il 4,2% dei giovani partecipa attivamente a discussioni politiche, mentre la partecipazione indiretta risulta stabile ma a livelli molto bassi, con circa l'8% impegnato in forme di cittadinanza attiva come volontariato o mobilitazioni sociali (Istat, 2024). Questa disaffezione è accentuata da una diffusa sfiducia nelle istituzioni e nei partiti, con un voto medio tra i giovani sotto i 35 anni che si attesta su un punteggio di 3,5 su 10, segno di un sentimento di distanza e criticità nei confronti delle rappresentanze politiche tradizionali (ASviS, 2024). Gli studi evidenziano che questa frattura non è uniforme. Il disimpegno sembra essere più marcato tra i giovani con basso livello di istruzione e residenti nel Sud d'Italia. Al contrario, livelli più alti di istruzione sono associati a forme maggiori di partecipazione e informazione (Istat, 2024; ASviS, 2024).

Si può dire, generalizzando, che i più giovani preferiscano chiudersi nel loro privato, vivendo un ripiegamento individualistico che li porta ad isolarsi dalla società e dalle prospettive comunitarie, convinti che queste non siano capaci di offrire loro alcuna opportunità e futuro (Muschitiello, 2007).

Ciononostante, i dati mostrano anche che i giovani vogliono ancora essere protagonisti della scena sociale, ripiegando più su attività di "politica latente", come azioni di volontariato o di impegno sociale più in generale (Muschitiello, 2007). Stanno, infatti, nascendo forme alternative di impegno civico giovanile; legate, ad esempio, all'attivismo ambientale o alle nuove forme di partecipazione

digitale (ASviS, 2024). Ciononostante, rimane un segno evidente del disinteresse dei più giovani nella politica "tradizionalmente" intesa con preoccupanti risvolti per il futuro della democrazia in Italia.

È da questo quadro generale che nasce l'esigenza, quindi, di trovare nuovi percorsi di *engagement* della popolazione ed in particolare, dei più giovani, per educare alla democrazia e, in ultima istanza, alla politica. In questo contributo si vogliono, quindi, provare a mostrare alcuni strumenti che possono essere ritenuti utili a tal fine.

2. *L'amministrazione condivisa come strumento di* engagement

In un quadro di così scarso coinvolgimento e di crisi delle democrazie; esistono studi che dimostrano che l'ingrediente chiave per riavvicinare i cittadini alle dinamiche politiche siano proprio i processi partecipativi.

Gli studi *Policy Brief* dell'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS, 2024), sottolineano che forme di *engagement* come volontariato, attivismo ambientale e co-progettazione possono ridurre l'astensionismo e promuovere il senso di appartenenza democratica. La partecipazione attiva è, infatti, uno strumento fondamentale per contrastare il disinteresse dei giovani per la politica: su base empirica, l'impegno civico e democratico contribuisce a ridurre l'astensionismo e a rafforzare la fiducia nelle istituzioni. Questo dato testimonia che si possa agire sull'astensionismo giovanile riattivando gli stessi giovani con attività civiche e di riavvicinamento alla "cosa pubblica". Gli studi dimostrano che è proprio l'educazione civica pratica, *in primi*s, a rappresentare un'opportunità chiave per stimolare consapevolezza critica e inclusione sociale (ASviS, 2024). Gli studi di ASviS (2024) evidenziano una crescita della partecipazione sociale tra i 14-24enni: dal 2021 al 2022, l'impegno è aumentato dell'11%, raggiungendo il 40% tra i 14-19enni contro il 27-30% della popolazione adulta. I giovani partecipano di più a riunioni su ambiente, diritti civili e pace (4,4% tra 18-19enni vs 1,7% media nazionale), come nei *Fridays for Future*, veicolando mobilitazioni sul tema dell'Agenda 2030. Questa forma di attivismo ha il potere di contrastare con la disaffezione elettorale, tanto da passare da un'affluenza del 80,5% nel 2008 al 63,9% nel 2022. Questo dato mostra che la popolazione giovanile rimane interessata a dei temi politici specifici e "caldi" in grado di mobilitarli.

Lo studio di Baldoni (2008) che analizza dei progetti comunali di educazione civica in Emilia Romagna, mostra che la partecipazione di esperienze pratiche; come i consigli comunali giovanili, sviluppa competenze democratiche riducendo il distacco tra cittadino e rappresentante politico, promuovendo il senso di responsabilità collettiva (Baldoni, 2008). Anche lo studio di Culotta (2024) mostra che la partecipazione a consultazioni locali aumenta la fiducia istituzionale e sentimenti pro-democrazia nei partecipanti.

Appare chiaro che la partecipazione sia un ingrediente essenziale per provare a riavvicinare i cittadini alla politica. In questo senso, l'amministrazione condivisa propone un modello utile per provare a riallacciare quei legami di connessione tra politica e cittadini, che sembra non funzionare più.

Questa incarna un modello innovativo di *governance* pubblica in Italia, fondato sulla collaborazione paritaria tra amministrazioni e cittadini attivi, attuando il principio di sussidiarietà orizzontale sancito dall'art. 118, ultimo comma, della Costituzione. Questo modello favorisce la nascita e il consolidamento di alleanze territoriali volte a perseguire l'interesse generale. La sussidiarietà orizzontale ha la capacità di innescare processi di attivazione nel territorio, in grado di coinvolgere i soggetti considerati utenti passivi, riconoscendo il loro ruolo di protagonisti e risorse locali.

Questo approccio si basa sulla coprogettazione e condivisione del percorso tra i vari attori locali, realizzando dei tavoli di lavoro utili a fissare obiettivi e finalità condivise per la cura del bene comune. Il lavoro che se ne origina favorisce l'assunzione di responsabilità di tutti i soggetti coinvolti in nome dell'interesse generale, dando vita ad una rete sociale collaborativa e coesa.

Questo modello di *governance* porta a sperimentare, *in primis*, un nuovo modello relazionale. Questo accade perché si devono creare le condizioni in cui tutti gli attori protagonisti di questo percorso possano collaborare in modo paritario. Si crede, pertanto che, per la loro vocazione territoriale, le amministrazioni locali possono essere il luogo ideale per testare le capacità di questo tipo di modello gestionale.

In questo quadro, anche le istituzioni scolastiche devono essere considerate pubbliche amministrazioni e perciò, piccoli centri in cui sperimentare e osservare le esternalità del processo condiviso.

3. *Istituti scolastici e amministrazione condivisa*

In Italia gli istituti scolastici sono considerati pubbliche amministrazioni ai sensi della legge, in particolare del D. lgs n.165, 30 marzo 2001, in cui viene esplicitato che «Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, etc.».

La nota legge Bassanini sull'autonomia scolastica (Legge 15 marzo 1997, n.59, art.21) favorisce questa assimilazione tra pubbliche amministrazioni e istituti scolastici, rendendo possibile il trasferimento progressivo delle funzioni amministrative centralizzate alle singole scuole, estendendo la personalità giuridica ed ampliando l'autonomia gestionale, organizzativa e didattica. Questa legge applica il principio di sussidiarietà, prima richiamato, dando alle scuole la possibilità di gestire risorse finanziarie, umane e strumentali con maggiore flessibilità. Gli istituti scolastici sono, così, abilitati a stipulare patti territoriali con cittadini, enti del terzo settore ed enti locali per la cura di beni comuni materiali ed immateriali.

Questa autonomia permette agli istituti di creare rapporti di integrazione con il territorio mettendo in pratica il modello dell'amministrazione condivisa. Gli istituti possono, ad esempio, gestire autonomamente le aperture extra della scuola, così come promuovere attività di educazione civica attraverso la cura condivisa di un bene comune.

Di fatto la Legge 59/97 ha dato il primo vero e proprio impulso alla sussidiarietà orizzontale, immaginando una scuola più collaborativa e coesa con il territorio circostante. Questa riforma mirava alla destatalizzazione del servizio dell'istruzione; servizio che deve essere garantito dallo Stato, ma che dovrebbe essere delineato dalla sola comunità educante, responsabile della crescita dei suoi studenti (De Martin, 2005). Qui si supera, quindi, l'idea di "scuola ministeriale", costituita da linee guida rigide e piramidali provenienti dalle richieste governative, per approdare ad un modello fondato sull'inclusione delle differenze e delle peculiarità di ogni istituzione scolastica. La nuova autonomia accordata alle scuole si lega ad una cultura che si basa sulla responsabilità e l'autogestione delle realtà socio-amministrative. Come sottolinea De Martin (2005) gli elementi cardine di questo nuovo assetto autonomo sono da un lato, la concezione comunitaria della scuola con tutto il suo corpo docente e dirigente, che orientano le scelte formative, e dall'altro la forte interazione della scuola con il territorio circostante, ed in particolare con gli attori locali interessati a prender parte al processo formativo ed educativo degli studenti. Come sottolineato da più giuristi, questa norma stabilisce il passaggio ad un modello orizzontale, formato da un insieme di comunità scolastiche, nelle quali si fa istruzione, ricerca, formazione, attraverso modelli flessibili, in vista del raggiungimento di obiettivi generali, secondo standard di qualità, fissati da un centro dotato di funzioni strategiche e finalmente liberato da compiti di gestione (Legge 59/1997, art. 21).

Con la Riforma del Titolo V dell'Art.118 della Costituzione viene ulteriormente messa in crisi la centralità decisionale dello Stato in materia di istruzione, delineando gli istituti scolastici come «enti autonomi rappresentativi delle comunità locali» (Saitta, 2004, p. 578). Questo cambiamento comporta che lo Stato perde il suo ruolo di gestore del servizio educativo, lasciando il ruolo decisionale ai singoli istituti di istruzione, sotto il controllo delle Regioni, che devono far rispettare i nuovi ruoli attribuiti (Masi, 2005). Questi cambiamenti hanno favorito il rafforzamento del ruolo della scuola nel suo territorio, radicandosi e contribuendo nelle scelte direzionali fondamentali per il progetto educativo che sta alla base del suo agire. Un ultimo *step* importante, per l'autonomia scolastica, è stato sancito dalla Legge 107 del 2015, anche detta Legge della Buona Scuola. Questa legge ha provato a ridefinire gli obiettivi scolastici auspicando che le scuole si ponessero l'obiettivo di rispondere ai bisogni delle nuove generazioni in relazione ai contesti e alle sfide territoriali. Questa legge, infatti, partiva dall'idea che la scuola fosse uno spazio sociale, prima che fisico, esaltando, perciò, il suo ruolo di 'bene comune' per il territorio e per la comunità (Saporito & Vassallo, 2021).

4. *I Patti Territoriali: strumenti di collaborazione*

Dopo i sopracitati avanzamenti legislativi gli istituti scolastici sono diventati più liberi di poter stringere relazioni e rapporti con enti locali ed associazioni del territorio, disponendo liberamente dell'utilizzo dei locali della scuola e dell'organico scolastico. Questo approccio richiama molto quello dell'amministrazione condivisa poiché si basa sul principio dell'apertura e dell'ascolto di soggetti ritenuti, fino a questo momento, fruitori passivi di un servizio erogato verticisticamente.

È in questo contesto che nascono i Patti Territoriali; o più specificatamente i Patti Educativi di Comunità. Questi sono forme di partenariato sociale che prevedono la sottoscrizione di accordi tra più soggetti di natura giuridica differente come istituzioni locali, istituzioni educative ed enti del terzo settore, al fine di attuare un programma di interventi educativi. Tali accordi sono caratterizzati «da obiettivi di promozione dello sviluppo locale in ambito subregionale compatibili con uno sviluppo ecosostenibile» (Camera dei Deputati, 2005). Questo significa che il lavoro di co-progettazione e di co-programmazione concordato tra gli attori di questo Patto, hanno come obiettivo la creazione di azioni educative nuove per apportare un miglioramento nel campo educativo di un determinato territorio. In questo strumento, come suggerisce lo stesso nome, gioca un ruolo fondamentale il territorio in cui è inserito l'istituto scolastico, che diviene protagonista delle scelte educative della scuola, proponendo attività ed esperienze per l'ampliamento dei *curricola* per migliorare l'offerta formativa in relazioni alle necessità, ai bisogni e alle aspirazioni del territorio.

In questo nuovo approccio, infatti, la scuola deve saper ascoltare ed accogliere il punto di vista degli studenti per proporre strade progettuali che sappiano soddisfare i bisogni educativi degli stessi, trovando soluzioni comuni con il supporto della comunità locale. In questo senso, il ruolo della scuola diventa nevralgico e capace di connettere il bisogno educativo locale all'offerta di associazioni, enti del terzo settore e cittadini attivi del territorio che vogliono prendere parte al percorso educativo dei più giovani; facendosi "comunità educante".

Nel periodo del *post-covid* c'è stato un forte impulso all'applicazione di questi strumenti progettuali; ed in particolare con due Piani Scuola ministeriali; quello del 2020-2021 e quello successivo del 2021-2022. I Piani mostrano un'attenzione particolare sul tema del contrasto alla povertà educativa e alla dispersione scolastica attraverso la promozione di un approccio partecipativo di valorizzazione delle esperienze e delle risorse già presenti sul territorio. In questi documenti vengono elencati anche i Patti Educativi di Comunità come strumenti per raggiungere tali obiettivi.

I Patti Territoriali hanno, infatti, la capacità di rafforzare i legami tra i vari attori del territorio verso un obiettivo educativo comune. Questo strumento può stimolare la cittadinanza attiva e la collaborazione non gerarchica, nonché la partecipazione democratica reale, trasformando la scuola in un bene comune.

Questo è possibile perché i Patti si basano sull'accoglienza e il riconoscimento di un bisogno educativo, espresso dagli alunni stessi, per trovare una soluzione comunitaria. In questo processo gli attori protagonisti si sentono parte attiva e riconosciuti, si sentono "visti" ed "accolti" nelle loro esigenze e richieste. Lavorare a partire da un bisogno espresso, perciò, porta a testare il proprio senso di autoefficacia sul contesto in cui si vive. Questo è vero sia per gli studenti che prendono parte al percorso, sia per tutti i cittadini e associazioni locali che vengono coinvolte.

Per comprendere meglio il processo si riporta qui l'esperienza del caso studio di un patto territoriale realizzato a Milano, nel quartiere Adriano.

Il patto in questione aveva come obiettivo quello di riqualificare la piazza antistante la scuola primaria V. Bottego del quartiere Adriano di Milano; piazza che aveva perso la sua funzione d'uso originaria,

venendo usato come parcheggio dai residenti della zona. La scuola primaria coinvolta ha avuto la possibilità di ripensare la finalità d'uso della piazza, coinvolgendo anche gli alunni e le alunne in questo processo decisionale. Nella fase preliminare i bambini e le bambine sono stati stimolati nella progettazione di esperienze di micro-rigenerazione urbana, guidati nel processo organizzativo, ma lasciti liberi di esprimere la propria creatività. Sulla base delle idee emerse in ciascun percorso laboratoriale, sono state coinvolte le associazioni più collaborative per il progetto di rigenerazione della piazza e sono stati realizzati degli incontri per definire obiettivi e attività da realizzare insieme. Le prime azioni di rigenerazione hanno visto i bambini protagonisti nella posa di alcune fiorire nella piazza come segno per dissuadere dall'utilizzo della stessa come parcheggio e per renderla più accogliente. I bambini e le bambine hanno poi fatto attività di ricerca storica intervistando gli anziani residenti del quartiere per scoprire la storia e gli aneddoti legati a Piazza Costantino. Queste attività hanno reso possibile un incontro intergenerazionale tra bambini e anziani del quartiere, depositari della memoria storica locale, favorendo la creazione di uno stretto legame tra la scuola e i cittadini attivi del quartiere. Inoltre, gli alunni e le alunne della scuola hanno dovuto progettare microazioni di rigenerazione urbana tenendo anche conto delle regole e del confronto con l'amministrazione locale. Questi scambi sono stati particolarmente fruttuosi sia per gli amministratori; che hanno potuto accogliere le richieste dei più piccoli, sia per gli alunni, che hanno potuto apprendere linguaggi e modalità inedite di confronto politico. È stato molto formativo per i più piccoli conoscere ruoli e personalità politiche, all'interno di una prospettiva di educazione civica, di responsabilizzazione e di attivazione democratica.

Inoltre, il confronto tra la pubblica amministrazione e la scuola ha contribuito a rafforzare il legame di fiducia tra questi due enti territoriali, nonché ad instillare un senso di autoefficacia e di riconoscimento negli alunni. I bambini e le bambine coinvolti nel progetto hanno avuto, infatti, la possibilità di conoscere le regole della politica e della rappresentanza democratica lavorando a stretto contatto con amministratori locali. Questa progettualità ha lasciato ai bambini e alle bambine molto più di una piazza pulita e libera dalle macchine. Ha lasciato loro soprattutto la consapevolezza che l'impegno civico e collettivo può avere un impatto reale sulla realtà che li circonda, credendo così nel valore dell'azione comunitaria.

Queste azioni, allora, si mostrano nel loro impatto benefico sulla ricostruzione del senso comunitario, facendo prendere consapevolezza ai partecipanti che le questioni che toccano ogni persona non riguardano mai il solo individuo, ma piuttosto che «il personale è politico» (Hanisch, 1970). In questo modo si può risemantizzare l'agire individuale in un'ottica comunitaria e di cura verso i vicini. Il coinvolgimento attivo dei singoli soggetti territoriali e la capacità di adottare un comportamento empatico e accogliente sono ingredienti fondamentali per superare i propri limiti e per riconoscersi "comunità". In questo senso, allora, questa via sembra praticabile per provare a rispondere alla crisi della partecipazione. In particolare, secondo Zamengo e Valenzano (2018), la crisi della partecipazione che investe anche il settore dell'istruzione può essere superata solo se verrà conferita una nuova dimensione pubblica alla prospettiva educativa, facendola uscire dall'esclusiva proprietà degli istituti scolastici ed educativi. Perché questo avvenga serve un coinvolgimento attivo dei soggetti territoriali e la capacità di adottare un comportamento empatico e accogliente, superando

ognuno i propri limiti, per riconoscersi comunità. Ci sembra di poter dire che in questo quadro i Patti Territoriali sembrano andare esattamente in questa direzione.

Il principio fondamentale di questo approccio è «l'ubiquità dei processi educativi sia in termini temporali, sia rispetto ai luoghi» (Zamengo e Valenzano, 2018, p.351), indicando che la pratica pedagogica va ripensata come un'attività presente in ogni momento e luogo della vita del bambino, non confinata ad un'unica istituzione. Quello educativo diventa, secondo quest'ottica, un processo partecipato e democratico, che coinvolge tutti coloro che toccano, anche indirettamente, la vita del bambino. Da questo ne consegue una forte responsabilizzazione di tutti gli attori coinvolti verso le giovani generazioni. Sembra chiaro, dunque, che l'obiettivo di questa azione pedagogica sia quella di costruire una *polis educativa* autocosciente del proprio agire (Zamengo e Valenzano, 2018). In questa prospettiva, sembra interessante focalizzarsi sulle azioni che una società, che vuole essere 'educante', può realizzare; pensandosi come 'soggetto educatore' (Zamengo e Valenzano, 2018). Le scuole, abbracciando la collaborazione territoriale, possono rompere il proprio autoisolamento, adottando una missione formativa più estesa che possa far affidamento anche sui presidi culturali locali «proponendo un servizio educativo il più possibile vicino ai bisogni e ai desideri di contesti e comunità locali, nutrendo parallelamente il consolidamento di nuovi ambiti di partecipazione per le trasformazioni della città.» (Cannella, 2023, p.92). Solo mettendo al centro le esigenze del territorio e dei suoi abitanti si possono generare nuovi servizi pubblici collaborativi che favoriscano una reale inclusione (Manzini & D'Alena, 2023). Inoltre, lo spazio urbano locale si carica di un nuovo significato, diventando uno spazio di esperienza dove la partecipazione attiva dei giovani alla vita della comunità, e successivamente nella comunità educante, «non può avvenire senza che la città stessa non muti.» (Mottana e Campagnoli, 2022, p. 27).

5. *Conclusioni*

In un contesto di calo della fiducia nelle istituzioni tradizionali e di partecipazione alla vita comunitaria e politica, si può dire che pratiche di amministrazione condivisa possono diventare strategiche al fine di riavvicinare i cittadini ad interessarsi alla "cosa pubblica".

Il quadro descritto evidenzia con chiarezza come la crisi della partecipazione democratica giovanile, sebbene complessa e diffusa, possa trovare nuove vie di superamento attraverso modelli innovativi come l'amministrazione condivisa e i Patti Territoriali.

Questi strumenti rappresentano non solo un'opportunità per riavvicinare i giovani alla politica tradizionale, ma soprattutto per riconnetterli con la dimensione comunitaria e pubblica, trasformando la scuola e il territorio in spazi di corresponsabilità e impegno collettivo, in cui progettare azioni di cura di un bene comune e esperienze pratiche di educazione civica.

Favorendo la partecipazione attiva e dando voce ai bisogni reali espressi dagli studenti e dalla comunità, si possono costruire nuove forme di cittadinanza consapevole e inclusiva, capaci di rafforzare il senso di appartenenza e di fiducia nelle istituzioni. Il Patto Territoriale emerge, infatti,

come strumento chiave, favorendo la coprogettazione per la cura di beni comuni scolastici e territoriali, creando un forte senso di responsabilizzazione nei partecipanti del processo.

In tal modo si possono gettare le basi per una rigenerazione democratica che parte dal basso, nelle piccole realtà locali e nelle esperienze quotidiane, offrendo ai giovani non solo occasioni di confronto e apprendimento civico, ma anche la consapevolezza che il loro contributo è essenziale per la costruzione di un futuro condiviso.

Si crede, infine, che difronte al preoccupante quadro di disaffezione politica appena descritto, sia necessario un lavoro di analisi dettagliato che miri a mostrare gli impatti delle pratiche partecipative sopra citate sul coinvolgimento delle giovani generazioni. Per approfondire questa prospettiva, il presente contributo ha provato, senza presunzione di esaustività, a implementare la ricerca volta a mostrare il collegamento tra coinvolgimento politico dei più giovani e attivismo e strumenti della coprogettazione.

Abstract

Quando si parla di amministrazione condivisa, spesso gli istituti scolastici non vengono considerati come pubbliche amministrazioni in grado di dotarsi di strumenti di progettazione condivisa. In realtà, anche le scuole possono avvalersi di una gestione meno centralizzata e più partecipativa, coinvolgendo nella progettazione soggetti interni ed esterni all'istituzione stessa. Tra gli strumenti più efficaci per realizzare questo approccio spicca il Patto Educativo di Comunità. Questo strumento di coprogettazione permette alla scuola di diventare un vero e proprio *hub* educativo, capace di coordinare servizi e risorse territoriali per rispondere con maggiore efficacia ai bisogni dei minori.

L'uso di strumenti di coprogettazione come il Patto a scuola ha un impatto significativo nel promuovere una cultura democratica e collaborativa tra i ragazzi. In queste progettualità vengono, infatti, messi al centro dell'attenzione comunitaria la cura di un bene comune. Questo processo ha una doppia finalità: da un lato la strutturazione di una fitta rete di rapporti tra gli attori del territorio, intorno all'istituto scolastico, creando comunità educante; dall'altro lo sviluppo del senso civico e dell'implementazione della partecipazione democratica alla vita di una comunità, con le azioni coprogettate di presa in carico del bene comune. In questo caso viene applicata una metodologia di *learning by doing* all'educazione civica, permettendo agli studenti e alle studentesse di sperimentare il significato dell'azione di cura con finalità collettiva, nonché permettendo un graduale avvicinamento dei giovani agli organi democratici come le amministrazioni comunali.

Lavorare riprendendo i principi dell'amministrazione condivisa all'interno degli istituti scolastici può favorire, infatti, lo sviluppo del senso civico, che rappresenta la premessa fondamentale per la partecipazione democratica futura dei giovani e quindi poi di partecipazione al voto e alla vita adulta in società. Si crede che attraverso queste pratiche, la scuola cambi prospettiva anche su sé stessa, divenendo spazio in cui ogni partecipante si può riconosce come parte attiva del processo educativo.

In questo senso si parla di comunità educante, concetto che ha radici storiche già a partire agli anni ’60 e ’70, ed oggi torna più attuale che mai (Rizzuto, 2020). Essa è parte del concetto formulato già nel Rapporto Faure del 1972, dove si immaginava una “società educante” capace di coinvolgere tutti gli attori sociali nella responsabilità educativa, superando strutture verticali e gerarchiche (Zamengo e Valenzano, 2018). La pedagogia diventa così un processo diffuso, che si realizza in molteplici luoghi e tempi della vita dei giovani, e non più un’attività confinata a un’unica istituzione.

Il principio che è alla base di questo pensiero è «l’ubiquità dei processi educativi sia in termini temporali, sia rispetto ai luoghi» (Zamengo e Valenzano, 2018, p.351); intendendo che la pratica pedagogia dovesse essere ripensata come attività da ritrovare in ogni luogo e in ogni tempo della vita del bambino e non relegata ad un’unica istituzione. Sembra chiaro, dunque, che l’obiettivo di questa azione pedagogica consapevole sia quella di costruire una *polis educativa* autocosciente del proprio agire (Zamengo e Valenzano, 2018) e di rafforzare di conseguenza la coscienza individuale e collettiva egli attori che ne prendono parte.

Keywords

amministrazione condivisa; coprogettazione; pratiche democratiche; bene comune; educazione alla cittadinanza

References:

A piccoli Patti. Le bambine e i bambini reinventano la città - Labsus. (s.d.). Labsus. https://www.labsus.org/2020/12/a-piccoli-patti-le-bambine-e-i-bambini-reinventano-la-citta/

Accordo collaborazione Piazza Costantino - Patti di Collaborazione - Comune di Milano. (s.d.). Patti di Collaborazione. https://www.comune.milano.it/web/patti-di-collaborazione/i-patti-nei-municipi/patti-del-municipio-2/piazza-costantino

Accordo di Collaborazione “Porta Adriano” (2019). Comune di Milano. Available at: https://www.comune.milano.it/documents/234499208/353668976/Patto+di+collaborazione+firmato.pdf/e4d6c788-f5db-b7d8-8bb4-60a03e56bbfe?t=1639734113218

ASviS. (2024). *Policy brief: Partecipazione democratica giovanile*. https://asvis.it/public/asvis2/files/PolicyBrief/2024/PolicyBriefASviS_Partecipazione_giovanile_democratica_Febbraio_2024_FINAL.pdf

Baldoni, A. (2008). *Educare alla cittadinanza democratica. La partecipazione di adolescenti e giovani negli enti locali della regione Emilia Romagna*. Alma Mater Studiorum Università di Bologna. https://amsdottorato.unibo.it/1001/

Camera dei Deputati (2005) *I Patti Territoriali*. Available at: http://leg15.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/testi/05/05_cap23_sch01.htm [Ultimo accesso: 25/08/2025]

Cannella, F. (2023). Una strada scolastica, una strada partecipata. Il caso della Scuola Aperta e Partecipata Di Donato a Roma e le interazioni inedite tra soggetti educativi e progetto di città. *Tracce Urbane. Rivista Italiana Transdisciplinare Di Studi Urbani*, *9*(13). https://doi.org/10.13133/2532-6562/18194

Ciaffi, D. Saporito, E. (2022) Il diritto alla cura dei beni comuni come palestra di democrazia. In "*SOCIOLOGIA URBANA E RURALE*" 127/2022, pp 39-51, DOI: 10.3280/SUR2022-127004

Culotta, V. (2024). *La partecipazione dei giovani alla res publica: sfide e opportunità*. Labsus. https://www.labsus.org/wp-content/uploads/2024/10/V.-Culotta-La-partecipazione-dei-giovani-alla-res-pubblica.pdf

De Bartolomeis, F. (1983*) Scuola e Territorio: Verso un sistema formativo allargato*. Firenze: La Nuova Italia Editrice.

De Bartolomeis, F. (2018), *Fare scuola fuori della scuola*. Canterano: Aracne Editrice

De Martin, G.C. (2005). La parabola dell'autonomia scolastica. In Bombardelli, M., & Cosulich, M. (a cura di), *Autonomia Scolastica nel sistema delle autonomie* pp. 93-101. Padova: CEDAM

Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165, art. 1, comma 2.

Del Bene, G. (2021) Considerazioni e riferimenti pedagogici, sociali, strutturali e normativi sull'esistenza e sul funzionamento di "Scuole Aperte" In Del Bene, G. Rossi, A. L. Viaconzi, R. (A cura di.) *La Comunità Educante. I Patti Educativi per una scuola aperta al futuro.* Milano: Fabbrica dei Segni Editore.

Della Porta, D. (2019). *Movimenti sociali e partecipazione democratica*. Fondazione Feltrinelli. https://fondazionefeltrinelli.it/app/uploads/2019/11/Movimenti-sociali-Donatella-della-Porta.pdf

Fabrizio, S. (n.d.). *Giovani, media e civic engagement*. Sapienza Università di Roma. https://iris.uniroma1.it/retrieve/e3835315-de12-15e8-e053-a505fe0a3de9/Tesi_dottoratoXXVciclo_SerenaFabrizio.pdf

Hanisch, C. (1970). The personal is political. In Firestone, S., & Koedt, A. (Eds.), *Notes from the second year: Women's Liberation! Writings that Inspired a Revolution*. New York: Radical Feminism.

IPRASE. (n.d.). *La scuola come luogo di partecipazione democratica*. https://ricercazione.iprase.tn.it/article/download/361/300/682

Istat. (2024). *La partecipazione politica in Italia – Anno 2024*. https://www.istat.it/wp-content/uploads/2025/09/Stat-Focus_Partecipaizone-politica_Anno-2024.pdf

Italia Generativa. (2023). *I giovani, la fiducia e la partecipazione*. https://www.italiagenerativa.it/rig2023/contenuto-2023/5_23-i-giovani-la-fiducia-e-la-partecipazione/

Labsus (2022). Le Scuole. Da Beni Pubblici a Beni Comuni. (Rapporto 2022, Sull'amministrazione condivisa dell'educazione). Available at: https://www.labsus.org/rapporto-labsus-2022/

Legge 15 marzo 1997, n. 59. (1997). Art. 21. *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n. 99 del 29 aprile 1997, Supplemento Ordinario n. 81.

Mangione, G. R. J. Cannella, G. De Santis, F. (2021). Piccole scuole, scuole di prossimità. Dimensioni, strumenti e percorsi emergenti. I *Quaderni della Ricerca*. Vol.59 pp.5.8. Torino: Loescher Editore.

Manzini E., & D'Alena M. (2023). «Oltre i limiti dell'innovazione sociale: servizi pubblici collaborativi?». Che Fare? 4/4/23. Consultabile a https://www.che-fare.com/almanacco/politiche/oltre-i-limiti-dellinnovazione-sociale-servizi-pubblici-collaborativi/.

Masi, M., (2005). La riforma del Titolo V della Costituzione e la ricaduta sul sistema educativo di istruzione e di formazione In *Problemi esperienze prospettive per l'istruzione e la formazione professionale,* Rassegna CNOS, ANNO 21 / n° 1, pp.22-34

Ministero dell'Istruzione Italiana. *Piano Scuola 2020-21*. Available at: https://1.flcgil.stgy.it/files/pdf/20200626/decreto-ministeriale-39-del-26-giugno-2020-piano-scuola-2020-2021-linee-guida-per-settembre.pdf

Mottana, P. Campagnoli, G. (2022) *La città educante. Manifesto della educazione diffusa. Come oltrepassare la scuola.* Trieste: Asterios Editore.

Muschitiello, A. (2007). *Giovani e Politica. Orientamenti pedagogici*. EDA Forum. http://www.edaforum.it/ojs/index.php/LLL/article/view/395/301

Pagnoncelli, E. (2022, 18 ottobre). *Viaggio nel voto: i giovani, poco eletti e poco elettori*. Corriere della Sera. https://www.corriere.it/sette/politica/22_ottobre_18/viaggio-voto-giovani-poco-eletti-poco-elettori-ecco-perche-partiti-li-ignor...

Piccioli, M. S. (2022). *Partecipazione di studenti e studentesse*. IUL Research. https://iulresearch.iuline.it/index.php/IUL-RES/article/download/299/181/2979

Porta Adriano: una piazza come crocevia di percorsi e ingresso al quartiere. (s.d.). Labsus. https://www.labsus.org/2021/06/porta-adriano/

Rivista Italiana Transdisciplinare Di Studi Urbani, 4(8). https://doi.org/10.13133/2532-6562_4.8.17041

Rizzuto, G. (2020). La ricerca azione e la comunità educante: uno sguardo critico e una ipotesi di lavoro a partire da esperienze nel centro storico di Palermo. Tracce Urbane.

Rossi A. L. (2021) Fare comunità educante: la sfida da vincere attraverso i patti educativi territoriali. In Del Bene, G. Rossi, A. L. Viaconzi, R. (A cura di.) *La Comunità Educante. I Patti Educativi per una scuola aperta al futuro.* Milano: Fabbrica dei Segni Editore.

Saitta, F., (2004). L'autonomia statutaria delle scuole: quale prospettive? In *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*. ISSN 1126-7917, Nº. 4, 2004 , pagg. 561-591. Available at: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3696863&orden=305740&info=link

Saporito, E. & Vassallo, I. (2021). La scuola come bene comune: verso una diversa prospettiva progettuale. In *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 132, supplemento. pp.110-124. Milano: Franco Angeli

Sennet, R. (2018) Costruire e abitare. Etica per la città. Feltrinelli. Milano.

Zamengo, F., & Valenzano N. (2018). Pratiche di comunità educanti. Pensiero riflessivo e spazi condivisi di educazione tra adulti. *Ricerche Pedagogiche* 208-209. pp. 345-364 Open access: https://iris.unito.it/retrieve/e27ce42d-eeb8-2581-e053-d805fe0acbaa/17-%20Zamengo%20e%20Valenzano%20%28345-364%29.pdf

labsus
LABORATORIO PER LA SUSSIDIARIETÀ

La democrazia energetica lungo i bordi: Comunità Energetiche Rinnovabili e nuove geografie della transizione verde

di Sofia Rossi[1]

Labsus (ISSN 2038-386X)
Fascicolo 2, dicembre 2025

[1] Dottoressa in Politica, Amministrazione e Organizzazione, Scienze delle pubbliche amministrazioni (LM-63) presso l'Alma Mater Studiorum - Università di Bologna.

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Le Comunità Energetiche Rinnovabili nell'epoca della transizione energetica. - 3. - Le Comunità energetiche tra azione collettiva e giustizia energetica: uno sguardo attraverso la letteratura accademica. - 4. Dalla forma giuridica al senso di comunità: le CER come infrastrutture sociali - 6. Il progetto GECO a Bologna: una comunità energetica "ponte" tra quartiere popolare e distretto produttivo. - 7. Conclusioni

1. *Introduzione*

Il concetto di sostenibilità - definito, nel rapporto Brundtland del 1987 come la capacità di soddisfare i bisogni presenti senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri - ha acquisito una centralità crescente nel dibattito scientifico, accademico e politico globale. A partire dagli anni Novanta, la transizione verso modelli più sostenibili di sviluppo e di gestione delle risorse è divenuta un asse portante delle politiche internazionali di risposta al cambiamento climatico, implicando una revisione complessiva dei sistemi produttivi, dei modelli di consumo e delle relazioni socioeconomiche. Tuttavia, una declinazione della sostenibilità ancorata alla centralità della crescita economica - come nel caso di molte versioni del Green Deal europeo - rischia di generare nuovi esclusi e di riprodurre un modello incapace di affrontare fino in fondo la questione dell'accesso e della distribuzione delle risorse energetiche, soprattutto nei contesti urbani marginalizzati. Inoltre, la forte centralizzazione degli interventi e l'adozione di schemi basati su target e *milestones* rigidi - con scadenze serrate e obiettivi quantificabili - tendono a comprimere la possibilità di una pianificazione sensibile alle specificità territoriali. Dinamiche locali complesse ed esclusive vengono così svuotate in nome di risultati rapidi, misurabili e comparabili, ma non per questo equi.

Dunque, la corsa al raggiungimento degli obiettivi prefissati lascia poco spazio al riconoscimento e alla valorizzazione dei *saperi situati*, strettamente connessi ai contesti e alle esperienze locali. Eppure, la transizione ecologica si dispiega su molteplici livelli: dal macro delle norme, delle istituzioni e delle grandi infrastrutture, a quello meso delle tecnologie, delle pratiche organizzative e delle reti, fino al livello micro dei comportamenti quotidiani degli individui e delle famiglie.

Questo approccio multilivello mette in luce come i processi di transizione scaturiscono dall'interazione tra queste dimensioni, evidenziando il ruolo delle innovazioni dal basso e delle sperimentazioni locali. In questa prospettiva, si inserisce la riflessione sulla *green democracy*, che mira a costruire alleanze tra ecologismo comunitario, attivismo e nuove forme di governance ecologica, radicando così la transizione ecologica nelle pratiche quotidiane e nelle istituzioni territoriali. A tal proposito, Ghelfi e Papadopoulos insistono sulla necessità di una "riparazione ecologica"[2] dal basso che coinvolga le comunità locali, i loro saperi e le forme istituzionali innovative.

[2] A. GHELFI, D. PAPADOPOULOS, *Ecological Transition: What It Is and How to Do It*, in *Tecnoscienza, Italian Journal of Science and Technology Studies*, 2021, 12 (2), pp. 13-38.

Da questo punto di vista emerge con fermezza l'esigenza di connettere gli sforzi locali a traiettorie più ampie di trasformazione ecologica e sociale, favorendo una convergenza tra innovazione territoriale, partecipazione democratica e politiche sovralocali. È in tale trama che la transizione ecologica può essere reinterpretata come politica di resilienza: non solo come risposta tecnica all'emergenza climatica, ma anche come processo di rafforzamento delle capacità collettive di affrontare shock e mutamenti, riducendo le vulnerabilità e ridisegnando i rapporti di potere nell'accesso alle risorse.

In un contesto mondiale post-pandemico instabile e aggravato dalle guerre in corso, il dibattito sulla transizione energetica diventa ancora più rilevante. La fragilità dei sistemi energetici e la dipendenza da fonti fossili importate, ha rafforzato l'attenzione verso le energie rinnovabili, non solo come risposta all'emergenza climatica, ma anche come leva per garantire maggiore autonomia e sicurezza energetica. In questo framework, la questione centrale non è soltanto "quanto" e "quale" energia produrre, ma "chi" partecipa alla sua produzione, "come" se ne decidono gli usi e "dove" si localizzano gli impianti, nonché i beneficiari e gli impatti futuri: temi che assumono un significato rilevante soprattutto nelle periferie delle grandi metropoli.

2. *Le Comunità Energetiche Rinnovabili nell'epoca della transizione energetica*

All'interno di questo scenario, in cui la transizione ecologica è chiamata a tenere insieme sicurezza energetica, decarbonizzazione e giustizia sociale, le Comunità Energetiche Rinnovabili (CER) rappresentano uno degli strumenti più significativi e innovativi per spostare il baricentro del sistema energetico verso forme di produzione diffuse e improntate su una governance partecipativa. Nel contesto europeo, il tema delle CER ha assunto rilevanza con la Direttiva Europea 2001 dell'11 dicembre 2018 - la cosiddetta RED II- incentrata sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili come strumento ottimale per investire su tali fonti, guidare la transizione energetica e contrastare gli effetti del cambiamento climatico. In Italia la direttiva europea sulle energie rinnovabili è stata recepita con il D.lgs. 199/2021, che definisce le CER (art. 31 d.lgs. n.199/2021 richiamato dall'art.2, comma 1 lettera g) quali enti composti da clienti finali (cittadini, PMI, enti locali, enti del Terzo Settore, ecc.)[3] organizzati in comunità energetiche rinnovabili, il cui obiettivo è quello di fornire benefici ambientali, economici e sociali a livello di comunità ai suoi soci o membri o alle aree locali in cui opera la comunità e non quello di realizzare profitti finanziari. A tal proposito, le CER si costituiscono come nuovi soggetti collettivi in grado di affiancare - e in parte ridisegnare - i tradizionali attori del settore energetico, riconoscendo il diritto di cittadini, enti locali, realtà del Terzo

[3] La comunità è un soggetto di diritto autonomo i cui soci o membri possono essere persone fisiche, PMI, anche partecipate da enti territoriali, associazioni, aziende territoriali per l'edilizia residenziale, istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, aziende pubbliche di servizi alla persona, consorzi di bonifica, enti e organismi di ricerca e formazione, enti religiosi, enti del Terzo settore e associazioni di protezione ambientale nonché le amministrazioni locali individuate nell'elenco delle amministrazioni pubbliche predisposto dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

Settore ecc. a organizzarsi per produrre, condividere e consumare energia rinnovabile. Come evidenzia il rapporto Euricse 2023 su "*Le Comunità Energetiche Rinnovabili in Italia: dalla teoria alle pratiche*", le CER nascono esplicitamente con una duplice finalità: contribuire alla transizione energetica attraverso l'aumento della generazione da fonti rinnovabili e, al tempo stesso, produrre benefici ambientali, economici e sociali per i territori in cui si insediano, con particolare attenzione alla riduzione della povertà energetica e al rafforzamento del capitale sociale locale. A quanto emerge dal rapporto, l'obiettivo di lungo periodo, attraverso la costituzione delle CER, è quello - o almeno dovrebbe - di mirare ad una vera auto-sufficienza energetica - data la forte dipendenza del nostro Paese dalle risorse esterne di Paesi terzi - intesa come «*costruzione di un nuovo modello di auto-produzione e auto-consumo più sostenibile da un punto di vista economico, sociale e ambientale che sia basato non solo su energia proveniente da fonti rinnovabili, ma soprattutto da un modello organizzativo collaborativo e partecipato attivamente da chi abita nei territori in cui le CER si costituiscono e operano*»[4]

In questa prospettiva, le CER costituiscono un ponte tra i diversi livelli della transizione energetica richiamati in precedenza: sul piano macro, traducono gli obiettivi climatici e gli indirizzi sovranazionali in infrastrutture concrete, a livello meso, attivano nuove configurazioni organizzative e tecnologiche basate sull'autoproduzione e sull'autoconsumo collettivo; sul piano micro, incidono sui comportamenti quotidiani e sulle pratiche di cura dello spazio urbano, soprattutto laddove la partecipazione degli abitanti diventa condizione per l'avvio e la sostenibilità dei progetti stessi. Pertanto, nelle periferie urbane le CER non sono soltanto uno strumento tecnico di efficientamento energetico e di lotta alla povertà energetica, ma possono operare come infrastrutture sociali e politiche, capaci di radicare la transizione nei contesti, valorizzare i saperi situati e redistribuire il potere decisionale sulla gestione dell'energia, pavimentando spazi di democrazia energetica e di amministrazione condivisa.

3. *Le Comunità energetiche tra azione collettiva e giustizia energetica: uno sguardo attraverso la letteratura accademica*

La definizione di Comunità Energetica Rinnovabile è, di per sé, stratificata e variabile e, allo stesso tempo, contiene una serie di sfumature che vanno oltre la sola dimensione tecnico-giuridica, come ad esempio le implicazioni socio-organizzative. A tal proposito, nella letteratura accademica sono molteplici e diversificati i tentativi di analizzare le comunità energetiche da una prospettiva socio-organizzativa, ad esempio, in qualità di iniziative dal basso in cui i soggetti aderenti partecipano attivamente alla creazione e allo sviluppo di progetti di energia rinnovabile, dimostrando proprietà e controllo del progetto energetico e beneficiando collettivamente dei risultati; oppure, come "iniziative di azione collettiva politicamente e socialmente motivate", le quali cercano di utilizzare il ridotto

[4] EURICSE, *Le comunità energetiche rinnovabili in Italia. Dalla teoria alle pratiche,* Euricse Research Reports, n. 32|2023. Autori: J. SFORZI, C. DE BENEDICTIS, N. MAGNANI, L. SAPOCHETTI, I. TANI, Trento: Euricse, 2023, 2.

raggio d'azione spaziale per ottenere un cambiamento graduale. Gli obiettivi strategici che caratterizzano queste forme di azione collettiva "dal basso" sono una generale riduzione dei consumi energetici, la protezione della biodiversità, un'agricoltura più sostenibile, una maggiore equità sociale e l'empowerment dei gruppi svantaggiati. Riprendendo quest'ultima finalità, alcuni autori collegano le comunità energetiche rinnovabili a concetti come "democrazia energetica" e "giustizia energetica" per la loro presunta capacità di favorire l'inclusione di gruppi svantaggiati e di garantire una distribuzione più giusta ed equa dei costi e dei benefici legati allo sviluppo delle energie rinnovabili.

Altri autori, come Bauwens e Defourny[5] classificano le CER in base al loro orientamento verso benefici mutualistici o benefici pubblici: la prima tipologia riguarda quei progetti che mirano essenzialmente a rispondere ai bisogni dei propri membri, la seconda, invece, caratterizza i progetti orientati ad accrescere il benessere di una comunità più ampia o della società nel suo complesso. Nel primo caso, s'intende una cooperativa energetica che fornisce energia con l'obiettivo di ottenere il prezzo più basso per i suoi soci e di redistribuire i profitti; nel secondo, invece, l'obiettivo è aiutare il più ampio numero di persone (membri e non) a ridurre il costo delle bollette. Ovviamente, queste sfumature differenti tendono ad influenzare in modo significativo il tipo e il livello di capitale sociale mobilitato.

Dunque, i progetti di comunità energetica possono assumere forme organizzative diverse. Se le cooperative sono le forme giuridiche più diffuse, stanno emergendo altrettante forme, come le partnership tra attori privati e autorità locali, modificando così gli assetti di governance e i valori sottostanti.

Queste riflessioni sulle diverse declinazioni del concetto di comunità energetica risuonano con il contesto normativo della Direttiva Rinnovabili (RED II) e della Direttiva Mercato Elettrico (IEDM), le quali introducono delle linee guida per la regolazione delle iniziative di comunità energetiche rinnovabili nei vari Stati Membri e segnano un passo successivo alla liberalizzazione del mercato elettrico[6], secondo cui i cittadini e le comunità vengono riconosciuti come veri e propri attori di mercato che possono aggregarsi con autorità pubbliche e imprese nella produzione, auto-consumo, condivisione e vendita di energia elettrica.

Ne derive, dunque, una duplice natura delle CER: da un lato, un'infrastruttura energetica - costituita da impianti, reti e kWh - dall'altro, un'infrastruttura sociale e istituzionale, fondata su principi di governance democratica, mutualismo e responsabilità condivisa verso il "bene comune", ossia l'energia. È proprio in questa combinazione - costituita da chi può farne parte, chi decide, quali scopi sono messi al centro e come si definisce geograficamente il "locale" - che si dispiegano le sfumature più rilevanti della nozione di comunità energetica per interpretarle come strumenti di democrazia energetica e di amministrazione condivisa.

---

[5] T. BAUWENS, J. DEFOURNY, *Social Capital and Mutual versus Public Benefits: The Case of Renewable Energy Cooperatives*, in *Annals of Public and Cooperative Economics*, 2017, n. 88 (2), pp. 203-232.
[6] Nel *Clean energy package for all European citizens* pubblicato dall'Unione europea nel 2019.

4. *Dalla forma giuridica al senso di comunità: le CER come infrastrutture sociali*

Le Comunità Energetiche Rinnovabili sono, dunque, "progetti collettivi di gestione e produzione delle energie rinnovabili"[7] e, in quanto tali, rappresentano un'innovazione non solo da un punto di vista ambientale, ma anche, e soprattutto, sociale. Secondo un'accezione di sviluppo sociale e culturale, più che i grandi provider, i soggetti più idonei alla gestione di una comunità energetica sembrerebbero i cosiddetti Enti del Terzo Settore (ETS), considerando alcune caratteristiche intrinseche fondamentali quali la partecipazione democratica dei membri e i vincoli di gestione e trasparenza. A tal proposito, è bene richiamare la Direttiva UE 2018/2001, art.422-bis dl 162/2019 convertita nella legge 8/2020 e la Delibera ARERA n.318/2020/R/EEL, artt. 31-32 d.lgs. 199/2021, che individuano alcune caratteristiche essenziali delle comunità energetiche rinnovabili, pur non imponendo una specifica forma giuridica. Una CER, per essere riconosciuta come tale, infatti: (I) deve essere un soggetto giuridico di tipo collettivo, (II) lo scopo di lucro non deve essere il fine principale, (III) il suo statuto deve prevedere come obiettivo principale la fornitura di benefici ambientali, economici o sociali per la comunità di riferimento, (IV) il suo statuto deve prevedere il diritto di ingresso per tutti coloro che possiedono i requisiti indicati dalle norme, localizzati chiaramente nel perimetro di interesse e fare in modo che le condizioni economiche di ingresso e partecipazione non siano eccessivamente gravose.[8]Ciò considerato, si noti come le forme giuridiche più idonee siano le associazioni (riconosciute e non), le cooperative, i consorzi e/o le società consortili. Queste realtà organiche si presentano come le migliori modalità di gestione di una comunità energetica, in particolare in termini di *community building*. In tal senso, l'elemento sul quale occorre porre l'attenzione è proprio la costituzione di un senso di comunità a partire da un elevato livello di coinvolgimento e partecipazione dei suoi membri. Dal momento che queste due componenti non si verificano facilmente e spontaneamente, «*gli attori che propongono lo sviluppo di una comunità energetica devono avere competenze relazionali ed essere dotati di una forte leadership territoriale; devono saper dialogare con le famiglie, con gli amministratori pubblici, con i dirigenti scolastici, gli operatori del Terzo Settore ed i piccoli imprenditori del territorio; devono saper valorizzare le risorse che ciascun membro può mettere a disposizione della comunità riuscendo a costruire un percorso di sviluppo delle CER integrato con i bisogni economici e sociali del territorio in cui la comunità energetica opera* »[9]. A tal fine, risulta esemplare l'esperienza della CER Progetto GECO a Bologna – di cui se ne parlerà in maniera più approfondita di seguito - che fa rete soprattutto con realtà locali, quali cooperative sociali, APS, Case di Quartiere, scuole e biblioteche.

---

[7] N. MAGNANI, F. VITTORI, A. DE VITA, *Transizione energetica e partecipazione della società civile,* in *Quaderni del Dipartimento Di Sociologia e Ricerca Sociale Università di Trento*, 2023, 21.
[8] S. P. CORGNATI, O. CORINO, F. DEALESSI, A. LANZINI, S. LEPORATI, A. SCIULLO, C. TRAINA, *Guida alle comunità energetiche rinnovabili a impatto sociale,* 2022, pp. 22.
[9] A. BERNARDONI, C. BORZAGA, J. SFORZI, *Comunità Energetiche Rinnovabili. Una sfida per le imprese sociali e di comunità*, in *Impresa Sociale*, 2022, n. 2, pp. 79.

Tuttavia, sia che il percorso verso l'istituzione di una comunità energetica sia affidato a determinati attori con competenze relazionali e di leadership o ad organizzazioni già attive sul territorio, secondo Legambiente - associazione da sempre impegnata sui temi ambientali e sulla sperimentazione delle CER – è necessario avviare processi e percorsi di sensibilizzazione della popolazione locale sui temi di interesse, affinché ci sia la volontà di costituire delle Comunità Energetiche Rinnovabili Solidali (CERS). In tal senso, si intende attività, percorsi e processi partecipati di stampo bottom-up - esperienze di co-progettazione, focus group, workshop, infoday tematici - preliminare anche al rafforzamento del senso di comunità. In questo quadro si inserisce la nascita della Rete delle Comunità Energetiche Rinnovabili Solidali (CERS), che mira a costruire un network dal basso orientato al contrasto della povertà energetica e a sollecitare politiche capaci di intercettare e integrare le esigenze tecniche e sociali connesse a questo fenomeno. In questo senso, la Comunità Energetica Rinnovabile Solidale del Quarticciolo a Roma risulta un interessante caso studio che permette di indagare le potenzialità di questa esperienza nel favorire l'inclusione sociale e nel contribuire alla lotta contro la povertà energetica in un contesto periferico e ad alta densità sociale.

5. *Una comunità energetica ai margini: la Comunità Energetica Rinnovabile Solidale del Quarticciolo, tra povertà energetica e rigenerazione dal basso*

Se dunque la dimensione giuridica e organizzativa delle comunità energetiche è fondamentale per garantirne il funzionamento, altrettanto decisivo è il lavoro preliminare di costruzione del consenso, della consapevolezza e del senso di appartenenza della comunità al progetto. La Comunità energetica non nasce semplicemente dalla combinazione tra un modello tecnico e una forma legale appropriata, ma dalla disponibilità di un gruppo di soggetti a riconoscersi in un percorso comune di auto-sufficienza, a condividerne i rischi e i benefici nonché a investirvi tempo, risorse e competenze. Per tale motivo, il ruolo degli attori intermedi - associazione ambientaliste, realtà del Terzo Settore, comitati di quartiere - risulta cruciale nel tradurre una direttiva in un processo sociale concreto, specialmente nei contesti urbani svantaggi, come le aree periferiche delle metropoli.

Queste premesse delineano il framework teorico per inquadrare il caso studio della Comunità Energetica Rinnovabile Sociale del Quarticciolo, un quartiere di edilizia residenziale pubblica situato nella periferia est di Roma. La "borgata" - nata in epoca fasciata - viene destinata alle fasce sociali più svantaggiate e oggi si caratterizza per un'elevata densità abitativa, una forte concentrazione di famiglie a basso reddito, alti tassi di disoccupazione e di dispersione scolastica, una capillare criminalità organizzata nonché una cronica carenza di servizi. Nel corso del tempo, questi tratti hanno contribuito a consolidare l'immagine del quartiere come un luogo di marginalità urbana, spesso associato ai fatti di cronaca, segnato da degrado e segregazione residenziale, che lo configurano come spazio di esclusione e vulnerabilità economica.

Contemporaneamente, l'assenza di un sistema di welfare pubblico adeguato e la carenza di infrastrutture e servizi hanno favorito lo sviluppo di esperienze di auto-organizzazione collettiva, volte a contrastare l'emarginazione e a rimodellare il territorio attraverso pratiche dal basso. In questo

contesto, sono emersi luoghi ed esperienze di mutualismo solidaristico quotidiano - come la Palestra Popolare, il Comitato di quartiere "Quarticciolo Ribelle", il Doposcuola Popolare, la Microstamperia e l'Ambulatorio Popolare Roma Est - che rappresentano dei pilastri per gli abitanti del quartiere, poiché contribuiscono alla costruzione di reti di solidarietà e alla promozione di iniziative sociali e culturali. Se, da un lato, le periferie romane e in particolare i quartieri di edilizia residenziale pubblica restano spazi di precarietà materiale e disagio economico, dall'altro la parziale assenza delle istituzioni può aprire margini di sperimentazione sociale e di mobilitazione dal basso. Di fatti, è proprio la presenza di questa infrastruttura civica ben organizzata e capillare sul territorio che ha reso possibile l'avvio del percorso verso la costituzione di una Comunità Energetica Rinnovabile Solidale (CERS).

Nei fatti, tra il 2020 e il 2022, il Comitato di Quartiere ha avviato diverse iniziative di pressione nei confronti dell'ente che gestisce il patrimonio di edilizia residenziale pubblica, chiedendo interventi urgenti di riqualificazione degli immobili ERP, ormai segnati da un marcato degrado fisico - in particolare infiltrazioni d'acqua dai solai e problemi strutturali agli alloggi - e tentando al contempo di agganciare le opportunità di finanziamento offerte dal PNRR, in primis, il "superbonus". Le mobilitazioni non si sono limitate a rivendicazioni puntuali, ma hanno assunto un respiro più ampio, ponendo al centro il tema della dignità abitativa - diritto a una casa sicura e salubre, accesso ai servizi pubblici, a percorsi formativi e a opportunità di lavoro - all'interno di un quadro segnato dagli effetti della crisi climatica. In questo contesto, la dimensione energetica è emersa come uno dei fronti principali di conflitto e di richiesta: in un primo momento per mettere in evidenza, anche tramite le analisi termografiche realizzate con Legambiente nell'ambito della campagna Civico 5.0, la rilevante inefficienza degli edifici e rivendicare l'accesso alle risorse del "110%"; in seguito, per interrogarsi su come gli interventi di efficientamento potessero diventare il motore di un più ampio processo di trasformazione del quartiere.

È su queste premesse che, nel settembre 2022, viene formalmente costituita la Comunità Energetica Rinnovabile Solidale, nella forma di Associazione di Promozione Sociale. Al momento la CERS esiste come ente del Terzo Settore, ma non ha ancora realizzato nessun impianto[10], principalmente a causa delle difficoltà nel confronto con le amministrazioni pubbliche: da un lato, per ottenere le autorizzazioni necessarie alla realizzazione di impianti sui tetti degli spazi comunali già in uso all'Associazione, dall'altro per vedersi concedere ulteriori superfici pubbliche potenzialmente strategiche. Nonostante questi blocchi burocratici, sono stati predisposti uno studio di fattibilità e un progetto preliminare che stimano la potenzialità dell'intervento e le quote di energia autoconsumata e condivisa.

Dunque, la prospettiva di condividere un impianto fotovoltaico tra residenti, attività commerciali e associazioni del quartiere non hanno solo implicazioni sul piano energetico, ma si configura come

[10] F. RIZZUTO, *Fine del mondo/Fine del mese. Transizione ecologica ed innovazione sociale in periferia. Il caso della Comunità Energetica di Quarticciolo*, in C. PISANO E G. DE LUCA (a cura di), *Progettare nel disordine - Progettare il disordine. Riordinare le fragilità urbane*, INU Edizioni, Roma, 2024, pp. 251-254.

un'occasione per intervenire sui costi della crisi - ambientali ed economici - e per sperimentare forme di gestione collettiva delle risorse e del bene comune. Pur in assenza, al momento, di dati tecnici consolidati sul risparmio energetico conseguibile, il percorso che ha condotto alla nascita della CERS ha messo in evidenza il valore della partecipazione degli abitanti e della cooperazione tra diversi attori del territorio, mostrando come una comunità energetica possa agire da catalizzatore di cambiamento anche sul piano sociale, rafforzando inclusione e senso di appartenenza. In questo senso, l'esperienza del Quarticciolo suggerisce che solo un approccio integrato - capace di tenere insieme esigenze energetiche ed economiche e dinamiche sociali - può sostenere iniziative efficaci in contesti urbani complessi e incentivare la replicabilità di modelli simili in altri quartieri popolari, come strumento di contrasto alla povertà energetica e di rigenerazione dal basso.

6. *Il progetto GECO a Bologna: una comunità energetica "ponte" tra quartiere popolare e distretto produttivo*

Il progetto GECO (*Green Energy Community*) rappresenta una delle esperienze più avanzate di comunità energetica a scala di quartiere in Italia e costituisce un osservatorio privilegiato per comprendere come la transizione energetica possa intrecciarsi con obiettivi di giustizia spaziale e sviluppo locale. Attivo da settembre 2019 nei quartieri Pilastro e Roveri, nel quadrante nord-est di Bologna, GECO nasce come dimostratore cofinanziato da EIT Climate - KIC e promosso da un consorzio che riunisce AESS- Agenzia per l'Energia e lo Sviluppo Sostenibile, ENEA, Università di Bologna e l'Agenzia Locale di Sviluppo Pilastro/ Distretto Nord-Est, con il supporto del Comune di Bologna, della Regione Emilia-Romagna e di una costellazione di attori locali (imprese, associazioni e cittadini).

Dal punto di vista territoriale, l'area Pilastro-Roveri è un "bordo" urbano esemplare: da un lato un quartiere residenziale con 7.500 abitanti, una quota significativa di edilizia sociale e condizioni socioeconomiche fragili; dall'altro un esteso distretto industriale e logistico (CAAB, FICO, Roveri, Meraville) caratterizzato da grandi superfici coperte, intensa domanda energetica e presenza di impianti fotovoltaici di taglia medio-grande già installati. GECO si colloca esattamente nell'interfaccia tra queste due componenti - residenziale e produttiva - e cerca di trasformare questo innesto spaziale in una risorsa, sperimentando forme di condivisione locale dell'energia rinnovabile e di redistribuzione dei benefici economici e ambientali.

L'obiettivo del progetto è la creazione di una comunità energetica rinnovabile di quartiere capace di incrementare la quota di energia prodotta da fonti rinnovabili e autoconsumata localmente, ridurre le emissioni climalteranti e al contempo contrastare la povertà energetica, generando un ciclo economico "a basse emissioni" radicato nel territorio. In questa prospettiva, GECO assume le comunità energetiche come dispositivi abilitanti di cittadinanza energetica: l'attenzione non è solo sulla prestazione tecnico-economica (come i kWh prodotti e scambiati), ma sull'attivazione del ruolo di prosumer e sulla costruzione di nuove relazioni tra abitanti, imprese e istituzioni.

La letteratura sul progetto sottolinea proprio questa dimensione integrata. Ad esempio, alcuni studiosi – come Cappellaro[11]- leggono GECO come caso esemplare di comunità energetica capace di connettere la transizione energetica con l'agenda degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (in particolare, SDG 7,11,12 e 13): l'energia rinnovabile non è solo uno strumento di decarbonizzazione, ma anche di contrasto alle disuguaglianze, di riqualificazione dei quartieri e di sviluppo di economie di prossimità. In questo senso, la comunità energetica viene interpretata come infrastruttura sociotecnica: da un lato rete di impianti, sistemi di accumulo, algoritmi di ottimizzazione e piattaforme digitali per lo scambio di energia; dall'altro arena di cooperazione e co- decisione tra attori eterogenei. In questa configurazione, l'autore mostra come la comunità energetica operi come "ponte" tra scala micro delle pratiche quotidiane (abitudini di consumo, uso degli elettrodomestici, gestione degli spazi condominiali) e la scala macro delle politiche climatiche e degli SDGs, traducendo obiettivi astratti - come la decarbonizzazione, resilienza urbana e lotta alla povertà energetica - in interventi situati, misurabili e socialmente legittimati con l'obiettivo di adempiere a quella "transizione giusta" in un quartiere popolare e in un distretto industriale.

Ancora, sul piano organizzativo, il lavoro di De Vidovich, Tricarico e Zulianello[12] - e gli sviluppi successivi della ricerca *Community Energy Map* - propone GECO come esempio di "modello plurista" di comunità energetica: un assetto in cui nessun singolo attore (pubblico o privato) domina il processo, ma nel quale la governance è distribuita tra agenzie locali di sviluppo, enti di ricerca, *utility*, associazioni e amministrazione locale. Infatti, l'agenzia di sviluppo Pilastro- Distretto Nord-Est, AESS, ENEA, UNIBO e gli attori locali lavorano come una sorta di "coalizione di progetto", la quale prova a tenere insieme interessi energetici, obiettivi sociali e strategie di sviluppo territoriale.

In sintesi, il progetto GECO Pilastro-Roveri contribuisce a ridefinire il significato stesso di comunità energetica: non solo impianto tecnico di condivisione di energia rinnovabile tra utenti connessi a una medesima cabina di trasformazione, ma anche infrastruttura civica e istituzionale che mette alla prova nuovi modelli di governance collaborativa, nuovi ruoli per gli attori intermedi e nuove forme di redistribuzione dei benefici della transizione verde. Collocato lungo il "bordo" tra quartiere residenziale fragile e distretto produttivo, GECO mostra come le comunità energetiche possano diventare strumenti di democrazia energetica capaci di ricucire fratture socio-spaziali, a condizione che la dimensione tecnologica sia imprescindibilmente intrecciata con percorsi di partecipazione, educazione e costruzione di capitale sociale.

7. *Conclusioni*

[11] F. CAPPELLARO, G. D'AGOSTA, P. DE SABBATA, F. BARROCO, C. CARANI, A. BORGHETTI, L. LAMBERTINI, C. ALBERTO NUCCI, *Implementing energy transition and SDGs targets throughout energy community schemes*, in *Journal of Urban Ecology*, Volume 8, Issue 1, 2022, pp. 1-9.

[12] L. DE VIDOVICH, L. TRICARICO, M. ZULIANELLO, *Community energy map. Una ricognizione delle prime esperienze di comunità energetiche rinnovabili*, Franco Angeli, Milano, 2021, pp. 43-84.

Nel confronto tra la Comunità Energetica Rinnovabile Solidale del Quarticciolo e il progetto GECO Pilastro-Roveri emergono due traiettorie differenti, ma complementari, di democrazia energetica "ai margini". Da un lato, il Quarticciolo rappresenta un caso in cui la comunità energetica nasce in continuità diretta con un filone di conflitti per il diritto alla casa, pratiche di mutualismo solidaristico e auto-organizzazione dal basso: qui la CERS si innesta su un'infrastruttura civica già in fermento, fatta di comitati, spazi sociali e reti solidali che utilizzano il tema energetico come nuovo terreno di rivendicazione del diritto alla città. Dall'altro, GECO è il risultato di una coalizione tecnico-istituzionale plurale che assume la forma di dimostratore e *policy-lab*, situato sul "bordo" tra un quartiere popolare e un distretto produttivo, e sperimenta dispositivi tecnologici avanzati, modelli di governance distribuita e forme di cittadinanza energetica inscritte negli SDGs.

In entrambi i casi, l'energia funziona come lente per leggere e tentare di trasformare geografie diseguali della transizione: al Quarticciolo, l'attenzione di concentra sulla povertà energetica e sul degrado dell'edilizia residenziale pubblica, facendo della comunità energetica un possibile esito di un percorso di mobilitazione che parte dalla dignità abitativa e dalla richiesta di manutenzione straordinaria del patrimonio ERP; al Pilastro-Roveri, invece, la comunità energetica diventa strumento per ricucire il divario tra un tessuto residenziale fragile e un'area industriale ad alta intensità energetica, redistribuendo almeno in parte i benefici della produzione rinnovabile e sperimentando nuove alleanze tra abitanti, imprese e istituzioni. Se la CERS del Quarticciolo è oggi soprattutto "energia sociale in potenza" - un ente del Terzo Settore che, pur non avendo ancora attivato impianti, ha già prodotto processi di consapevolezza, advocacy e rafforzamento del tessuto comunitario - GECO, invece, mostra cosa accade quando tali percorsi si accompagnano a una dotazione tecnologica consolidata e a un riconoscimento formale come progetto pilota.

Giungendo verso le conclusioni, queste due esperienze, pur movendosi su scale e con risorse molto diverse, convergono su un punto cruciale: la comunità energetica non è mai solo un meccanismo tecnico di condivisione di kWh, ma un'istituzione situata che ridefinisce chi partecipa alle decisioni sulla transizione, con quali strumenti e con quali finalità redistributive. Il Quarticciolo mostra che, in contesti di marginalità urbana, l'attivazione di una CERS può diventare un'estensione naturale di pratiche di mutualismo preesistenti, trasformando la questione energetica e ambientale in vettore di rigenerazione urbana dal basso; GECO, dal canto suo, dimostra che una governance plurale e strutturata, sostenuta da attori di ricerca e policy, può fare delle comunità energetiche un laboratorio istituzionale in grado di influenzare quadri regolativi e modelli replicabili. In questa prospettiva, la comparazione suggerisce che la "democrazia energetica lungo i bordi" richiede tanto infrastrutture tecniche quanto infrastrutture civiche: senza le seconde, le comunità energetiche rischiano di ridursi a strumenti tecnocratici; senza le prime, restano esperienze ad alta intensità sociale ma a bassa capacità di incidere sui sistemi energetici. Aggregare queste due dimensioni - come i casi studio riportati auspicano - sembra la condizione necessaria perché le comunità energetiche possano davvero ridisegnare in senso più equo le geografie della transizione delle periferie urbane.

labsus
LABORATORIO PER LA SUSSIDIARIETÀ

L'amministrazione condivisa come paradigma costituzionale di *governance* partecipativa nella tutela ambientale

di Bruna Pellicanò[1]

Labsus (ISSN 2038-386X)
Fascicolo 2, dicembre 2025

[1] Dottoranda di Ricerca in Scienze delle Pubbliche Amministrazioni Università degli Studi di Messina.

SOMMARIO: 1. Dalla democrazia diretta all'amministrazione condivisa: la dimensione costituzionale della *governance* ambientale. - 2. Dal principio di sussidiarietà alla gestione dei beni comuni. - 3. La Corte Costituzionale e la valorizzazione della sussidiarietà orizzontale verso l'amministrazione condivisa: la sentenza n. 131/2020. - 4. Amministrazione condivisa e tutela delle aree protette. - 5. Il diritto dei cittadini all'accesso alle informazioni ambientali come pilastro dell'amministrazione condivisa.

1. *Dalla democrazia diretta all'amministrazione condivisa: la dimensione costituzionale della governance ambientale*

La volontà dei cittadini di partecipare, quanto più attivamente possibile, ai processi decisionali e, in genere, alla gestione della *res pubblica* ha subìto, nel corso degli anni, una graduale evoluzione, giungendo a divenire parte fondamentale del sistema organizzativo interno. In tale quadro, si è distinta la democrazia partecipativa dall'amministrazione condivisa.

In particolare, la democrazia partecipativa attiene alle forme mediante le quali i cittadini contribuiscono, attraverso una partecipazione attiva, alla definizione delle scelte pubbliche. Sul punto, tra gli strumenti riconosciuti rientrano, a titolo esemplificativo, anche gli istituti della trasparenza e dell'accesso alle informazioni[2].

Diverso è il piano dell'amministrazione condivisa che afferisce alla possibilità dei soggetti privati di collaborare con l'amministrazione nella cura e gestione degli interessi pubblici sottesi alle scelte amministrative, fondandosi su un rapporto cooperativo[3]. È possibile riconoscere nell'amministrazione condivisa lo strumento utile a "fare amministrazione" e caratterizzato da un'intensa collaborazione attiva del soggetto privato[4].

Dal punto di vista storico-evolutivo, le prime forme di amministrazione condivisa si sono rinvenute con la l. 328 dell'8 novembre 2000. Tuttavia, è con il Codice del terzo settore (d.lgs. 117 del 3 luglio 2017)

---

[2] Si veda E. ZAMPETTI, *Riflessioni in tema di soggettività e attività amministrativa di diritto privato e principio di sussidiarietà orizzontale*, in *PA Persona e Amministrazione*, 2, 2019, 351 ss.

[3] A. SOLA, *I privati nella gestione delle emergenze ambientali: i patti di collaborazione*, in *AmbienteDiritto*, 1, 2019, 1 ss.

[4] E. CARUSO, *L'Amministrazione pubblica condivisa: terzo settore, contratti, servizi*, in *PA Persona e Amministrazione*, Ricerche Giuridiche sull'Amministrazione e l'Economia, 2024, 253-254; B.L. BOSCHETTI, N. BERTI, G. MACDONALD, *L'amministrazione condivisa tra modelli normativi e operativi*, in B.L. BOSCHETTI (a cura di), Per un laboratorio dell'amministrazione condivisa, Primi risultati di una ricerca multidisciplinare, parte prima, Una ricognizione giuridica. L'amministrazione condivisa tra diritto, procedure e casi giurisprudenziali, 61 ss.; G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1997, 29 ss.

che il legislatore ha introdotto una disciplina organica e innovativa della collaborazione tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore (ETS)[5].
Le disposizioni contenute nel Titolo VII del Codice, ossia gli artt. 55, 56 e 57, rappresentano un vero e proprio punto di svolta nell'assetto dell'azione amministrativa.
L'art. 55, rubricato "*Coinvolgimento degli enti del Terzo settore*", stabilisce che le amministrazioni pubbliche assicurano il coinvolgimento attivo degli enti del terzo settore mediante forme di co-programmazione e co-progettazione e accreditamento. Tali strumenti sono in grado di valorizzare un modello relazionale tra la sfera pubblica e quella privata, orientato al perseguimento di un interesse generale. La co-programmazione ha quale finalità, l'individuazione, da parte della pubblica amministrazione, di tutti i bisogni da soddisfare, degli interventi necessari, delle modalità di realizzazione e delle risorse disponibili; la co-progettazione, invece, viene definita quale momento attuativo volto alla soddisfazione dei bisogni individuati e definiti con la co-programmazione, mediante la definizione ed eventualmente la realizzazione di specifici progetti di servizio o intervento[6].
Ci si riferisce, dunque, alla possibilità per gli enti privati di collaborare e partecipare attivamente al percorso decisionale amministrativo, in posizione paritaria con la pubblica amministrazione e favorendo il perseguimento dell'interesse generale.
Una rilevante distinzione riguarda, ancora, il differente ruolo assunto dai cittadini "attivi" e dagli ETS, nonché la differente tipologia di collaborazione tra soggetti pubblici e privati.
Nel caso in cui i soggetti privati che si trovino a collaborare con quelli pubblici siano dei cittadini attivi, troverà applicazione l'istituto dei patti di collaborazione, ossia strumenti negoziali mediante i quali gli stessi si impegnano con le amministrazioni locali, nella cura dei beni comuni, divenendo manifestazione degli "accordi di cittadinanza"[7]; nel caso in cui, invece, i soggetti privati siano ETS, gli stessi, oltre a poter partecipare mediante tali forme di collaborazione, possono, altresì, avvalersi degli strumenti maggiormente strutturati di cui all'art. 55 CTS[8], idonei a coinvolgerli sia nei processi programmatori che progettuali.
Esempio emblematico e di particolare rilevanza è il settore della tutela ambientale, nel quale l'apporto dei privati assume funzione integrativa rispetto ai servizi pubblici che l'amministrazione è tenuta a garantire secondo determinati e predeterminati standard.

---

[5] Definiti dalla Corte cost., Sent. n. 131/2020, Cons. in dir. 2.1, secondo la quale «*gli ETS sono identificati dal CTS come un insieme limitato di soggetti giuridici dotati di caratteri specifici (art. 4), rivolti a «perseguire il bene comune» (art. 1), a svolgere «attività di interesse generale» (art. 5), senza perseguire finalità lucrative soggettive (art. 8), sottoposti a un sistema pubblicistico di registrazione (art. 11) e a rigorosi controlli (articoli da 90 a 97)».*
[6] D. PALAZZO, *Le attività di interesse generale del terzo settore tra sussidiarietà e valori costituzionali*, in *Diritto amministrativo*, 2, 2022, 529.
[7] F. GIGLIONI, *Forme di cittadinanza legittimate dal principio di sussidiarietà*, in *Diritto e società*, 2, 2016, 318 ss.
[8] E. ROSSI, *Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020, 49 ss.

La valorizzazione dell'amministrazione condivisa quale strumento effettivo di tutela ambientale si fonda, dunque, sul piano giuridico, su una duplice ragione: da un lato, essa traduce in dovere amministrativo il coinvolgimento stabile e paritario dei soggetti privati, nella fase programmatica e progettuale, mediante gli istituti di coinvolgimento attivo; dall'altro lato, essa consente di affiancare all'azione pubblica tradizionale contributi specializzati e continuativi volti a conseguire gli standard di garanzia ambientale che l'amministrazione è tenuta a perseguire. In questa prospettiva, i privati non sono meri fornitori di prestazioni, ma partner nella definizione dei bisogni, nella ripartizione delle responsabilità e nella realizzazione di interventi integrati che rispondono all'interesse generale, secondo modalità che rendono strutturale — e non meramente occasionale — la partecipazione privata ai processi decisionali e gestionali della cosa pubblica.
In altre parole, i modelli di amministrazione condivisa comportano un vero ripensamento del rapporto pubblico-privato: le amministrazioni sono chiamate ad assicurare processi partecipativi e a configurare procedure che promuovano una cooperazione istituzionalizzata capace di tradurre la pluralità degli apporti in servizi e interventi efficaci sul piano della tutela ambientale e del perseguimento dell'interesse generale.

2. *Dal principio di sussidiarietà alla gestione dei beni comuni*

Comprese brevemente le possibili implicazioni pratiche dell'amministrazione condivisa e, più in generale, l'apertura delle istituzioni alla partecipazione attiva della cittadinanza, appare opportuno sottolineare il profondo legame che tali strumenti intrattengono con i principi costituzionali.
L'amministrazione condivisa, difatti, costituisce manifestazione diretta del principio di sussidiarietà orizzontale che, ai sensi dell'art. 118 Cost[9], attribuisce ai cittadini un ruolo non meramente consultivo, bensì operativo nella cura e conseguimento di un interesse generale.
Al fine di comprendere la portata del principio in oggetto nel macro-tema dell'Amministrazione condivisa è necessario soffermarsi, seppur in modo sintetico, sulla struttura dell'art. 118 Cost. e sulla distinzione che esso introduce tra la sussidiarietà verticale e quella orizzontale.

[9] Per un'analisi, G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, U.C. della Costituzione*, in Studi in onore di Giorgio Berti, Napoli, 2005, I, 179 ss.; B. GILIBERTI, *L'Amministrazione condivisa: co-programmazione e co-progettazione nel Terzo Settore tra autonoma iniziativa delle formazioni sociali e poteri delle pubbliche amministrazioni*, in *PA, Persona e Amministrazione*, Ricerche Giuridiche sull'Amministrazione e l'Economia, 425; G. PASTORI, *Il pluralismo sociale dalla Costituzione repubblicana ad oggi: l'attuazione del pluralismo sociale nel trentennio repubblicano*, in Il pluralismo sociale nello Stato democratico: atti del corso di aggiornamento culturale dell'Università Cattolica, Ferrara, 7-12 settembre 1980, 80 ss.; G. COTTURRI, *Culture e soggetti della sussidiarietà. Storia di una lunga battaglia, dalla prima legge di sostegno al volontariato fino alla revisione del Titolo V della Costituzione*, in *Labsus* paper n. 2; A. D'ATENA, *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana,* in *Rivista italiana di diritto pubblico comparato*, 3/4 1997, 603 ss.

ll c. 1 della disposizione esprime il principio di sussidiarietà verticale, in forza del quale le funzioni amministrative devono essere attribuite, in via preferenziale, al livello di governo territorialmente più prossimo ai cittadini. In tale prospettiva, il comune rappresenta l'ente istituzionalmente più idoneo a individuare e soddisfare i bisogni peculiari della comunità locale di riferimento, in ragione della sua posizione privilegiata rispetto alla conoscenza del territorio e delle relative esigenze. Tale criterio, tuttavia, non opera in maniera assoluta, in quanto laddove si renda necessario assicurare un esercizio unitario o coordinato delle funzioni, queste potranno essere attribuite, sulla scorta dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, a province, città metropolitane, regioni o allo stato. L'organizzazione complessiva delle funzioni amministrative così delineata si configura, pertanto, come una struttura "piramidale" flessibile, nella quale la distribuzione delle competenze tra i diversi livelli di governo non è rigidamente predeterminata, ma si modella sulle caratteristiche dei bisogni pubblici da soddisfare. Ne emerge un assetto multilivello nel quale la "piramide" non esprime una rigida gerarchia, ma una trama di competenze articolate e adattabili, finalizzata a coniugare prossimità, efficacia e buon andamento nell'esercizio delle funzioni pubbliche.

Il c. 4 dell'art. 118 Cost. introduce, invece, il principio di sussidiarietà orizzontale[10], secondo il quale lo stato, le regioni, le città metropolitane, le province e i comuni devono favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, con riguardo allo svolgimento di attività di interesse generale. Tale principio riconosce ai privati la possibilità di concorrere con le amministrazioni nella cura di interessi collettivi, imponendo alle istituzioni stesse di rimuovere gli eventuali e possibili limiti di partecipazione esistenti. La sussidiarietà orizzontale si collega, in modo inscindibile, ai principi sanciti dagli artt. 2 e 3 Cost. In primo luogo, l'art. 2 riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, richiedendo al contempo l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale: tale assetto valoriale costituisce il fondamento costituzionale della partecipazione attiva dei cittadini alla cura degli interessi generali, che la sussidiarietà orizzontale non solo legittima, ma valorizza come espressione qualificata della solidarietà. In secondo luogo, l'art. 3, nel prevedere il compito della Repubblica di rimuovere gli ostacoli che limitano la piena partecipazione di tutti alla vita politica, economica e sociale del Paese, impone alle istituzioni un obbligo di promozione effettiva dell'iniziativa civica, coerente con quanto stabilito dal c. 4 dell'art. 118. La sussidiarietà orizzontale si presenta così come la declinazione operativa dei principi personalistici ed egualitari della Costituzione: essa attribuisce ai cittadini – singoli o associati – la possibilità di concorrere alla cura degli interessi collettivi e, parallelamente, obbliga gli enti territoriali a predisporre condizioni favorevoli, eliminando barriere normative, organizzative o procedurali che ostacolerebbero tale partecipazione. Ne emerge una complementarità strutturale tra i valori costituzionali della persona, della solidarietà e dell'uguaglianza sostanziale e il modello collaborativo di amministrazione delineato dal principio di sussidiarietà orizzontale.

[10] Per un'analisi, D. DONATI, *La sussidiarietà orizzontale da principio a modello: dinamiche, limiti e ruolo della concorrenza*, in D. Donati e A. Paci (a cura di), Sussidiarietà e concorrenza. Una prospettiva per la gestione dei beni comuni, Bologna, 2010, 199 ss.; G. COTTURRI, *Novità e portata progressiva della sussidiarietà orizzontale nella Costituzione italiana*, in *Astrid*, 2006, 1 ss.

In questa prospettiva, l'amministrazione condivisa non rappresenta una semplice tecnica amministrativa ma un diverso modo di intendere il rapporto tra pubblico e privato a livello strettamente costituzionale.
L'applicazione concreta del principio di sussidiarietà assume, ancora, una particolare rilevanza nel campo della tutela ambientale[11]. La disciplina delle competenze amministrative in materia ambientale si interseca con l'esigenza di individuare un ottimale assetto organizzativo atto a garantire una gestione efficace del bene in oggetto.
Nonostante l'espresso riconoscimento del principio di sussidiarietà e l'affermazione del correlato principio di prossimità — volto a valorizzare l'ente territoriale più vicino al cittadino e a fondare l'esercizio delle funzioni amministrative sul principio di adeguatezza[12] — l'intervento legislativo in materia ambientale mostra, nella prassi, una tendenza inversa. La disciplina di settore, infatti, appare orientata a collocare le competenze a livelli di governo superiori, quali la regione o lo stato, favorendo così una riallocazione "verso l'alto" delle funzioni amministrative[13]. Tale impostazione risponde all'esigenza di assicurare uniformità, coordinamento e capacità tecnico-organizzative spesso necessarie per fronteggiare questioni ambientali che, per loro natura, travalicano l'ambito comunale o locale. Ciò, soprattutto nel caso in cui emergano esigenze di uniformità decisionale o quando, comunque, la tutela ambientale richiede un coordinamento territoriale specifico.
Sul punto merita particolare attenzione la pronuncia della Corte Costituzionale n. 189/2021, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità della norma di una legge regionale che, in materia di gestione dei rifiuti - materia rientrante nella tutela dell'ambiente secondo l'art. 117, c. 2, lettera s), Cost. - delegava ai comuni funzioni amministrative attribuite dallo Stato o dalla normativa statale (in particolare dal c.d. "Codice dell'ambiente").
La Corte ha osservato che la potestà legislativa esclusiva statale in materia ambientale comporta anche il potere del solo legislatore nazionale di definire l'organizzazione delle corrispondenti funzioni amministrative, ivi incluso l'ente competente e che tale definizione vincola anche le regioni. In altri termini, se lo stato, valutate l'ampiezza del territorio coinvolto, le esigenze tecniche e di coordinamento, ha ritenuto adeguato attribuire certe funzioni alla regione, non è consentito allo stesso ente un

[11] A. FARÌ, *La sussidiarietà orizzontale in materia ambientale: il ruolo dei privati e l'esercizio di funzioni pubbliche*, in *Rivista quadrimestrale di Diritto dell'ambiente*, 3, 2015; D. DE GRAZIA, *La disciplina multilivello della tutela ambientale e l'allocazione delle funzioni amministrative*, in *federalismi*, 13, 2023, 307 ss.
[12] M. BROCCA, *Sussidiarietà e ambiente. Nuove dinamiche in tema di governance ambientale*, in *amministrativ@mente,* Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo, 3, 2023, 1437 ss.
[13] Si pensi alla disciplina dell'autorizzazione paesaggistica, originariamente di imputazione statale con L n. 1497/1939, devoluta, successivamente alle regioni con delegabilità a favore dei comuni nel 1977 e un ritorno all'amministrazione statale con la L. Galasso. Allo stato attuale, la funzione autorizzatoria è imputata all'ente regionale che può delegarla agli enti locali solo nel caso in cui vi sia differenziazione amministrativa tra esercizio di funzioni amministrative in materia urbanistico-edilizia e attività di tutela paesaggistica ed un adeguato livello di competenze tecnico-scientifiche in materia paesaggistica; mentre il ruolo statale è stato ricondotto all'interno del procedimento di rilascio dell'atto di assenso e nella forma di parere.

trasferimento ulteriore verso enti infra-regionali, laddove tale riallocazione comporterebbe una modifica dell'assetto di competenze stabilito a livello statale, in violazione dell'assetto costituzionale[14].
La *ratio* della decisione è data dalla natura unitaria e di valore costituzionale dell'ambiente, in quanto un'eccessiva frammentazione dell'esercizio delle funzioni (con attribuzione a enti di dimensioni territoriali ridotte) comprometterebbe l'efficacia della tutela[15].
Un simile assetto ha inevitabilmente inciso, nel tempo, sulle forme di partecipazione dei privati alle politiche ambientali e ai procedimenti decisionali di settore. Ciononostante, pur entro tali limiti, il principio di sussidiarietà ha trovato una significativa concretizzazione attraverso lo strumento del c.d. "patto di collaborazione". Numerosi comuni hanno infatti adottato tale istituto al fine di promuovere e sostenere l'iniziativa civica nello svolgimento di attività di interesse generale[16]. I patti di collaborazione costituiscono la principale modalità attuativa dell'amministrazione condivisa dei beni comuni e si caratterizzano per la loro originaria matrice "dal basso": essi prendono forma su iniziativa dei cittadini - singoli o associati - che intendono proporre interventi di cura, gestione o valorizzazione dei beni comuni, instaurando un rapporto cooperativo e paritario con l'amministrazione.
Preliminarmente all'analisi degli strumenti citati, è necessario soffermarsi sul concetto di "bene comune", il quale fa parte di una categoria non rigidamente definita, bensì aperta, che comprende tutti quei beni funzionali e strumentali all'esercizio di diritti fondamentali e alla valorizzazione della persona umana[17].
Tuttavia, la definizione del concetto di bene comune, è stata principalmente elaborata dalla Commissione sui beni pubblici, c.d. Commissione Rodotà[18], incaricata di elaborare uno schema di legge delega per la modifica delle norme del Codice civile in materia di beni pubblici. La Commissione abbandonò, sostanzialmente, l'impostazione tradizionale, principalmente incentrata su una concezione meramente soggettiva del patrimonio pubblico a favore di una concezione oggettiva del bene, valorizzandone la destinazione ultima indipendentemente dall'appartenenza soggettiva della materiale disponibilità. In particolare, per beni comuni si intendevano, ai sensi del primo periodo dell'art. 1, c. 3, lett. c) della proposta di articolato della Commissione di cui sopra, «*cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio*

[14] Cfr. Cons. in dir. 5.1.
[15] N. PIGNATELLI, *La dimensione ambientale nel più recente contenzioso costituzionale Stato – Regioni: profili processuali e sostanziali*, in *federalismi*, 23, 2022, 251 il quale afferma che la giurisprudenza costituzionale ha negato «*la concezione oggettivistica dell'ambiente come materia in senso tecnico*» qualificandola quale "valore" in grado di attraversare una pluralità di interessi e dunque qualificandola come una "materia trasversale"; sul punto anche, R. BIFULCO, *Una rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia di tutela dell'ambiente, in Corti supr. e salute*, 2, 2019, 307; G. VOSA, *La tutela dell'ambiente "bene materiale complesso unitario" fra Stato e autonomie territoriali: appunti per una riflessione*, in *federalismi*, 19, 2017, 2 ss.
[16] M.V. FERRONI, *Le forme di collaborazione per la rigenerazione di beni e spazi urbani*, in Nomos, 2017, 3, 8.
[17] V. CERULLI IRELLI, *L'amministrazione condivisa nel sistema del diritto amministrativo*, in G. Arena, M. Bombardelli (a cura di), L'Amministrazione condivisa, Napoli, 2022, 21 ss.
[18] Commissione sui beni pubblici, presieduta da Stefano Rodotà e istituita presso il Ministero della giustizia con decreto del ministro del 21 giugno 2007.

dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona»[19]. Tali beni comuni sarebbero, dunque, come detto, beni a titolarità diffusa poiché volti al soddisfacimento dei diritti fondamentali della persona[20].

Tornando ai patti di collaborazione, questi sono, normalmente, preceduti da Regolamenti comunali, aventi quale scopo quello di definire ambito, procedura e limiti. Prevalentemente, le aree di intervento maggiormente frequenti sono l'ambiente, il verde urbano, ma non mancano casi aventi ad oggetto l'arredo urbano ovvero la rigenerazione di spazi pubblici.

In ordine alla natura dei patti di collaborazione, una delle particolari difficoltà emerse ha riguardato la qualificazione giuridica degli stessi. Difatti, alcuni Regolamenti, lo inquadrano come atto amministrativo non autoritativo, caratterizzato dalla cooperazione tra amministrazione e cittadini[21]; altri prevedono che tale collaborazione si estrinsechi nell'adozione di atti di diritto comune e, ove occorra, di atti amministrativi[22]; altri ancora, non definiscono proprio la natura giuridica del patto.

Tuttavia, al di là della specifica qualificazione giuridica e indipendentemente dalla cristallizzazione nozionistica, i patti rappresentano esperienze di forte valore democratico e civico, poiché consentono una partecipazione concreta della cittadinanza alla cura dei beni comuni e alla vita della comunità.

L'approccio adottato è, dunque, marcatamente partecipativo e consensuale, in quanto fondato sulla collaborazione tra pubblico e privato, nonché sulla volontà di perseguire finalità collettive. Un modello in tal modo ragionato, è dimostrazione della trasformazione della sensibilità civica riservata nei confronti dell'ambiente e dei beni comuni, che assume, ad oggi, una visione più ampia e multidimensionale. Un

---

[19] Art. 1, c. 3, lett. c): «*Previsione della categoria dei beni comuni, ossia delle cose che esprimono utilità funzionali all' esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona. I beni comuni devono essere tutelati e salvaguardati dall' ordinamento giuridico, anche a beneficio delle generazioni future. Titolari di beni comuni possono essere persone giuridiche pubbliche o privati. In ogni caso deve essere garantita la loro fruizione collettiva, nei limiti e secondo le modalità fissati dalla legge. Quando i titolari sono persone giuridiche pubbliche i beni comuni sono gestiti da soggetti pubblici e sono collocati fuori commercio; ne e' consentita la concessione nei soli casi previsti dalla legge e per una durata limitata, senza possibilità di proroghe. Sono beni comuni, tra gli altri: i fiumi i torrenti e le loro sorgenti; i laghi e le altre acque; l'aria; i parchi come definiti dalla legge, le foreste e le zone boschive; le zone montane di alta quota, i ghiacciai e le nevi perenni; i lidi e i tratti di costa dichiarati riserva ambientale; la fauna selvatica e la flora tutelata; i beni archeologici, culturali, ambientali e le altre zone paesaggistiche tutelate. La disciplina dei beni comuni deve essere coordinata con quella degli usi civici. Alla tutela giurisdizionale dei diritti connessi alla salvaguardia e alla fruizione dei beni comuni ha accesso chiunque. Salvi i casi di legittimazione per la tutela di altri diritti ed interessi, all'esercizio dell'azione di danni arrecati al bene comune e' legittimato in via esclusiva lo Stato. Allo Stato spetta pure l'azione per la riversione dei profitti. I presupposti e le modalità di esercizio delle azioni suddette saranno definite dal decreto delegato*».

[20] R. BRIGANTI, *Dimensione costituzionale dei beni comuni tra principi, regole e prassi*, in Nomos, Le attualità nel diritto, 2, 2019, 1 ss.; A. LUCARELLI, *Note minime per una teoria giuridica sui beni comuni*, in *Quale Stato*, 2007, 87s s.

[21] G. ARENA, *Cosa sono e come funzionano i patti per la cura dei beni comuni*, in Labsus, 6 febbraio 2016; F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, in *Munus*, 2, 2016, 271 ss.

[22] Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura, la rigenerazione e la gestione in forma condivisa dei beni comuni urbani di Caserta del 2017, art. 1, c. 3.

approccio di tal genere trova terreno fertile nelle logiche dell'economia circolare[23], che si fonda sul "limite" delle risorse e sulla "relazione" tra le componenti del sistema economico e sociale.
L'obiettivo ultimo consisterebbe nel promuovere la valorizzazione del ruolo dei cittadini nei processi decisionali e nel rafforzare forme strutturate di comunicazione e cooperazione tra amministrazioni e soggetti privati. Tale finalità trova solido fondamento nel paradigma costituzionale che affianca la democrazia rappresentativa a forme di partecipazione diretta e partecipativa: la sussidiarietà orizzontale non soltanto legittima l'iniziativa autonoma dei cittadini singoli e associati, ma la pone come elemento costitutivo di un progetto costituzionale orientato alla cura degli interessi generali. In questa prospettiva, gli strumenti di democrazia diretta e partecipativa - non limitandosi ai rimedi "classici" (referendum, iniziativa popolare) - si estendono agli istituti amministrativi di prossimità, come i patti di collaborazione, che traducono in pratiche operative la partecipazione civica e rendono effettivo il coinvolgimento dei cittadini nella cura dei beni comuni.
Sul piano costituzionale, la partecipazione diretta e la democrazia partecipativa svolgono una doppia funzione. Una prima funzione riguarderebbe il rafforzamento della legittimità democratica delle scelte pubbliche, poiché tali modelli consentono al soggetto pubblico di conoscere e integrare le istanze provenienti dalla società civile nella fase stessa di formazione della decisione. Una seconda funzione riguarderebbe il perseguimento di obiettivi di solidarietà e tutela dell'interesse generale, richiamando i principi posti dagli artt. 2 e 3 Cost. La combinazione di questi profili rende la partecipazione attiva non un mero orpello procedurale, ma un elemento strutturale dell'azione amministrativa finalizzata all'efficacia e alla giustizia distributiva delle politiche pubbliche.
Ulteriore aspetto è la dimensione intertemporale dell'interesse pubblico, ossia la tutela delle generazioni future. L'inserimento nel testo costituzionale del richiamo alla tutela dell'ambiente anche nell'interesse delle future generazioni conferisce alle scelte amministrative un orizzonte di sostenibilità e continuità che richiede processi decisionali inclusivi, informati e orientati al lungo periodo. In tale quadro, le forme di democrazia diretta e partecipativa ampliano la base conoscitiva e valoriale dell'azione pubblica, consentendo di integrare competenze tecniche, istanze locali e prospettive intergenerazionali nelle scelte di politica ambientale: la partecipazione civica diventa così strumento di legittimazione della politica di tutela e garanzia di una visione prudente e sostenibile delle risorse naturali.
Dal punto di vista pratico, ulteriore testimonianza della sempre crescente attenzione verso forme sinergiche nella gestione dei beni naturali, è rappresentata dalla disciplina del c.d. "accordo di foresta" introdotto dal d.l. 77 del 31 maggio 2021, convertito nella l. 108 del 29 luglio 2021, quale "*strumento per lo sviluppo di reti di imprese*" (art. 35-bis, *Misure di semplificazione e di promozione dell'economia circolare nella filiera foresta-legno*). L'istituto in commento, si configura quale strumento di promozione di reti di imprese e di iniziative associative dedicate alla gestione sostenibile, nonché alla tutela e valorizzazione delle superfici forestali pubbliche e private a vocazione agro-silvo-pastorale. Tali accordi

[23] F. De Leonardis, *Economia circolare: saggio sui suoi diversi aspetti giuridici. verso uno Stato circolare?*, in *Diritto amministrativo*, 2017, 163 ss.

favoriscono forme di intervento integrato in grado di coniugare esigenze produttive e tutela del patrimonio naturale e possono rappresentare un modello replicabile anche in altri settori di gestione dei beni comuni. Lo strumento in questione sarebbe propedeutico allo sviluppo di azioni di associazionismo in grado di realizzare interventi condivisi per la tutela e valorizzazione del patrimonio naturale da parte di una comunità locale[24].
Tali strumenti ci consegnano una percezione dell'amministrazione condivisa intesa non solo come un meccanismo di efficienza gestionale, ma un presidio costituzionale che concretizza i principi di sussidiarietà, solidarietà e tutela intergenerazionale. Affinché tale presidio sia realmente efficace, tuttavia, occorre che le istituzioni garantiscano condizioni normative e procedimentali favorevoli, in modo da evitare forme apparenti di consultazione e assicurare invece un coinvolgimento sostanziale capace di orientare le scelte pubbliche anche in vista del bene delle generazioni future.

3. *La Corte Costituzionale e la valorizzazione della sussidiarietà orizzontale verso l'amministrazione condivisa: la sentenza n. 131/2020*

La graduale evoluzione a cui si è assistiti in tema di amministrazione condivisa ha rinvenuto un momento di particolare rilievo nella sentenza n. 131/2020 della Corte costituzionale.
In particolare, il fatto riguardava la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, c. 1, lett. b) della l. 2 dell'11 aprile 2019 della regione Umbria (*Disciplina delle cooperative di comunità*[25]), rubricato "*Strumenti e modalità di raccordo*", sollevata dal presidente del Consiglio dei Ministri in riferimento all'art. 117, c. 2, lett. l) Cost. L'articolo in questione, prevedeva che la regione «*riconoscendo il rilevante valore sociale e la finalità pubblica della cooperazione in generale e delle cooperative di comunità in particolare […] b) disciplina le modalità di attuazione della co-programmazione, della co-progettazione e dell'accreditamento previste dall'articolo 55 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106) e le forme di coinvolgimento delle cooperative di comunità e adotta appositi schemi di convenzione-tipo che disciplinano i rapporti tra le cooperative di comunità e le stesse amministrazioni pubbliche operanti nell'ambito regionale*». Secondo il soggetto ricorrente, la disposizione sarebbe in contrasto con la

[24] Report di approfondimento, Gli Accordi di Foresta, Una nuova opportunità per il settore forestale nazionale, mipaaf, Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.
[25] Ai sensi dell'art. 2, «*ai fini della presente legge ed in assenza di norme nazionali che le riconoscano, sono considerate 'cooperative di comunità' le società cooperative, costituite ai sensi degli articoli 2511 e seguenti del codice civile ed iscritte all'Albo delle cooperative di cui all'articolo 2512 del codice civile e all'articolo 223-sexiesdecies delle disposizioni per l'attuazione del codice civile, le quali, anche al fine di contrastare fenomeni di spopolamento, declino economico, degrado sociale urbanistico, perseguono l'interesse generale della comunità in cui operano, promuovendo la partecipazione dei cittadini alla gestione di beni o servizi collettivi, nonché alla valorizzazione, gestione o all'acquisto collettivo di beni o servizi di interesse generale*».

disciplina statale di cui all'art. 55 CTS, poiché prevedrebbe il coinvolgimento anche delle cooperative di comunità nelle attività di programmazione, progettazione e accreditamento, mentre la disciplina statale limiterebbe detto coinvolgimento ai soli ETS elencati nell'art. 4 del d.lgs. n. 117/2017, tra i quali non figurano dette cooperative di comunità.
Nel dichiarare la questione non fondata la Corte costituzionale con la sentenza in esame ha contribuito, in modo decisivo, a precisare il significato da attribuire al principio di sussidiarietà[26].
Tale principio, consolidatosi nel tempo, è divenuto, sempre più, sinonimo ed espressione di promozione di forme di intervento attivo dei cittadini nelle attività e decisioni pubbliche, necessario al raggiungimento di una democrazia che possa effettivamente definirsi partecipata. Tuttavia, la mera previsione del principio in esame nell'art. 118, c. 4, Cost. non ha prodotto una diretta, immediata e consequenziale trasformazione dell'ordinamento, essendo stato, comunque, necessario un percorso evolutivo che ha, gradualmente, condotto ad un vero e proprio riconoscimento di una logica collaborativa e cooperativa come regola cardine dell'*agere* amministrativo.
Proprio la sentenza della Corte costituzionale n. 131/2020 ha offerto un'interessante chiave di lettura, utile alla comprensione di tale processo evolutivo del principio di sussidiarietà addivenendo a specificarne, altresì, la natura giuridica dello stesso.
La Corte costituzionale ha evidenziato, difatti, che la tradizionale concezione attributiva della capacità di perseguire l'interesse generale all'esclusivo potere pubblico dovesse essere superata, a favore del riconoscimento in capo all'iniziativa autonoma dei cittadini della possibilità di concorrere anch'essi, a pieno titolo, alla cura dell'interesse generale che si intende tutelare[27].
La decisione prendeva le mosse dall'esame e dall'interpretazione dell'art. 55 CTS che, come sopra brevemente riportato, disciplina gli istituti della co-programmazione, co-progettazione e accreditamento, e che esprime un modello di collaborazione strutturata tra le pubbliche amministrazioni e gli ETS. Oltretutto, secondo la Corte costituzionale tale articolo configura un canale di amministrazione condivisa distinto e alternativo rispetto al tradizionale schema fondato sulla mera corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata. Il rapporto tra pubbliche amministrazioni ed ETS, dunque, non viene costruito su un sinallagma economico, bensì 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 libelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico*».

---

[26] F. GASPARRI, *Terzo Settore ed Amministrazione condivisa: profili sostanziali e processuali*, in *Società e diritti*, Rivista elettronica 2023, anno VIII, n. 15, 70 ss.
[27] D. DE PRETIS, *Principi costituzionali e amministrazione condivisa*, in G. Arena, M. Bombardelli (a cura di), L'Amministrazione condivisa, Napoli, 2022, 31 ss.; Corte cost., Sent. n. 131/2020, Cons. in dir. 2.1: «*Si è identificato così un ambito di organizzazione delle «libertà sociali» (sentenze n. 185 del 2018 e n. 300 del 2003) 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» (sentenza n. 309 del 2013)*».

Ne deriva, pertanto, un mutamento significativo nel rapporto reciproco instauratosi tra pubblico e privato. La Corte costituzionale rileva che proprio il contenuto dell'art. 55 CTS, rappresenti «*una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale valorizzato dall'art. 118, quarto comma, Cost*», confermando la centralità della dimensione collaborativa.
Dopo aver chiarito il valore attribuito al principio di sussidiarietà, la Corte costituzionale ha, altresì, affrontato anche le implicazioni giuridiche della sua applicazione pratica. La pronuncia ha sancito che la co-programmazione e la co-progettazione non costituiscono mere facoltà eventuali, ma veri e proprio strumenti che le amministrazioni devono utilizzare nel momento in cui ne ricorrono le condizioni. Richiamando autorevole dottrina, si riconosce "*precedenza gerarchica*" ai "*poteri non pubblici*"[28].
L'evoluzione del principio di sussidiarietà è stata certamente favorita anche dal contesto economico degli ultimi anni, certamente caratterizzato, su un versante, da una contrazione delle risorse pubbliche economiche e, sull'altro versante, dalla crescente complessità dei bisogni sociali. Tuttavia, la Corte non riconduce la sussidiarietà ad una mera esigenza di supplenza finanziaria, in quanto affonda le radici nel valore costituzionale della solidarietà e nel riconoscimento della capacità delle formazioni sociali di concorrere alla realizzazione dell'interesse generale. Semplicemente, la scarsità di risorse pubbliche ha accelerato la ricerca di modelli cooperativi maggiormente efficienti.
Si è intesi pervenire, dunque, ad un modello di condivisione della funzione pubblica e, difatti, la Corte ha affermato che l'art. 55 CTS ha, sostanzialmente, aperto la strada ad un modello nel quale gli ETS partecipano attivamente alla programmazione, progettazione, nonché organizzazione di interventi e servizi nei settori di attività di interesse generale, di cui all'art. 5 CTS.
Un tale modello così delineato non limita il ruolo delle amministrazioni ma lo integra, aprendo il varco e dando forma a un'amministrazione condivisa in cui pubblico e privato operano in rapporto tra loro al fine di elevare i livelli di partecipazione attiva, solidarietà e coesione sociale. In tale contesto, gli ETS assumono la qualifica di attori protagonisti, rappresentativi della "società solidale"[29], la cui partecipazione, pertanto, diviene parte essenziale dell'azione amministrativa orientata al benessere collettivo.

[28] M.S. GIANNINI, *In principio sono le funzioni*, in *Amministrazione civile*, I, 1957, 11 ss.
[29] Corte cost. Sent. 131/2020, Cons. in dir. 2.1: «*Gli ETS, in quanto rappresentativi della 'società solidale', del resto, spesso costituiscono sul territorio una rete capillare di vicinanza e solidarietà, sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale, e sono quindi in grado di mettere a disposizione dell'ente pubblico sia preziosi dati informativi (altrimenti conseguibili in tempi più lunghi e con costi organizzativi a proprio carico), sia un'importante capacità organizzativa e di intervento: ciò che produce spesso effetti positivi, sia in termini di risparmio di risorse che di aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della 'società del bisogno'*»; E. ROSSI, *Il fondamento del Terzo settore*… cit., 57.

4. *Amministrazione condivisa e tutela delle aree protette*

Le aree protette rappresentato una parte di territorio ad elevata rilevanza ecologica, nei quali la conservazione della biodiversità costituisce obiettivo imprescindibile per la tutela del patrimonio naturale e il mantenimento della sostenibilità degli ecosistemi.
L'Italia, Paese europeo con il più alto grado di varietà biologica, ha definito nel tempo un articolato sistema di protezione ambientale fondato sia sull'esistenza di aree protette nazionali che regionali, disciplinate dalla Legge quadro 394 del 6 dicembre 1991, sia sui siti appartenenti alla Rete Natura 2000[30], istituita in attuazione della Direttiva 92/43/CEE (c.d. Direttiva Habitat), che ha introdotto un meccanismo di tutela degli habitat naturali e delle specie di flora e fauna selvatiche di interesse comunitario.
Ai sensi dell'art. 1, l. n. 394/1991, tale Legge quadro ha determinato l'obiettivo di dettare i principi fondamentali utili per l'istituzione e gestione delle aree protette, perseguendo la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale.
Originariamente, la materia in oggetto non presentava autonoma sistematicità, che iniziò a svilupparti solo negli anni Settanta. Emblematica, in tal senso, è stata la sentenza della Corte costituzionale del 1972, n. 142, secondo la quale «*esulante dalla materia dell'agricoltura […] la formazione di parchi nazionali vuole soddisfare l'interesse di conservare integro, preservandolo dal pericolo di alterazione o manomissione, un insieme paesistico […]*»[31]. Tale orientamento sembrerebbe segnare il passaggio da una concezione meramente paesaggistica ad una visione molto più ampia e sensibile verso gli interessi ambientali di tutela della natura nei confronti dei possibili effetti negativi derivanti dalle attività antropiche nei confronti dell'equilibrio ecologico.
Fin dagli albori, la Corte costituzionale si è interrogata sul corretto riparto delle competenze tra stato e autonomie territoriali nella gestione delle aree protette. Sul tema, le sentenze n. 1029 e 1031 del 1988 hanno affermato, da un lato, il principio di «*unitarietà di struttura e del funzionamento dei parchi*» e, dall'altro, di cooperazione e collaborazione tra stato e autonomie locali.
Tutto ciò ha fatto emergere un modello di *governance* multilivello strutturato su "tre livelli di competenza": lo stato, cui competono l'istituzione e definizione del quadro dei principi fondamentali, atti a determinare unitarietà di struttura e funzionamento del parchi nazionali; l'ente parco, titolare di poteri amministrativi volti a impedire o, comunque, prevenire attività in contrasto con la finalità conservativa dell'ambiente propria del parco, nonché di poteri pianificatori funzionali allo sviluppo

[30] Vedasi L. DEL CORONA, *La tutela della biodiversità: dal diritto internazionale alla Costituzione*, in *federalismi*, n. 2, 2023, 198 ss.
[31] Per un'analisi in ottica evolutiva, C. BASEGGIO, *Competenze statali, regionali e locali in tema di aree naturali protette nella giurisprudenza della Corte costituzionale e nella recente legislazione regionale*, *in Le Istituzioni del Federalismo*, 5, 2007, 513 ss.; M. LIBERTINI, *Le aree naturali protette nella giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 1, 1991, 111 ss; B. CARAVITA DI TORITTO, *I parchi nazionali tra protezione della natura e tutela ambientale: la Corte riscrive l'art. 83 c.P.R. n. 616 del 1987 e detta criteri per la legge quadro al legislatore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988.

dell'area protetta; e, infine, le regioni cui compete la disciplina delle attività e dei beni insistenti sul territorio delle aree protette.
Successivamente all'adozione della l. n. 394/1991, la Corte costituzionale ha sottolineato la necessità di una leale (e necessaria) cooperazione tra stato, regioni e province autonome[32], chiarendo che l'applicazione di tale principio non possa, in alcun modo, contrastare con la natura "non frazionabile" della competenza statale all'istituzione di parchi nazionali, in ragione dell'unitarietà degli interessi ambientali tutelati[33].
Per rafforzare la salvaguardia delle aree protette, può risultare quantomeno opportuno integrare le tradizionali modalità di pianificazione con strumenti di carattere che favoriscano la collaborazione tra soggetti pubblici e privati. In tale prospettiva, le forme di amministrazione condivisa assumono un ruolo centrale, poiché consentono di coinvolgere attivamente cittadini, associazioni ed enti del terzo settore nella gestione e tutela dei parchi e delle aree protette. Nel contesto ordinamentale italiano in ottica di tutela ambientale, si può fare riferimento al c.d. accordo ambientale[34], forma di cooperazione tra soggetti pubblici e privati che va distinta dagli strumenti di programmazione negoziata propria degli "accordi di programma" ex art. 34, d.lgs. 167 del 18 agosto 2000, in relazione a finalità e contenuti. In primo luogo, questi ultimi, sono concepiti come strumenti di coordinamento tra enti pubblici utili per la realizzazione di opere o interventi di interesse pubblico per lo sviluppo economico; viceversa, l'accordo ambientale, previsto dall'art. 252-bis, d.lgs. 152 del 3 aprile 2006 (ossia il Codice dell'Ambiente) fa sì che con la partecipazione di soggetti interessati e amministrazioni competente[35], si vada a definire un progetto di messa in sicurezza e bonifica, riqualificazione territoriale, implicando l'assunzione di impegni vincolanti con effetti anche sulla responsabilità per danno ambientale.
A titolo meramente esemplificativo, si richiama l'Accordo di programma "Per la realizzazione degli interventi di risanamento ambientale e di infrastrutturazione preordinata alla rigenerazione e riqualificazione urbana e degli interventi riguardanti il servizio idrico integrato nell'area di rilevante

[32] Corte cost., Sent. n. 366/1992 che evidenzia come la disciplina delle aree protette sia caratterizzata «*da un complesso intreccio di competenze concorrenti dello stato, delle regioni (o delle province autonome) e degli enti locali, in ragione del quale si impongono, fra i predetti soggetti, adeguate forme di collaborazione in ossequio al generale principio di leale cooperazione*» (Cons. in dir. 3).
[33] Corte cost. Sent. n. 422/2002.
[34] P. PIGLIACELLI, *Strumenti di governance per parchi beni comuni*, in *Labsus*, 2019, 1 ss.
[35] Art. 252-bis, c. 1, d.lgs. 152/2006: «*Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministro dello sviluppo economico, d'intesa con la regione territorialmente interessata e, per le materie di competenza, con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, nonché con il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo per gli aspetti di competenza in relazione agli eventuali specifici vincoli di tutela insistenti sulle aree e sugli immobili, possono stipulare accordi di programma con uno o più proprietari di aree contaminate o altri soggetti interessati ad attuare progetti integrati di messa in sicurezza o bonifica, e di riconversione industriale e sviluppo economico in siti di interesse nazionale individuati entro il 30 aprile 2007 ai sensi della legge 9 dicembre 1998, n. 426, al fine di promuovere il riutilizzo di tali siti in condizioni di sicurezza sanitaria e ambientale, e di preservare le matrici ambientali non contaminate. Sono escluse le aree interessate dalle misure di cui al decreto-legge 4 giugno 2013, n. 61, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2013, n. 89, e successive modificazioni*».

interesse nazionale di Bagnoli-Coroglio”[36] sottoscritto dal Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, dal Commissario straordinario di Governo per la bonifica ambientale e rigenerazione urbana delle aree di rilevante interesse nazionale Bagnoli-Coroglio e dall’Agenzia nazionale per l’attrazione degli investimento e lo sviluppo d’impresa s.p.a. – Invitalia s.p.a.
L’Accordo stabilisce modalità di realizzazione e finanziamento di un “Programma di interventi” facente parte della proposta PRAU di cui all’art. 33, d.l. 133 del 12 settembre 2014. Esso disciplina modalità e tempi di bonifica, rigenerazione urbana, riconversione funzionale e infrastrutturale dell’area prevedendo fasi di progettazione, approvazione in conferenza di servizi e vincoli per i soggetti attuatori.
L’accordo assume, dunque, natura composita: non è un mero protocollo politico o intesa volontaria, bensì un vero e proprio strumento giuridico, assimilabile ad un “accordo ambientale integrato”.
Diverse disposizioni ambientali prevedono, espressamente, il ricorso a tali accordi di programma. Sul punto, a titolo esemplificativo, si richiama il d.p.r. 140 del 3 agosto 2009, di riorganizzazione del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare; la l. 413 del 4 novembre 1997, per quanto concerne la prevenzione dell’inquinamento atmosferico da benzene; nonché la l. 36 del 22 febbraio 2001, sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici. Anche la stessa l. quadro sulle aree protette (l. n. 394/1991) contempla strumenti idonei a coinvolgere direttamente e attivamente il settore privato nella tutela della natura e biodiversità[37] confermando, di fatto, l’evoluzione dell’azione amministrativa verso modelli maggiormente cooperativi.
L’accordo ambientale in questione, stipulato tra i vari portatori di interessi, potrebbe costituire uno strumento decisivo utile alla promozione di forme di partecipazione attiva nello specifico assetto di protezione del patrimonio naturale. Ciò si evince, in particolar modo, in relazione alla Rete Natura 2000 che richiede l’adozione di misure di conservazione specifiche per ciascun sito e che si presta ad essere attuata mediante processi collaborativi tra i vari soggetti agenti interessati, quali le amministrazioni pubbliche, gli operatori economici, le Organizzazioni no-profit e i cittadini.
Dunque, le forme di amministrazione condivisa possono svolgere un ruolo decisivo per la tutela concreta delle aree protette e dei siti di alta valenza ecologica, integrando e, in alcuni casi, superando i limiti delle tradizionali modalità pianificatorie.

---

[36] Accordo di programma per la realizzazione di interventi di messa in sicurezza, bonifica, riqualificazione urbana e interventi riguardanti il servizio idrico integrato nell’area di rilevante interesse nazionale di Bagnoli-Coroglio con risorse del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione 2014-2020.
[37] Si pensi alla l. n. 394/1991, art. 1, c. 5, secondo cui: «*Nella tutela e nella gestione delle aree naturali protette, lo Stato, le regioni e gli enti locali attuano forme di cooperazione e di intesa ai sensi dell'articolo 81 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, e dell'articolo 27 della legge 8 giugno 1990, n. 142. Per le medesime finalità lo Stato, le regioni, gli enti locali, altri soggetti pubblici e privati e le Comunità del parco possono altresì promuovere i patti territoriali di cui all'articolo 2, comma 203, della legge 23 dicembre 1996, n. 662*»; art. 1 bis, c. 1: «*Il Ministro dell'ambiente promuove, per ciascuno dei sistemi territoriali dei parchi dell'arco alpino, dell'appennino, delle isole e di aree marine protette, accordi di programma per lo sviluppo di azioni economiche sostenibili con particolare riferimento ad attività agro-silvo-pastorali tradizionali, dell'agriturismo e del turismo ambientali, con le regioni e con altri soggetti pubblici e privati*».

Tale potenzialità risiede in almeno tre aspetti complementari.
In primo luogo, attraverso accordi ambientali, convenzioni e collaborazioni con enti del terzo settore o associazioni naturalistiche, si consente a soggetti che vivono e conoscono il territorio di assumere un ruolo attivo nella gestione, nella conservazione e nella valorizzazione delle aree protette. Ciò non significa semplicemente delegare compiti amministrativi, ma costruire un partenariato stabile, capace di mobilitare risorse pubbliche e private, conoscenze tecniche e sociali, con l'obiettivo di garantire la protezione degli habitat, la conservazione della biodiversità e la qualità del paesaggio.
In secondo luogo, gli strumenti offrono una flessibilità che le pianificazioni tradizionali non sempre garantiscono in quanto rigide, suscettibili a lungaggini burocratiche e spesso orientate a criteri generali. Attraverso accordi e convenzioni, è possibile definire interventi calibrati sulla specificità dell'area protetta, sulle sue esigenze ecologiche, sulle caratteristiche del territorio e della comunità locale. Questo approccio consente pratiche di conservazione che si adattano a contesti diversi (aree montane, zone umide, agro-ecosistemi, paesaggi rurali), rendendo l'azione di tutela più efficace e sensibile alle variabili locali. Da ultimo, si evidenzia l'efficienza, l'incisività e la sostenibilità nel lungo periodo di tali strumenti.
In un contesto di crisi delle risorse pubbliche e di crescente complessità dei problemi ambientali - cambiamenti climatici, perdita di biodiversità, degrado del suolo - la cooperazione pubblico-privata diventa non solo utile ma spesso indispensabile. Strumenti come accordi ambientali, agro-ambientali o, in genere, di gestione condivisa possono mobilitare competenze, volontà e risorse aggiuntive, garantendo un impegno stabile nel tempo. Allo stesso tempo, favoriscono una maggiore inclusione sociale nel processo di tutela, rafforzando la coesione territoriale e promuovendo una cultura condivisa di cura del patrimonio naturale. L'approccio collaborativo può contribuire a trasformare le aree protette in motori di sviluppo sostenibile locale, unendo conservazione, valorizzazione e partecipazione alla tutela del bene comune.
Tuttavia, la realizzazione di tali modelli non è priva di ostacoli. I procedimenti multilivello, la mancanza di esperienza consolidata, la complessità amministrativa o la scarsa disponibilità di risorse e competenze specifiche possono ostacolare una partecipazione effettiva e continuativa. Per questo, l'efficacia dell'amministrazione condivisa come strumento di tutela ambientale richiede l'individuazione e la predisposizione di politiche volte all'effettiva valorizzazione di tali strumenti: regolamentazioni chiare, incentivi, accompagnamento tecnico-scientifico, forme di sostegno economico e, soprattutto, una reale apertura alla collaborazione con soggetti privati e comunità.
Solo in questa prospettiva l'amministrazione condivisa può diventare non un surrogato della pianificazione, ma un complemento virtuoso e a volte preferibile, in grado di garantire protezione, partecipazione, sostenibilità e responsabilità condivisa del patrimonio naturale.

5. *Il diritto dei cittadini all'accesso alle informazioni ambientali come pilastro dell'amministrazione condivisa*

L'esperienza di amministrazione condivisa declinata attraverso i vari istituti sopra riportati, quali i patti di collaborazione, i vari strumenti di collaborazione del Codice del terzo settore, nonché le forme negoziali specificamente rivolte alla tutela ambientale, rappresenta un interessante punto di partenza finalizzato al rafforzamento della partecipazione civica e del conseguente incremento della qualità democratica delle scelte pubbliche.

Tuttavia, affinché il suo potenziale, normativo e sociale, insito al concetto di amministrazione condivisa possa effettivamente trovare piena concretezza, appare necessario che esso venga accompagnato da strumenti procedurali e, soprattutto, informativi idonei a garantire non solo la conoscibilità degli strumenti ma, altresì, trasparenza e accessibilità agli stessi. In tale contesto dovrebbe, dunque, trovare vigore e applicazione l'istituto dell'accesso alle informazioni ambientali[38] che potrebbe assumere una funzione centrale, in grado di realizzare appieno il potenziale espresso. Tale istituto, difatti, non sarebbe esclusivamente uno strumento informativo ma, diverrebbe, condizione abilitante della partecipazione democratica e della c.d. *good administration*.

Un accesso tempestivo, completo e comprensibile alle informazioni ambientali, oltre ad essere in grado di favorire l'equità partecipativa, consentirebbe ai soggetti privati, siano essi singoli o associati, di formulare delle proposte di collaborazione fondate su conoscenze reali e verificabili e, pertanto, con un grado di concretezza e utilità maggiore. Questo sistema garantirebbe un'effettiva partecipazione democratica alle scelte pubbliche in materia ambientale attraverso la presenza e la possibilità di consultazione di relazioni ambientali aggiornate nonché di banche dati complete. Di contro, in assenza di una conoscenza effettiva delle informazioni ambientali il rischio sarebbe quello di addivenire ad una pseudo-partecipazione e ciò causerebbe un'applicazione meramente apparente degli strumenti di amministrazione condivisa e di democrazia partecipata e una conseguente lesione del principio di sussidiarietà.

---

[38] F. ALBANESE, *Ambiente in genere. Il diritto di accesso agli atti e alle informazioni ambientali*, in *Lex Ambiente*, 2 ottobre 2015, 1 ss.; G. ALLEGRI, *La partecipazione per una nuova governance in materia ambientale? Brevi appunti*, in A. Pierobon (a cura di), Buono manuale di diritto e gestione dell'ambiente, Maggioli, 2012, 133 ss.; G. BAROZZI REGGIANI, *L'informazione ambientale (e la sua attualità)*, in *Rivista Giuridica Ambiente*, 2020, 299 ss.; A. BONOMO, *Informazione ambientale, amministrazione e principio democratico*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit*., 6, 2009, 1475 ss.; P. COSA, *Le informazioni ambientali e il diritto di accesso*, in *Rivista della Corte dei Conti*, parte V, Altre Corti, 4, 2023, 248 ss.; M. LIPARI, *L'accesso alle informazioni ambientali e la nuova trasparenza amministrativa*, in *federalismi*, 13, 2023, 337; S. GRASSI, *Considerazioni introduttive su libertà di informazione e tutela dell'ambiente*, in Aa.Vv., *Nuove dimensioni nei diritti di libertà (Scritti in onore di Paolo Barile)*, Padova, 1990, 307 ss.; F. FONDERICO, *Il diritto di accesso all'informazione ambientale*, in Giornale di diritto amministrativo*, 6,* 2006, 675 ss.; L. DI GIOVANNI, *Il diritto di accesso in materia ambientale tra normativa nazionale e sovranazionale*, in *Il diritto dell'economia*, 3, 2015, 3, 667 ss.; A. BATTAGLIA, *Accesso all'informazione o tutela dell'ambiente?*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 7, 2007, 715 ss.; A. SAU, *Profili giuridici dell'informazione ambientale e territoriale*, in *Diritto Amm*inistrativo, 1, 2009, 131 ss.

Oltretutto, garantire la trasparenza informativa innalzerebbe, altresì, il senso di responsabilità tra amministrazione e cittadini, rafforzando gli strumenti di *accountability* e dando concretezza al concetto di amministrazione intesa quale "casa di vetro"[39]. Solo in tal modo sarebbe possibile ottenere, non solo, un più agevole e chiaro dialogo tra amministrazione e privati ma si innalzerebbero, altresì, i livelli di fiducia reciproca, condizione necessaria affinché anche i patti di collaborazioni non si riducano a mera lettera morta ma restino strumenti di *governance* condivisa.

In conclusione, un effettivo incremento dei livelli di democrazia si potrà ottenere solo e soltanto se accompagnato da un conseguenziale innalzamento dei livelli di trasparenza informativa e degli strumenti che siano in grado di garantire un accesso alle informazioni ambientali effettivo e partecipato.

In altre parole, perché l'amministrazione condivisa possa dispiegare pienamente il suo potenziale come modello costituzionalmente orientato di *governance* partecipativa e tutela dei beni comuni, è necessario che essa si fondi non solo su regole che prevedano la collaborazione tra pubblica amministrazione e privati, ma anche su un robusto sistema informativo che renda effettivo il diritto dei cittadini a conoscere lo stato dell'ambiente e delle politiche pubbliche connesse. In tale ambito l'istituto dell'accesso alle informazioni ambientali assume una funzione centrale: non più semplice facoltà, ma condizione abilitante della partecipazione democratica.

Tale disciplina amplia sia la legittimazione soggettiva, riconoscendo a chiunque la possibilità di formulare richiesta, senza necessità di dimostrare un interesse qualificato, sia la nozione di informazione ambientale: dati sullo stato dell'aria, dell'acqua, del suolo, biodiversità, pressioni inquinanti, piani e programmi ambientali, misure di tutela, relazioni e studi, anche quelli in corso di formazione.

In questa prospettiva, l'accesso tempestivo, completo e comprensibile alle informazioni diviene un fattore abilitante per un'autentica partecipazione civica: consente a cittadini, associazioni, enti del terzo settore e comunità locali di elaborare proposte di collaborazione, in forma consapevole e fondata su elementi reali, concreti e verificabili. Ciò rafforza la capacità degli attori privati di contribuire in modo propositivo e responsabile alla gestione e tutela delle risorse naturali (come le aree protette) elevando il livello di consapevolezza, di controllo sociale e di partecipazione attiva.

Viceversa, l'assenza o la scarsa accessibilità delle informazioni ambientali determinerebbe il rischio di una partecipazione formale o meramente dichiarativa, priva di reali opportunità operative: in tal caso, i meccanismi di amministrazione condivisa rischierebbero di ridursi a una mera apparenza, con l'effetto di svilire la partecipazione civica e di compromettere i valori di trasparenza, responsabilità e sussidiarietà che li animano.

Affinché dunque l'amministrazione condivisa realizzi appieno la sua funzione costituzionalmente rilevante di integrazione del ruolo dei cittadini nella cura dell'interesse generale, di rafforzamento della democrazia partecipativa e di promozione della *governance* ambientale, è indispensabile garantire un sistema informativo efficace: con dati aggiornati, accessibili, completi e facilmente fruibili. Solo in tal

[39] On. Turati, in Atti del Parlamento italiano, Camera dei deputati, sessioni 1904-1908, 2° tornata di mercoledì 17 giugno 1908, p. 22962.

modo si perverrà a una democrazia ambientale davvero effettiva, in cui la trasparenza, la partecipazione e la responsabilità condivisa costituiscano non un ideale retorico, bensì una prassi concreta.