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.