

Il principio di sussidiarietà orizzontale e le sue applicazioni

Spunti di riflessione sulla cosiddetta “amministrazione condivisa”

di Rita Rossodivita

Il principio di sussidiarietà orizzontale

Il principio di **sussidiarietà orizzontale** è sancito dall'**art. 118, co. 4 della Costituzione**, ai sensi del quale: *“Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di **interesse generale**, sulla base del principio di sussidiarietà”*.

Come chiarito di recente dalla Corte Costituzionale, la menzionata norma *“ha esplicitato nel testo costituzionale le implicazioni di sistema derivanti dal riconoscimento della **«profonda socialità» che connota la persona umana e della sua possibilità di realizzare una «azione positiva e responsabile»**”*.

In sostanza, come affermato dalla Corte, l'art. 118, comprendendo la socialità intrinseca dell'essere umano, mira a superare l'idea che le attività di interesse generale possano essere svolte solo dall'azione pubblica, e riconosce invece che queste attività possano essere perseguite anche dai cittadini con le loro iniziative autonome. Si ammette così un altro ambito di organizzazione, ulteriore allo Stato, che riguarda la **solidarietà**, e che deve essere compreso tra i **valori fondanti** dello Stato, in quanto base anch'esso della convivenza sociale (Corte Cost. n. 131/2020).

A livello di legge ordinaria, le applicazioni e i riferimenti al principio di sussidiarietà orizzontale sono stati molteplici: con la legge Bassanini (L. n. 59/1997) il principio di sussidiarietà ha fatto il suo ingresso nel nostro ordinamento; la sua attuazione è stata implementata dalla riforma del Terzo settore realizzata dalla legge delega 6 giugno 2016 n. 106 e dai successivi decreti attuativi (il d.lgs. 3 luglio 2017 n. 112 e il d.lgs. 3 luglio 2017 n. 117), nonché, più di recente, dal nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023).

La sussidiarietà orizzontale e gli enti del Terzo settore

L'art. 1 del Codice del Terzo settore, i cui decreti attuativi abbiamo sopra richiamato, afferma che *“[...] in attuazione degli articoli 2, 3, 4, 9, 18 e 118, quarto comma, della Costituzione, il presente Codice provvede al riordino e alla revisione organica della disciplina vigente in materia di enti del Terzo settore”*.

Dunque il Codice, sin dalla disposizione introduttiva, sancisce un'espressa **correlazione tra il principio in esame e i soggetti del Terzo settore**, che, invero, operano al fine di sostenere l'autonoma iniziativa dei cittadini che concorrono al perseguimento del bene comune, così da elevare i livelli di cittadinanza attiva, coesione e protezione sociale mediante l'inclusione e il pieno sviluppo della persona.

Tra gli strumenti previsti dall'ordinamento per il coinvolgimento degli enti del Terzo settore nell'attuazione di finalità di interesse generale meritano particolare attenzione:

- la **co-programmazione**, finalizzata all'individuazione, da parte della Pubblica amministrazione, dei bisogni da soddisfare e degli interventi a tal fine necessari;
- la **co-progettazione**, finalizzata alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento alla luce degli strumenti di programmazione.

Ebbene, ai sensi dell'art. 55 del Codice del Terzo settore, le Pubbliche amministrazioni, nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi in settori quali i servizi sociali, le prestazioni sanitarie e socio-sanitarie, l'istruzione e la formazione professionale ecc., assicurano il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore nella co-programmazione e co-progettazione: *“un canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato”*, come affermato dalla Corte Costituzionale (Corte Cost. n. 131/2020).

Per cogliere il significato della suddetta affermazione, anche alla luce delle previsioni contenute del nuovo Codice dei contratti pubblici, è utile ricostruire le origini della nozione di amministrazione condivisa, nonché le applicazioni pratiche cui ha dato luogo negli ultimi anni.

L'amministrazione condivisa

Il concetto di amministrazione condivisa trae origine dalle numerose **esperienze di collaborazione tra cittadini e Pubblica amministrazione** diffuse a livello locale negli ultimi anni.

Tra le più rilevanti prendiamo in considerazione quella promossa dal Comune di Bologna, laddove nel 2014 è stato adottato per la prima volta il *Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e rigenerazione dei beni comuni urbani*, elaborato secondo il modello proposto da Labsus – Laboratorio per la sussidiarietà (<https://www.labsus.org/cose-il-regolamento-per-lamministrazione-condivisa-dei-beni-comuni/>).

Tale modello collaborativo, volto a favorire l'iniziativa dei cittadini che intendano prendersi cura dei beni comuni urbani, trova concreta attuazione mediante la stipula di patti di collaborazione tra il Comune e i cosiddetti "**cittadini attivi**"¹ per la definizione dell'ambito degli interventi di cura, rigenerazione o gestione condivisa dei **beni comuni urbani**: sono tali – secondo la definizione data dal Regolamento – "*i beni, materiali e immateriali, che i cittadini e l'amministrazione riconoscono essere funzionali al benessere della comunità e dei suoi membri, all'esercizio dei diritti fondamentali della persona ed all'interesse delle generazioni future*".

Attualmente il Regolamento in parola è stato adottato da **più di 270 Comuni**, tra cui anche Roma Capitale, che l'ha approvato il 23 maggio 2023, nonché Milano, Firenze, Bari, Ravenna e altri.

È particolarmente significativo, inoltre, che l'amministrazione condivisa abbia trovato spazio anche in **recenti leggi regionali**, quali la l.r. Lazio n. 10/2019 *Promozione dell'amministrazione condivisa dei beni comuni*, la l.r. Toscana n. 71/2020 *Governo collaborativo dei beni comuni e del territorio, per la promozione della sussidiarietà sociale in attuazione degli articoli 4, 58 e 59 dello Statuto*, la l.r. Emilia-Romagna n. 3/2023 *Norme per la promozione ed il sostegno del terzo settore, dell'amministrazione condivisa e della cittadinanza attiva* e la l.r. Umbria n. 2/2023 *Disposizioni in materia di amministrazione condivisa*.

Il principio di sussidiarietà orizzontale nel nuovo Codice dei contratti pubblici

Il principio di sussidiarietà orizzontale è stato valorizzato in modo rilevante dal nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 31 marzo 2023 n. 36), che per la prima volta richiama espressamente la nozione di **amministrazione condivisa quale forma di attuazione del principio** in parola.

In particolare, l'**art. 6**, rubricato *Principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale. Rapporti con gli enti del Terzo settore*, prevede che, in attuazione dei principi di solidarietà sociale e di sussidiarietà orizzontale, la Pubblica amministrazione può apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, modelli organizzativi di amministrazione condivisa fondati sulla **condivisione della funzione amministrativa con gli enti del Terzo settore**.

La norma, in linea di continuità con quanto già previsto dagli artt. 55 e 57 del Codice del Terzo settore, lascia spazio a un **modello organizzativo** per l'affidamento dei servizi sociali alternativo a quello basato sulla concorrenza, **fondato sulla solidarietà e sulla sussidiarietà orizzontale**, in forza delle quali è possibile procedere all'affidamento diretto – senza gara – dei servizi sociali di interesse generale erogati dagli enti del Terzo settore, senza che ciò rappresenti una violazione del principio di concorrenza.

A tale conclusione giunge chiaramente la relazione illustrativa del nuovo Codice (elaborata dalla Commissione speciale istituita presso il Consiglio di Stato), che, per spiegare la portata della norma, parla di "*co-amministrazione pubblico-privato*"; co-amministrazione che, in ossequio alle coordinate tracciate dalla Corte Costituzionale con la sentenza sopra menzionata (n. 131/2020), deve basarsi "*sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico*".

¹ Così definiti dal Regolamento: "*tutti i soggetti, compresi i bambini, singoli, associati o comunque riuniti in formazioni sociali, anche informali o di natura imprenditoriale, che indipendentemente dai requisiti riguardanti la residenza o la cittadinanza si attivano per periodi di tempo anche limitati per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni urbani ai sensi del presente regolamento*".

Le potenzialità della sussidiarietà orizzontale, oltre il Terzo settore

Occorre evidenziare che il modello di amministrazione condivisa delineato dall'art. 6 del nuovo Codice dei contratti pubblici si basa sulla collaborazione tra Pubblica amministrazione ed enti del Terzo settore. Tuttavia, le esperienze locali innanzi citate hanno reso evidente che le **potenzialità** della sussidiarietà orizzontale in vista della condivisione della funzione amministrativa vanno **ben oltre il campo di azione degli enti del Terzo settore**, essendo di fondamentale importanza anche l'intervento dei "cittadini attivi" non inseriti nei modelli organizzativi del Terzo settore, di cui all'art. 4 del d.lgs. n. 117 del 2017.

Pertanto, affinché le suddette potenzialità possano trovare piena attuazione, continua ad essere fondamentale il supporto offerto dagli enti territoriali (dai Comuni in particolare, ma anche dalle Regioni) alle iniziative spontanee dei cittadini per la cura dell'interesse generale.