

**LA COSTITUZIONALIZZAZIONE DEL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ ORIZZONTALE
E LA RISPOSTA DEI CITTADINI.
IL CASO DELLA PROPOSTA DI REGOLAMENTO PER LA COLLABORAZIONE
TRA CITTADINI E AMMINISTRAZIONE DEL COMUNE DI PALERMO**

SALVATORE PALUMBO
(Dottorando di ricerca in Diritti Umani,
Università degli Studi di Palermo, Dipartimento di Giurisprudenza)

Data di pubblicazione: 5 aprile 2022

Il presente articolo è stato sottoposto a procedura di doppio referaggio anonimo

SALVATORE PALUMBO*

**La costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale
e la risposta dei cittadini.**

**Il caso della proposta di regolamento per la collaborazione
tra cittadini e amministrazione del Comune di Palermo****

Abstract (It.): il presente articolo ha a oggetto l'evoluzione del principio di sussidiarietà orizzontale e verrà articolato secondo l'ordine esplicativo che segue. Nello specifico si darà sinteticamente atto del contesto politico-normativo che ha indotto il legislatore costituzionale nel 2001 a introdurre l'attuale testo dell'art. 118 della Costituzione italiana. A dispetto dell'attenzione del legislatore verso il principio di sussidiarietà verticale, minore fu il dibattito circa il profilo orizzontale (anche detto sociale). Per lungo tempo il principio sancito al comma 4 dell'art. 118 è rimasto pressoché inattuato. Tuttavia, il contesto sociale e normativo lascia emergere nuovi spazi di valorizzazione e attuazione delle dinamiche che coinvolgono i cittadini nell'amministrazione locale. Attraverso l'analisi di alcuni degli istituti ricondotti alla sussidiarietà sociale, verrà dato atto delle principali dinamiche negative e positive che hanno seguito la riformulazione normativa. In particolare, dall'analisi condotta emerge una maggiore valorizzazione degli aspetti che riguardano l'attribuzione ai cittadini di ruoli di co-esecuzione dell'azione amministrativa. Maggiore diffidenza invece ha ricevuto nella dottrina e nell'evoluzione normativa il profilo della co-decisione tra pubblici poteri e privati. Tra le esternalità positive ci si soffermerà in particolare sull'emergente strumento giuridico dei regolamenti comunali per l'amministrazione condivisa. Una lettura critica verrà infine data alla proposta di regolamento per l'amministrazione condivisa del Comune di Palermo (attualmente in via di approvazione).

* Dottorando di ricerca in Diritti Umani, Università degli Studi di Palermo, Dipartimento di Giurisprudenza.

** Il presente articolo costituisce una versione rielaborata dell'omonima relazione presentata al Convegno organizzato dal Gruppo San Martino su "Titolo V vent'anni dopo. Speranze, disavventure e prospettive di una riforma", Palermo, 11-12 novembre 2021.

Abstract (En.): *this paper concerns the evolution of the principle of horizontal subsidiarity and will be structured in the following explanatory order. Specifically, it will summarize the political-normative context that led the constitutional legislator in 2001 to introduce the current text of art. 118 of the Italian Constitution. Despite the attention of the legislator towards the principle of vertical subsidiarity, there was less debate about the horizontal profile (also called social). For a long time, the principle enshrined in paragraph 4 of art. 118 has remained virtually unfulfilled. However, the social and regulatory context leaves new spaces for valorisation and implementation of the dynamics that involve citizens in local administration. Through the analysis of some of the institutions linked to social subsidiarity, the main negative and positive dynamics that followed the legislative reformulation will be acknowledged. In particular, the analysis carried out shows a greater appreciation of the aspects concerning the attribution to citizens of roles of co-implementation of administrative action. On the other hand, the profile of co-decision between public and private authorities has been given to greater mistrust in doctrine and regulatory evolution. Among the positive externalities we will focus in particular on the emerging legal instrument of municipal regulations for shared administration. A critical reading will finally be given to the proposal for a regulation for the shared administration of the Municipality of Palermo (currently under approval).*

Parole chiave: *amministrazione locale, partecipazione cittadina, principio di sussidiarietà orizzontale, pubblica amministrazione condivisa, terzo settore.*

Key words: *citizen participation, local administration, principle of horizontal subsidiarity, shared public administration, voluntary sector.*

SOMMARIO: 1. La riforma del Titolo V e l'introduzione del principio di sussidiarietà orizzontale. – 2. L'attuazione dell'art. 118, co. 4. Cost., un bilancio negativo. – 3. Sussidiarietà e innovazione, un bilancio positivo. – 4. La proposta di regolamento per la collaborazione tra cittadini e amministrazione del Comune di Palermo. – 5. Conclusioni provvisorie.

1. *La riforma del Titolo V e l'introduzione del principio di sussidiarietà orizzontale*

La riforma del titolo V della Costituzione avvenuta con la legge costituzionale n. 3 del 2001 ha portato con sé l'introduzione del principio di sussidiarietà di cui agli artt. 118 e 120, co. 2. L'esigenza di allocare le funzioni amministrative al livello più prossimo alla comunità di riferimento, tuttavia, ha radici più remote. Rinviando alle varie ricostruzioni scientifiche che retrodatano tale esigenza nei secoli, il dibattito politico-normativo sul punto si era sostanzialmente diffuso a partire dagli anni Novanta del secolo scorso¹. La traduzione giuridica di tale postulato è avvenuta in primo luogo in sede di Comunità europea, tanto che uno dei principali attori del trattato di Maastricht, il premier inglese Major, descrisse la sussidiarietà quale «formula che ha salvato l'accordo internazionale»².

A livello interno il profilo verticale della sussidiarietà (ovvero relativo ai rapporti interni tra i diversi enti di governo) era emerso con le riforme c.d. Bassanini, mentre gli aspetti orizzontali emergevano più nettamente dalla legge n. 265 del 1999³, poi confluita nella legge n. 267 del 2000 in particolare agli artt. 3 e 8.

¹ Per una ricostruzione approfondita v. A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. cost.*, 1/2001, 13-33; T. E. FROSINI, *Profili costituzionali della sussidiarietà in senso orizzontale*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1/2000, 15-35; I. MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionalistici*, Napoli 2003.

² Su questi temi v. S. CASSESE, *L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea*, in *Foro it.*, 10/1995, 373-378.

³ Cfr. art. 2, co. 5, della disposizione ove si stabiliva che «I comuni e le province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali».

In sede di riforma costituzionale il dibattito parlamentare, invece, si era in grossa parte disinteressato di tale tema, relegando il profilo «orizzontale» (anche detto sociale) a un differente e successivo *iter* legislativo, che interessasse la prima parte della Costituzione e precipuamente i principi. Come vedremo meglio, si è trattato di un “errore d’attenzione” originario della procedura legislativa, che ha finito per collocare il quarto comma dell’art. 118 in posizione ancillare rispetto alle altre disposizioni, tanto che per lungo tempo la norma non è stata richiamata in via autonoma dalla stessa Corte costituzionale, ma sempre in relazione al profilo verticale della sussidiarietà⁴.

Tuttavia, come è emerso dai lavori preparatori che hanno condotto all’approvazione della legge costituzionale n. 3 del 2001, il timore che l’avvio di un distinto e separato processo di riforma potesse risultare – come in passato – inconcludente indusse poi i rappresentanti del Parlamento a valorizzare le iniziative a favore dell’introduzione della sussidiarietà orizzontale (cfr. in particolare la proposta popolare avanzata da Vittadini)⁵.

Con la riforma, dunque, i cittadini entrano a far parte, seppure timidamente, del nuovo assetto costituzionale sussidiario; al co. 4 dell’art. 118 si prevede che gli enti locali «favoriscono l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati per lo svolgimento di attività di interesse generale».

⁴ Cfr., in questo senso, G. RIVOSECCHI, *Art. 118*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, II, Bologna 2018, 371, ove viene evocata come esemplificativa di tale impostazione la sentenza della Corte cost. n. 189 del 2015. Come precisa lo stesso A., si tratta di un’impostazione, da un lato, positiva perché conferma la sinergia interna all’art. 118; dall’altro, che, però, ha finito per precludere interpretazioni evolutive della norma.

⁵ Vicenda ricostruita in G. VITTADINI, *Che cosa è la sussidiarietà. Un altro nome della libertà*, Milano 2007.

In quanto «principio relazionale»⁶, ovvero legato alla dinamica tra privato e pubblico, la sussidiarietà ha sofferto sempre di una certa fumosità, tanto da essere definito principio di principio. In questo senso il richiamo a tale valore giuridico è stato utilizzato per le operazioni più disparate, quali liberalizzazioni, privatizzazioni, esternalizzazioni, ma anche società miste, affidamenti diretti, partenariati e finanche diritti di partecipazione, libertà di scelta degli utenti, semplificazioni⁷.

Il coinvolgimento dei cittadini nelle dinamiche territoriali di governo, tuttavia, è divenuto nel tempo uno dei punti cardine di ogni proposta di sviluppo locale sostenibile in ragione delle dinamiche sociali attuali. In particolare, l'ultimo Rapporto delle Nazioni Unite, il «*World Cities Report 2016, Urbanization and Development: Emerging Futures*», stima che entro il 2050 circa 2,5 miliardi di persone in più si sposteranno nelle aree urbane, arrivando nel complesso a 6,5 miliardi di persone che vivranno in città su 9,3 miliardi totali.

Questo fenomeno demografico e sociale pone importanti sfide di sostenibilità per gli insediamenti urbani in termini di abitabilità, infrastrutture, servizi di base, sicurezza degli alimenti, salute, educazione, nuove forme di lavoro, sicurezza e risorse naturali. Si tratta di questioni che finiscono per interessare anche la scienza del diritto, al cui interno si è iniziato a discutere di

⁶ Così A. D'ATENA, *op. ult. cit.*, 17, il quale fa notare che la definizione deriva dal fatto che tale principio «ha ad oggetto i rapporti tra entità diverse: tra i diversi livelli territoriali di Governo (Stato, regioni, province e comuni), tra gli enti territoriali e gli enti funzionali (come – ad esempio – le Università degli studi), tra la statualità (complessivamente considerata) e la società civile (in quest'ambito si iscrive il tema dei rapporti tra lo Stato ed il mercato)».

⁷ Così F. GIGLIONI, *Il contributo del principio di sussidiarietà alla cittadinanza*, in A. BARTOLINI - A. PIOGGIA (a cura di), *Cittadinanze amministrative*, in L. FERRARA - D. SORACE (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*, Firenze 2016, 235 ss.

sovrapopolamento dei contesti urbani nella prospettiva del rispetto dei diritti fondamentali e di salvaguardia del fenomeno democratico⁸.

In questo ordine di ragioni, a livello internazionale è stata elaborata un'apposita nozione di sviluppo economico locale sostenibile (*Local Economic Development, LED*) fornita dall'Organizzazione delle Nazioni Unite, ovvero: «*LED is a participatory development process that encourages partnership arrangements with representatives from all sectors. It aims to provide a roadmap between the main private and public stakeholders in a defined territory, enabling the joint design and implementation of a common development strategy. The strategy makes use of local resources and competitive advantages in a global context with the final objective of creating a resilient and sustainable city with decent jobs and stimulating economic activity*» (O.N.U., *Issue paper in Local Economic Development*, New York, 2015).

Ciò trova ampio riscontro nelle politiche internazionali, considerato che le Nazioni Unite hanno lanciato, alla Conferenza di Quito del 16-20 ottobre 2016, una nuova agenda urbana chiamata Habitat III, all'interno della quale si promuovono le governance urbane inclusive e partecipative (O.N.U., *New Urban Agenda, Quito Declaration on Sustainable Cities and Human Settlements for All*, Quito, 2016). La partecipazione è infatti un punto centrale di tutta l'Agenda, ciò lo si evince dalla espressa volontà di supportare le città nel definire - in aderenza ai programmi nazionali - partenariati con la società civile, le comunità locali e il settore privato per sviluppare e gestire beni e servizi urbani. In particolare, i Capi di Stato e di Governo hanno espresso il loro impegno nel promuovere i meccanismi istituzionali, politici, legali e finanziari nelle città e negli insediamenti umani per ampliare le piattaforme inclusive, in linea con le politiche nazionali che consentono una partecipazione

⁸ In questo senso v. R. BIFULCO, *Sovrapopolazione, qualità della democrazia e sviluppo sostenibile*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, *Consulta Online*, 20 luglio 2020, www.giurcost.org.

significativa nei processi decisionali, di pianificazione e di *follow-up* per tutti, nonché un impegno civile rafforzato, co-fornitura e coproduzione.

Anche a livello europeo si assiste all'emergere di una politica normativa che includa i cittadini e in particolare ciò si evince dal Libro Bianco sulla governance Europea (COM (2001) 428 def). Nel libro Bianco si afferma che: «la qualità, la pertinenza e l'efficacia delle politiche dell'Unione dipendono dall'ampia partecipazione che si saprà assicurare lungo tutto il loro percorso, dalla prima elaborazione all'esecuzione». Un'altra importante caratteristica innovativa del libro Bianco consiste nell'aver elaborato la partecipazione non facendo esclusivamente riferimento al cittadino, bensì utilizzando i concetti di società civile comprendente: «le organizzazioni sindacali e le associazioni padronali (le parti sociali), le organizzazioni non governative, le associazioni professionali, le organizzazioni di carità, le organizzazioni di base, le organizzazioni che cointeressano i cittadini nella vita locale e comunale, con un particolare contributo delle chiese e delle comunità religiose».

In tale scenario, la dottrina ha individuato nel coinvolgimento attivo dei cittadini allo svolgimento di funzioni pubbliche un fattore determinante per il superamento della crisi che attanaglia i diversi livelli locali di governo⁹, anche nell'ottica della sostenibilità degli insediamenti urbani¹⁰.

In questo senso, è stato evidenziato l'anacronismo dei tradizionali concetti di classe o di gruppi dirigenti, suggerendosi che debba essere la città nella sua totalità a dover apparire e rispondere a un criterio di "intelligenza", al fine di conquistarsi una posizione preminente all'interno della rete urbana

⁹ In questo senso, A. VALASTRO, *Cittadinanza amministrativa e democrazia partecipativa: andata e ritorno di un insolito fenomeno di eterogenesi dei fini*, in *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*, cit., 317-338.

¹⁰ In questo senso J.B. AUBY, *Droit de la Ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la ville*, II ed., Parigi 2016, specie 218, ove l'A. evidenzia come lo sviluppo sostenibile delle città imponga maggiore trasparenza e partecipazione dei cittadini.

globale¹¹. In tale direzione torna a farsi avanti una valorizzazione del diritto della città, ovvero di un diritto che si occupi globalmente delle “questioni urbane” superando i tradizionali comparti dogmatici nei quali è rilegato (i.e. pubblico, privato, commerciale, urbanistico etc.)¹². Più nello specifico, si tratta di valorizzare quello spazio fisico e sociale che, seppure non coincidente perfettamente con i confini amministrativi comunali, trova comunque un referente certo nel Comune¹³. In questo ordine di considerazioni, il miglior ruolo dell’amministrazione comunale non è tanto quello di decidere in maniera autoreferenziale, quanto piuttosto di coordinare gli interessi che emergono dalla comunità politica e sociale di riferimento¹⁴.

Tuttavia, a discapito della sempre maggiore centralità dell’inclusione degli amministrati nei processi decisionali ed esecutivi si è assistito in Italia a un andamento altalenante in merito all’attuazione di forme di sussidiarietà sociale.

Come evidenziato da uno degli studiosi più attenti alla tematica in oggetto, si può oscillare tra la considerazione di una tendenza alla crescita e di quella a un arresto e anche a un restringimento, non smentiti rilevando la

¹¹ E. CARLONI - M. VAQUERO PIÑEIRO, *Le città intelligenti. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano*, in *Istituzioni del federalismo*, 4/2015, 865-894.

¹² L’idea che si possa sviluppare un approccio unitario alle questioni giuridiche che interessano la città, superando la frammentazione interna al diritto, è stata sviluppata da J.B. AUBY, *Droit de la Ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, I ed., Parigi 2013. L’A. evidenzia quale carattere generale di questo nuovo spazio giuridico il contributo degli attori privati per il perseguimento di obiettivi di interesse generale.

¹³ Per approfondire il rapporto tra Comune e città v. R. CAVALLO PERIN, *Beyond the municipality: the city, its rights and its rites*, in *Italian Journal of Public Law*, 2/2013, 307-315.

¹⁴ In questo senso F. CORTESE, *Dentro il nuovo diritto delle città*, in *Munus*, 2/2016, 235-269.

persistenza delle abbastanza sporadiche esperienze esistenti e qualche nuova presenza, le quali si sono dimostrate non di rado fragili e volatili¹⁵.

Il mancato sviluppo di modelli di amministrazione pubblica sussidiaria e partecipata dai cittadini è dipeso in grossa parte dalla preferenza che il nostro ordinamento complessivamente esprime verso moduli privatizzati di mercato. Il governo attuale delle città lascia emergere due scenari alternativi: da un lato, quello della finanziarizzazione dei beni e dei servizi cittadini, dall'altro quello dell'amministrazione condivisa con gli amministrati¹⁶.

Il presente lavoro proverà dunque a tracciare un bilancio sintetico di alcuni degli istituti giuridici che più direttamente sono stati ritenuti espressione del principio di sussidiarietà orizzontale.

Dall'analisi emergerà in particolare la difficoltà di affermazione di processi di co-deliberazione pubblico-privato che attengono alla fase decisionale dell'attività amministrativa, mentre più fortuna sembrano trovare i processi di co-esecuzione che attengono alla realizzazione dei fini fissati dall'autorità pubblica.

2. L'attuazione dell'art. 118, co. 4, Cost., un bilancio negativo

Ci si concentrerà ora sui profili di inattuazione della disposizione normativa in oggetto, cercando di evidenziare le principali criticità.

Sotto questo profilo, uno dei principali ostacoli alla piena attuazione del principio di sussidiarietà è stato individuato nella stessa formulazione

¹⁵ U. ALLEGRETTI, *Il cammino accidentato di un principio costituzionale: quaranta anni di pratiche partecipative in Italia*, in *Riv. AIC*, 1/2011, www.rivistaaic.it.

¹⁶ Cfr., in questo senso, J.B. AUBY, *Droit de la Ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la ville*, 2016, cit., 192 ove si evidenzia il fenomeno della finanziarizzazione dei beni e dei servizi delle Città.

letterale della disposizione costituzionale (art. 118, co. 4), la quale, limitandosi a statuire che gli enti territoriali “favoriscono”, lascia trapelare una valenza strettamente programmatica del principio e non precettiva¹⁷. Peraltro, nonostante la dottrina avesse evidenziato la necessità di un intervento chiarificatore che meglio specificasse il principio in questione, il legislatore in sede di attuazione della riforma costituzionale (cfr. legge n. 131 del 2003, c.d. La Loggia) si è limitato a ripetere la formula contenuta in Costituzione.

Come è stato attentamente evidenziato, inoltre, l’aspetto orizzontale della sussidiarietà è collocato in maniera sistemica e speculare rispetto all’aspetto verticale; in altri termini, sussiste tra i due principi una interrelazione delle rispettive modalità e sfere di applicazione¹⁸. In questo senso, buona parte delle criticità legate alla sfera di effettività della sussidiarietà sociale sono dipese dall’attuazione stessa della dimensione verticale e più in generale alla complessiva riforma istituzionale avviata nel 2001¹⁹.

¹⁷ In questo senso tra gli altri P. DE CARLI, *Sussidiarietà tra il dire e il fare*, in *Studi in Onore di Giorgio Berti*, II, Napoli 2005, 922-949.

¹⁸ A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Dir. pubbl.*, 1/2002, 51-84. Si veda anche A. MORELLI, *Rappresentanza politica, autonomie territoriali e costituzionalismo*, in C. BUZZACCHI, A. MORELLI, F. PIZZOLATO (a cura di), *Rappresentanza politica e autonomie*, Milano 2016, 473-482, in part. 481, ove l’A. evidenzia come il sistema delle autonomie fondato sugli istituti della democrazia rappresentativa debba essere necessariamente integrato con gli strumenti della democrazia partecipativa.

¹⁹ I giudizi sullo stato di attuazione della riforma sono per lo più negativi in dottrina: v. A. MORRONE, *Trasformazioni costituzionali. Un altro modo di leggere il processo delle riforme in Italia*, Torino 2016, spec. 26 e ss.; B. PEZZINI - S. TROILO, *Il valore delle Autonomie: territorio, potere e democrazia*, Napoli 2015.

Per un’attenta analisi dei profili che hanno contribuito al suo insuccesso v. G. SILVESTRI, *Rileggendo, sessant’anni dopo, il saggio di Temistocle Martines sull’autonomia politica delle regioni in Italia*, in questa *Rivista*, 3/2016, 469-476.

Sotto quest'ultimo profilo è interessante notare la stretta complementarità assiologica dei due principi (orizzontale e verticale). Entrambi, infatti, nascono con l'intento di allocare il potere decisionale al livello più prossimo alla comunità di riferimento. In tal senso, i due profili condividono: 1) la finalità di controlimita alle derive accentratrici del potere unitario; 2) l'obiettivo di aumentare la democraticità delle istituzioni, ponendo gli amministratori al governo di sé stessi.

La piena valorizzazione dell'art. 118, co. 4, è stata poi ostacolata da quella parte della dottrina e della giurisprudenza che hanno valorizzato la collocazione sistematica del postulato; in questo senso è stato sostenuto che se il legislatore avesse voluto operare una riforma istituzionale sostanziale nei rapporti Stato-cittadino avrebbe dovuto collocare la norma in altra sede della Carta fondamentale²⁰.

A livello più generale, deve evidenziarsi poi come i maggiori ostacoli siano derivati dalle correnti ideologiche che hanno dominato le forze politiche e istituzionali negli ultimi due secoli. Si tratta di tendenze politico-normative accomunate dalla volontà di concentrare le funzioni di interesse generale in capo ai due pilastri dello Stato e del mercato²¹, ciò a tutto discapito dell'autonomia funzionale dei singoli.

²⁰ In questo senso e per ampi riferimenti v. Q. CAMERLENGO, *Art. 118*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino 2006, spec. 2350 ss.

²¹ Cfr. criticamente A. LUCARELLI, *La democrazia dei beni comuni*, Roma-Bari 2013. In particolare, l'A. evidenzia come l'arretramento dello spazio pubblico rispetto alla sfera dei poteri economici privati rappresenti una forma di regressione rispetto alle conquiste dello Stato sociale. Più nel dettaglio, secondo l'A. lo Stato dovrebbe avere «la volontà e la capacità di emanciparsi politicamente dall'influenza economica dei privati, acquisendo una base

Inoltre, da simili concezioni non si è discostata una parte della giurisprudenza interna e, in particolare, il Consiglio di Stato, il quale secondo un consolidato indirizzo interpretativo tende a ricondurre buona parte dei servizi di interesse generale all'interno delle logiche del mercato e della concorrenza (cfr. Parere n. 2052 del 26 luglio 2018)²².

Tali aspetti di criticità emergono principalmente affrontando quei profili della sussidiarietà spesso compendiatati con il termine di democrazia partecipativa, ovvero tutte quelle ipotesi di interazione degli amministrati nella fase decisoria.

In questo senso può essere letto il difficile percorso dell'istituto del dibattito pubblico per la realizzazione di grandi opere. L'istituto fu introdotto nel nuovo Codice dei contratti pubblici nel 2016 (d.lgs. n. 50 del 2016). In attuazione del Codice nel 2018 la Presidenza del Consiglio dei ministri ha emanato un decreto attuativo nel quale viene fortemente ridimensionata l'estensione dell'istituto, relegato nella quasi totalità delle ipotesi a passaggio facoltativo. Solo di recente, a distanza di 5 anni, sono state adottate le linee guida per

di potere economico tale da consentirgli non soltanto di programmare e regolare, ma altresì di gestire» (17).

A livello più generale v. S. ZAMAGNI, Introduzione: *slegare il terzo settore*, in S. ZAMAGNI (a cura di), *Libro bianco sul terzo settore*, Bologna 2011, 15, ove si evidenzia come nel corso dell'ultimo secolo «tutto doveva essere ricondotto o al mercato o allo Stato o tutt'al più ad un mix di queste due istituzioni basilari a seconda delle simpatie ideologico-politiche dei vari attori societari».

²² In tale pronuncia, in particolare, i Giudici amministrativi in sede consultiva hanno ribadito che la scelta dell'amministrazione di affidare i servizi sociali mediante moduli gratuiti propri del settore *no profit* sia da considerare «in sé, un vulnus al meccanismo del libero mercato ove operano imprenditori che forniscono i medesimi servizi a scopo di lucro e dunque in maniera economica mirando al profitto. La motivazione di tale scelta quindi non solo è opportuna, ma deve considerarsi condicio sine qua non per l'esercizio di un tale potere».

l'attuazione del dibattito (d.m. Infrastrutture del 30 dicembre 2020, operativo solo da aprile 2021), direttive che dovrebbero permettere la messa in pratica dell'istituto. In seno contrastante però il recente D.L. n. 77 del 2021, che regola la Governance del Piano Nazionale di ripresa e Resilienza, ha previsto all'art. 46 un ampliamento dei casi nei quali il dibattito con la comunità di riferimento risulta essere obbligatorio.

Non dissimile poi la vicenda legata ad altri istituti di democrazia partecipativa, quale il c.d. bilancio partecipativo. Si tratta, in particolare, di uno strumento presente in diverse legislazioni regionali, che prevede una riserva di bilancio a favore di progetti che sono stati promossi o co-progettati con la collaborazione attiva degli amministrati. Limitando l'analisi alla Regione Siciliana, tale strumento è stato introdotto con legge regionale n. 4 del 2014. In particolare, il co. 1 dell'art. 6 prevede l'obbligo per i Comuni di destinare una quota non inferiore al due per cento dei trasferimenti regionali di parte corrente a forme di democrazia partecipata, ovvero utilizzando strumenti che coinvolgano la cittadinanza, per la scelta di azioni di interesse comune.

Anche in questo caso il riscontro non può dirsi certo positivo. Le linee guida per l'attivazione dell'istituto sono state emanate con larga attesa solo nel 2017 (Circolare n. 5 del Dipartimento delle autonomie locali).

Inoltre, nonostante l'amministrazione regionale siciliana abbia fornito le informazioni prodromiche all'attivazione dell'istituto, si assiste a una generale ritrosia dei Comuni a spendersi in iniziative di tale portata. In questo senso rammarica constatare che costantemente l'Assessorato è costretto a esigere la restituzione di buona parte delle somme trasferite in quanto diversi Comuni non hanno attivato/comunicato le forme di partecipazione popolare richieste. Da ultimo si è tentato di ovviare a tale disattenzione da parte degli enti comunali, nello specifico il parlamento siciliano con la l. regionale n. 9 del 2020 ha previsto che le somme oggetto di restituzione per mancata attivazione del bilancio partecipativo siano ripartite in maniera proporzionale ai Comuni virtuosi che lo hanno correttamente implementato (co. 5 dell'art. 1).

Pur senza pretesa di esaustività, l'analisi dei sopracitati istituti lascia emergere un quadro in parte deludente per quanto riguarda le forme di co-decisione pubblica che coinvolgono i cittadini singoli o associati.

Tali criticità rispondono a una impostazione di fondo, avallata dalla dottrina maggioritaria, per la quale nel nostro ordinamento i privati non possono comandare su altri privati e meno che mai usare la forza (nei casi marginali in cui ciò è ammesso i privati divengono per ciò solo esercenti di pubbliche funzioni e quindi assimilati nei limiti e doveri a organi e funzionari pubblici)²³. In questo senso, dunque la sussidiarietà orizzontale riguarderebbe esclusivamente la distribuzione tra privati e pubblici poteri dei soli compiti di erogazione di servizi e benefici.

Inoltre, tale impostazione riduttiva appare essere stata sposata per diversi anni dallo stesso legislatore. Quest'ultimo, infatti, si è limitato a valorizzare la componente "positiva" del principio di sussidiarietà, intesa quale necessità di un intervento dei soggetti pubblici a sostegno e promozione dell'attività dei privati, contestuale alla attribuzione agli enti pubblici di competenze e funzioni. In questo modo è stata del tutto eclissata la componente "negativa" del principio, intesa quale necessaria astensione del potere pubblico dal porre in essere attività che possono essere soddisfatte autonomamente dagli individui (singoli o associati)²⁴.

Per queste ragioni, maggiore successo sembrano avere le forme di coinvolgimento degli amministrati nella fase di esecuzione delle scelte elaborate dall'autorità territoriale competente.

Il contesto sociale e normativo sembra però manifestare tendenze contrarie a quelle analizzate, ovvero dinamiche che vanno nel verso di una maggiore espansione del principio di sussidiarietà orizzontale, tanto nella fase

²³ Tesi sposata tra gli altri da G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 1/2002, 5-50.

²⁴ In questo senso A. ALBANESE, *op. cit.*, 78.

dell'attività amministrativa relativa alla decisione quanto e soprattutto a quella dell'esecuzione. A questi aspetti è dedicata la sezione seguente.

3. *Sussidiarietà e innovazione, un bilancio positivo*

Non tutte le esperienze legate al principio di sussidiarietà sono caratterizzate da dinamiche normative di minimale attuazione. L'esercizio di funzioni, ovvero il loro completamento, da parte di cittadini singoli o associati ha riscoperto, infatti, un rinnovato valore negli ultimi anni nella gestione di servizi di interesse generale, specie in ambito cittadino.

In questo senso si osserva come il binomio autorità-libertà che è alla base delle concezioni riduzionistiche dell'autonoma capacità amministrativa dei cittadini, sia stato sviluppato in sistemi amministrativi lontani dal nostro tempo, ove le funzioni pubbliche svolte erano essenzialmente autoritarie (i.e. quelle di polizia e di autorizzazione).

Sono emersi, dunque, nella dottrina e nella prassi momenti di innovazione. Il volto attuale della p.a. infatti è profondamente trasformato e si rivolge per buona parte verso la c.d. amministrazione di prestazione, ove il cittadino diviene per lo più beneficiario di servizi. È questo un fenomeno generale riassumibile nel c.d. "*état-providence*", ove aumenta la domanda sociale e politica di servizi²⁵. D'altronde, la collaborazione tra amministrazione e cittadini sembra essere divenuta una necessità in particolare nel sistema dell'assistenza sanitaria, come anche nei servizi di "cura delle città". In questi settori le risorse pubbliche, infatti, non riescono più a far fronte da sole a tutti i bisogni sociali e ad assicurare i relativi diritti, per cui sempre di più si ricorre

²⁵ Cfr., su questi temi, S. CASSESE, *La costituzionalizzazione del diritto amministrativo*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, I, Torino 2016, 501 ss.

a forme di partecipazione dei privati cittadini nell'erogazione e gestione dei servizi²⁶.

Queste dinamiche permettono di rivalutare l'effettività dell'art. 118, co. 4, e possono essere ricondotte a una serie di fattori. Nello specifico l'intervento della società solidale risponde prevalentemente all'assenza di risorse economiche e umane in capo alle istituzioni dello Stato (c.d. crisi del *welfare state*). Si tratta di un profilo particolarmente accentuato a livello locale, ove «dopo una prima fase in cui si è cercato di rafforzare la dimensione propria dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali si registra, ormai da alcuni anni (e per una serie di fattori economici e finanziari che vanno oltre la dimensione nazionale), un maggior peso del coordinamento e della finanza derivata, ovvero del contrappeso dell'autonomia finanziaria»²⁷.

In secondo luogo, sempre maggiori e diversificati sono i bisogni che si traducono in diritti a cui la società moderna è chiamata fare fronte e dei quali lo Stato apparato nelle sue articolazioni difficilmente riesce a prendersi cura, se non in ritardo (cfr. sovrappopolamento e invecchiamento della popolazione, crisi ambientali, fenomeni migratori etc.). Tra i fattori che spingono verso un rinnovato valore sociale e sussidiario va poi rammentata la crisi delle moderne istituzioni rappresentative, così come le incapacità manifestate dal mercato e dalle logiche del profitto.

²⁶ Cfr. R. BIN - G. PITRUZZELLA, *Diritto pubblico*, Torino 2017, 50, ove gli Autori individuano il metodo della sussidiarietà orizzontale tra le strade possibili che alcuni ordinamenti stanno cercando di seguire per razionalizzare lo Stato sociale.

²⁷ Così SERVIZIO STUDI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, XVII Legislatura, *Le entrate delle regioni e degli enti locali*, 15 settembre 2021, reperibile all'indirizzo <https://temi.camera.it>.

Il fallimento delle logiche mercantili è stato particolarmente valorizzato dalla tradizione teorica dei beni comuni²⁸. Tale concezione va qui richiamata poiché tenta di fornire un nuovo paradigma “partecipato dal basso” del concetto di bene, affrancando quest’ultimo dal tradizionale binomio pubblico-privato della proprietà ancorata alla titolarità formale del diritto e valorizzando, piuttosto, la sua funzionalizzazione al soddisfacimento dei diritti e bisogni dei cittadini. Per quanto maggiormente rileva in questa sede, tale dottrina è stata corroborata da diverse indagini empiriche, le quali dimostrano come le comunità di riferimento riescano a organizzarsi autonomamente per una gestione efficace e sostenibile delle risorse comuni, proponendo

²⁸ La tematica è particolarmente vasta, senza pretesa di esaustività si vedano i contributi di U. BRECCIA, G. COLOMBINI, E. NAVARRETTA, R. ROMBOLI, *I beni comuni. Seminario congiunto della Scuola di Dottorato in Scienze Giuridiche - Programma di Diritto privato - Programma di Diritto pubblico e dell'economia*, Pisa 2015; F. BESOSTRI - G. LIBUTTI, *Per una corretta applicazione della deliberazione n. 140 del 30 aprile 2015 di Roma capitale recante “Linee guida per il riordino, in corso, del patrimonio indisponibile in concessione”*. Una visione costituzionalmente orientata della gestione del patrimonio pubblico (passando per la categoria dei c.d. beni comuni), in questa *Rivista*, 2/2020, 7 ss.; A. LUCARELLI, *Alcune considerazioni in merito ai beni comuni tra sotto categoria giuridica e declinazione di variabile*, in *Nomos*, 2/2017, www.nomos-leattualitaneldiritto.it; P. MADDALENA, *I beni comuni nel codice civile, nella tradizione romanistica e nella Costituzione della Repubblica italiana*, in *Federalismi.it*, 5 ottobre 2011, www.federalismi.it; A. PAJNO, *Conclusioni. Per la ricostruzione della fiducia*, in AA.VV., *Rapporto 2020. Un rapporto di fiducia. Le relazioni tra pubblico e privato dalla diffidenza alla collaborazione*, Bologna 2020, 303-326; S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna 2013.

così una valida alternativa ai modelli dell'amministrazione pubblicistica accentrata o della privatizzazione mercificante²⁹.

In tale scenario, è tornata a farsi strada la soluzione interpretativa che ritiene che la sovranità popolare (art. 1 Cost.) non si esaurisca nella democrazia rappresentativa ma comprenda una serie di strumenti partecipativi che coinvolgono le pubbliche amministrazioni³⁰.

In termini più estesi si è anche detto che «Il principio di partecipazione trova applicazione sia nei confronti della funzione legislativa sia in relazione a quella giurisdizionale, ma nella funzione amministrativa rinviene il suo campo d'elezione»³¹.

In questo senso, si è fatto notare come seppure sussistano diversità tra partecipazione amministrativa e partecipazione politica, entrambe le forme siano accomunate dalla stessa finalità che è quella di garantire il collegamento tra istituzioni pubbliche e società civile³². Dunque, lo svolgimento di funzioni pubbliche dovrebbe tenere conto dei destinatari dei loro atti, che sebbene sottoposti al potere dell'autorità non sono sudditi ma cittadini, portatori di diritti e potenziali titolari di pubbliche funzioni³³.

²⁹ In questo senso, tra gli altri, E. OSTROM, *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge 1990; G. BRAVO, *Dai pascoli a internet. La teoria delle risorse comuni*, in *Stato e Mercato*, 63/2001, 487-512.

³⁰ In questo senso, V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare*, in ID., *Stato, popolo, governo*, Milano 1985; M. NIGRO, *Amministrazione pubblica*, in *Enc. giur.*, II (1988), 5 ss.

³¹ A. SANDULLI, *Il procedimento*, in S. CASSESE, *Trattato di diritto amministrativo. Parte generale*, Milano 2003, 1076.

³² Cfr. S. LIETO, *Il diritto di partecipare tra autorità e libertà*, Napoli 2011.

³³ F. SORRENTINO, *Brevi riflessioni su sovranità popolare e pubblica amministrazione*, in L. CARLASSARE (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladino. Atti del Convegno di studio per celebrare la casa editrice CEDAM nel 1° centenario dalla fondazione (1903-2003)*, Padova 2004.

Tale soluzione ha il pregio di rappresentare una visione particolarmente diffusa durante i lavori preparatori dell'Assemblea costituente, dove il riferimento alla partecipazione venne rafforzato nella previsione di una duplice disposizione consistente negli artt. 1 (principio democratico) e 3, co. 2 (partecipazione alla vita politica, economica e sociale)³⁴.

Sotto profili coincidenti, è stato autorevolmente sostenuto come «la partecipazione dei cittadini potrebbe costituire una nuova forma di legittimazione democratica che in parte sostituisce e in parte completa gli istituti di democrazia di matrice ottocentesca»³⁵. Attraverso la partecipazione, infatti,

³⁴ Cfr. le parole della Relazione all'Assemblea Costituente della Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, Roma, Ministero per la Costituente, 1946, 393, ove si afferma che «Il principio democratico, secondo il quale i cittadini debbono partecipare attivamente all'esercizio delle funzioni pubbliche, trova bensì le sue principali applicazioni nella formazione elettiva della rappresentanza politica e degli organi rappresentativi degli enti locali; ma non può esaurirsi in tali applicazioni. Un completo e conseguente svolgimento di quel principio esige che altre istituzioni vengano introdotte, le quali siano atte a sviluppare lo spirito democratico, eccitando l'interesse del cittadino a una partecipazione alla vita pubblica non limitata al momento dell'investitura dei poteri pubblici (nel quale – se si guarda alla sostanza delle cose – egli esercita la sua sovranità precisamente con lo spogliarsene), ma estesa piuttosto alla quotidiana azione dei poteri medesimi, o almeno alle più importanti deliberazioni, attraverso le quali tale azione va svolgendosi. Questa esigenza appare, anzi, particolarmente imperiosa nel nostro Paese; poiché uno dei maggiori difetti è il disinteresse per tutto quello che riguarda la vita collettiva. Appare da ciò evidente l'importanza costituzionale del problema, di assicurare cioè, con opportune istituzioni, la partecipazione diretta del cittadino alle funzioni amministrative, e specialmente nell'ambito degli enti locali ove la ristrettezza degli interessi collettivi, che vengono in considerazione, ne facilita l'immediata percezione come propri da parte del cittadino medesimo».

³⁵ M. CARTABIA, *La tutela dei diritti nel procedimento amministrativo. La legge n. 241 del 1990 alla luce dei principi comunitari*, Milano 1991, 55-56.

qualsiasi individuo che abbia una relazione anche temporanea con un determinato contesto socio-territoriale e con le sue istituzioni può esprimere istanze relative alla sua sfera individuale e collettiva³⁶.

Incide per l'accoglimento di tale tesi anche la lettura dell'art. 3, co. 2, laddove fa carico alla Repubblica di rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. Una porzione considerevole della dottrina aderisce pienamente a questa impostazione: la Costituzione, nella parte in cui associa tutti i lavoratori all'esercizio del potere, conferisce un preciso connotato alla democrazia italiana, orientandolo oltre allo schema rappresentativo anche al modello partecipativo³⁷.

In questo senso è stato affermato che in un'ottica costituzionale di "amministrazione condivisa" le pubbliche amministrazioni sono i principali strumenti con cui la Repubblica persegue l'uguaglianza sostanziale; dunque, la persona a cui va finalizzata l'attività amministrativa non può essere subordinata rispetto all'amministrazione, dato che l'amministrazione è il mezzo e la persona il fine³⁸. Il riconoscimento del principio di sussidiarietà orizzontale

³⁶ U. ALLEGRETTI, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa: alcuni orientamenti*, in *Dem. dir.*, 3/2006.

³⁷ Cfr., in questo senso, P.L. ZAMPETTI, *L'art. 3 della Costituzione e il nuovo concetto di democrazia partecipativa*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente, II - Le libertà civili e politiche*, Firenze 1969, ove l'A. fa notare come il modello di democrazia partecipativa «pare incluso nella seconda parte dell'art. 3».

In senso analogo v. anche M. CHITI, *Partecipazione popolare e pubblica amministrazione*, Pisa 1977; U. ALLEGRETTI, *Basi teoriche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Dem. dir.*, 2/2006.

³⁸ Così G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari di politica costituzionale*, 3-4/1997, 19 ss.; ID., *L'amministrazione condivisa ed i suoi sviluppi nel rapporto con cittadini ed enti del Terzo Settore*, in *Giur. cost.*, 3/2020.

si porrebbe così in linea di continuità con quanto ora ricostruito, ovvero come tappa fondamentale di un processo graduale di apertura delle pubbliche amministrazioni al contributo offerto dai cittadini³⁹.

In senso sostanzialmente adesivo, parte della dottrina ha rimarcato come «l'azione della governance da parte della collettività, in particolare per quanto attiene al governo e alla gestione dei c.d. beni comuni, può essere di stimolo, di controllo, può contribuire, attraverso la partecipazione, a migliorare la qualità delle politiche pubbliche»⁴⁰.

Seguendo queste prospettazioni, con il riconoscimento nella Carta del principio di sussidiarietà orizzontale, dunque, il legislatore costituzionale avrebbe compiuto un chiaro ridimensionamento del c.d. paradigma bipolare⁴¹, determinando l'instaurazione di rapporti dialettici tra pubblico e privato in vista del perseguimento dell'interesse generale⁴².

In tale contesto, tra gli istituti che sono stati ricondotti sotto l'ombrello della sussidiarietà sociale e che segnano un riscontro positivo va segnalato in particolare il fenomeno del partenariato con enti del terzo settore la cui disciplina principale oggi si rinviene nel decreto legislativo n. 117 del 2017 (*Codice del Terzo settore*) e il cui modello operativo si colloca fuori dal mero cambio

³⁹ Così F. GIGLIONI, *Il contributo del principio di sussidiarietà alla cittadinanza*, cit., 235 ss.

⁴⁰ A. LUCARELLI, *op. cit.*, 69. L'A., tuttavia, seguendo l'indirizzo maggioritario, esclude che tali forme di gestione collettiva possano sostituirsi ai processi decisionali istituzionali pena la creazione di nuove forme di feudalizzazione.

⁴¹ Interessi/soggetti pubblici vs interessi/soggetti privati: cfr. S. CASSESE, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, 601 ss.

⁴² G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 u.c. della Costituzione*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli 2005, 179-221.

utilitaristico⁴³. Proprio su tale ambito è intervenuta recentemente la Corte costituzionale chiarendo che tale normativa, «disciplinando i rapporti tra enti del terzo (ETS) e pubbliche amministrazioni, rappresenta dunque una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale valorizzato dall'art. 118, quarto comma, Cost.» (sent. n. 131 del 2020).

Si tratta di una decisione particolarmente importante perché scardina quell'impostazione interpretativa che abbiamo segnalato all'inizio del lavoro e che aveva visto il giudice delle leggi trattare il profilo orizzontale della sussidiarietà sempre in maniera subordinata a quello verticale. Più nello specifico, i giudici della Consulta in tale pronuncia hanno chiarito che «Nella suddetta disposizione costituzionale [art. 118, quarto comma], valorizzando l'originaria socialità dell'uomo (sentenza n. 75 del 1992), si è quindi voluto superare l'idea per cui solo l'azione del sistema pubblico è intrinsecamente idonea allo svolgimento di attività di interesse generale e si è riconosciuto che tali attività ben possono, invece, essere perseguite anche da una "autonoma iniziativa dei cittadini" che, in linea di continuità con quelle espressioni della società solidale, risulta ancora oggi fortemente radicata nel tessuto comunitario del nostro Paese. 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

⁴³ Per approfondire v., tra gli altri, D. CALDIROLA, *Stato, mercato e Terzo settore nel decreto legislativo n. 117/2017: per una nuova governance della solidarietà*, in *Federalismi.it*, 3/2018, www.federalismi.it; A. FICI, L. GALLO, F. GIGLIONI (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni e enti del terzo settore. Dopo la Sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 2020*, Napoli 2020, 25-36; L. GORI, *Terzo settore e costituzione*, Torino 2022.

inviolabili dell'uomo, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente”».

Tale complesso argomentativo ha il pregio di dare dignità normativa al valore della solidarietà (art. 2 Cost.), consolidando in tal modo quella teoria che vede i diritti costituzionali ontologicamente legati con i doveri solidaristici, non solo dello Stato⁴⁴, quanto piuttosto di tutta la cittadinanza⁴⁵. Nello specifico, riprendendo le parole di questa autorevole dottrina, «i doveri costituzionali implicano senso di appartenenza a una comunità, essenziale per l'unità politica, riconoscimento dell'altro, essenziale per la coesione sociale, adesione a un sistema di valori, essenziale per l'ordine costituzionale. Unità politica, coesione sociale, ordine costituzionale creano il contesto necessario per lo sviluppo e il rafforzamento dei diritti»⁴⁶.

In questo ordine di considerazioni, compendiando le parole della dottrina può dirsi che il nuovo Codice del terzo settore ha il pregio di rivisitare «il catalogo delle situazioni giuridiche, che per tale via ha cessato di essere inteso in una prospettiva solamente difensiva e garantistica, a tutela del volere individuale e della capacità negoziale e reddituale del singolo; piuttosto, è stato assunto nella diversa prospettiva di sostegno e d'intervento del potere

⁴⁴ Sui doveri solidaristici dell'amministrazione v. recentemente M. MONTEDURO, *Doveri inderogabili dell'amministrazione e diritti inviolabili della persona: una proposta ricostruttiva*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2/2020, 543-596.

⁴⁵ Riprendendo le parole di un'autorevole voce della politica italiana, potremmo dire che «la stagione dei diritti e delle libertà si rivelerà effimera, se in Italia non nascerà un nuovo senso del dovere» (così Aldo Moro nel suo intervento alla Camera del 28 febbraio 1978, ora in A. MORO, *Scritti e discorsi*, Roma 1990).

⁴⁶ L. VIOLANTE, *Il dovere di avere doveri*, Torino 2014, 64. Cfr. anche G. BARONE, *Diritti, doveri, solidarietà, con uno sguardo all'Europa*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 6/2004, 1243 ss.

pubblico, da realizzare in senso promozionale mediante una diversa organizzazione ordinamentale»⁴⁷.

Per quanto maggiormente interessa in questa sede, rilevano gli artt. 55, 56 e 57 del Cts ove si prevede che a determinate condizioni le p.a. possono sottoscrivere con enti del terzo settore convenzioni finalizzate allo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale, se più favorevoli rispetto al ricorso al mercato.

Il legislatore del Codice manifesta così una nuova consapevolezza circa l'importanza del coinvolgimento dei raggruppamenti sociali sin dalle fasi della deliberazione delle scelte di interesse generale. Infatti, la normativa precisa che le pubbliche amministrazioni assicurano il coinvolgimento attivo degli enti del terzo settore, sin dalla fase di co-programmazione, co-progettazione e accreditamento (art. 55, co. 1).

Come rilevato dall'Istat, si tratta di un fenomeno in costante aumento. Il numero di istituzioni non profit aumenta con tassi di crescita medi annui sostanzialmente costanti nel tempo (intorno al 2%). Rispetto al complesso delle imprese dell'industria e dei servizi, l'incidenza delle istituzioni non profit continua ad aumentare, passando dal 5,8% del 2001 all'8,2% del 2018 (fonte: *Censimento Permanente Istituzioni No profit*, 2018).

Uno degli strumenti giuridici emergenti utilizzato dalle amministrazioni per incentivare la partecipazione di cittadini e ETS a livello comunale è stato individuato nei regolamenti per l'amministrazione condivisa dei beni comuni⁴⁸. Il primo approvato nel Comune di Bologna nel 2014, oggi diffuso in

⁴⁷ Così V. TONDI DELLA MURA, «Esclusivamente per fini di solidarietà». *La centralità della persona nella riforma del volontariato e la paradossale dinamica della solidarietà*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, *Consulta Online*, 20 luglio 2020, www.giurcost.org.

⁴⁸ In prospettiva comparata, invece, un modello organizzativo partecipato sviluppato in ambito locale è quello dei *Business Improvement Districts (BID)*, nei quali i commercianti

più di 200 comuni italiani di cui ben 21 nella sola Sicilia (fonte: *Censimento permanente*, Labsus)⁴⁹. Tale strumento ha preso piede anche nell'opinione pubblica del Comune palermitano, tanto che la proposta ha ricevuto il parere favorevole delle Commissioni competenti ed è in attesa di essere discussa in Consiglio comunale. Proprio su tale proposta si concentrerà l'ultima parte dell'intervento.

4. La proposta di regolamento per la collaborazione tra cittadini e amministrazione del Comune di Palermo

Lo strumento regolamentare ha assunto una rinnovata centralità a seguito della riforma costituzionale. In questo senso può essere letto il nuovo art. 117, co. 6, Cost., il quale assegna a Comuni, Province e Città metropolitane la competenza regolamentare «in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite». La riformulazione normativa, infatti, ha spinto una parte della dottrina a rivalutare le capacità del regolamento locale, considerando questa fonte del diritto idonea alla sperimentazione di moduli partecipativi differenti rispetto a quelli "classici" stabiliti dalla legge n. 241 del 1990⁵⁰.

e i proprietari di un determinato quartiere vengono autorizzati a farsi carico di compiti urbani: cfr. R. BRIFFAULT, *The Business Improvement District Comes of Age*, in *Drexel Law Rev.*, 3/2010, 19-33.

⁴⁹ LABSUS - Laboratorio per la Sussidiarietà è un'associazione di promozione sociale (APS) ai sensi dell'art. 35, co. 1, del d.lgs. n. 117/2017, che da anni si occupa dei temi della sussidiarietà orizzontale promuovendola a ogni livello.

⁵⁰ Così R. URSI, *La disciplina generale dell'azione amministrativa nel prisma della potestà normativa degli enti locali*, in *Dir. amm.*, 3/2006, 101-126.

La partecipazione configurata dalla legge generale sul procedimento amministrativo, infatti, secondo la lettura dominante data dal legislatore⁵¹ dalla dottrina⁵² e dalla giurisprudenza⁵³, avrebbe una valenza prettamente difensiva, ovvero quale strumento anticipatorio delle ragioni del privato rispetto all'insorgenza di eventuali contenziosi.

In questo senso, nella sede procedimentale sono rimaste perlopiù frustrate le ulteriori potenzialità della partecipazione dei cittadini in termini di collaborazione, democraticità e legittimazione diffusa dell'azione amministrativa⁵⁴.

⁵¹ I principali ostacoli derivano dall'art. 13 della l. 241 del 1990, il quale esclude dagli istituti partecipativi l'attività della pubblica amministrazione diretta alla emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione. La ricostruzione volta a ridimensionare il ruolo delle garanzie partecipative è culminata poi con l'intervento riformatore operato con la l. n. 15 del 2005. In tale occasione il legislatore ha introdotto nel corpo della legge sul procedimento il noto art. 21-*octies*. In particolare, il secondo comma di tale articolo ha previsto la c.d. dequotazione dei vizi formali: cfr. P. LAZZARA, *Contributo al dibattito sui vizi di forma e di procedimento di cui all'art. 21-*octies*, l. n. 241 del 1990*, in *Foro Amm. CDS*, 1/2009, 190 ss.; F. SAITTA - G. TROPEA, *L'art. 21-*octies*, comma 2, della legge n. 241 del 1990 approda alla consulta: riflessioni su un (opinabile) giudizio di (non) rilevanza*, in *Dir. proc. amm.*, 2/2010, 573 ss.

⁵² Cfr. G. BARONE, *I modelli di partecipazione procedimentale*, in V. CERULLI IRELLI, *Il procedimento amministrativo*, Napoli 2007, ove si legge come «L'aspetto collaborativo della partecipazione rimane pertanto in secondo piano pur se deve ammettersi che anche la partecipazione a fini di tutela realizza comunque una finalità collaborativa».

⁵³ Tra le altre v. Cons. Stato, sez. IV, 27 gennaio 2011, n. 609.

⁵⁴ Sul ruolo polivalente della partecipazione v. S. CASSESE, *Il privato e il procedimento amministrativo. Una analisi della legislazione e della giurisprudenza*, Modena 1971.

Tali capacità, invece, sono state colte e sviluppate da un gruppo di studiosi, associazioni e amministratori locali, i quali hanno propugnato la nascita del primo regolamento per l'amministrazione condivisa adottato a Bologna nel 2014⁵⁵.

Tale regolamento ha dimostrato una valenza fondamentale perché permette agli amministratori e soprattutto alla burocrazia comunale di fare affidamento su uno strumento giuridico definito che fornisce una base normativa stabile alle pratiche sussidiarie. Gli amministratori locali, infatti, hanno generalmente dissuaso le iniziative spontanee della collettività in ordine alla gestione dei servizi cittadini. Ciò in ragione dell'assenza di normative definite, evitando così di assumersi responsabilità e di incorrere in sanzioni.

Dall'altro lato, i cittadini, attraverso tale strumento normativo, percepiscono che le proprie risorse vengono coinvolte nel processo istituzionale e sanno di poter fare affidamento sugli istituti riconosciuti nel regolamento. L'attuazione del regolamento viene generalmente affidata a dei patti di collaborazione tra Comune, cittadini e associazioni che riguardano i singoli progetti e iniziative⁵⁶. Più nello specifico, vengono solitamente distinti: (1) patti ordinari, aventi a oggetto la cura di alcune parti territoriali e interventi di piccola dimensione (i.e. singoli edifici, pulizia, piccola manutenzione ordinaria); (2) patti complessi, aventi a oggetto la gestione di beni connotati da valore storico, culturale, ovvero progetti di significativa portata economica e che necessitano di attività complesse che coinvolgono più soggetti.

⁵⁵ La vicenda amministrativa è ampiamente ricostruita in G. ARENA, *Il diritto dell'amministrazione condivisa*, in E. CARLONI, A. PIOGGIA, B. PONTI (a cura di), *Lo sguardo del giurista e il suo contributo all'amministrazione in trasformazione*, Scritti in onore di Francesco Merloni, Torino 2021.

⁵⁶ La cui natura giuridica è ancora controversa oscillando tra tesi marcatamente privatistiche e ipotesi pubblicistiche: cfr. ampiamente M.F. ERRICO, *Modelli di gestione dei beni comuni: i patti di collaborazione*, in *Foro amm.*, 12/2019, 2197 ss.

Anche a Palermo è stata avviata un'esperienza di questo tipo e si aspetta l'approvazione definitiva in Consiglio comunale del Regolamento «Collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni»⁵⁷. Allo stato attuale, la proposta ripropone in grossa parte l'articolazione prevista nel modello tipo fornito da Labsus.

Tra i profili di originalità va segnalata la definizione di beni comuni contenuta nell'art. 2, co. 1, lett. b), ovvero quali «beni materiali ed 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 giovani generazioni».

Il profilo di originalità si riscontra maggiormente in quest'ultima parte ove il tradizionale riferimento alle “future generazioni” viene sostituito con il più concreto concetto di giovani, atteso che secondo quanto previsto dalla proposta «Palermo è città educativa attivandosi di conseguenza nei loro confronti ai sensi dell'art. 118 comma 4 della Costituzione». Il regolamento si sforza poi di circoscrivere la nozione di cittadini attivi, legittimati a intraprendere il percorso di collaborazione per la cura e/o la gestione condivisa dei beni comuni, riferendola anche alle entità imprenditoriali purché «nell'attività specifica non abbiano scopo di lucro e siano finalizzate alla responsabilità etica» (art. 2, co. 1, lett. c).

Significativo poi che la proposta estenda espressamente la qualifica di cittadino attivo «anche indipendentemente dai profili di residenza o cittadinanza» (*ibidem*).

Al fine di agevolare lo sviluppo di pratiche di amministrazione condivisa vengono previsti alcuni incentivi. In particolare, l'art. 10, co. 3, della proposta di regolamento stabilisce, nel caso in cui il patto riguardi un'azione che il Comune reputi di particolare interesse pubblico e le risorse mobilitate dai

⁵⁷ La proposta è consultabile al seguente indirizzo: www.cesvop.org/wp-content/uploads/2021/01/Proposta-di-deliberazione-Regolamento-Beni-Comuni-Palermo.pdf

cittadini appaiano congrue in riferimento alla liceità della proposta, che il patto «comporterà:

- a) la fruibilità degli spazi;
- b) l'attribuzione all'amministrazione delle spese relative alle utenze;
- c) l'attribuzione all'amministrazione delle spese relative alle manutenzioni;
- d) la disponibilità a titolo gratuito di beni strumentali e materiali di consumo necessari alla realizzazione delle attività previste».

In questo senso la disposizione, nella parte in cui prevede che tali incentivi vengono configurati quali conseguenza automatica al ricorrere delle condizioni citate e non siano rimessi a ulteriore discrezionalità dell'amministrazione, si discosta dal modello standard.

Quanto ad altre forme di stimolo alla collaborazione dei cittadini singoli e associati, si prospettano forme di agevolazione in materia di tasse e tributi (art. 11), ma non vengono specificati gli strumenti amministrativi e contabili per effettuare simili operazioni.

Profili di criticità, tuttavia, riguardano gli aspetti dell'assicurazione dei rischi verso l'attività svolta, profilo subordinato alle disponibilità di cassa dell'ente comunale (art. 18, co. 3, della proposta), ma che nel rispetto della disciplina giuslavoristica sembrerebbero richiedere un vero e proprio obbligo. In tal senso è orientato lo stesso Cts, in particolare l'art. 18, co. 3, stabilisce che la copertura assicurativa dei volontari sia elemento essenziale delle convenzioni tra gli enti del Terzo settore e le amministrazioni pubbliche e che i relativi oneri siano a carico dell'amministrazione pubblica con la quale viene stipulata la convenzione⁵⁸.

⁵⁸ In attuazione dell'art. 18, co. 2, è stato da ultimo emanato un decreto del decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali diretto a disciplinare tali profili attraverso meccanismi semplificati (decreto del 6

Tuttavia, il punto più problematico di tali proposte riguarda i profili della trasparenza, pubblicità e relativa concorrenza delle procedure di selezione. In questo senso il regolamento in via di approvazione manca di un'apposita disciplina per i patti c.d. ordinari. Per i patti c.d. complessi, invece, si prevede che sia garantita la massima pubblicità dell'avviso e che in presenza di più proposte l'Ufficio competente può avviare un confronto tra i diversi proponenti per la formulazione di una proposta condivisa (art. 9 del regolamento).

Tali aspetti presentano però rilevanza statale (cfr. art. 117, co. 2, lett. e), Cost.) sarebbe dunque opportuno un intervento legislativo che chiarisse una volta per tutte le regole in materia di affidamento e aggiudicazione dei contratti gratuiti⁵⁹. Più nello specifico, si fa urgente un intervento sistematico che raccordi le disposizioni previste nel Codice del terzo settore con la scarna disciplina prevista nel Codice dei contratti pubblici (cfr. in questa direzione le modifiche apportate dall'art.8, d.lgs. n. 76 del 18 aprile 2020)⁶⁰.

Seppure l'attenzione sul progetto nel Comune di Palermo sia alta, non può non manifestarsi un certo disappunto sui ritardi dei rappresentanti

ottobre 2021 («Individuazione dei meccanismi assicurativi semplificati, con polizze anche numeriche, e disciplina dei relativi controlli», in G.U. Serie Generale n. 285 del 30 novembre 2021).

⁵⁹ La necessità di una più compiuta disciplina di tali aspetti era già stata evidenziata dal Consiglio di Stato in sede di parere sullo schema di decreto legislativo recante «Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106» (Parere n. 00927 del 2017).

⁶⁰ In tal senso, l'Autorità Nazionale Anticorruzione, in attesa del consolidamento del quadro normativo, ha avviato il 15 ottobre 2021 una procedura di consultazione pubblica per la definizione delle nuove linee guida recanti «Indicazioni in materia di affidamenti di servizi sociali».

istituzionali⁶¹. Tali ritardi possono costituire un costo sociale oltre che economico. Lo strumento dei regolamenti per l'amministrazione condivisa e i relativi patti di collaborazione attuativi, infatti, hanno manifestato nel nostro territorio una valenza dirompente. Esemplicativamente è possibile citare il caso di Bagheria (Comune in prossimità di Palermo) ove tali strumenti giuridici hanno permesso la rivalutazione di un bene confiscato alla Mafia in centro aggregativo polivalente (c.d. Villa ex Castello). Tali innovazioni nell'operare amministrativo manifestano dunque la capacità di superare le asperità e specificità che sono tipiche del sistema di gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata. Si tratta di difficoltà approfonditamente saggiate in dottrina, ove sono state evidenziate le differenti problematiche procedurali e organizzative relative alla valorizzazione dei beni sottratti alle organizzazioni criminali⁶². In questo senso, il coinvolgimento fattivo dei cittadini singoli e associati può risultare essenziale al superamento di simili problematiche, contribuendo così al riutilizzo virtuoso dei beni confiscati, quest'ultimo definito

⁶¹ Il Comune di Palermo con Deliberazione di Consiglio Comunale n. 631 del 17 novembre 2011, tuttavia si è dotato di un «Regolamento per la destinazione e l'utilizzo di beni confiscati alla criminalità organizzata di proprietà del Comune di Palermo», il quale è stato emendato nel maggio 2021 allo scopo di assicurare la maggiore trasparenza delle procedure di assegnazione e contestualmente di privilegiare la destinazione a esigenze abitative. Si tratta però di una soluzione che non ha convinto la maggioranza delle associazioni cittadine che, invece, avevano proposto una maggiore partecipazione nei processi decisionali attraverso la creazione di un osservatorio per lo sviluppo di pratiche collaborative e l'approvazione di un più generale regolamento sull'amministrazione condivisa dei beni comuni.

⁶² Cfr. ampiamente M. DI BENEDETTO, *Rigenerazione e riuso dei beni confiscati: regole e simboli della legalità*, in F. DI LASCIO - F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna 2017, 329-354.

come obbiettivo «al di là della repressione, utile a scardinare sul piano sociale la legittimazione mafiosa»⁶³.

5. Conclusioni provvisorie

Volendo adesso trarre delle conclusioni da quanto sin ora ricostruito, utilizzando una metafora contabile potremmo dire che quello del principio di sussidiarietà orizzontale è un bilancio in via di consolidamento. Un bilancio appunto “di gruppo” dove la complessità della situazione finale non potrà essere data dalla mera somma delle singole esperienze, bensì da una valutazione complessiva degli istituti che si stanno diffondendo nella pratica giuridica. Se, da un lato, risultano evidenti le poste positive che i modelli sussidiari possono assicurare nel perseguimento delle finalità di interesse pubblico, dall’altro, però, rimangono aperti differenti interrogativi.

Con ogni probabilità, le questioni giuridiche principali interesseranno la compatibilità di simili modelli di amministrazione con le soluzioni offerte dal mercato, ovvero il rispetto della normativa (europea e interna) in materia di concorrenza e parità di trattamento degli operatori economici.

Come abbiamo cercato di far emergere, tale problematica rappresenta solo apparentemente una tema di dettaglio, che coinvolge in realtà argomenti ben più ampi riguardanti le moderne concezioni dello Stato democratico e del relativo diritto pubblico. Tentando di semplificare, si tratta di comprendere quale sia il ruolo che la Costituzione attribuisce all’intervento statale rispetto

⁶³ Cfr. M. MAZZAMUTO, *Gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati tra giurisdizione e amministrazione*, in *Giur. it.*, 2/2013, 479.

all'autonomo apporto dei cittadini e al predominio delle forze economiche⁶⁴. Come emerge dal sintetico bilancio sopra delineato, il dettato costituzionale si presenta aperto sul punto; in questo senso la dottrina ha parlato di una "non scelta" del legislatore costituzionale in ordine a quale tipo di relazioni verticali e orizzontali si debbano stabilire tra i vari livelli di governo⁶⁵.

Sotto questo profilo, in ragione del suo carattere elastico, dalla sua introduzione a oggi, il co. 4 dell'art. 118 si è prestato a interpretazioni e sviluppi contrastanti. Per una prima impostazione, la sussidiarietà orizzontale aprirebbe nuovi spazi alle iniziative private di mercato con un conseguente arretramento dei pubblici poteri. Questa impostazione è fortemente confortata dal mito della concorrenza, per come patrocinato dall'Unione europea⁶⁶.

⁶⁴ In questo senso A. D'ATENA, *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Torino 2010, 97, ove l'A. evidenzia come il principio di sussidiarietà orizzontale «infatti – come dimostrano le sue radici storiche (dalla dottrina sociale della Chiesa, all'elaborazione liberale, alla tradizione del federalismo) –, intende dare risposta anche a un'altra capitale questione: quella dei limiti dell'azione legittima dello Stato. In tale ambito si inserisce – tra l'altro – il tema cruciale dei rapporti tra Stato e mercato».

⁶⁵ Cfr. S. NINATTI, *Democrazia e cittadinanza nelle autonomie territoriali*, in B. PEZZINI - S. TROILO (a cura di), *Il valore delle Autonomie: territorio, potere e democrazia*, Napoli 2015, 145 ss. e l'ivi citata opera di P. CARETTI, *Il sistema delle conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, in *Le Regioni*, 2000, 552-553.

⁶⁶ Come evidenziato dal Consiglio di Stato nel Parere consultivo n. 00927 del 2017: «I Trattati Europei non attribuiscono all'Unione alcuna competenza in materia di enti non profit. Nonostante tale scelta di policy – tradizionalmente giustificata in ragione della prossimità tra le attività degli enti non profit e i sistemi nazionali di welfare – la competenza degli Stati membri deve, nondimeno, essere esercitata nel rispetto della disciplina in materia di concorrenza (CGCE, sentenza 14 settembre 2006 in causa C-386/04, Stauffer). La Corte di Giustizia è costante nell'adottare una nozione funzionale di impresa, incentrata sullo

Al contrario, l'ultimo comma dell'art. 118 è stato letto come spazio per una partecipazione attiva dei cittadini (singoli e/o associati) nell'amministrazione locale, al di fuori delle logiche del profitto economico.

Si tratta appunto di letture che rispondono a due contrapposte ideologie di fondo, quella dell'individualismo liberale⁶⁷ e quella del solidarismo sociale⁶⁸. Nella prima concezione l'individuo è considerato nella veste di utente-

svolgimento di attività economica, anziché sulle caratteristiche dell'operatore professionale: per "impresa" deve intendersi l'organismo che «esercita un'attività economica, offrendo beni e servizi su un determinato mercato, a prescindere dal suo status giuridico e dalle sue modalità di finanziamento» (a partire quanto meno da CGCE, 23 aprile 1991, in causa C-41/90, Höfner)».

⁶⁷ Consapevoli che i due termini non coincidono necessariamente, intendiamo con questo terminologia riferirci all'individualismo contemporaneo caratterizzato «dall'insofferenza verso le leggi dello Stato che tende a tradursi in un'adesione acritica alla logica dell'interesse individuale; invece di promuovere anarchia, favorisce una quasi perfetta identificazione con un modello di società come di un grande mercato nel quale tutto può essere ragionevolmente oggetto di scambio, dove denaro, sesso e potere sono ad un tempo obiettivi e premi di successi privati e pubblici, dove sembra smarrito perfino il linguaggio del bene pubblico» (Così N. URBINATI, *Liberi e uguali. Contro l'ideologia individualista*, Roma-Bari 2012, XI).

⁶⁸ In questo senso, possiamo nuovamente rinvenire, in seguito alla riforma del 2001, quel carattere compromissorio della Costituzione, che aveva visto il convergere di ideologie profondamente differenti (cattolica, marxista, laico-liberale) nell'adozione del testo costituzionale entrato in vigore nel 1948 e che ha determinato una certa apertura o elasticità della Carta: cfr. R. BIN - G. PITRUZZELLA, *Diritto pubblico*, Torino 2021, 327 ss.; P. CARETTI - U. DE SIERVO, *Diritto costituzionale e pubblico*, Torino 2017, 86 ss.; T. MARTINES, *Diritto pubblico*, Milano 2019, 76 ss.

consumatore, nella seconda, invece, come persona portatrice di valori⁶⁹. Quella delineata è una contrapposizione di cui è difficile prevedere gli esiti, ma sulla quale riteniamo di poter nettamente concludere per la prevalenza dei valori della persona rispetto alle logiche concorrenziali di mercato, dovendo quest'ultime rappresentare semmai “un mezzo” e non “un fine” costituzionale⁷⁰. Il contrasto non andrebbe comunque esasperato, essendo possibile l'instaurazione di una circolarità tra i tre poli (Stato, mercato, società solidale) nel perseguimento dell'interesse generale⁷¹. In questa dinamica, l'art. 118 della Costituzione sembra richiedere agli enti locali un ruolo attivo che potremmo definire “di sintesi”, in virtù del potere/dovere che l'ultimo comma attribuisce loro di «favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini singoli o associati»⁷².

⁶⁹ Analogamente A. RANDAZZO, *Volontariato e autonomie: un circolo virtuoso*, in B. PEZINI - S. TROILO (a cura di), *Il valore delle Autonomie: territorio, potere e democrazia*, Napoli 2015, 361-370; M. COSULICH, *Nuove forme di solidarietà sociale*, in *Il libro dell'anno del diritto 2017*, Roma 2017, 301-304; V. TONDI DELLA MURA, *Le ragioni della sussidiarietà orizzontale (e il compito degli enti costituenti la «Repubblica»)*, in M. ESPOSITO, A. LOIODICE, I. LOIODICE, *Temi di diritto costituzionale*, Torino 2013, 219- 228.

⁷⁰ In questo senso R. BIN, *La concorrenza nel bilanciamento tra i valori*, in M. AINIS - G. PITRUZZELLA (a cura di), *I fondamenti costituzionali della concorrenza*, Roma-Bari 2019, 65 ss.

⁷¹ I tre poli non andrebbero del tutto contrapposti potendo sussistere una circolarità tra gli stessi al fine del perseguimento dell'interesse generale: cfr. G. ARENA, *Sussidiarietà orizzontale ed enti del terzo settore*, in A. FICI, L. GALLO, F. GIGLIONI (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni e enti del terzo settore. Dopo la Sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 2020*, Napoli 2020, 25-36.

⁷² Si tratta di un'attività che risulta condizionata dai vincoli imposti alle amministrazioni pubbliche dalla legislazione: cfr., in questo senso, l'art. 56, co. 1, del Cts che subordina la stipula delle convenzioni con gli enti no profit, per lo svolgimento di servizi di interesse generale, alla condizione che siano più favorevoli rispetto al ricorso al mercato.