

Amministrazione condivisa, tra orizzontalità e gerarchia

Gianfranco Marocchi, Alceste Santuari, | 08 ottobre 2026

Il tema

Si intende qui affrontare un punto di tensione, non completamente risolto, relativo all'amministrazione condivisa, costituito dalla potenziale collisione tra orizzontalità e gerarchia: tra paritarietà ed equiordinazione di tutti i soggetti coinvolti da una parte e responsabilità istituzionali che assegnano un ruolo specifico all'istituzione pubblica dall'altra. In sostanza: in un contesto collaborativo di coprogrammazione o di coprogettazione, in che misura "siamo tutti uguali" - pubblico e Terzo settore - con uguali prerogative, diritti e responsabilità, in che misura invece si ripresenta l'attribuzione di ruoli che caratterizza i contesti non collaborativi, dove è il soggetto pubblico ad esercitare funzioni quali l'indirizzo, la scelta, il controllo, la sanzione, che identificano chiaramente una sovraordinazione nei confronti del Terzo settore?

E, prendendo atto che - come emerge anche da un primo sommario esame circa l'avvio del procedimento, che è disposto dalla pubblica amministrazione e da essa regolato con un avviso - un qualche elemento di asimmetria sussiste, ciò è sufficiente per affermare che i supposti elementi di orizzontalità altro non siano che eleganti camuffamenti retorici? In sostanza, richiami di maniera ad una uguaglianza che in realtà non può (e non deve) sussistere?

Il gioco del Monopoli

Si provi, in prima approssimazione, a dirlo con una metafora. L'ente pubblico è come una persona che in una compagnia ha titolo di dire: "stasera si gioca a Monopoli; io faccio il banco": sceglie il gioco, e nel gioco - oltre ad essere un giocatore - assolve anche la funzione di garantire il corretto funzionamento delle operazioni; ma come giocatore, è sottoposto alle stesse regole degli altri partecipanti. Finisce in prigione senza passare dal via o può comprare il Parco delle Vittorie se si trova nelle condizioni che le regole del gioco prescrivono. Non può invocare le proprie prerogative - l'aver scelto il gioco con cui passare la serata e il fatto di esercitarvi un ruolo di garanzia - per alterare le regole a piacimento. Ha invece titolo, sempre nella metafora che ci conduce, di prendere atto che il gioco non sta funzionando e di proclamarlo chiuso, decidendo pertanto di passare ad altro passatempo. Inizia, garantisce (ed eventualmente termina) il gioco, ma, nell'ambito del gioco e fin che esso è in corso, vi prende parte nelle stesse forme degli altri partecipanti.

Fuori di metafora

È compito del soggetto pubblico scegliere se adottare forme di amministrazione condivisa. È compito del pubblico - pur con il concorso di tutti i partecipanti - creare le condizioni perché il procedimento e il processo funzionino (compresa l'azione nei riguardi dei partecipanti che disattendano le regole). È compito del pubblico constatare l'opportunità di fuoriuscire, parzialmente o totalmente, da un assetto collaborativo dove esso di dimostri inadeguato a perseguire le finalità poste. Quindi, a titolo esemplificativo e non esaustivo, sussistono senza dubbio dei momenti asimmetrici nell'ambito di un procedimento collaborativo in quanto:

- è il soggetto pubblico che avvia il procedimento, assumendo il ruolo di amministrazione procedente e in tale contesto è il soggetto pubblico a definire le regole del procedimento: gli obiettivi da perseguire, a quali condizioni si è ammessi ai tavoli, come essi sono governati, ecc.;
- il soggetto pubblico, laddove un tavolo non pervenga ad un consenso per la presenza di posizioni inconciliabili tra gli ETS presenti, può - anche temporaneamente - inserire nel procedimento dinamiche competitive, ad esempio effettuando, con criteri trasparenti e di evidenza pubblica, con quale partner continuare la coprogettazione;
- è compito del soggetto pubblico, una volta formatosi un consenso su come operare e stipulato il conseguente accordo, operare a tutela dei cittadini nel caso un ETS partner sia inadempiente rispetto agli impegni assunti. Questo può avvenire in diverse forme: verificando l'effettiva possibilità dell'ETS inadempiente di ricondursi al rispetto di quanto concordato, promuovendo una supplenza da parte di altri soggetti già presenti dal partenariato o, nel caso più estremo, dando atto che il partenariato nato dalla coprogettazione non è in grado di realizzare gli obiettivi e che dunque l'accordo va sciolto, intraprendendo di conseguenza nuove strade ex novo per rispondere ai bisogni della cittadinanza.

Questo ultimo potere, più che appartenere ad un discorso sanzionatorio, riguarda un'azione di tutela di ultima istanza

dell'interesse pubblico. Si immagini che un comune abbia approntato uno spazio e che abbia espresso (magari facendo proprio un orientamento emerso nell'ambito di una coprogrammazione) l'intento di dedicarlo all'aggregazione giovanile, prevedendo quindi di definire le concrete azioni da adottare attraverso una coprogettazione; si immagini quindi che nei tavoli di lavoro si sia convenuto che il centro debba rimanere aperto 6 giorni su 7 e si sia individuato un ETS che dovrà operare in tale senso; e si immagini che l'ETS non risulti nei fatti in grado di adempiere a tale impegno (ad esempio per assenza di personale); in tal caso è legittimo (e doveroso) che l'amministrazione provveda in qualche modo, in prima istanza sollecitando il partenariato (nelle sedi convenute, ad esempio una cabina di regia) a provvedere grazie all'impegno di un altro partner (provvedendo nel caso ad un addendum all'accordo che dia atto di questa soluzione) o, in caso di impossibilità, dando atto che l'accordo stipulato si è dimostrato nei fatti inadeguato a rispondere ai bisogni per i quali il procedimento era partito. Ovviamente, tutto ciò assume una pregnanza ancor maggiore laddove il partenariato si proponga di assicurare livelli essenziali di assistenza, che il cittadino può pertanto richiedere in forza di un suo diritto soggettivo.

Insomma, nel procedimento collaborativo sono effettivamente presenti molteplici circostanze in cui in effetti il soggetto pubblico e quello di terzo settore non paiono sullo stesso piano e in cui i poteri e le responsabilità pubbliche paiono determinare una chiara situazione di asimmetria; e non potrebbe essere diversamente, dal momento che l'oggetto dell'amministrazione condivisa non è l'alienazione o la delega di una funzione pubblica - con il conseguente arretramento delle responsabilità pubbliche -, che in quanto tale non può che rimanere prerogativa del soggetto istituzionale, ma la partecipazione e il coinvolgimento attivo di soggetti non pubblici nell'esercizio di tale funzione.

Orizzontalità simulata?

Allo stesso tempo, non pare condivisibile la posizione di chi, facendo leva sulle osservazioni di cui sopra, volesse sostenere che nei procedimenti di amministrazione condivisa, in realtà, permanga la sovraordinazione della pubblica amministrazione rispetto al Terzo settore sostanzialmente nelle stesse forme che si verificano in rapporti sinallagmatici, con buona pace della retorica del partenariato.

Se si eccettua la prima delle prerogative sopra richiamate, quella di dare avvio al procedimento - circa la quale però si dirà dopo -, le successive circostanze sono accomunate da un aspetto: sono "uscite di sicurezza" a fronte di una patologia più o meno grave, cui generalmente si giunge dopo avere esperito una pluralità di tentativi diversi di neutralizzazione dell'elemento patologico. Mentre nei rapporti non collaborativi l'asimmetria è parte costitutiva della relazione, nell'amministrazione condivisa è l'*extrema ratio* posta in essere quando il mancato abbandono - magari temporaneo e circoscritto - del contesto collaborativo determinerebbe conseguenze gravi su altri fronti, primo tra tutti il diritto dei cittadini a fruire di determinati servizi.

La normalità dei percorsi collaborativi - di quelli autentici, si intende - è diversa ed è fatta di confronto paritario, di progetti che prendono forma a partire da idee che un gruppo misto pubblico e di terzo settore mette sul tavolo e sviluppa in modo collettivo.

A questo punto, anche il primo atto asimmetrico, quello con cui è la pubblica amministrazione a dare il via al procedimento, è, a ben vedere, un imperio molto peculiare: è il potere che dispone di condividere il potere stesso, ritenendo ciò funzionale all'interesse generale, quantomeno sino al momento in cui i fatti non dimostrino il contrario. E - è solo il caso di richiamarlo - anche questo atto di primo indirizzo può peraltro essere frutto di una certa condivisione, se si considera la possibilità che il Terzo settore, come prevede la legge 241/1990 e come più volte richiamato dalle linee guida del DM 72 del 31/3/2021, acquisisca un ruolo significativo anche nella definizione dell'oggetto del procedimento attraverso una propria iniziativa, contribuendo così in modo decisivo a delinearne temi e caratteristiche. Inoltre, si consideri che un procedimento di coprogettazione potrebbe avere all'origine un patrimonio di riflessioni comuni frutto di una precedente coprogrammazione, aumentando ancora gli spazi di condivisione nel potere di indirizzo iniziale del procedimento.

Tutto ciò, si intende, se il procedimento è autentico

In conclusione, se è vero che in un procedimento collaborativo permangono elementi di asimmetria che riguardano le caratteristiche inalienabili della responsabilità pubblica, lo spostamento di poteri verso la polarità collaborativa è evidente e in tutti i casi non patologici assume un rilievo del tutto preponderante rispetto alle asimmetrie, relegate alla gestione di situazioni anomale.

Tutto ciò, si intende, se il procedimento è autentico. Il rischio di orizzontalità solo simulata non è tanto nei poteri asimmetrici residui opportunamente non alienati dalla responsabilità pubblica, ma in eventuali situazioni spurie del procedimento

(predeterminazione delle azioni da svolgere, sino all'indicazione di ore e professionalità, tempi ristretti di confronto, ecc.), che saranno però oggetto di un altro contributo.