

Materiali del Panel
“Coesione economica, sociale e territoriale nella società civile in trasformazione”
Chair, Giuseppe Caia e Maria Giulia Roversi Monaco

nell’ambito della
IV Conferenza annuale Icon-S Italian Chapter
“Politica e istituzioni tra trasformazioni e riforme”
Università Bocconi, Milano 13 e 14 ottobre 2023

Il presente scritto è stato realizzato nell’ambito delle attività di ricerca della SP.I.S.A. – Scuola di Specializzazione in Studi sull’Amministrazione Pubblica – Università di Bologna

LE AUTONOMIE TERRITORIALI COME MEZZO PER ASSICURARE LA COESIONE

DOTT. EUGENIO FIDELBO
DIPARTIMENTO DELLE ARTI UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

SOMMARIO: *1. Introduzione. L’origine sovranazionale del principio di coesione economica, sociale e territoriale (cenni). – 2. L’accesso ai servizi pubblici come finalità della coesione. Il ruolo delle autonome territoriali: a) la “cittadinanza amministrativa”. – 3. (Segue): b) la nuova configurazione degli enti locali funzionale al migliore accesso ai servizi pubblici: il caso degli ambiti e bacini territoriali ottimali. – 4. La coesione come metodo: sussidiarietà e amministrazione condivisa.*

1. Introduzione. L’origine sovranazionale del principio di coesione economica, sociale e territoriale (cenni)

La letteratura, non solo giuridica, sembra concorde nell’attribuire al concetto di “coesione” una natura polisensa¹. Tra gli studi sociologici, che per primi si sono confrontati con tale nozione², la definizione più accreditata individua nella coesione una condizione, riguardante tanto i rapporti tra cittadini (rapporti c.d. orizzontali), tanto le relazioni tra questi ultimi e le istituzioni (rapporti c.d. verticali), caratterizzata da fiducia, senso di appartenenza, attitudine alla cooperazione e alla partecipazione³.

L’affermazione nel diritto positivo di una politica di coesione in senso stretto⁴, oltre che della stessa espressione «coesione economica, sociale e territoriale», si deve all’ordinamento euro-unitario. Essa costituisce infatti una politica di settore dell’Unione, la cui disciplina si rinviene negli artt. 174-178 TFUE.

¹ L. Simonetti, *Dal riequilibrio alla coesione: l’evoluzione delle politiche territoriali dell’Unione europea*, in *Riv. giuridica Mezz.*, 2006, p. 416; G. Provenzano, *Il rompicapo della coesione*, in *italianieuropei.it*, 2015; C. Napolitano, *Il Comitato delle Regioni UE*, in G. De Giorgi Cezzi, P.L. Portaluri (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, in *A 150 anni dall’unificazione amministrativa*, diretto da L. Ferrara, D. Sorace, vol. II, Pisa, 2016, p. 83.

² F. Manganaro, *Politiche di coesione*, in *Enc. dir. I tematici*, vol. III, Milano, 2022, pp. 840 s.

³ F. Manganaro, *op. cit.*, pp. 841 s., che si riferisce alla definizione proposta da J. Chan, H.P. To, E. Chan, *Reconsidering Social Cohesion: Developing a Definition and Analytical Framework for Empirical Research*, in *Social Indicators Research*, 2006, p. 290.

⁴ S. Cassese, *Dallo sviluppo alla coesione. Storia e disciplina vigente dell’intervento pubblico per le aree insufficientemente sviluppate*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2018, pp. 579 ss.

Il primo di questi articoli dispone che «[p]er promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale. In particolare l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite».

Coerentemente con la natura concorrente della competenza dell'Unione in materia di coesione economica, sociale e territoriale (art. 4, par. 2, lett. c) TFUE), la *governance* prefigurata dal diritto euro-unitario di rango primario attribuisce innanzitutto agli Stati membri il compito di attuare gli obiettivi di coesione orientando e coordinando a tal fine le proprie politiche economiche⁵; l'Unione, dal canto suo, concorre alla realizzazione dei medesimi obiettivi in sede di elaborazione e attuazione delle proprie politiche e azioni, ivi compresa «l'attuazione del mercato interno», anche «attraverso fondi a finalità strutturale (Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione “orientamento”, Fondo sociale europeo, Fondo europeo di sviluppo regionale)», nonché attraverso «la Banca europea per gli investimenti e gli altri strumenti finanziari esistenti» (art. 175, comma primo, TFUE). Specifica attenzione è rivolta al Fondo europeo di sviluppo regionale che «è destinato a contribuire alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti nell'Unione, partecipando allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo nonché alla riconversione delle regioni industriali in declino» (art. 176 TFUE).

Non è questa la sede per soffermarsi su origini ed evoluzione delle politiche di coesione a livello sovranazionale⁶. Appare sufficiente osservare come sia diffusa l'idea che in seguito all'inserimento nei trattati istitutivi di un apposito capitolo dedicato alla coesione – dapprima, con l'Atto Unico Europeo, declinata nelle sole accezioni economica e sociale, poi integrate dalla dimensione territoriale in occasione della riforma operata dal Trattato di Lisbona – «il territorio [abbia fatto] ingresso nella politica europea»⁷. In questa prospettiva, la politica di coesione è espressione dell'ambizione del progetto di integrazione europea che mira a realizzare una convergenza non meramente economica e sociale, ma anche politica, proponendosi come uno spazio di valori comuni di libertà, democrazia e rispetto dei diritti dell'uomo, nella prospettiva del conseguimento di uno sviluppo sostenibile nel quadro di un'economia di mercato in cui la lotta alle discriminazioni sociali e il rispetto della diversità degli Stati membri occupano un posto essenziale⁸.

Interessa, invece, evidenziare il ruolo che possono svolgere le autonomie locali con riferimento alla coesione. A questo proposito, il presente contributo distingue una dimensione teleologica della coesione, ossia gli obiettivi e le finalità che le relative politiche perseguono, dalla coesione intesa come metodo di attuazione di quegli stessi obiettivi di *policy*.

Come si vedrà, tale duplice dimensione della coesione, oltre ad evincersi dagli studi in materia, sembra altresì emergere dai contenuti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Esso dedica alla coesione

⁵ F. Manganaro, *op. cit.*, pp. 845 s.

⁶ In proposito, si rinvia a R. Sapienza, *La politica comunitaria di coesione economica e sociale*, Bologna, 2000, pp. 27 ss.

⁷ M.G. Della Scala, *La 'città sostenibile' tra pianificazione e strumenti urbanistici integrativi*, in G. De Giorgi Cezzi, P.L. Portaluri (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, cit., p. 341.

⁸ L. Simonetti, *op. cit.*, p. 416. L'A. riporta altresì la distinzione, elaborata da A. Bruzzo, *Le politiche strutturali della Comunità Europea per la coesione economica e sociale*, Padova, 2000, tra coesione, afferente alla dimensione politica, convergenza afferente alla dinamica economica, ed integrazione, relativa alla dimensione temporale.

la Missione 5, intitolata «Inclusione e coesione», che consta di tre componenti: «M5C1: Politiche per il lavoro», «M5C2: Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore», «M5C3: «Interventi speciali per la coesione territoriale».

2. *L'accesso ai servizi pubblici come finalità della coesione. Il ruolo delle autonome territoriali: a) la "cittadinanza amministrativa"*

Dal punto di vista teleologico, la coesione mira a garantire l'accesso ai servizi pubblici, intesi qui in senso ampio come comprensivi di tutte le attività di interesse generale.

Dei quattro obiettivi generali nei quali si articola la Componente 3 della Missione 5, dedicata agli interventi speciali per la coesione territoriale, almeno tre sono collegati alla fruizione di servizi pubblici o di pubblica utilità. Nell'ambito del rafforzamento della Strategia nazionale per le aree interne, si fa riferimento al «miglioramento dei livelli e della qualità dei servizi scolastici, sanitari e sociali»; si prevede il potenziamento degli strumenti di contrasto alla dispersione scolastica e dei servizi socio-educativi per i minori»; nelle aree su cui insistono Zone Economiche Speciali (ZES), la riattivazione dello sviluppo economico passa attraverso il miglioramento delle infrastrutture di servizio».

Del resto, è un dato acquisito la circostanza che l'obiettivo delle politiche di coesione sia la riduzione delle disuguaglianze tra persone e tra territori⁹. A tal proposito, è stato osservato come le diverse accezioni della coesione, in particolare quella sociale – oggetto di maggiori riflessioni giuridiche – e quella territoriale, esprimano significati essenzialmente equivalenti: le politiche di coesione territoriale appaiono infatti finalizzate, piuttosto che al riequilibrio delle differenze tra i territori, alla riduzione dell'attitudine dell'appartenenza territoriale ad incidere sulle disuguaglianze tra le persone¹⁰.

È del tutto evidente, pertanto, sia il rapporto di strumentalità tra le politiche di coesione e il programma costituzionale di emancipazione sociale¹¹, sia l'omogeneità delle prime con il principio solidaristico dell'art. 2 Cost.¹². D'altra parte, le politiche di coesione appaiono introdurre nuove modalità di perseguimento dell'equità sociale che non si riducono alla mera redistribuzione del reddito, ma che si caratterizzano per una maggiore dinamicità proponendosi di creare risorse attraverso la promozione della competitività economica e dell'occupazione¹³. Non potendosi identificare le politiche di coesione nelle misure che comportano trasferimenti finanziari, il migliore indicatore per valutare l'effettività delle politiche di coesione è stato identificato nell'accesso delle persone ai servizi pubblici¹⁴. Del resto, l'idea di servizio pubblico elaborata in Francia all'inizio del XX secolo dalla *École de Bordeaux* (anche nota come *École du service public*)

⁹ F. Manganaro, *op. cit.*, p. 851.

¹⁰ A. De Siano, *Autonomia finanziaria degli enti territoriali e politiche pubbliche di coesione*, in G. De Giorgi Cezzi, P.L. Portaluri (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, cit., p. 395.

¹¹ F. Manganaro, *op. cit.*, p. 851.

¹² A. De Siano, *op. cit.*, p. 395.

¹³ L. Simonetti, *op. cit.*, p. 416.

¹⁴ F. Manganaro, *op. cit.*, p. 854.

presuppone il concetto di coesione sociale, intesa come concezione positiva di libertà, in cui i poteri pubblici agiscono per realizzare le condizioni di uguaglianza¹⁵.

Proprio in questa prospettiva assume particolare rilievo il ruolo delle autonomie territoriali. Il comune è, infatti, «l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo» (art. 3, comma 2, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267), circostanza da cui deriva il carattere decisivo delle autonomie territoriali – *in primis*, del comune – nel permettere il conseguimento di gran parte degli obiettivi di coesione.

La centralità delle amministrazioni locali si esprime con riferimento ad almeno due profili: l'accertamento della residenza nel territorio comunale, quale presupposto per l'esercizio di diritti e l'accesso a prestazioni amministrative; i profili organizzativi dei servizi pubblici, volti a rendere effettivo l'accesso ad essi.

Con riferimento all'istituto della residenza, è noto che essa individua il «luogo in cui la persona ha la dimora abituale» (art. 43, comma secondo, c.c.) distinguendosi dal domicilio quale «luogo in cui essa ha stabilito la sede principale dei suoi affari e interessi» (art. 43, comma primo, c.c.). Ancorché l'istituto della residenza sia stato studiato soprattutto nella prospettiva civilistica, la sua rilevanza ai fini dell'esercizio di numerosi diritti ha indotto in tempi recenti una ripresa degli studi amministrativistici sull'istituto, volti ad approfondirne funzioni ed implicazioni.

Quanto alle prime, è noto che la tenuta dell'anagrafe della popolazione residente sia una funzione esercitata dal sindaco «quale ufficiale del Governo» (art. 3 legge 24 dicembre 1954, n. 1228). Sebbene si tratti di un'attività che non sottende l'esercizio di poteri discrezionali, la circostanza che l'esercizio delle funzioni statali in materia anagrafica sia attribuita ad un soggetto, qual è il sindaco, dotato di investitura politica diretta ha, purtroppo, in alcuni casi drammaticamente favorito il suo asservimento a logiche clientelari¹⁶.

Tali fenomeni sono tanto più gravi, ove si ponga mente alle conseguenze che l'ordinamento ricollega alla residenza. All'acquisto della residenza è, infatti, riconnesso, anche a prescindere dalla cittadinanza, tanto l'esercizio di taluni diritti politici, tanto l'accesso a numerose prestazioni amministrative, siano esse di competenza statale, regionale o locale.

La residenza ha acquisito importanza anche grazie ai processi di devoluzione che hanno riguardato l'assetto organizzativo dello Stato, in quanto l'accrescimento del ruolo degli enti sub-statali ha determinato una corrispondente enfaticizzazione della residenza quale forma di appartenenza alle comunità territoriali di cui tali enti costituiscono espressione¹⁷. Di qui l'elaborazione della formula della c.d. cittadinanza amministrativa, distinta dalla “tradizionale” cittadinanza sovrana¹⁸. In altri termini, l'appartenenza ad una comunità territoriale, infrastatale, costituisce presupposto per l'accesso alle prestazioni amministrative in quel territorio, nonché all'esercizio degli stessi diritti politici connessi alla vita locale: elementi, entrambi, imprescindibili per conseguire gli obiettivi di coesione sociale e territoriale.

¹⁵ Si rinvia, in proposito, a F. Caporale, *Divergenze e convergenze nell'elaborazione della nozione di servizio pubblico in Francia e nel Regno Unito*, in *Quaderni fiorentini*, 2017, spec. p. 638, e ai riferimenti bibliografici ivi contenuti.

¹⁶ Su tali fenomeni, v. F. Dinelli, *Le appartenenze territoriali. Contributo allo studio della cittadinanza, della residenza e della cittadinanza europea*, Napoli, 2011, pp. 188 ss. che, peraltro, offre un'originale analisi dell'istituto della residenza nella prospettiva del diritto amministrativo.

¹⁷ In questo senso, F. Dinelli, *op. cit.*, p. 333.

¹⁸ R. Cavallo Perin, *La configurazione della cittadinanza amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2004, pp. 201 ss.

Non vanno tuttavia sottaciuti i rischi connessi a tali fenomeni. La residenza, infatti, accresce la misura della propria rilevanza giuridica non in quanto presupposto di un trattamento che si vuole tendenzialmente uniforme fra coloro che si sono stabiliti su un certo territorio (quello dello Stato), ma come l'elemento che consente di differenziare fra i destinatari delle politiche messe in atto dagli enti periferici situati all'interno del medesimo ordinamento nazionale (ad esempio, con riguardo all'anzianità di residenza su un determinato territorio ai fini dell'accesso a taluni servizi pubblici)¹⁹.

3. (Segue): b) *la nuova configurazione degli enti locali funzionale al migliore accesso ai servizi pubblici: il caso degli ambiti e bacini territoriali ottimali*

Anche sotto il profilo organizzativo, gli enti locali assumono un ruolo centrale ai fini dell'accesso ai servizi e quindi del perseguimento degli obiettivi della politica di coesione. Come acutamente messo in luce, il soddisfacimento dei bisogni essenziali non dipende solo dal riconoscimento di situazioni giuridiche attive. Al contrario, l'organizzazione è misura dei diritti²⁰. Ciò appare quanto mai vero con riferimento all'accesso ai servizi pubblici.

È noto che le autonomie territoriali si sono storicamente per prime fatte carico dell'organizzazione delle attività di pubblico servizio²¹. Lo stesso legislatore, da ultimo, nel dotare (finalmente) l'ordinamento di una definizione di «servizi pubblici locali di rilevanza economica»²², ha espressamente riconosciuto il nesso funzionale tra i «bisogni delle comunità locali» sottesi a tali attività e la garanzia dell'«omogeneità dello sviluppo e [del]la *coesione sociale*» (art. 2, comma 1, lett. c) d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201; enfasi aggiunta).

Il processo di integrazione europea e le connesse esigenze di apertura dei mercati, l'emergere di nuove istanze nella società, l'evoluzione tecnologica hanno tuttavia messo in crisi la tradizionale attitudine delle

¹⁹ F. Dinelli, *op. cit.*, pp. 209 ss. prende in considerazione numerosi esempi in tal senso, tra cui di particolare rilevanza appare il caso dell'edilizia residenziale pubblica.

²⁰ La corrispondenza tra organizzazione e situazione giuridiche soggettive è messa in luce da G. Rossi, *Potere amministrativo e interessi a soddisfazione necessaria. Crisi e nuove prospettive del diritto amministrativo*, Torino, 2011, pp. 16 s.; si veda altresì A. Pioggia, *L'organizzazione, fonte e misura dei diritti*, intervento al convegno *Il gradualismo e la ricerca delle nozioni giuridiche essenziali: il metodo scientifico nella complessità amministrativa. In occasione della presentazione dei Saggi e scritti scelti di Giampaolo Rossi*, Roma, Palazzo Spada, 7 maggio 2019; sotto un diverso angolo visuale, Ead., *Giudice amministrativo e applicazione diretta della Costituzione: qualcosa sta cambiando?*, in *Dir. pubbl.*, 2012, spec. pp. 54 ss., ove sono analizzate le difficoltà del giudice amministrativo a dare immediata applicazione delle situazioni soggettive costituzionalmente protette

²¹ La letteratura in proposito è sterminata, ci si limita qui a rinviare ai contributi ricostruttivi più recenti: G. Caia, *L'evoluzione delle norme e delle ipotesi di riforma dei servizi pubblici locali*, in R. Chieppa, G. Bruzzone, A. Moliterni (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali. Commento al d.lgs. 22 dicembre 2022, n. 201, e analisi sistematica delle regole vigenti nei singoli settori*, Milano, 2023, pp. 17 ss.; M. Dugato, *Servizi pubblici locali*, in *Enc. dir. I tematici*, vol. III, Milano, 2022, pp. 1086 ss.; G. Fonderico, *Il comune regolatore. Le privative comunali e i diritti esclusivi nei servizi pubblici locali*, Pisa, 2012; E. Scotti, voce *Servizi pubblici locali*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg., Torino, 2012, pp. 629 ss.; G. Piperata, voce *Servizi pubblici locali*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. VI, Milano, 2006, pp. 5527 ss.; G. Caia, *I servizi pubblici*, in *Diritto amministrativo*, a cura di L. Mazzaroli, G. Pericu, A. Romano, F.A. Roversi Monaco, F.G. Scoca, 4^a ed., Milano, 2005, pp. 131 ss.; G. Napolitano, *Regole e mercato nei servizi pubblici*, Bologna, 2005.

²² Per un commento in proposito, v. F. Pileggi, *Definizioni*, in R. Chieppa, G. Bruzzone, A. Moliterni (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali*, cit., pp. 73 ss.

autonomie locali ad organizzare (e gestire) efficacemente i servizi pubblici. Si assiste, così, ad un disallineamento tra geografie istituzionali e geografie funzionali²³.

A partire dalla metà degli anni Novanta del secolo scorso, è stato inaugurato un formante legislativo, che ha introdotto nell'ordinamento il concetto di ambito o bacino territoriale ottimale, volto a superare tale disallineamento. L'istituto dell'ambito territoriale ottimale, faticosamente affermatosi dapprima con riferimento a legislazioni settoriali (servizi idrici e di gestione dei rifiuti urbani), ha conosciuto una progressiva generalizzazione, sino al suo pieno riconoscimento nel nuovo testo unico sui servizi pubblici locali di rilevanza economica (art. 5 d.lgs. n. 201/2022)²⁴.

La soluzione "d'ambito" costituisce un interessante strumento, caratteristico di un'epoca di transizioni e di crisi come quella attuale. Esso, infatti, si configura come strumento volto a garantire una maggiore efficienza nell'erogazione dei servizi e delle prestazioni connesse a interessi a protezione necessaria²⁵, senza tuttavia obliterare la perdurante centralità delle autonomie locali nella loro organizzazione. Dal punto di vista organizzativo, infatti, l'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale individua un ente associativo al quale partecipano gli enti locali ricadenti nell'ambito.

In questo modo, i comuni – le amministrazioni comunali – mantengono la capacità di incidere sulle decisioni sull'organizzazione e la programmazione dei servizi, ma lo fanno confrontandosi con gli altri enti locali e contemperando gli (eventualmente) contrastanti interessi.

4. *La coesione come metodo: sussidiarietà e amministrazione condivisa*

Dal punto di vista metodologico, il principio di coesione sembra favorire il ricorso a strumenti di partecipazione civica e di sussidiarietà.

Ancora una volta, si rinvengono indizi nel PNRR. Come visto la Componente 2 della Missione 5 menziona contiene un espresso riferimento al terzo settore; nell'ambito della Componente 3, poi, figura tra gli obiettivi generali la valorizzazione economica e sociale dei beni confiscati alle mafie: si tratta, in effetti, di un settore che rappresenta sempre di più terreno fertile per l'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale e di forme di collaborazione tra cittadini e pubblica amministrazione²⁶.

Tale osservazione empirica trova riscontro anche nelle ricostruzioni teoriche del principio di coesione. Esso infatti si distingue dai principi di solidarietà e di eguaglianza perché si configura come una modalità specifica

²³ Sul tema, rimangono centrali le riflessioni di M. Nigro, *Gli enti pubblici con dimensione territorialmente definita: problemi vecchi ed esperienze nuove*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, pp. 531 ss.

²⁴ In proposito, v. C. Sgaraglia, *Meccanismi di incentivazione delle aggregazioni*, in R. Chieppa, G. Bruzzone, A. Moliterni (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali*, cit., pp. 112 ss.

²⁵ G. Rossi, *op. cit.*, p. 16.

²⁶ F. Giglioni, *La collaborazione per la legalità: il caso dei beni confiscati alla criminalità organizzata*, in *Etica pubblica*, 2021, pp. 51 ss.; M.V. Ferroni, *Il riuso dei beni confiscati alla criminalità organizzata: come rendere formale l'informale*, in M.V. Ferroni, G. Ruocco (a cura di), *La città informale. Approcci teorici*, Soveria Mannelli, 2021, pp. 96 ss.; G. Torelli, *I beni confiscati alla criminalità organizzata tra decisione amministrativa e destinazione giudiziale*, in *Dir. amm.*, 2018, pp. 216 ss. Sul principio di sussidiarietà, v. D. Donati, *Il paradigma sussidiario. Interpretazioni, estensioni, garanzie*, Bologna, 2013.

di perseguire tali valori, caratterizzata da un approccio *bottom-up* in grado cioè di coinvolgere cittadini e associazioni attraverso il ricorso a strumenti consensuali piuttosto che autoritativi. La coesione, in altri termini, costituisce un metodo di perseguimento dell'eguaglianza proprio di un'epoca nella quale appaiono sempre più recessive le relazioni di tipo gerarchico, le strutture sociali verticistiche: tutti modelli organizzativi inadatti al governo di un'economia sempre più globalizzata e di una società pluralistica e multipolare²⁷.

D'altra parte, è stato altresì evidenziato che la coesione non possa essere ricercata mediante misure passive, basate cioè sulla sola redistribuzione del reddito. Al contrario, essa va intesa come uno strumento dinamico, che si propone di creare risorse attraverso la promozione della competitività economica e dell'occupazione. La politica di coesione costituisce, pertanto, uno strumento al servizio di un modello di sviluppo che va ben oltre il semplice trasferimento finanziario, e in cui la solidarietà e la cooperazione giocano un ruolo attivo²⁸.

Anche osservato sotto tale prospettiva, il principio di coesione dischiude interessanti orizzonti per l'azione delle autonomie territoriali. Ciò non soltanto perché l'approccio "dal basso" implica il coinvolgimento delle amministrazioni locali, più delle altre vicine ai bisogni dei cittadini, ma anche in relazione al ricorso a strumenti consensuali.

Si osserva, infatti, che le esperienze più innovative di amministrazione c.d. paritaria o condivisa²⁹, categoria quest'ultima ormai definitivamente entrata nel diritto positivo (art. 6 d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36), dopo essere stata accolta dalla Corte costituzionale (Corte cost., 26 giugno 2020, n. 131), si rinvengono nei contesti locali³⁰. I modelli sussidiari e di amministrazione condivisa appaiono particolarmente omogenei all'approccio di metodo sotteso alla coesione perché si fondano su moduli di azione consensuali che stimolano la partecipazione dal basso delle popolazioni interessate.

D'altra parte, la stessa nozione sociologica di coesione appare particolarmente affine ai caratteri distintivi dell'amministrazione condivisa nella misura in cui la coesione si identifica nella condizione, riguardante non sia i rapporti tra cittadini (rapporti c.d. orizzontali), sia le relazioni tra questi ultimi e le istituzioni (rapporti c.d. verticali), caratterizzata da fiducia, senso di appartenenza, attitudine alla cooperazione e alla partecipazione³¹.

²⁷ Cfr. F. Manganaro, *op. cit.*, pp. 851 s.

²⁸ L. Simonetti, *op. cit.*, p. 416.

²⁹ G. Arena, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari*, 1997, pp. 29 ss.

³⁰ In proposito, F. Giglioni, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, in *Munus*, 2016, pp. 271 ss.

³¹ F. Manganaro, *op. cit.*, pp. 841 s., che si riferisce alla definizione proposta da J. Chan, H.P. To, E. Chan, *op. cit.*, p. 290.