

## Publiche amministrazioni e terzo settore: intersezioni e trasformazioni

*Alessandra Pioggia*

L'attenzione per il rapporto dell'amministrazione con il terzo settore e, più in generale, con le iniziative che, maturate all'esterno di essa, curano interessi dei quali deve farsi istituzionalmente carico, è parsa doverosa alla luce delle vicende di questi ultimissimi anni. Dalla riforma/razionalizzazione intervenuta nel 2017 con l'adozione del "Codice del terzo settore", al dibattito, soprattutto giurisprudenziale, sugli strumenti di relazione fra le organizzazioni appartenenti ad esso e la pubblica amministrazione – nella dialettica fra il codice da ultimo richiamato e quello sui contratti –, fino alla posizione espressa dalla Corte costituzionale nel 2020 con la sentenza 131 e ai suoi riflessi sulle successive modifiche normative, alcune delle quali di questi ultimi giorni.

I saggi che in questo volume si occupano del tema affrontano i diversi aspetti di questo scenario, prestando attenzione a come i fattori che lo definiscono interagiscano fra di loro e suggeriscano riletture del modo di essere, prima ancora che di operare, dell'amministrazione. Per quest'ultima, infatti, si delinea l'occasione di ripensarsi intorno alle nuove possibilità offerte, in modi che potremmo sintetizzare nei termini di un cambiamento, un rafforzamento e una riscoperta.

Il cambiamento riguarda, innanzi tutto, l'approccio con il quale viene storicamente descritto il rapporto fra amministrazione e società. Rispetto alla tradizionale ricostruzione bipolare che enfatizza la separazione, e finanche il conflitto, autorità-libertà nella relazione della collettività con l'amministrazione, prende corpo, come ben sottolineano Bombardelli e Arcuri, il paradigma che, per usare la fortunata formulazione impiegata per primo da Gregorio Arena, possiamo chiamare dell'"amministrazione condivisa", in cui i rapporti si inquadrano in schemi di tipo collaborativo e non conflittuale. Certamente si tratta di un modello di relazione che non risulta applicabile a qualsiasi rapporto, ma il fatto che trovi "legittima" cittadinanza nell'amministrazione è portatore di enormi potenzialità. Basta pensare a come la cultura organizzativa diffusa all'interno delle nostre

amministrazioni tenda a definire anche le relazioni di servizio, in cui a fronteggiare l'amministrazione sono i bisogni, secondo un approccio conflittuale, in cui l'autorità dell'amministrazione si esprime in un burocratismo fine a se stesso, per comprendere come un diverso modo di pensare il rapporto con la collettività, le sue esigenze, ma anche le sue potenzialità, possa scardinare in profondità schemi consolidati.

Nel paradigma dell'amministrazione condivisa non c'è però solo una diversa idea di rapporto dell'amministrazione con la persona e la collettività, ma c'è anche una alternativa all'approccio utilitaristico, secondo il quale l'unico motore delle energie private sarebbe il profitto. Una antropologia diversa, come segnala Arcuri, che valorizza la libertà solidale della persona, non solo come singolo, ma anche come parte delle formazioni sociali in cui realizza la propria personalità e che spinge l'amministrazione verso un ulteriore cambiamento interno. E su questo cambiamento si sofferma in particolare Bombardelli, che prospetta una amministrazione il cui ruolo non può più esaurirsi nel vedersi attribuite delle competenze e nella posizione di supremazia dalla quale esercitarle, ma che deve ridefinire il proprio senso nell'essere anche il luogo in cui la relazione con la comunità nelle sue diverse forme prende corpo e concorre alla «soluzione dei problemi del vivere comune». Certamente questo comporta un diverso approccio organizzativo, che muove dalla riconsiderazione del ruolo della competenza e dal ripensamento della funzione di coordinamento, fino alla effettiva valorizzazione di quell'«ampia flessibilità», indicata come criterio di organizzazione dall'art. 2 d.lgs. n. 165/2001, ma sino ad ora scarsamente praticata. Senza dimenticare, come correttamente sottolinea sempre Bombardelli, la necessità di assicurare trasparenza e imparzialità in una relazione che ha caratteristiche diverse dallo scambio contrattuale, sul quale sino ad oggi si è prevalentemente, anche se non esclusivamente, concentrata l'attenzione della disciplina dell'integrità della pubblica amministrazione.

Oltre alle prospettive di cambiamento, nella relazione con il terzo settore e più in generale con la comunità solidale, si apre per l'amministrazione anche la possibilità di un rafforzamento. Questo riguarda in particolare il suo ruolo costituzionale, che, nella tutela degli interessi generali, la vede non solo esercitare funzioni ed erogare prestazioni, ma operare a più livelli come attrice del pieno sviluppo della persona e della trasfor-

mazione della società. La capacità di includere nel suo agire le libertà solidali e le risorse della comunità fa dell'amministrazione il luogo in cui si riannodano i fili della società interconnessa e si rivela la trama solidale della convivenza. In questa prospettiva appare convincente la proposta di Arcuri di intendere le due accezioni della sussidiarietà come facce della stessa medaglia, in cui la prossimità territoriale è strumento per raggiungere il contesto sociale più vicino alla persona, nella consapevolezza che il suo pieno sviluppo richiede l'attivazione delle energie che la circondano e la possibilità di essere parte di quelle energie.

Nell'essere luogo di una convivenza di matrice solidaristica, l'amministrazione può infine riscoprire la propria specificità pubblica, ben oltre l'esercizio dell'autorità. Proprio nel rapporto con l'iniziativa privata, in cui una cultura di matrice neoliberale ha spogliato l'amministrazione del fare, rendendola spesso mera intermediaria fra i bisogni e il mercato dei servizi, oggi si apre la possibilità di marcare la differenza, di tornare a rappresentare una alternativa al meccanismo del semplice scambio economico. In quest'ultima prospettiva sono di grande utilità le pagine dedicate da Albanese, Santuari e Golino al modo in cui alcuni degli strumenti del rapporto fra amministrazione e terzo settore hanno, se pur non senza difficoltà, finalmente definito lo spazio della solidarietà nel panorama della regolazione della relazione pubblico-privato. Un percorso, questo, come sottolinea Albanese, che non ha diviso solo la giurisprudenza, ma è stato segnato anche da una conflittualità interna al terzo settore.

Anche il mondo della solidarietà trova, infatti, nella relazione con l'amministrazione l'occasione per riscoprire e consolidare la propria specificità. La costrizione del rapporto con il pubblico nelle strettoie della strumentazione contrattuale ha nel tempo prodotto cambiamenti nell'organizzazione del terzo settore, imponendo investimenti di energia e risorse per accrescere la capacità di concorrere su un piano competitivo. Questo ha spesso determinato l'aumento della dimensione degli apparati, fino ai limiti del gigantismo, e ha progressivamente marginalizzato le piccole realtà che non si lasciavano assorbire. Così come nel pubblico la prossimità è fattore chiave per intercettare i bisogni e attivare le risorse delle comunità, anche nel privato solidale la dimensione è essenziale per non perdere il contatto con la collettività, le sue energie e le sue

esigenze. Ecco che allora potersi muovere in uno spazio dedicato, in cui la capacità di rilevare i bisogni e di costruire soluzioni prevale su quella di partecipare ai bandi competitivi immaginati sul modello della concorrenza fra imprese, consente al terzo settore di riscoprire se stesso, la sua dimensione ideale, rafforzare la sua capillarità, elevare la sensibilità alle esigenze che provengono dalla comunità e l'abilità di fare di quest'ultima una risorsa funzionale alla loro soddisfazione.

Ed è proprio in questa prospettiva che, come segnalano Santuari, Golino e Albanese nei loro contributi, appare essenziale "proteggere" la specificità degli strumenti di relazione fra amministrazione e terzo settore, perché garantire un canale alternativo a quello di mercato tutela anche l'identità di un mondo a rischio, altrimenti, di smarrire la propria dimensione autentica.

Da ultimo, vale la pena segnalare un altro aspetto che mostra come la relazione fra amministrazione e attori della solidarietà possa attivare o consolidare trasformazioni ed evoluzioni. In questo senso appaiono di nuovo utili le considerazioni di Arcuri, Bombardelli e Albanese quando richiamano al ruolo che l'autonomia dell'amministrazione può avere nel dare spazio a forme di solidarietà anche diverse da quella organizzata e aderente ai modelli oggi inquadrati nella disciplina del terzo settore. Si tratta di realtà che trovano nel rapporto con l'amministrazione, nelle forme che quest'ultima dà alla relazione, l'occasione di emergere e consolidarsi per intercettare energie che altrimenti non si esprimerebbero. È questo forse lo spazio in cui l'amministrazione è più che mai luogo in cui la collettività si forma, o meglio, si trasforma e in cui ciascuno ha l'occasione di esprimere la propria "libertà attiva" in un rapporto complesso di reciprocità e di solidarietà con gli altri. Nell'interpretare questo ruolo l'amministrazione è strumento del progetto costituzionale e perno di quel circuito virtuoso attraverso il quale la persona, messa in condizioni di esprimere pienamente se stessa, restituisce alla collettività parte di quanto ricevuto, contribuendo al bene comune.