

## Il rapporto con il terzo settore e le trasformazioni dell'organizzazione amministrativa

Marco Bombardelli

*Il saggio considera le caratteristiche del rapporto tra le amministrazioni locali e gli enti del terzo settore, evidenziando come la collaborazione tra gli stessi nel perseguimento dell'interesse generale richieda delle importanti modifiche nell'organizzazione dell'amministrazione pubblica. Queste, in particolare, riguardano sia le modalità di esercizio delle diverse competenze affidate agli apparati amministrativi e il raccordo tra di esse, sia il supporto che l'organizzazione amministrativa deve fornire ai cittadini, singoli e associati, per favorire la loro capacità di contribuire alla cura dell'interesse generale. In questa prospettiva l'organizzazione amministrativa non si presenta più soltanto come l'articolazione della persona giuridica pubblica, ma anche come la struttura idonea a stabilire un adeguato raccordo tra i diversi centri di attività, pubblici e privati, in grado di operare per dare realizzazione ai diritti costituzionali.*

### 1. Le relazioni tra amministrazioni locali ed enti del terzo settore

Le amministrazioni locali hanno relazioni molto significative con gli enti del terzo settore. Innanzitutto, possono coinvolgere tali enti nello svolgimento delle loro funzioni, essendo chiamate a farlo «anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali»<sup>1</sup>. Poi, si trovano inserite all'interno di sistemi «integrati» di erogazione di servizi e di prestazioni in cui – al fine di assicurare una risposta unitaria, secondo

<sup>1</sup> Secondo quanto previsto dall'art. 3, c. 3, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267. Sulle potenzialità e sulle difficoltà applicative di questa disposizione normativa si veda D. DONATI, *Il paradigma sussidiario. Interpretazione, estensione, garanzie*, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 94 ss.

i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, alle esigenze della collettività e ai bisogni della persona – sono chiamate a coordinarsi e a collaborare con altri enti pubblici, anche appartenenti a diversi livelli di governo, e appunto con i soggetti privati, fra cui gli enti del terzo settore operanti nello stesso ambito di intervento<sup>2</sup>. Ancora, gli enti locali sono chiamati assieme alle altre istituzioni della Repubblica, sulla base del principio di sussidiarietà orizzontale, a favorire e a sostenere «l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale»<sup>3</sup>.

Le occasioni in cui enti locali e soggetti del terzo settore possono trovarsi a interagire sono dunque numerose e comprendono molti degli ambiti in cui l'attività svolta da questi ultimi è considerata di interesse generale. Si

<sup>2</sup> Si possono ricordare al riguardo, fra molti altri, due esempi diversi tra loro, ma accomunati dalle caratteristiche indicate nel testo. Da un lato il sistema integrato di interventi e servizi sociali di cui alla legge 8 novembre 2000, n. 328 e alle diverse leggi regionali in materia di politiche sociali, in cui gli enti locali sono chiamati a operare appunto in un "sistema integrato" in cui interagiscono con lo Stato, con le Regioni e le Province autonome, con altri soggetti pubblici, con una pluralità di formazioni sociali, fra cui in primo luogo gli enti del terzo settore, nonché con i singoli individui e i nuclei familiari, al fine di assicurare interventi finalizzati al benessere della persona e alla prevenzione delle condizioni di disagio e di rischio, e più specificamente a cooperare nella programmazione, nell'organizzazione e nella gestione del sistema integrato. Su questo tipo di relazioni la letteratura è molto ampia: si vedano più di recente E. FREDIANI, *La co-progettazione nei servizi sociali*, Torino, Giappichelli, 2021, pp. 38 ss. e 165 ss.; e L. GALLI, *La coprogrammazione e la coprogettazione dei servizi di integrazione dei migranti*, Torino, Giappichelli, 2022, p. 13 ss., ove si rinvia anche per l'ampia bibliografia citata. Dall'altro il Servizio nazionale della protezione civile di cui al d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1, definito appunto come «sistema che esercita la funzione di protezione civile costituita dall'insieme delle competenze e delle attività volte a tutelare la vita, l'integrità fisica, i beni, gli insediamenti, gli animali e l'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo» (art. 1, c. 1), in cui tali competenze e tali attività, ai sensi dell'art. 13 dello stesso decreto, sono riconducibili a Stato, Regioni e Province autonome, enti locali, ma anche altri soggetti pubblici e a soggetti privati "concorrenti" e, ai sensi dell'art. 3, devono essere esercitate in forma integrata e unitaria, secondo il principio di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Sulla disciplina della protezione civile si vedano U. ALLEGRETTI, *Il Codice della protezione civile (d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1)*, in *Aedon*, 1, 2018, online; V. PEPE, *La gestione dei rischi nel codice della protezione civile*, in *Federalismi.it*, 1, 2020, p. 218 ss.

<sup>3</sup> Secondo quanto previsto dall'art. 118, c. 4 della Costituzione e ribadito anche dagli artt. 1 e 2 del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117. Sulla portata di questa previsione costituzionale si vedano, fra gli altri, V. CERULLI IRELLI, *Sussidiarietà (dir. amm.)*, in *Enc. giur.*, Roma, Treccani, 2004, p. 1 ss.; G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 u.c. della Costituzione*, in *AA.VV., Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, Jovene, 2005, I, p. 179 ss.; D. DONATI, *Il paradigma sussidiario*, cit., pp. 117 ss. e 273 ss., ove in particolare si rinvia anche per l'analisi delle diverse interpretazioni di questo principio.

pensi ad esempio, fra le altre, all'erogazione di interventi e servizi sociali e sociosanitari; alla protezione civile; alle attività di educazione, istruzione e formazione professionale o extra-scolastica; all'organizzazione e alla gestione di attività culturali, artistiche o ricreative di interesse sociale; agli interventi e ai servizi finalizzati alla salvaguardia e al miglioramento delle condizioni dell'ambiente e del paesaggio; agli interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale; all'accoglienza umanitaria e all'integrazione sociale dei migranti; alla riqualificazione di beni pubblici inutilizzati o di beni confiscati alla criminalità organizzata e a molte altre<sup>4</sup>. Nella definizione degli assetti organizzativi funzionali all'attuazione di questi diversi tipi di intervento, gli enti locali si trovano così, da un lato, a coordinarsi con altre amministrazioni – *in primis* con quelle dello Stato, delle Regioni e delle Province autonome – e, dall'altro, a dare valore alla partecipazione dei cittadini attivi e al contributo delle formazioni sociali. In molti casi, questo può arrivare anche alla realizzazione di un modello di "amministrazione condivisa"<sup>5</sup>, nel quale viene affermata la dimensione giuridica di un diverso modo di amministrare, che può affiancarsi a quelli tradizionali trovando la propria legittimazione, oltre che nella valorizzazione della autonoma capacità di attivazione dei cittadini, anche nell'autonomia delle formazioni sociali e nel principio di solidarietà che la nostra Costituzione pone alla base della convivenza sociale assieme ai diritti inviolabili dell'uomo<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Per l'elenco completo delle attività degli enti del terzo settore riconosciute come di interesse generale si veda l'art. 5, d.lgs. n. 117/2017.

<sup>5</sup> In generale, sul ruolo della cittadinanza attiva e delle formazioni sociali nella costruzione di un vero e proprio modello di "amministrazione condivisa" si veda G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 117-118, 1997, p. 29 ss. Sugli sviluppi attuali di tale modello cfr. G. ARENA, M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Napoli, Editoriale scientifica, 2022. La riconduzione specifica del ruolo degli enti del terzo settore a questo modello è operata anche in Corte cost., 26 giugno 2020, n. 131, su cui si veda, fra gli altri, il commento di G. ARENA, *L'amministrazione condivisa ed i suoi sviluppi nei rapporti con cittadini ed enti del Terzo settore*, in *Giur. cost.*, 3, 2020, 1449 ss. Sulla collocazione di questo modello nel quadro generale del diritto amministrativo si veda V. CERULLI IRELLI, *L'amministrazione condivisa nel sistema del diritto amministrativo*, in G. ARENA, M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, cit., p. 26 ss.

<sup>6</sup> Come infatti espressamente affermato in Corte cost., 17 dicembre 2013, n. 309, va riconosciuto il valore delle prestazioni che, come quelle di volontariato, «(...) rappresentano la più diretta realizzazione del principio di solidarietà sociale, per il quale la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità, e la partecipazione a tali for-

L'individuazione dell'organizzazione idonea a supportare i diversi tipi di intervento sopra richiamati non può quindi mirare soltanto ad articolare e a distribuire nel modo più adeguato, tra gli apparati di un'unica amministrazione, i diversi compiti ad essa affidati e in origine aggregati nelle sue attribuzioni. Ben diversamente, essa richiede varie e mutevoli integrazioni, da un lato, di diversi centri di riferimento di interessi pubblici, spesso privi tra loro di legami organizzativi predefiniti e, dall'altro, di questi con i soggetti privati che svolgono attività oggettivamente convergenti con quelle affidate all'amministrazione.

Per raggiungere questo obiettivo, viene generalmente richiesto all'ente locale e alle altre amministrazioni interessate di procedere almeno secondo tre fasi. La prima è l'individuazione di un ambito ottimale di intervento, cioè di una dimensione territoriale non prestabilita e non necessariamente coincidente con quella di un solo ente territoriale di riferimento, ma idonea ad assicurare che l'insieme delle prestazioni in essa erogabili arrivi a dare risposte efficaci ai bisogni della popolazione interessata<sup>7</sup>. Questi, così, diventano il principale criterio di riferimento per definire l'assetto che l'organizzazione amministrava deve effettivamente assumere. Ciò richiede di tener conto, per un verso, della scala ottimale per l'intervento da svolgere – e quindi delle esigenze associative tra enti omogenei, o integrative tra enti diversi, che vanno soddisfatte per il raggiungimento di questa dimensione di scala – e, per l'altro, della misura dei collegamenti con il territorio che i soggetti privati possono assicurare con la loro integrazione nel sistema dei servizi e delle prestazioni.

La seconda fase è quella della definizione sul piano formale, attraverso accordi, atti di concertazione e strumenti organizzativi di coordinamento tra i diversi livelli istituzionali e tra le diverse amministrazioni coinvolte, di modalità stabili – operative e/o strutturali – di raccordo tra questi, al

me di solidarietà deve essere ricompresa tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, riconosciuti, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente».

<sup>7</sup> Per restare agli esempi citati *supra*, alla nt. 2, è quanto previsto ad esempio per il sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali dall'art. 8, c. 3, lett. a) e art. 22, c. 4, l. n. 328/2000 e confermato dalle leggi regionali in materia di servizi e di politiche sociali, come ad esempio l'art. 8, l.r. Piemonte 8 gennaio 2004, n. 1 o l'art. 15, l.r. Sardegna 23 dicembre 2005, n. 23; oppure, per quanto riguarda il sistema della protezione civile dall'art. 3, c. 3, d.lgs. n.1/2018.

fine di assicurare in modo coerente la programmazione e la gestione degli interventi, anche attraverso il supporto informativo e il presidio amministrativo-contabile delle attività<sup>8</sup>.

La terza fase è quella del coinvolgimento dei privati nel sistema integrato, rispetto al quale risulta fondamentale la disponibilità, con una diffusione adeguata su tutto l'ambito territoriale interessato, di supporti operativi e organizzativi idonei a garantire che tutti i soggetti interessati, singoli o associati, possano intervenire a parità di condizioni, in modo aperto e trasparente, efficace e con garanzia di continuità nelle diverse fasi di programmazione, organizzazione e gestione degli interventi<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Si vedano ad esempio l'art. 8, c. 2, l. n. 328/2000 e le disposizioni delle leggi regionali in materia che dedicano alla definizione di accordi tra amministrazioni o alla istituzione di strutture organizzative *ad hoc* uno spazio molto ampio: solo per richiamarne alcune, si consideri l'accordo di programma previsto nel quadro dell'adozione del Piano di zona dall'art. 17, l.r. Piemonte n. 1/2004, al fine dell'adeguato coordinamento delle risorse umane e finanziarie dei soggetti coinvolti nel sistema integrato; agli accordi per l'integrazione sociosanitaria di cui, fra le altre, all'art. 16, l.r. Sardegna n. 23/2005 e all'art. 49, l.r. Toscana n. 41/2005; alle forme associative tra comuni richiamate, fra le altre, dall'art. 9, l.r. Piemonte n. 1/2004, dall'art. 6, l.r. Sardegna n. 23/2005, dall'art. 36-*bis*, l.r. Toscana n. 41/2005; alla «conferenza zonale dei sindaci» istituita dall'art. 34, l.r. Toscana n. 41/2005; al «comitato dei sindaci dei comuni» previsto dall'art. 44, l.r. Lazio 10 agosto 2016, n. 11; al «servizio sociale dei comuni» istituito dall'art. 17-*bis*, l.r. Friuli Venezia Giulia 31 marzo 2006, n. 6. Ma si considerino anche il richiamo alle forme associate di svolgimento delle funzioni in materia di protezione civile spettanti ai Comuni, ai sensi dell'art. 12, d.lgs. n. 1/2018, come pure quello alla possibilità per gli stessi di stipulare accordi e convenzioni con enti e strutture di ricerca pubblici in grado rendere disponibili conoscenze e fornire prodotti funzionali all'attività di protezione civile, ai sensi dell'art. 21 dello stesso d.lgs.

<sup>9</sup> Anche a questo riguardo la normativa concernente il sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali è molto ricca di esempi: si pensi all'«ufficio di piano» di cui all'art. 45, l.r. Lazio n. 11/2016; agli «sportelli sociali» previsti dall'art. 7, l.r. Emilia Romagna 12 marzo 2003, n. 2; agli «uffici di tutela» degli utenti previsti dall'art. 29, l.r. Friuli Venezia Giulia n. 6/2006; ai «patti per la costruzione di reti di solidarietà sociale» o alla figura del «coordinatore sociale» previsti rispettivamente dall'art. 32 e dall'art. 37, l.r. Toscana n. 41/2005; ai «tavoli territoriali» previsti dall'art. 13, l.p. Trento 27 luglio 2007, n. 13, così come alle molte strutture simili, nonché alle «istruttorie pubbliche per la coprogettazione», previste dalla gran parte leggi regionali in materia. Indicazioni significative sono presenti pure in riferimento all'altro degli esempi che si sta considerando: si pensi agli uffici comunali di supporto ai «gruppi comunali di protezione civile» di cui all'art. 35 del d.lgs. n. 1/2018. Ma esempi analoghi si trovano anche in altri ambiti, come ad esempio gli «uffici per l'amministrazione condivisa» previsti dai regolamenti adottati dai comuni in materia di cura condivisa dei beni comuni, riguardo ai quali per semplicità di consultazione si può fare riferimento allo schema del *Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazioni per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni urbani*, predisposto come «prototipo» da Labsus e disponibile in [www.labsus.org](http://www.labsus.org) (cfr. in particolare l'art. 6). Per approfondimenti su quest'ultimo tipo di ufficio sia consentito rinviare a M. BOMBARDELLI, *L'organizzazione dell'amministrazione condivisa*, in G. ARENA, M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, cit., p. 131 ss.

Nelle attività che si sono prese in considerazione sembra quindi chiaro che l' idoneità dell' organizzazione amministrativa rispetto ai propri compiti non può essere definita prendendo come riferimento la sola dimensione dell' ente locale e l' articolazione delle sue competenze, bensì considerando le dinamiche di integrazione di più soggetti – pubblici, ma anche privati – mossi dalla comune tensione verso risultati a cui nessuno di essi potrebbe arrivare, o comunque arrivare efficacemente, operando da solo.

L' individuazione dell' assetto organizzativo adatto ad assicurare nel modo migliore i servizi, le prestazioni e gli interventi sopra richiamati, non può dunque essere operata rimanendo all' interno del modello tradizionale che considera la pubblica amministrazione come un apparato unitario e uniforme, organizzato secondo un modello piramidale e gerarchico, la cui ragion d' essere è quella di assegnare in modo ordinato le attribuzioni necessarie per far agire la persona giuridica pubblica – prima quella dello Stato e in seguito quella degli altri poteri pubblici che nel tempo acquistano autonomia rispetto a quest' ultimo – distribuendo tra più figure organizzative ad essa comunque riconducibili le competenze da esercitare nell' attività di concreta realizzazione degli interessi pubblici<sup>10</sup>. Piuttosto, le dinamiche di cui si è detto sembrano indicare l' esigenza, almeno nel particolare ambito di interventi che si sta considerando, di una profonda trasformazione non solo della struttura, ma anche della funzione che deve essere considerata propria dell' organizzazione amministrativa e del termine verso cui tale funzione deve essere considerata rivolta<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Per una chiara descrizione di questo modello e della sua persistenza anche di fronte alla moltiplicazione dei centri di riferimento di interessi pubblici si veda, fra i molti, B. CAVALLO, *Teoria e prassi della pubblica organizzazione*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 84 ss.

<sup>11</sup> Nei prossimi paragrafi saranno considerate le trasformazioni organizzative che si rendono necessarie con riferimento ai rapporti tra amministrazioni pubbliche ed enti del terzo settore, nell' ambito dei quali esse appaiono di più immediata applicazione. Ciò però non esclude che molte delle osservazioni che verranno fatte possano essere estese più in generale, quantomeno, alle attività di prestazione che l' amministrazione è chiamata a svolgere, anche con modelli di intervento più tradizionali, per la realizzazione dei diritti costituzionali attraverso la cura dei bisogni della persona.

## ***2. Le ricadute organizzative dell'«intreccio» tra le competenze coinvolte nei sistemi integrati di intervento amministrativo***

Il primo aspetto da considerare riguarda il fatto che quando gli enti locali e le altre amministrazioni coinvolte nei settori di attività sopra richiamati sono chiamati a definire assetti organizzativi idonei a coinvolgere, o comunque a sostenere, i cittadini singoli o associati che operano per finalità di interesse generale, lo devono fare tenendo conto che questi agiscono per assicurare la protezione e lo sviluppo della persona attraverso la soddisfazione di alcuni suoi bisogni rilevanti. Essi trovano dunque l'elemento identificativo dei loro interventi nelle esigenze di coloro verso cui le attività vengono svolte, più che nei compiti di coloro che sono chiamati a svolgerle. Le pratiche sociali attraverso cui si esprime l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, si articolano per problemi e non per competenze e questo costringe anche l'amministrazione, che è chiamata a intervenire negli stessi ambiti e/o a sostenere la loro attività, a operare nello stesso modo e dunque ad agire per problemi (e per risultati) e non per competenze (e per atti).

Nei settori di attività considerati e nei "sistemi integrati" previsti per lo svolgimento di tali attività sono generalmente coinvolte le competenze degli enti locali e di più amministrazioni diverse, chiamate ad esercitare, secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, le proprie funzioni in modo da garantire, ad un tempo, l'unità dell'ordinamento e l'efficacia degli interventi. Le relazioni organizzative intercorrono tra enti inseriti, con la loro autonomia, in una trama contraddistinta da un "intreccio" delle competenze affidate ai diversi centri dell'amministrazione pubblica. Queste si intersecano a vicenda nella loro esplicazione e, senza che siano fissati in modo definitivo criteri gerarchici o di altro tipo per decidere quale sia la competenza più importante, devono adeguatamente combinarsi per poter arrivare a produrre risultati significativi nella cura dell'interesse generale<sup>12</sup>. L'assetto concreto dell'organizzazione può dun-

<sup>12</sup> Rispetto a ciò va ritenuto operante in via generale il principio di leale collaborazione tra pubbliche amministrazioni, secondo uno schema riconducibile a quello adottato, relativamente alle competenze legislative, dalla costante giurisprudenza della Corte costituzionale, in riferimento ai "frequenti casi di intersezione e sovrapposizione tra competenze statali e competenze regionali", su cui cfr. di recente CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO STUDI, *Il riparto delle competenze legislative nel titolo V. La giurisprudenza costituzionale nelle materie di competenza legislativa*

que variare a seconda dell'ambito ottimale di intervento, considerando la giusta vicinanza alle situazioni su cui si deve intervenire, e della capacità di operare su di esse per ottenere i risultati previsti dalle norme. Capacità che non è mai individuabile in modo esaustivo in via preventiva con l'assegnazione della competenza a una determinata amministrazione o a un determinato livello di governo, ma va sempre calibrata *in itinere*, con riferimento alla situazione reale che deve essere gestita<sup>13</sup>.

Piuttosto che a scomporre in un quadro ordinato il complesso dei settori di intervento di una struttura unitaria, la competenza serve così a far emergere sul piano organizzativo un interesse rilevante, offrendo il punto d'aggancio perché esso possa intersecarsi con gli altri interessi coinvolti nelle diverse questioni di interesse generale, in maniera dinamica, anche rimanendo aperta alla possibilità di collocazione entro assetti organizzativi flessibili e variabili<sup>14</sup>. La tradizionale idea "quantitativa" della

*concorrente*, Roma, Servizio studi della Camera dei deputati, 3ª ed., 2022, p. 16 ss. La vigenza del principio di leale collaborazione tra amministrazioni pubbliche viene affermata da TAR Campania, Napoli, sez. III, 25 gennaio 2022, n. 480, che la individua, oltre che in base al principio di buon andamento di cui all'art. 97 Costituzione, anche con l'estensione alle pubbliche amministrazioni coinvolte nel procedimento amministrativo del principio di collaborazione tra pubblica amministrazione e cittadini ora affermato dall'art. 1, c. 2-*bis*, l. 7 agosto 1990, n. 241. Il richiamo al principio è del resto esplicito anche nell'art. 22, c. 5 della stessa l. n. 241/90, con riferimento all'acquisizione di documenti amministrativi da parte di soggetti pubblici, ma pure qui con una portata che sembra andare oltre lo specifico profilo disciplinato.

<sup>13</sup> È significativo al riguardo che l'art. 118, c. 1, Cost., introduca un criterio di attribuzione delle competenze amministrative che parte dal livello comunale: questo, date le sue dimensioni, è di per sé inidoneo a costituire il centro del sistema e quindi ad assumere una posizione analoga a quella un tempo propria dello Stato, ma data la sua vicinanza ai cittadini è il più adatto poter rispondere con rapidità ed efficacia a molti dei problemi del loro vivere comune e comunque a fungere da catalizzatore per attivare l'organizzazione necessaria a risolverli, che spesso deve comprendere anche organizzazioni collocate su livelli di governo superiori. I ritardi che si stanno tuttora riscontrando nell'attuazione di questa previsione costituzionale sono un chiaro indice della difficoltà di adeguare l'assetto dell'organizzazione amministrativa alle esigenze della società complessa in cui la pubblica amministrazione è chiamata a operare.

<sup>14</sup> Sul fatto che l'assegnazione della competenza non possa tradursi automaticamente nell'individuazione di una forma organizzativa data per il suo esercizio, interamente riconducibile all'organizzazione dell'amministrazione che ne è titolare, ma debba invece essere vista come presupposto che consente l'emersione dell'interesse, di cui quell'amministrazione è portatrice, nell'ambito della dinamica organizzativa elastica e flessibile che contraddistingue sul piano concreto lo svolgimento dell'agire amministrativo, si veda quanto sostenuto da A. PIOGGIA, *La competenza amministrativa. L'organizzazione fra specialità pubblica e diritto privato*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 183 ss. A questa tesi avevo già fatto riferimento in termini adesivi in M. BOMBARDELLI, *La sostituzione amministrativa*, Padova, Cedam, 2004, p. 122 ss., sostenendo in particolare che

competenza, rivolta essenzialmente a determinare *ex ante* i compiti da svolgere, gli interventi a cui si è legittimati e i poteri che si possono esercitare, viene affiancata da un'idea "qualitativa" di competenza intesa come "capacità di amministrare" e centrata sull'individuazione dell'interesse da curare, sulla definizione del risultato da raggiungere e sulla attribuzione della responsabilità di amministrare creando, in un sistema complesso di interdipendenze, le condizioni effettive per la sua realizzazione<sup>15</sup>.

Anche la funzione di garanzia che la definizione della competenza svolge nei confronti dei cittadini evolve di conseguenza. Essa non dipende solo dal fatto che il Comune interessato, o comunque l'amministrazione a cui spetta attivarsi, abbia la legittimazione soggettiva per compiere un certo intervento e dalla precisione con cui l'ufficio precedente rispetta i limiti formali che sono stati assegnati alla sua azione, ma anche e soprattutto dalla cura con cui lo stesso sa farsi carico dei casi della vita rispetto ai quali è chiamato a svolgere la sua azione, per assicurare ai cittadini i beni della vita a cui aspirano, o almeno le condizioni strumentali in base a cui essi possono aspirare ad ottenerli.

Ciò che impone all'amministrazione di agire non è dunque soltanto l'assegnazione di una competenza e il dovere di esercitarla, come se la sua esplicazione dipendesse solo dalla sua azione unilaterale e non invece anche dalle molteplici azioni e reazioni che nel concreto, durante il suo esercizio, si vengono a stabilire con altri uffici e con altre amministrazioni. Sono invece proprio queste azioni e reazioni a rilevare e a

nella definizione formale della competenza dell'amministrazione non si può pretendere di trovare la descrizione di tutto ciò che l'amministrazione può e deve fare, ma solo il quadro minimo dei comportamenti da tenere per la cura dell'interesse che le viene attribuito, nella consapevolezza però che – dovendo ogni figura organizzativa mettersi in relazione con altre per raggiungere i risultati che le sono richiesti – nell'attribuzione della competenza vanno sempre considerati impliciti anche la possibilità e l'obbligo di tenere tutti i comportamenti che servono per gestire al meglio quella relazione, considerando tutte le interdipendenze da essa implicate. La concezione della competenza sviluppata nello studio ora citato di A. Pioggia è stata di recente richiamata, in modo convincente, da S. DETTORI, *Coordinamento e dovere d'ufficio nella logica dell'interdipendenza amministrativa*, in *Persona e amministrazione*, 2, 2020, p. 38 ss., con riferimento al dovere d'ufficio del funzionario di attivarsi – quando una vicenda amministrativa prevede il coinvolgimento di più uffici e più amministrazioni – nel rispetto della regola del coordinamento con altri uffici.

<sup>15</sup> La distinzione fra concezione "quantitativa" e concezione "qualitativa" della competenza riprende, e adatta alla prospettiva che si sta seguendo nel testo, quella originariamente proposta da A. PIOGGIA, *La competenza amministrativa*, cit., p. 189 ss.

rivelarsi necessarie per dare risposte ai bisogni degli individui e della collettività: ed è quindi proprio la necessità di essere presente in questa dinamica relazionale che impone di agire a tutte le figure organizzative interessate, configurandosi come elemento imprescindibile del loro “dovere di amministrare”<sup>16</sup>. Un dovere che può anche condurre l'organo o l'ente competente a chiedere, o reciprocamente a rispondere, ad altri di intervenire e di collaborare, così da svolgere meglio ciò che si è chiamati a fare, sulla base di modelli organizzativi orizzontali, consensuali e flessibili, anche sviluppando schemi di azione innovativi quando questi sono necessari per il raggiungimento dei risultati<sup>17</sup>.

Tutto questo conduce a individuare l'elemento di base dell'organizzazione amministrativa non più nelle diverse competenze in cui si articola la struttura soggettiva dell'amministrazione, bensì piuttosto nella tipologia delle risposte che il sistema integrato dei servizi e delle prestazioni è tenuto a dare alle esigenze della persona e della collettività in cui questa è inserita, assicurando una presenza diffusa sul territorio riconosciuto come ambito di intervento. L'obiettivo diventa quello di definire assetti organizzativi distribuiti in modo reticolare nella dinamica di perseguimento dell'interesse generale, nel rispetto proprio di quei criteri di funzionalità rispetto ai risultati da raggiungere, di flessibilità e di interconnessione reciproca che non a caso, pur se spesso ancora poco applicati, sono esplicitamente indicati anche a livello normativo come criteri di base

<sup>16</sup> Si fa riferimento al “dovere di amministrare” nel senso prospettato da G. BERTI, *La responsabilità pubblica*, cit., p. 357 ss., che riguarda ad un tempo, da un lato, le diverse amministrazioni, intese non come «apparati che si reggono su di una investitura unitaria», ma esse stesse come «entità sociali» che riconducono l'amministrazione ai diversi «aggregati sociali» a cui si riferiscono e in funzione dei quali rivendicano la loro autonomia e, dall'altro, i cittadini, singoli e associati, considerati sotto il profilo dell'espressione della libertà, colta nel versante della responsabilità». Per l'analisi di come la dinamica delle interdipendenze di cui si è detto nel testo vada a riflettersi in modo specifico anche sul dovere d'ufficio dei funzionari si veda S. DETTORI, *Coordinamento e dovere d'ufficio*, cit., p. 38 ss.

<sup>17</sup> Ciò richiede necessariamente di adottare una logica diversa da quella tradizionalmente seguita, ponendo al centro dell'assetto organizzativo dell'amministrazione non il quadro formale delle competenze, ma la specifica “missione” da realizzare, secondo quanto già da tempo prospettato, ad esempio, in D. OSBORNE, T. GAEBLER, *Dirigere e governare. Una proposta per reinventare la pubblica amministrazione*, Milano, Garzanti, 1995, pp. 152 ss. Si veda in senso analogo anche F. BUTERA, *Organizzazione e società. Innovare le organizzazioni dell'Italia che vogliamo*, Venezia, Marsilio, 2020, p. 297 ss.

dell'organizzazione amministrativa<sup>18</sup>. Assetti configurati per assicurare dapprima l'effettiva espressione dei bisogni e l'informazione sui servizi disponibili per la loro soddisfazione e poi una risposta omogenea e adeguata alle esigenze individuali, familiari e sociali, come pure culturali e ambientali, presenti in un determinato ambito. Ma anche, come si è detto, per rendere disponibile un supporto adeguato e assicurare un coordinamento a tutte le energie presenti nella società che sono in grado di operare per appagare quelle esigenze.

### ***3. Le ricadute organizzative del riconoscimento del ruolo attivo dei cittadini, singoli e associati***

Un secondo importante elemento di trasformazione dell'organizzazione amministrativa riguarda proprio la presenza in essa delle diverse figure private che a vario titolo si attivano spontaneamente per la cura dell'interesse generale. Queste non assumono più la posizione, stabile, di destinatari passivi dell'esercizio del potere pubblico, ma quella, molto più dinamica e difficile da collocare, di centri attivi nel perseguimento di finalità sociali che come tali, pur mantenendo la distinzione dei ruoli, possono oggettivamente veder convergere i propri interventi con quelli affidati alle competenze dell'amministrazione<sup>19</sup>. Diventa così possibile configurare il rapporto fra pubblico e privato non come rapporto fra un interno ed un esterno rispetto all'organizzazione amministrativa, ma come rapporto fra due modi di operare, sul piano oggettivo di tale organizzazione, per il perseguimento dell'interesse generale<sup>20</sup>. L'organiz-

<sup>18</sup> Si veda al riguardo, espressamente, l'art. 2, c. 1, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

<sup>19</sup> L'evoluzione dei rapporti degli enti del terzo settore con l'ente locale nel quadro dei "sistemi integrati" considerati nella presente analisi costituisce uno sviluppo del fenomeno già chiaramente evidenziato da M. NIGRO, *Amministrazione pubblica, (organizzazione giuridica dell')*, in *Enc. giur.*, II, Roma, Treccani, 1988, p. 5 s., che rilevava come «l'amministrazione attuale (...) tende sempre più a stabilire rapporti diretti e 'istituzionali' con la società (...) da un lato, la società si fa stato (praticamente, pubblica amministrazione); dall'altra lo stato (soprattutto lo stato-amministrazione) si fa società. Il primo ordine di fenomeni consiste in ciò che formazioni sociali vengono ad acquistare rilevanza pubblica o entrano addirittura fra i pubblici poteri (...). Dall'altro lato, lo stato si fa società (...) e si sviluppano processi e figure mediante i quali esso viene ad appartenere a tutti i cittadini (e non solo ai titolari professionali degli uffici), ad 'essere tutti' anche nella vita quotidiana dell'amministrazione».

<sup>20</sup> Secondo il modello di "amministrazione oggettivata" proposto da F. BENVENUTI, *L'amministrazione oggettivata: un nuovo modello*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 1978, 1, p. 6 ss., che poi vie-

zazione amministrativa non si presenta più come un apparato estraneo e contrapposto rispetto agli individui e alle formazioni sociali, ma si colloca invece sullo stesso piano in cui si esprime il profilo relazionale e solidaristico della libertà di questi ultimi, ancora più evidente per i privati che espressamente, come gli enti del terzo settore, scelgono di indirizzare la propria libertà e la propria autonomia nel senso della soddisfazione dei bisogni altrui<sup>21</sup>.

Gli assetti organizzativi dell'amministrazione cominciano così, da un lato, a dover tenere conto e, dall'altro, a essere condizionati dal ruolo attivo che i privati si trovano a svolgere nel perseguimento di finalità di interesse generale. Può trattarsi dell'apporto dell'individuo, sia attraverso la sua capacità di contribuire attivamente e responsabilmente all'esecuzione degli interventi riferiti al proprio ambito personale, familiare o di prossimità<sup>22</sup>; sia attraverso la sua capacità di attivarsi autonomamente anche

ne specificamente riferito al coinvolgimento degli enti del terzo settore nel sistema integrato dei servizi sociali, a partire ad esempio da G. PASTORI, *Pubblico e privato nei servizi sociali*, in E. BALBONI E., B. BARONI, A. MATTIONI, G. PASTORI (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge n. 328 del 2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, 2ª ed., Giuffrè, Milano, 2007, p. 75 ss.

<sup>21</sup> È da notare, a questo riguardo, come le trasformazioni organizzative richieste dallo sviluppo delle relazioni tra amministrazioni locali ed enti del terzo settore consentirebbero di dare finalmente attuazione concreta a diverse proposte evolutive che la dottrina giuridica ha da tempo avanzato a proposito dell'organizzazione amministrativa. Si pensi ad esempio alle immagini proposte in M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1966, p. 117, secondo il quale «L'organizzazione non è un corpo estraneo e sovrapposto rispetto al territorio delle relazioni e delle ragioni di vita del gruppo, ma è uno sviluppo logico di esse e si pone nei loro confronti come un elemento integratore e potenziatore: non, cioè, un ricamo che giunge dall'esterno al tessuto sociale, ma il rinforzamento di alcune delle trame di questo stesso tessuto»; oppure in U. ALLEGRETTI, *op. ult. cit.*, p. 20, il quale si chiede «(...) se in più di un caso queste amministrazioni non siano che forme ed episodi di un quadro, in cui l'Amministrazione si presenta come semplice luogo, ambiente, cornice: viene da parlare di un'Amministrazione (...) 'scenario', o 'teatro'»; o infine ancora in G. BERTI, *La responsabilità pubblica*, cit., pp. 170 e 171, e 357 ss. il quale sostiene che «Organizzare la società significa (...) creare una organizzazione nella quale la società stessa si riconosca, nella quale cioè la società si trovi a disporre di strumenti utili o necessari alla sua esistenza, ai suoi traffici e al suo progresso» e che perciò occorre costituire «(...) una piattaforma così capace ed elastica da poter raccogliere e ordinare una pluralità indefinita di cose, e cioè interessi, conflitti, pretese, squilibri, etc.».

<sup>22</sup> Sulla capacità che, direttamente o con riferimento al proprio ambito familiare o di prossimità, i titolari dei bisogni verso cui è diretto l'intervento dell'amministrazione possano avere, anche attraverso forme di auto-aiuto e di reciprocità, un ruolo attivo nel sistema di erogazione di tali interventi, insistono molte delle disposizioni normative richiamate come esempio nel primo paragrafo: si considerino l'art. 1, c. 5, e l'art. 16, l. n. 328/2000, oppure l'art. 3, d.lgs. n. 1/2018.

oltre tale ambito, e di prendersi cura degli interessi altrui, quale «espressione orgogliosa di cittadinanza e di esercizio della propria sovranità in forme nuove»<sup>23</sup>. Oppure può trattarsi del contributo che le formazioni sociali, e fra queste in modo particolare gli enti del terzo settore, sono in grado di dare al perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, in virtù sia della concretezza e del dinamismo che il loro apporto originale è capace di introdurre nella cura dei bisogni, sia del carattere strutturato e organizzato che li contraddistingue e che ha portato a riconoscerli da parte dell'ordinamento come soggetti giuridici differenziati e dotati di caratteri specifici, istituzionalmente rivolti a svolgere attività di interesse generale e sottoposti a un sistema pubblicistico di registrazione e di controllo<sup>24</sup>.

Nella considerazione della struttura e della funzionalità dell'organizzazione amministrativa occorre quindi tener conto della centralità della persona nell'ordinamento giuridico non solo per l'esigenza di «plasmare» il proprio assetto attorno ad essa, al pieno godimento dei suoi diritti e alla soddisfazione dei suoi bisogni<sup>25</sup>, ma anche per tener conto della vera e propria modifica del ruolo assegnato al cittadino, singolo o associato con altri, nella produzione del fenomeno regolato dal diritto e nella regolazione giuridica dello stesso. Va cioè considerato che il privato non si trova semplicemente ad attuare un ordine imposto dal titolare del potere pubblico per la realizzazione degli interessi della collettività, ma – in una prospettiva che consente di assumere anche un conce-

In termini più generali, questa capacità assume rilievo in tutte le relazioni di «cura» analizzate approfonditamente in A. PIOGGIA, *La cura nella costituzione. Prospettive per un'amministrazione della cura*, in G. ARENA, M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, cit., pp. 56 ss.

<sup>23</sup> In tal senso G. ARENA, *Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, in M. BOMBARDELLI (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Trento, 2016, p. 285.

<sup>24</sup> Si vedano in tal senso le disposizioni del d.lgs. n. 117/2017, artt. 4, 5, 11, 90-97. Sul rilievo degli enti del terzo settore nella prospettiva indicata nel testo è da ricordare quanto previsto da Corte cost., 26 giugno 2020, n. 131, su cui si veda, fra gli altri, il commento di G. ARENA, *L'amministrazione condivisa*, cit., p. 1449 ss.

<sup>25</sup> Secondo quanto evidenziato da E. CARLONI, *Diritti by design. Considerazioni su organizzazione, autonomia organizzativa e protezione degli interessi*, in *Persona e amministrazione*, 2, 2020, p. 57.

zione “orizzontale” e non più solo “verticale” del diritto<sup>26</sup> – è chiamato a concorrere alla produzione di quell’ordine con il proprio intervento attivo e con la propria capacità di corrispondere responsabilmente alle aspettative che gli altri hanno nei suoi confronti, arrivando anche ad assumere consapevolmente e volontariamente degli impegni a loro favore. Quando i cittadini, singoli o associati, operano nel perseguimento dell’interesse generale essi non si trovano semplicemente a seguire delle norme già stabilite secondo l’ordine fissato dal legislatore, traendo da esse in modo passivo le ragioni della propria azione, ma contribuiscono alla definizione di queste norme attraverso procedure – in particolare quelle di co-programmazione e di co-progettazione – e prassi collaborative in cui si esprime il loro rapporto con l’amministrazione, così da individuare indicatori affidabili per regolare l’interazione tra soggetti comunque capaci di autodeterminare il corso di azione da seguire<sup>27</sup>. Ne deriva che

<sup>26</sup> Sull’impostazione in senso “orizzontale” del diritto si veda T. GRECO, *Relazioni giuridiche. Una difesa dell’orizzontalità del diritto*, in *Teoria e critica della regolazione sociale*, 2014, p. 9 ss. Si considerino anche le considerazioni e gli A. citati *infra*, alla nt. seguente.

<sup>27</sup> Il riconoscimento e la valorizzazione della capacità dei cittadini, singoli o associati, di attivarsi autonomamente per la cura dell’interesse generale individua infatti uno stadio particolarmente avanzato di una più generale capacità degli individui di agire in modo indipendente, facendo le proprie scelte (*capacity for agency*), ma nella consapevolezza della reciprocità delle aspettative che i comportamenti individuali generano nelle interazioni sociali, con la responsabilità verso gli altri che da questa deriva: capacità la cui valorizzazione pone il collegamento tra libertà e responsabilità alla base del modo di produzione dell’ordine giuridico. Mi sembra quindi che alla dinamica dei rapporti tra amministrazione ed enti del terzo settore, si adatti pienamente la concezione del diritto come impresa collettiva e cooperativa sorretta non dall’esercizio dell’autorità ma dalla ragionevolezza e dalla reciprocità con cui le persone definiscono ed accettano le regole delle proprie interazioni, esercitando in esse la propria libertà, secondo quando prospettato da L.L. FULLER, *Human Interaction and the Law*, in K. WINSTON (ed.), *The Principles of Social Order. Selected Essays of Lon L. Fuller*, Oxford-Portland Oregon, 2001 [1981], p. 231 ss. La considerazione di tale dinamica può quindi contribuire al superamento del «paradigma sfiduciario» che – come mette in evidenza T. GRECO, *La legge della fiducia. Alle radici del diritto*, Bari, Laterza, p. 3 ss. – partendo dall’assunto dell’impossibilità di fondare le relazioni sociali sulla fiducia nell’adempimento da parte degli altri delle aspettative che abbiamo nei loro confronti, ci fa concepire il diritto come un ordine imposto dall’alto attraverso comandi che definiscono gli obblighi dei soggetti nelle relazioni reciproche e in quelle verso la collettività, assicurando il rispetto delle altrui aspettative con la minaccia della sanzione. Le caratteristiche delle relazioni prese in esame nel testo dimostrano infatti l’esistenza di situazioni concrete che smentiscono quell’assunto e nelle quali invece la normatività del diritto si collega alla rete di rapporti deontici che sta alla base delle diverse forme di reciprocità e di solidarietà con cui ognuno avverte gli obblighi e i divieti nei confronti delle aspettative altrui, a cui corrisponde il reciproco affidamento nel doveroso soddisfacimento da parte degli altri delle proprie aspettative (*ivi*, p. 63 ss.). Sul ruolo che, nel quadro del modello dell’amministrazione condivisa, la valorizzazione

l'organizzazione amministrativa deve essere adattata anche all'esigenza di assicurare un adeguato supporto all'espressione di queste capacità.

### 3.1 *L'organizzazione amministrativa come supporto per l'espressione della libertà attiva del cittadino*

Va così considerato, in primo luogo, il diverso modo di porsi dell'individuo di fronte all'amministrazione, non più contrassegnato solo da una libertà "da", intesa, per un verso, in riferimento all'attività d'ordine, rispetto agli interventi autoritativi della prima e, per l'altro, in riferimento all'attività di prestazione, rispetto al bisogno che le prestazioni erogate dalla prima, comunque unilateralmente, sono intese a rimuovere. L'individuo va preso in considerazione anche come titolare di una libertà "di", intesa però non solo come libertà di agire per il proprio tornaconto personale, come "prepotere" che sorregge la tensione "espansionistica" dell'io<sup>28</sup>, da limitare attraverso la legge e gli atti amministrativi, allo scopo di creare

ne delle dinamiche relazionali qui considerate può avere nel superamento del «paradigma sfiduciario» si veda anche M. SCLAVI, *Amministrazione condivisa come innesco al necessario cambiamento paradigmatico della democrazia*, in G. ARENA, M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, cit., p. 157 ss.

<sup>28</sup> Si fa riferimento, in particolare, alla distinzione tra libertà "da" e libertà "di" proposta da L.L. FULLER, *Freedom. A suggested analysis*, in *Harvard Law Review*, 68, 1955, p. 1305 ss., il quale nota come il concetto di libertà "di" non possa essere inteso come la possibilità dell'individuo di scegliere ogni cosa da sé e per sé, ma debba invece sempre essere considerato in un contesto in cui l'esercizio della libertà si inserisce in una complessa rete di canali istituzionali e di relazioni sociali che sono indispensabili per rendere effettive le scelte che ogni individuo può fare. Queste sarebbero infatti prive di senso se l'individuo non le potesse integrare entro le diverse forme di ordine sociale da cui dipende per la soddisfazione di quasi tutti i suoi bisogni, le quali gli richiedono di assumere un atteggiamento responsabile nei confronti degli altri (v. in particolare *ivi*, p. 1310 ss.). L'A. sviluppa la sua concezione di libertà anche in altri saggi, quali in particolare L.L. FULLER, *Freedom as a Problem of Allocating Choice*, in *Proceedings of the American Philosophical Society*, 112 (2), 1968, p. 101 ss.; ID., *Law as an Instrument of Social Control and Law as a Facilitation of Human Interaction*, in *Birmingham Young University Law Review*, 89, 1975, p. 89 ss.; ID., *Irrigation and Tyranny*, in K. WINSTON (ed.), *The Principles of Social Order*, cit., p. 207ss.; ID., *Human Interaction and the Law*, cit., p. 231 ss.; ID., *The Case Against Freedom*, in K. WINSTON (ed.), *The Principles of Social Order*, cit., p. 315 ss. Per uno sguardo d'insieme sugli scritti di L.L. Fuller in tema di libertà si veda D. PRIEL, *Lon Fuller's Political Jurisprudence of Freedom*, in *Jerusalem Review of Legal Studies*, 10 (1), 2014, p. 18 ss., che individua fra l'altro un collegamento tra l'impostazione di questo A. e altre teorie che nell'ambito della filosofia politica collegano il valore della libertà a quello della presenza di un ordine istituzionale idoneo ad affrancare l'individuo dalla soggezione a un altrui potere arbitrario e a consentirgli di esprimere sé stesso attraverso forme di partecipazione civica, fra cui in particolare la teoria del "neo-republicanism" (*ivi*, p. 31).

zone distinte, e spesso non comunicanti, dove essa può esprimersi e altre in cui invece l'individuo deve operare subordinato ai comandi altrui, quando ciò sia necessario per la cura di finalità sociali<sup>29</sup>. Diversamente, va tenuto conto della libertà come potere di operare responsabilmente al fine di farsi valere per quello che si è e per quello che si è capaci di fare nella vita sociale, facendosi apprezzare dagli altri appunto come “agenti attivi” nel contesto sociale, assicurando la soddisfazione delle aspettative che gli altri pongono nei propri comportamenti e attendendosi che, in una logica di reciprocità, gli altri soddisfino le aspettative di cui si è titolari. Questo conduce a considerare la libertà di agire dell'individuo non come liberazione dai vincoli che lo pongono in relazione agli altri, ma come espressione responsabile dei suoi diritti e delle sue capacità, rivolta a sviluppare la sua personalità in armonia con gli scopi che si propone la società, a loro volta da intendere non come fini specifici propri di un organico “corpo sociale”, ma come realizzazione delle condizioni essenziali di reciproco riconoscimento e di solidarietà con gli altri che consentono di realizzare l'impresa comune di una convivenza ordinata, pacifica e rispettosa della dignità di tutte le persone<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> È invece proprio la netta distinzione tra la “zona” dell'autorità e la “zona” indifferenziata della libertà a connotare tradizionalmente la dinamica dei rapporti di diritto amministrativo.

<sup>30</sup> Anche da questo punto di vista, dunque, mi sembra che il riconoscimento ai cittadini di un ruolo attivo nel perseguimento dell'interesse generale possa essere considerato coerente con la concezione del diritto come “impresa comune” sostenuta da L.L. Fuller, a cui si è accennato *supra* alla nt. 27 e che l'A., oltre che nel saggio ivi richiamato, sviluppa in opere come L.L. FULLER, *The Law in Quest of Itself*, Boston, Beacon Press, 1940; ID., *Positivism and Fidelity to Law: A Reply to Professor Hart*, in *Harvard Law Review*, 71 (4), 1958, p. 630 ss.; ID., *The Morality of Law*, New Haven and London, rev. ed., 1969 [1964]; ID., *Anatomy of the Law*, Middlesex, Penguin Books, 1968. La teoria di L.L. Fuller è stata oggetto di una recente riscoperta, grazie alle approfondite analisi svolte in lavori come K. RUNDLE, *Forms Liberate. Reclaiming the Jurisprudence of Lon L. Fuller*, Oxford and Portland, Bloomsbury Publishing, 2012; e, in Italia, A. PORCIELLO, *Principi dell'ordine sociale e libertà individuale. Saggio sulla Jurisprudence di Lon L. Fuller*, Pisa, Edizioni ETS, 2016, che hanno chiarito come la concezione del diritto di questo A. sia centrata, da un lato, sulla centralità della persona come agente responsabile e capace di rispettare le aspettative che gli altri ripongono nei suoi confronti, del quale il diritto deve sempre preservare la dignità e la libertà, e dall'altro su una particolare qualità delle relazioni tra i “governanti” e i “governati”, che si caratterizzano nel senso della reciprocità e, ove possibile, della cooperazione tra di essi agli sforzi di produzione e di accettazione delle regole che guidano doverosamente la condotta umana, a presidio della possibilità del vivere comune (v. in particolare K. RUNDLE, *op. ult. cit.*, p. 89 ss. e A. PORCIELLO, *op. ult. cit.*, p. 154 ss.). Rispetto a quanto si è detto nel testo mi sembra peraltro che nella proposta teorica di L.L. Fuller possano essere riscontrati dei tratti comuni con quella sviluppata in Italia all'inizio del secolo scorso da A. LEVI, *Contributi a una teoria filosofi-*

Si va oltre la distinzione fra una dimensione privata in cui l'individuo appare come il solo protagonista della scena e una dimensione pubblica in cui lo stesso appare come mera componente di una collettività guidata da un potere pubblico ad essa sovraordinato. Assumono invece rilievo primario le relazioni in cui la persona si pone con gli altri e dunque la libertà di esprimersi responsabilmente in esse. Nel quadro di tali relazioni è poi possibile distinguere tra quelle di tipo bilaterale, in cui ognuno è in una relazione singolare con un altro, o plurilaterale, in cui ognuno è in plurime relazioni singolari con altri, e quelle invece di tipo multilaterale, in cui ognuno si trova inserito in una dimensione appunto di interesse generale e quindi coinvolto allo stesso tempo in una rete di interdipendenze con molti altri, determinati o indeterminati, rispetto ai quali i propri comportamenti comportano delle conseguenze rilevanti<sup>31</sup>. La libertà riconosciuta all'individuo di agire per lo sviluppo della propria persona può così trovare occasione di esprimersi come "libertà attiva" attraverso la sua partecipazione in occasioni del vivere comune che direttamente lo interessano e lo coinvolgono, ma in un rapporto complesso di reciprocità e di solidarietà con gli altri<sup>32</sup>. Ciò fa sì che l'individuo possa

*ca dell'ordine giuridico*, Genova, Formiggini, 1914, pp. 227 ss. e 274 ss., che partendo da una concezione non statualistica del diritto e ponendo le basi di quella che svilupperà come teoria del diritto come rapporto, osserva come la società non è «mero aggregato di esseri simili, ma coscienza del vincolo che li unisce», in virtù dell'«adesione a una medesima tavola di valori interindividuali, per diversi che [siano] i bisogni che cerchino di soddisfare gli esseri umani coesistenti, per diversa che sia la causa a cui ognuno di essi ha votato la propria vita» (*ivi*, p. 229). L'A. pone questa adesione alla base dell'ordinamento giuridico, per cui la «regola di diritto non è che la consapevolezza della "interdipendenza sociale", del vincolo che unisce i vari membri della società. Questo vincolo, diretta conseguenza del fatto della coesistenza umana, è coscienza di reciproche obbligazioni (...) di reciproche pretese, di reciproci diritti» (p. 279). Per un richiamo sia alla teoria di L.L. Fuller che a quella di A. Levi nella prospettiva del superamento del «paradigma sfiduciario» del diritto si veda T. GRECO, *La legge della fiducia*, cit., pp. 88 s. e 94.

<sup>31</sup> Sull'esigenza di superare la concezione soggettiva dell'interesse pubblico e di considerarlo con riferimento alla presenza di relazioni multilaterali, in cui va posta in primo piano la «questione della terza persona», si veda P. FORTE, *Enzimi personalisti nel diritto amministrativo*, in *Persona e amministrazione*, 2, 2017, p. 77 ss., a cui si deve la distinzione tra la dimensione bilaterale, plurilaterale e multilaterale delle relazioni giuridiche.

<sup>32</sup> Sul concetto e sul valore fondante della libertà attiva del cittadino nel nostro ordinamento costituzionale si veda F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, Marsilio, 1994, pp. 22 ss., 75 ss. e 124 ss. Della libertà attiva come «partecipazione alla creazione dell'ordine sociale», che si esprime assieme all'autonomia dell'amministrazione nel comune ambito del «dovere di amministrare», parla anche G. BERTI, *La responsabilità pubblica*, cit., p. 357 ss.

agire o guidato dai propri interessi, ma con la consapevolezza che solo rispettando le aspettative che gli altri pongono nel proprio comportamento questi possono essere soddisfatti, come ad esempio nelle forme di partecipazione individuale dei cittadini previste negli interventi di protezione civile<sup>33</sup>; oppure mosso da una connotazione più propriamente altruistica, aderendo a iniziative comuni a cui contribuisce con un approccio solidale e in modo originale, come negli interventi in cui il privato opera come volontario<sup>34</sup>. Ma in ogni caso dando un contributo attivo molto importante alla cura dell'interesse della collettività.

Viene in evidenza, dunque, una libertà fatta anche di partecipazione e solidarietà, che apre il confine della persona e le consente di conquistare, oltre al valore dell'esistenza individuale, anche la coscienza di un essere con gli altri e per gli altri, realizzando sé stessa, come individuo, attraverso la sua realizzazione nel molteplice, che avviene con la cooperazione alla costruzione insieme agli altri «(...) di quella rete di relazioni che costituisce la base e il principio di una società aperta»<sup>35</sup>. Questo porta a individuare un nuovo modo di intendere l'autonomia del privato, non più limitata alla dimensione dell'autonomia privata che si esplica nel campo dei rapporti tra privati o a quello dei rapporti di tipo privatistico con l'amministrazione, comunque centrati su un scambio sinallagmatico, ma intesa anche come "autonomia civica", attraverso cui il cittadino può esprimersi attivamente e individualmente anche nel perseguimento dell'interesse generale e nel campo del rapporto, paritario, con il sistema pubblico<sup>36</sup>. Ma porta anche a considerare il diritto posto alla base

<sup>33</sup> Si vedano al riguardo i riferimenti normativi di cui *supra*, alla nt. 22.

<sup>34</sup> Cfr. al riguardo la normativa in materia di sistemi integrati di interventi e servizi sociali richiamata *supra*, alle nt. 7, 8 e 9.

<sup>35</sup> In tal senso F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino*, cit., 128. Sullo svolgimento di un'azione positiva e responsabile da parte dell'individuo nei confronti degli altri come libera e spontanea espressione di una profonda socialità che caratterizza intrinsecamente la persona e dunque come modalità attraverso cui l'individuo arriva a una più piena e autentica realizzazione di sé si vedano anche Corte cost., 28 febbraio 1992, n. 75 e Corte cost., 16 luglio 2004, n. 228.

<sup>36</sup> Sulla presenza in capo al privato, accanto e oltre l'autonomia privata, di una autonomia civile che gli consente di interagire in un rapporto paritario con il sistema pubblico v. ancora F. BENVENUTI, *op. ult. cit.*, p. 80. Nel testo questo tipo di autonomia è indicato con l'aggettivo "civica", tenendo conto anche del riferimento che ad essa viene fatto nel diritto positivo (v. l.r. Lazio, 26 giugno 2019, n. 10, art. 6, c. 1, lett. b).

dell'organizzazione amministrativa non come una struttura coercitiva che rende possibili le relazioni tra le diverse figure soggettive coinvolte nell'attività di cura dell'interesse generale, garantendole e sostenendole "dall'alto", ma come un ordine dinamico che consente di riconoscere e di esplicitare la normatività che passa all'interno delle relazioni che già esistono tra gli individui e tra le loro formazioni sociali, rendendo ragionevolmente sostenibili le aspettative di reciprocità dei comportamenti che nell'ambito di tali relazioni vengono adottati.

### *3.2 L'organizzazione amministrativa come sede per l'integrazione tra le funzioni dell'amministrazione e la capacità operativa del terzo settore*

C'è poi da considerare la dimensione delle formazioni sociali e più specificamente quella degli enti del terzo settore, rispetto alle quali i profili ora considerati risultano ancora più accentuati, perché come si è detto questi enti risultano istituzionalmente rivolti a svolgere attività di interesse generale e danno vita «a una fitta rete di libera e autonoma mutualità, che ha inciso sullo sviluppo sociale culturale ed economico del Paese»<sup>37</sup>. Si tratta quindi di una particolare categoria di soggetti privati, che esprime in modo stabile una tensione verso lo svolgimento di attività di interesse generale e che in virtù del loro legame con il territorio in cui operano e della loro vicinanza al tessuto sociale sono in grado «di mettere a disposizione dell'ente pubblico sia preziosi dati informativi (...), sia un'importante capacità organizzativa e di intervento: ciò che produce spesso effetti positivi, sia in termini di risparmio di risorse che di aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della "società del bisogno"»<sup>38</sup>.

Questo non significa semplicemente che le peculiari qualità del privato sociale e dell'attività, di natura altruistica, che esso svolge, rilevino di per sé, quali astratti indici di "meritevolezza", che giustificano un riconoscimento e un sostegno da parte dell'amministrazione, così da qualificarlo come destinatario di contributi e incentivi da parte dell'amministrazione.

<sup>37</sup> Così Corte cost., n. 131/2020.

<sup>38</sup> Cfr. ancora Corte cost., n. 131/2020.

Se si rimane in questa prospettiva, agli enti del terzo settore continua ad essere riconosciuto un ruolo passivo rispetto all'intervento dell'amministrazione, la loro libertà si configura come libertà "da" un bisogno di sostegno economico e non viene invece valorizzata come libertà "di" contribuire attivamente e in modo originale alla programmazione, alla progettazione e all'attuazione di interventi di cura dell'interesse generale<sup>39</sup>.

Né, d'altra parte, il coinvolgimento degli enti del terzo settore significa solo che la natura sociale dell'attività svolta dagli stessi possa essere valorizzata come un particolare tipo di "capacità tecnica" che li rende idonei a svolgere un ruolo di fornitori di servizi a cui l'amministrazione si rivolge ora per diminuire i costi dell'erogazione del servizio, ora per dotarsi di professionalità specifiche di cui non dispone al proprio interno, nell'ambito di un disegno di esternalizzazione dei servizi, secondo la logica dell'esternalizzazione e del *contracting out*<sup>40</sup>. Anche in questa dimensione il rapporto tra la pubblica amministrazione e gli enti in questione viene considerato in modo riduttivo, perché finisce per essere limitato al fatto che l'impresa sociale si vede affidare dall'amministrazione, e accetta, l'incarico di effettuare delle prestazioni di natura sociale, strumentali all'erogazione di un servizio alla persona, dietro il pagamento di un corrispettivo. Ma così le potenzialità del terzo settore si ritrovano fortemente attenuate e la relazione con gli enti locali e con le altre pubbliche amministrazioni giunge a essere confinata nel pur ampio capitolo dell'acquisto di servizi da parte di queste ultime, alla stregua di quanto accade anche per i servizi economici<sup>41</sup>.

<sup>39</sup> Per alcune riflessioni sul ruolo passivo che nel quadro degli interventi di sostegno e di incentivo economico viene ad essere riservato agli enti del terzo settore sia consentito rinviare a M. BOMBARDELLI, *Alcune considerazioni di sintesi sul rapporto tra pubblica amministrazione e terzo settore*, in S. PELLIZZARI, A. MAGLIARI (a cura di), *Pubblica amministrazione e terzo settore. Confini e potenzialità dei nuovi strumenti di collaborazione e sostegno pubblico*, Napoli, Editore scientifica, 2019, p. 217 ss.

<sup>40</sup> Per uno sguardo d'insieme sulle implicazioni derivanti dall'adozione di questa logica si vedano, fra i molti, A. MAGLIARI, *L'affidamento dei servizi di interesse generale attraverso contratti di appalto*, in S. PELLIZZARI, A. MAGLIARI (a cura di), *Pubblica amministrazione e terzo settore*, cit., p. 19 ss.; S. CORNELLA, *Servizi sociali e disciplina europea in materia di aiuti di Stato*, *ivi*, pp. 143 ss.; E. FREDIANI, *La co-progettazione*, cit., p. 85 ss.; L. GALLI, *La coprogrammazione*, cit., pp. 28 ss. e 58 ss. Sia inoltre consentito rinviare ancora a M. BOMBARDELLI, *Alcune considerazioni*, cit., p. 217 ss.

<sup>41</sup> Con conseguenze molto negative sulla valorizzazione delle potenzialità del coinvolgimento degli enti del terzo settore nel perseguimento di finalità di interesse generale, a cominciare

Per dare il dovuto risalto al ruolo del terzo settore occorre dunque andare oltre il modello tradizionale, nel quale il rapporto fra amministrazione pubblica e privato sociale continua a essere impostato secondo uno schema tipicamente “bipolare”, in cui la cura dell’interesse generale spetta solo all’amministrazione e gli interessi curati dai privati, anche quando assumono una connotazione altruistica, rilevano solo nella loro dimensione particolare<sup>42</sup>. Il fatto che prima l’art. 118, comma 4 della Costituzione e poi gli artt. 1 e 2 del Codice del terzo settore, abbiano riconosciuto espressamente agli enti del privato sociale l’attitudine ad operare direttamente per la cura di interessi generali, rende necessario considerare uno scenario nuovo e ulteriore, in cui tale cura non è più solo prerogativa del soggetto pubblico, ma rientra tra le attività che i privati possono svolgere anche in modo autonomo e che la pubblica amministrazione è tenuta a favorire. Protagonisti degli interventi di cura degli interessi della collettività possono dunque essere sia le diverse figure soggettive in cui si articola l’amministrazione, per le quali agire in vista del perseguimento degli interessi generali riconosciuti come interessi pubblici è un dovere istituzionale, sia quei soggetti privati – come appunto gli enti del terzo settore – che scelgono liberamente e autonomamente di operare nella stessa direzione, individuando all’interno dei propri statuti l’interesse generale come finalità da raggiungere e configurando la propria attività come espressione non solo di autonomia privata, ma anche di “autonomia civica”.

L’ente del terzo settore appare così, prima che come soggetto che aspira ad ottenere risorse, come risorsa esso stesso, utile al migliore soddisfacimento dei bisogni della comunità di riferimento, definita in relazione a un determinato ambito territoriale. Questo richiede l’ampliamento della prospettiva entro cui considerare il rapporto tra pubblico e privato, la

dall’irrigidimento degli strumenti a disposizione per la regolazione giuridica dei rapporti connessi alla realizzazione condivisa di servizi e di interventi e dal loro appiattimento sulla disciplina dei contratti pubblici, come ad esempio emerge, a proposito degli accordi di co-progettazione previsti dall’art. 55, c. 3, d.lgs. n. 117/2017, nella prospettiva adottata nel parere del Consiglio di Stato del 20 agosto 2018, n. 2052.

<sup>42</sup> Sulla connotazione del modello tradizionale dell’amministrazione come contraddistinto da una connotazione “bipolare” dei rapporti tra amministrazione e privati, si vedano S. CASSESE, *L’arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 3, 2001, p. 601 ss.; G. ARENA, *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare all’Italia*, Bari, Laterza, 2006, p. 3 ss.

quale deve infatti trascendere il momento puntuale dell'elargizione del contributo o dell'aggiudicazione del contratto di appalto ed estendersi in modo circolare prima e dopo di esso, arrivando a comprendere la presenza del privato sociale in tutte le diverse fasi della proposta, della programmazione, dell'attuazione concordata e della valutazione degli interventi<sup>43</sup>. La relazione tra la pubblica amministrazione e i soggetti del privato sociale può così essere configurata anche in senso "multipolare"<sup>44</sup>, come relazione fra i nodi di una rete in cui il privato assume una posizione di protagonista quale titolare di una propria funzione sociale e si trova coinvolto – pur mantenendo la propria specificità soggettiva e il proprio ruolo distinto da quello dell'amministrazione – in una trama organizzativa di tipo orizzontale, dove alla tradizionale alternativa tra pubblico e privato, si sostituisce un rapporto di interdipendenza finalizzato al perseguimento dell'interesse generale.

#### 4. *Le necessarie trasformazioni dell'organizzazione amministrativa*

Gli aspetti considerati nei precedenti paragrafi sembrano indicare chiaramente come lo sviluppo delle relazioni tra enti locali ed enti del terzo settore dell'ambito di sistemi integrati di erogazione di servizi, prestazioni e interventi amministrativi in genere, richiedano un profondo ripensamento del modo di considerare l'organizzazione amministrativa. In relazione ad esse non si tratta infatti semplicemente di capire se l'ente locale si collochi in un livello di governo adeguato alla cura concreta di specifici interessi della collettività; oppure quanti e quali siano i segmenti

<sup>43</sup> Con importanti conseguenze anche nella configurazione degli strumenti giuridici di regolazione dei rapporti tra pubblica amministrazione ed enti del terzo settore, come ad esempio i già citati accordi di co-progettazione di cui all'art. 55 del d.lgs. n. 117/2017, i quali, anche in considerazione di quanto disposto della citata sentenza n. 131/2020 della Corte costituzionale, vanno utilizzati in una logica collaborativa profondamente diversa da quella competitiva che è tipica dei contratti pubblici. Su questo tipo di accordi si vedano, fra gli altri, S. PELLIZZARI, *La co-progettazione nelle esperienze regionali e nel Codice del terzo settore*, in S. PELLIZZARI, A. MAGLIARI (a cura di), *Pubblica amministrazione e terzo settore*, cit., pp. 110 ss.; E. FREDIANI, *La co-progettazione*, cit., p. 165 ss.; e L. GALLI, *La coprogrammazione*, cit., p. 109 ss., F. GIGLIONI, *Forme e strumenti dell'amministrazione condivisa*, in G. ARENA, M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, cit., p. 93 ss.

<sup>44</sup> Per il superamento del tradizionale paradigma "bipolare" con un nuovo paradigma, pluralista e paritario, connotato nel modo che nel testo si è definito come "multipolare", si veda G. ARENA, *Cittadini attivi*, cit., p. 13 ss.

della complessiva attività che possono essere svolti più efficacemente dai privati e quindi esternalizzati, precisando poi quali sono le modalità per operare questa esternalizzazione. Ben più ampiamente, occorre definire le modalità con cui pubblico e privato possono interagire e coordinarsi per individuare, programmare, progettare, gestire e valutare in modo integrato i propri interventi, in vista appunto di una convergenza verso la realizzazione dell'interesse generale.

A questo fine occorre tener conto innanzitutto che nei diversi casi considerati è sempre attiva una pluralità di centri di riferimento di interessi in relazione tra loro. Questo induce a spostare il punto focale dell'analisi dell'organizzazione amministrativa dalla considerazione dell'articolazione operativa propria di un referente soggettivo sovraordinato a quella delle connessioni che si stabiliscono entro un insieme di figure soggettive interdipendenti, in cui nessuna prevale in modo definitivo e ognuna può esercitare un proprio condizionamento sulle altre. Occorre così guardare all'organizzazione amministrativa non come a un intero agevolmente scomponibile nella somma delle sue parti, ma come a una realtà dinamica in cui sono fondamentali non solo le singole componenti, ma anche e soprattutto le relazioni tra esse e le nuove proprietà che da esse emergono. Sono infatti queste ultime che le consentono di adattarsi in modo evolutivo alla complessità del reale e quindi di rispondere adeguatamente alle domande che una società in evoluzione pone a chi è chiamato a curare l'interesse pubblico. Sul piano organizzativo si pone quindi un'esigenza nuova e cruciale: non si tratta più solo di individuare con precisione e una volta per tutte chi deve agire, definendo e attribuendo in modo razionale e adeguato la relativa competenza, occorre anche individuare strutture di coordinamento in grado di assicurare rapidamente e in modo efficace l'«allineamento» tra i vari centri coinvolti nella situazione da affrontare, considerando le loro interdipendenze e favorendo quei processi di apprendimento e di adattamento organizzativo che sono necessari per affrontare la complessità del reale<sup>45</sup>.

<sup>45</sup> Sull'esigenza di considerare le organizzazioni operanti all'interno di sistemi complessi – come appunto sono quelli corrispondenti agli ambiti di attività in cui si svolgono le relazioni tra enti locali ed enti del terzo settore che si stanno considerando – in una prospettiva che tenga conto delle proprietà specifiche di tale complessità, tra cui in primo luogo l'esigenza di andare oltre la considerazione delle singole componenti dell'organizzazione e di concentrarsi invece

In questa prospettiva la presenza degli apparati pubblici non assume rilievo solo in virtù delle competenze che essi sono chiamati a esercitare, del modo in cui esse si sommano nell'articolazione organizzativa del proprio ente di riferimento e della posizione di supremazia che ad esse può eventualmente corrispondere. Tale presenza diventa importante anche e soprattutto per il ruolo imprescindibile che tali apparati sono chiamati a svolgere per attivare e garantire doverosamente l'esplicarsi della suddetta relazione, attraverso cui più centri diversi, di natura pubblica e privata, concorrono alla soluzione dei problemi del vivere comune. L'amministrazione pubblica, cioè, può essere vista anche come un insieme di strutture specializzate per la soluzione di questi problemi, che, da un lato devono favorire l'incontro tra chi ha le competenze per agire, dall'altro, qualora i cittadini, singoli o associati, scelgano autonomamente di attivarsi per contribuire a tale soluzione, devono mettere loro a disposizione il supporto organizzativo necessario.

Se dunque, per un verso, l'amministrazione continua a vedersi affidato istituzionalmente un insieme di attività di prestazione, caratterizzate dal fatto di essere rivolte alla cura di bisogni altrui e soprattutto di essere erogate doverosamente, come servizio pubblico, con i caratteri di necessità e di continuità che sono tipici di quest'ultimo, per un altro verso essa assume una dimensione nuova e più ampia. In particolare, essa si trova a dover favorire e coordinare, oltre alle competenze spettanti a più amministrazioni diverse, anche l'azione svolta nell'interesse generale da privati.

Questo richiede agli apparati pubblici di assicurare sul piano organizzativo almeno due esigenze, la cui importanza continua comunque a rendere imprescindibile la loro presenza. La prima è appunto quella di mettere a disposizione dei privati che intendono esercitare la propria

sulle interdipendenze tra esse e sulle nuove proprietà che da queste emergono, si vedano, fra gli altri, H. SÉRIEYX, *Le Big Bang des organisations*, Paris, Calmann- Lévy, 1993, pp. 115 ss. e 208 ss.; C.S. BERTUGLIA, F. VAIO F., *Non linearità, caos complessità. Le dinamiche dei sistemi naturali e sociali*, Torino, Bollati Boringhieri, 2003, p. 262 ss.; M. MITCHELL, *Complexity. A Guided Tour*, Oxford, Oxford University Press, 2009; F. BUTERA, *Organizzazione e società*, cit., pp. 193 ss. e 297 ss.; A. CRAVERA, *Allenarsi alla complessità. Schemi cognitivi per decidere e agire in un modo non ordinato*, Milano, Egea, 2021, pp. 29 ss. e 53 ss., a cui in particolare si rinvia per un approfondimento sull'importanza, nella strategia di assorbimento della complessità, dell'«allineamento» fra centri autonomi e interdipendenti all'interno dell'organizzazione.

“autonomia civica” un “luogo” in cui «la varietà, le capacità, in una parola le risorse della società italiana possono manifestarsi, contribuendo alla soluzione dei problemi di interesse generale»<sup>46</sup>. L'altra esigenza, non meno importante, è quella di assicurare la presenza di procedure trasparenti e imparziali di attivazione della relazione con i privati e di momenti di valutazione e di verifica della bontà dei risultati che attraverso la collaborazione con i cittadini attivi vengono raggiunti. Questo a un duplice fine. Da un lato, quello di scongiurare il rischio che il privato entri in rapporto con l'amministrazione collaborando e condividendo, ma cerchi poi di porre sé stesso in una posizione privilegiata in tale rapporto, arrivando a monopolizzare quegli spazi di collaborazione che invece dovrebbero sempre restare aperti a contributi plurali<sup>47</sup>. Dall'altro, quello di evitare che il coinvolgimento dei privati nelle attività di perseguimento dell'interesse generale si traduca nella sottrazione all'amministrazione pubblica di quegli spazi che essa deve invece comunque presidiare a tutela dell'imparzialità nell'erogazione delle prestazioni e dell'eguaglianza di tutti i portatori di bisogni nell'accesso ad esse, preservando così la libertà dell'individuo accanto a quella delle formazioni sociali, ma anche verso di essa<sup>48</sup>.

L'amministrazione pubblica si pone dunque in relazione con i cittadini, singoli e associati, che operano per il perseguimento dell'interesse generale non solo agendo nella loro stessa direzione per il perseguimento di

<sup>46</sup> L'espressione è di G. ARENA, *Introduzione*, cit., p. 33.

<sup>47</sup> Va considerato, al riguardo, il monito sempre attuale espresso da M. NIGRO, *Formazioni sociali, poteri privati e libertà del terzo*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 1977, III (ora in Id., *Scritti Giuridici*, II, Milano, Giuffrè, 1996, p. 1131), che osservava come, se è fuori di dubbio che le formazioni sociali «(...) hanno una funzione altamente benefica nella costruzione delle comunità umane» e per questo hanno titolo a vedersi riconoscere un ruolo importante e una propria specifica autonomia, che le rende protagoniste centrali nel modello dell'amministrazione condivisa, è altrettanto vero che esse si possono collocare nell'ordinamento «(...) con pretesa ad una posizione differenziata (...) che si fa da sola questa posizione, ne chiede il riconoscimento e la protezione al corpo più grande, la rafforza attualmente e molto spesso la amplia abusivamente». Il supporto organizzativo che l'amministrazione è chiamata a dare alle relazioni con il terzo settore nell'attività di perseguimento dell'interesse generale deve essere rivolto anche a scongiurare questo rischio.

<sup>48</sup> Si veda al riguardo ancora M. NIGRO, *Formazioni sociali*, cit., pp. 1135 ss. e 1144 ss. Cfr. anche, con specifico riferimento all'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, D. DONATI, *Il paradigma sussidiario*, cit., pp. 194 s. e 339 ss.

finalità convergenti, ma anche ponendosi al loro servizio per garantire che la loro autonoma capacità possa esprimersi nel dare risposte ai portatori di bisogni e in ultima analisi nel concorrere alla garanzia costituzionale dei diritti. Non si tratta più solo di coinvolgere i privati nello svolgimento di attività di servizio pubblico, né solamente di coordinare gli interventi che pubblico e privato svolgono, ognuno per proprio conto, per finalità di interesse generale. Partendo invece dalla concezione che considera l'amministrazione come organizzazione funzionale alla società non solo in modo indiretto, quale apparato di supporto all'assolvimento dei compiti stabiliti nel processo di attuazione dell'indirizzo politico, ma anche in modo diretto, in quanto di per sé dotata di poteri funzionali alla piena realizzazione dei diritti costituzionali<sup>49</sup>, occorre porre in evidenza come essa espliciti questa sua funzionalità sia operando attivamente in tal senso, sia supportando e favorendo quello che la responsabile iniziativa dei singoli e delle formazioni sociali è in grado di fare nella stessa direzione. Una concezione di organizzazione amministrativa molto diversa, dunque, da quella tradizionale che la pone esclusivamente al servizio del soggetto pubblico sovraordinato, titolare dell'interesse pubblico da realizzare e della corrispondente competenza a operare per la sua attuazione; ne esaurisce la descrizione in quella della struttura della persona giuridica pubblica e la considera funzionale solo alla realizzazione degli interessi ad essa soggettivamente imputati<sup>50</sup>. Una concezione che invece valorizza la dimensione giuridica della persona posta al centro dell'ordinamento costituzionale<sup>51</sup>, riconosce il ruolo fondamentale delle relazioni di reciprocità e di solidarietà tra le persone come nucleo originario di produzione dei fenomeni giuridici<sup>52</sup> e dunque effettivamente richiede di tenere

<sup>49</sup> Si veda in tal senso la proposta teorica che, muovendo anche dai risultati a cui era giunto Giorgio Berti, viene sviluppata da L.R. PERFETTI, *Organizzazione amministrativa e sovranità popolare. L'organizzazione pubblica come problema teorico, dogmatico e politico*, in *Persona e amministrazione*, 1, 2019, p. 18 ss.; e ripresa da D. VESE, *L'efficienza dell'organizzazione amministrativa come massimizzazione dei diritti fondamentali*, in *Persona e amministrazione*, 1, 2019, p. 346 ss.

<sup>50</sup> Per una condivisibile critica a questa impostazione si veda appunto L.R. PERFETTI, *Organizzazione amministrativa*, cit., p. 24 ss.

<sup>51</sup> Sembra dunque da condividere, in tal senso, quanto affermato da L.R. PERFETTI, *Organizzazione amministrativa*, cit., p. 29 s.

<sup>52</sup> Si fa riferimento in particolare a quanto affermato *supra*, al par. 3.1.

distinte la titolarità della sovranità, che appartiene al popolo inteso in termini non organicistici come insieme delle individualità dei cittadini in relazione tra loro<sup>53</sup>, e la titolarità dell'autorità, che resta riferita alla persona giuridica pubblica che ipostatizza lo Stato o gli altri enti pubblici<sup>54</sup>. Si aprono così nuove prospettive per la definizione dell'assetto organizzativo necessario a supportare l'attività di cura degli interessi generali, in cui questa non avviene secondo schemi comportamentali imposti dall'alto a chi è coinvolto in essa, dopo essere stati scelti in sede politica, ma si basa sulla costruzione attraverso il diritto di forme organizzative capaci di razionalizzare pratiche sociali preesistenti ad esso, che però necessitano di un quadro giuridico per garantire la reciprocità delle relazioni e la stabilità delle aspettative in esse implicite<sup>55</sup>. Forme modellate non dall'esigenza di dare attuazione al comando dell'autorità, ma da quella di orientare l'accettazione consapevole delle regole e la condivisione delle responsabilità da parte degli attori pubblici e privati coinvolti, sorretta da una aspettativa di reciprocità nel rapporto. Sono queste ultime, infatti, a legittimare e a guidare giuridicamente gli interventi di cura dell'interesse generale operati nel quadro delle relazioni tra enti locali e soggetti del terzo settore, soprattutto se operati attraverso il modello dell'amministrazione condivisa.

<sup>53</sup> Sul punto va considerato ancora F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino*, cit., p. 129, secondo cui «La visione dello Stato-Re è destinata a scomparire di fronte al sorgere di uno Stato in cui ognuno esercita diritti e poteri e con ciò facendo dà quotidiana vita all'esistere dello Stato. Cosicché, infine, l'insieme delle libertà attive è lo stesso insieme che continuiamo a denominare Stato (...) il nuovo Stato, così fondato sul nuovo cittadino». Per il collegamento dell'amministrazione condivisa con la titolarità popolare della sovranità cfr. G. ARENA, *Nuove risorse*, cit., p. 284 s.

<sup>54</sup> Sulla distinzione tra titolarità della sovranità e titolarità dell'autorità si veda in modo approfondito L.R. PERFETTI, *Organizzazione amministrativa*, cit., p. 48 ss.

<sup>55</sup> Secondo uno schema di reciprocità nella relazione sia tra i cittadini, sia tra questi e le istituzioni pubbliche che sembra riconducibile allo schema richiamato da A. PORCIELLO, *Principi dell'ordine sociale*, cit., p. 82, con riferimento a quella che secondo L.L. FULLER, *American Legal Philosophy at Mid-Century*, in *Journal of Legal Education*, 1954, 6 (4), 1954, p. 473 ss., è la funzione degli strumenti giuridici, di offrire forme idonee per organizzare in maniera ordinata e prevedibile, appunto in una prospettiva di reciprocità, i rapporti tra gli individui. Sull'importanza che tali forme assumono nella teoria di L.L. Fuller per assicurare la libertà degli individui si vedano le considerazioni di D. PRIEL, *Lon Fuller's Political Jurisprudence*, cit., p. 20 ss.