

LUCA R. PERFETTI  
Direttore scientifico di PA Persona e Amministrazione  
[luca.perfetti@belex.com](mailto:luca.perfetti@belex.com)

## **COSTRUIRE E DECONSTRUIRE I CONCETTI DELL'ORGANIZZAZIONE PUBBLICA. RAGIONI DI UN PERCORSO E TRACCE PER LA SUA PROSECUZIONE**

### **CONSTRUCT AND DE-CONSTRUCT IDEAS ON PUBLIC ORGANIZATION: THE WORK SO FAR AND RECOMMENDATIONS TO FURTHER PROCEED**

#### SINTESI

Il lavoro ha lo scopo di individuare gli elementi di maggiore interesse che emergono dalle ricerche in materia di organizzazione pubblica che negli ultimi due anni si sono sviluppate intorno alla *Rivista*, concentrando lo sguardo sul profilo costituzionale dell'amministrazione e sul suo rapporto con la politica, sulle autonomie regionali o locali e su quelle sociali, indicando alcuni possibili percorsi di riflessione.

#### ABSTRACT

PA Persona e amministrazione, in the last two years, focused administrative organization theory, after decades of scant attention paid by legal literature in Italy. Purpose of the paper is to analyze the state of discussion and indicate some path for further investigations.

PAROLE CHIAVE: Organizzazione amministrativa – Amministrazione e politica – Regioni ed enti locali – Esercizio di attività amministrativa da parte dei privati

KEYWORDS: Public administration – Bureaucracy and politics – Local and Regional Government – Public duties performed by private entities

INDICE: 1. Un percorso di riflessione. – 2. L'organizzazione pubblica nel quadro della Repubblica. – 3. Le autonomie locali e regionali. – 4. Le autonomie sociali ed il problema della relazione pubblico-privato. – 5. L'amministrazione soggettivamente pubblica in forma privata. – 6. Il governo dell'economia. – 7. Per la prosecuzione del percorso.

### **1. Un percorso di riflessione.**

**1.1.** Il gruppo di studiosi che si riunisce intorno alla *Rivista*, secondo modulazioni tutte improntate alla radicale libertà, franchezza del dibattito e confronto tra posizioni differenziate, ha,

nel 2018, avvertito l'esigenza – anche attraverso la riflessione che si svolge ogni anno al Convegno di Urbino – di riprendere la riflessione sul tema dell'organizzazione pubblica. Sono passati alcuni anni da quella decisione – e quasi quaranta saggi sono stati ospitati dalla *Rivista* nell'articolazione di questo dibattito. Rileggendo questi contributi è nata l'esigenza di fare una prima riflessione intermedia, che cerchi di intuire le linee e soprattutto i limiti, per tracciare le direzioni di massima del percorso a venire.

Si tratta di un bilancio non facile, per varie ragioni.

Di *una*, congiunturale, occorre liberarsi subito; si tratta, come ovvio, dell'esplosione dell'emergenza pandemica. Non ci si deve liberare del tema perché costituisca una deviazione momentanea, una distrazione. Piuttosto, è vero l'opposto. L'emergenza ha messo in luce in modo chiarissimo tendenze già in atto da tempo, le ha consolidate ed, in qualche caso, ne ha mutato sostanza o direzione; i suoi effetti sul problema dell'organizzazione pubblica sono importanti ed alcune sue modificazioni, giustificate sulla temporaneità dell'emergenza, appaiono invece strutturali. Si tratta, quindi, di un fattore centrale della riflessione, non occasionale. Occorre liberarsene solo nella sua natura di fattore che ha reso complesso il dibattito: lo ha danneggiato per ragione della distanza tra gli studiosi, lo ha complicato a motivo dell'emergere prepotente dell'organizzazione dell'emergenza ad alterare – ed in certa parte mutare stabilmente – il volto di quella ordinaria, per il succedersi rapido di norme e mutamenti strutturali.

Considerare il cammino, i suoi risultati e le sue mancanze, appare complicato anche per una *seconda* e più profonda ragione, già chiara al suo avviarsi. Salve limitate riflessioni – per quanto autorevoli, profonde ed importanti –, il tema dell'organizzazione pubblica è stato scarsamente studiato in Italia da quasi un quarto di secolo. L'analisi delle dimensioni organizzative di questioni che organizzative non erano non è mai mancata; allo stesso modo, sono fioriti studi che debbono essere collocati nell'area dell'organizzazione (si pensi solo ai servizi pubblici o alle società in mano pubblica) ma le loro spiegazioni sono quasi mai pensate sul versante dell'organizzazione; come già accennato, si sono potuti leggere studi profondissimi e di grande rilievo in argomento, ma limitatissimi in numero; intere aree del problema (si pensi solo alle autonomie regionali e locali) sono state quasi abbandonate dagli amministrativisti, traslocando nella confusa evoluzione della prassi ovvero generosamente assunte dallo studio dei costituzionalisti (che, tuttavia, per metodo,

ha correttamente osservato profili diversi da quelli di interesse per l'amministrativista ed ordinariamente distanti dalla questione organizzativa) quando non dei privatisti (se solo si pensa alla sussidiarietà orizzontale ed al suo riflesso organizzativo).

È stato immediatamente chiaro, quindi, che la nostra riflessione si sarebbe mossa in uno spazio culturale incerto, su fondamenta non sempre solide.

Infatti, se si dispone di imponenti costruzioni concettuali del passato – e la profondità del dibattito che le ha generate consente, anche oggi, di cogliere le coordinate fondamentali dei problemi – è, tuttavia, difficilmente negabile che l'ordinamento (nella sua evoluzione multi-livello), i soggetti (con la crisi delle autonomie locali, l'espansione delle formule organizzative privatistiche, l'affermarsi di autorità indipendenti, l'ampio ricorso del legislatore alla creazione di amministrazioni *ad hoc*, alle quali, tuttavia, assegnare compiti differenziati, cui corrispondono modelli organizzativi distinti – basti pensare all'Agenzia del farmaco<sup>1</sup> o all'ANAC) e, più ancora, la relazione tra società e autorità, tra diritti e funzioni, sono così radicalmente evoluti (o involuti, piuttosto, se guardati nella prospettiva della democrazia repubblicana) che non tutto può poggiare su quelle fondamenta ed il ripensamento dei modelli organizzativi avviene, quindi, in parte non piccola lungo un orizzonte concettuale arido.

Mentre, quindi, elementi essenziali dell'oggetto di indagine mostravano in superficie l'effetto di cambiamenti profondi e silenziosi attraverso l'emergenza, la ricomposizione del quadro era appena avviata, percependone le difficoltà e si doveva confrontare con mutamenti imponenti.

**1.2.** Come in ogni percorso, quindi, è essenziale sostare, riconsiderare il tratto fatto, chiedersi se vi sia ragione di proseguire e progettare come farlo. Le riflessioni di questa sezione monografica della *Rivista* hanno principalmente questo scopo. Non si tratta di fornire ulteriori contributi, ma di comprendere criticamente il contesto complessivo – al quale, in queste pagine, farò solo limitatissimo riferimento – nel quale il dibattito si conduce e provare ad intenderne le prospettive.

Dal mio punto di vista<sup>2</sup>, vorrei provare a misurare il problema lungo le direzioni della ricostruzione generale dell'organizzazione pubblica, dell'esame di suoi problemi specifici, di quello

---

<sup>1</sup> Sul problema, M. MONTEDURO, id., in este sentido, Lambert, *El gobierno de los jueces...* cit., p. 31ss., Torino, Giappichelli, 2018.

<sup>2</sup> Che ho provato a costruire in L. R. PERFETTI, *Organizzazione amministrativa e sovranità popolare. L'organizzazione pubblica come problema teorico, dogmatico e politico*, in questa *Rivista*, 1/2019, 7.

relativo alle autonomie istituzionali, della relazione tra soggettività pubblica e privata e del profilo organizzativo del governo dell'economia.

## **2. L'organizzazione pubblica nel quadro della Repubblica.**

**2.1.** Molte delle riflessioni di questi anni, direttamente o implicitamente, arricchiscono il quadro degli studi e delle idee relative allo statuto costituzionale dell'organizzazione amministrativa e, per conseguenza, della sua teoria generale.

### **2.1.1. Diritti ed organizzazione pubblica.**

L'impostazione iniziale, cercando di fare reagire gli “enzimi personalisti” dell'ordinamento<sup>3</sup>, proponeva un'impostazione molto netta e dissonante rispetto a quelle tradizionali.

Cercando di porre in luce il rilievo teorico, dogmatico e politico dei problemi che si concentrano sul concetto di amministrazione pubblica ed accettando l'idea che essa sia un sistema di imputazione di effetti giuridici, definito dai suoi fini, nel quadro costituzionale, l'organizzazione non può che assicurare un'azione amministrativa imparziale e improntata ai canoni del buon andamento, sicché imparzialità e buon andamento dell'amministrazione costituiscono i risultati del modo di essere dell'organizzazione.

Restano aperte, però, una serie di questioni – se l'organizzazione è obbiettivata, funzionalizzata al suo scopo, resta indefinito il concetto di fine o interesse pubblico; se l'altro elemento di certezza è dato dall'essere l'organizzazione articolazione di una persona giuridica che identificheremo con l'ente pubblico, anche quest'ultimo concetto è controverso, i suoi caratteri e la sua natura incerti; una volta che si siano individuati con precisione i concetti sia di ente che di interesse pubblici, resta controversa la relazione tra organizzazione e decisione amministrativa in quanto esternalizzazione della funzione. Per superare queste incertezze, non resta che affidarsi al profilo costituzionale

---

<sup>3</sup> P. FORTE, *Enzimi personalisti nel diritto amministrativo*, in questa *Rivista*, 2/2017, 63.

dell'organizzazione pubblica. In questa prospettiva, una definizione adeguata sarà possibile individuando a cosa sia funzionale l'organizzazione, cosa definisca i fini dell'organizzazione e come si chiarisca la relazione tra organizzazione in senso oggettivo e in senso soggettivo; qualunque soluzione sia fornita a questi problemi occorre avere chiarezza rispetto al suo rilievo politico e dogmatico, essere espliciti quanto a premesse ed assunzioni, giacché qualunque discorso sull'organizzazione non è neutro da questo punto di vista.

Si è quindi cercato di impostare il problema dell'organizzazione rispetto alla sua strumentalità al sovrano, individuato nel popolo secondo la lettera dell'art. 1 Cost., sicché la dinamica della sovranità che si legge in Costituzione segna con chiarezza tre movenze: trattenendosi permanentemente nella componente incompressibile dei diritti, fornisce il concetto di interesse pubblico (che sarà quindi la massimizzazione del loro godimento pieno ed uguale – art. 3 Cost.); esprimendosi nelle istituzioni repubblicane attraverso la rappresentanza, con eguale risultato (l'interesse pubblico di cui l'organizzazione sarà strumento risiede nel bilanciamento e massimizzazione del godimento pieno ed uguale della componente non incompressibile dei diritti fondamentali); aprendosi alle limitazioni allo scopo di garantire pace e giustizia (confermando così la pretesa espansiva di questi diritti e dell'uguaglianza). Ne deriva anche il chiarimento circa il soggetto cui l'organizzazione è strumentale: essa sarà – e il regime costituzionale lo conferma – articolazione della società e non dello Stato. Ne conseguono le forme di organizzazione, sicché, in ossequio del precetto costituzionale di cui all'art. 118, si avrà primariamente autorganizzazione come espressione di sussidiarietà, organizzazione amministrativa come diretta funzione della società e del suo ordine giuridico e solo in via residuale organizzazione amministrativa come funzione indiretta della società attraverso il circuito della rappresentanza democratica (vale a dire quella che siamo abituati a considerare il tutto dell'organizzazione pubblica).

Si tratta di una costruzione non priva di problemi e che per certo richiede sviluppi e approfondimenti, che non sono mancati<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Si veda, ad esempio, il vasto e documentato studio di D. VESE, *L'efficienza dell'organizzazione amministrativa come massimizzazione dei diritti fondamentali*, in questa *Rivista*, 1/2019, 279, che affronta in una prospettiva storica l'evoluzione del profilo costituzionale del buon andamento e dell'efficienza dell'amministrazione, nonché del regime costituzionale stesso dell'organizzazione amministrativa, superando una visione economicistica e dimostrando in concreto la funzionalizzazione dell'amministrazione alla protezione dei diritti della persona.

Di particolare rilievo per la prospettiva di apertura al confronto e costruzione della teoria attraverso il suo *stress* dialettico, sono le riflessioni relative alla relazione tra organizzazione e diritti<sup>5</sup>.

È diffusa, nell'impostazione tradizionale del problema della relazione tra organizzazione e diritti, l'idea che «i diritti discendono dall'organizzazione (che li garantisce ed a ben vedere li definisce), ma l'organizzazione discende dai diritti (è costruita e si giustifica in vista della loro tutela), che ne sono il prius logico»<sup>6</sup>.

Quest'impostazione, sulla quale pure di nutrono dubbi da altro punto di vista – come si dirà tra un istante – consente di cogliere la ragione profonda dell'aver dedicato questi anni di riflessioni alla dimensione organizzativa dell'amministrazione: se non è seriamente discutibile che l'organizzazione pubblica abbia un ruolo primario nella protezione dei diritti della persona, è tuttavia facile verificare come in questi decenni, invece, la giuspubblicistica italiana abbia trascurato questa prospettiva, concentrando lo sguardo sulla disciplina dell'attività amministrativa o sulla tutela giurisdizionale. E', invece, chiaro come ugualmente tutte e tre queste dimensioni – organizzazione, attività, processo – non solo siano (almeno a mio modo di vedere) luogo di concretizzazione e protezione dei diritti, funzioni definite dalla priorità (giuridica, non solo logica) della pretesa del diritto della persona (fondante l'intero ordinamento legale ed il sistema istituzionale, e non essendo pretesa da questi creata e riconosciuta) in quanto radicata nella sovranità costituzionale, ma esse stesse tra loro co-implicate. Sembra quasi banale considerare come la pretesa giurisdizionale in quanto agisca posizioni soggettive rese dolenti o incerte nei confronti di un'organizzazione mostrerà esigenze processuali non identiche a quelle rivolte verso il mondo dell'autonomia individuale – ed in questo senso la scienza processualistica ha contribuito a chiarire il quadro in modo molto noto; allo stesso modo, se l'azione procedimentalizzata modella di sé l'organizzazione, il dipanarsi della funzione all'interno dell'organizzazione fino alla decisione è largamente condizionato dai moduli organizzativi – e, quindi, dalla teoria dell'organo - una specifica rilettura della teoria dell'organo trova posto in un autonomo contributo che può leggersi qui di séguito e nel quale sono discussi i preziosi lavori dedicati a questo tema centrale della teoria dell'organizzazione<sup>7</sup>. Ed è prezioso in questo senso il lavoro di chi ha rielaborato il precetto

---

<sup>5</sup> Ci si riferisce, in particolare, a E. CARLONI, *Diritti by design. Considerazioni su organizzazione, autonomia organizzativa e protezione degli interessi*, in questa *Rivista*, 1/2020, 51.

<sup>6</sup> E. CARLONI, *op.ult.cit.*, 51.

<sup>7</sup> Si deve rinviare ai saggi, qui comunque tenuti in considerazione, di M. C. CAVALLARO, *Immedesimazione organica*

dell'imparzialità in dimensione organizzativa <sup>(8)</sup>; vi si nota, correttamente, che seppure «*si riconosca che il "punto cruciale" dell'imparzialità consiste nella garanzia per il singolo destinatario dell'azione amministrativa che il suo interesse sia stato "oggetto di compiuta valutazione comparativa con gli altri interessi presenti e che nell'ambito di tale compiuta valutazione era giusto che ricevesse un dato trattamento"*, una lettura dell'imparzialità fondata sull'individuo e la sua pretesa, anziché sull'amministrazione e il suo potere, è rimasta "allo stadio della dissenting opinion», non avendo avuto seguito per molto tempo «*la tesi che vedeva nei principi costituzionali sulla pubblica amministrazione il riconoscimento di altrettanti diritti fondamentali dei cittadini, incluso un diritto alla imparzialità*» <sup>(9)</sup>. L'imparzialità, invece, in quanto dimensione dell'organizzazione pubblica come forma di espressione della sovranità popolare, è anche una regola organizzativa. Lo studio – profondo nel caso di specie – dell'art. 6 *bis* della l. 7 agosto 1990, n. 241, conferma prospettive ed insufficienze, isolando – con contributo importante – «*una pretesa individuale all'imparzialità*» <sup>(10)</sup> e dimostrando il rilievo organizzativo di una norma che sanziona il conflitto di interessi prima ancora che la disparità di trattamento si sia concretata, sicché il privato potrà farla valere come pretesa propria (a «*protezione dal rischio che un conflitto di interessi del decisore pubblico possa tradursi in una disparità di trattamento*» <sup>(11)</sup>).

Se i diritti fondamentali della persona che si radicano nella sovranità costituzionale ed in essa in parte si trattengono permanentemente, essi incontrano organizzazioni, poteri e processi<sup>12</sup> e la

---

*e criteri di imputazione della responsabilità*, in questa *Rivista*, 1/2019, 39; S. CIMINI, *Modello organizzativo e responsabilità della P.A.*, in questa *Rivista*, 1/2019, 97; N. PAOLANTONIO, *Ricusaione del responsabile del procedimento per conflitto di interessi tra dimensione organizzativa e pretese dei privati*, in questa *Rivista*, 1/2019, 53; M. BELLAVISTA, *La posizione organizzativa del responsabile del provvedimento e di quello del procedimento*, in questa *Rivista*, 1/2019, 373; F. FRACCHIA, S. VERNILE, *Una rilettura della figura del responsabile del procedimento dal punto di vista dell'illecito erariale*, in questa *Rivista*, 1/2020, 83; C. NAPOLITANO, *Profili organizzativi dell'autotutela*, in questa *Rivista*, 1/2019, 241; P. FORTE, *Il bene culturale pubblico digitalizzato: prime note per uno studio giuridico*, in questa *Rivista*, 2/2019, 245; A. ZITO, *Il sistema della performance della pubblica amministrazione tra disegno organizzativo e svolgimento della funzione*, in questa *Rivista*, 2/2020, 599; L. MACCARI, *Le forme organizzative della amministrazione pubblica e la tutela delle posizioni giuridiche soggettive*, in questa *Rivista*, 1/2019, 365.

<sup>8</sup> I. PIAZZA, *La pretesa a un'amministrazione imparziale. Note sul conflitto d'interessi nel diritto amministrativo*, in questa *Rivista*, 1/2020, 63.

<sup>9</sup> I. PIAZZA, *La pretesa a un'amministrazione imparziale. Note sul conflitto d'interessi nel diritto amministrativo*, cit. 66.

<sup>10</sup> I. PIAZZA, *op. ult. cit.*, 70.

<sup>11</sup> I. PIAZZA, *op. ult. cit.*, 80.

<sup>12</sup> Devono essere sottolineate le premesse del ragionamento di E. CARLONI, *op.ult.cit.*, laddove osserva che «*Così nel costruire il discorso giuridico sui diritti solo a partire dalla loro tutela nel processo, ma (a scalare) persino nell'attività: un diritto non riconosciuto dall'organizzazione (o, di converso, per il quale non esiste una costruzione organizzativa che lo riconosca e ne permetta l'emersione) semplicemente non arriva a trovare consistenza e quindi forma di protezione*» [51] e che la «*effettività dei diritti risiede tanto nella "prefigurazione astratta" (l'organizzazione) quanto nella concreta vicenda che veda coinvolta l'amministrazione nel regolarli mediante i suoi atti (l'attività)*. Tacendo d'altro, è attraverso l'organizzazione che spesso si individua l'interesse da curare e soprattutto si determinano

loro protezione in concreto è influenzata significativamente da queste tre dimensioni pubbliche di base<sup>13</sup>.

Il tema decisivo è se l'organizzazione (come io credo) debba essere adeguata alla protezione dei diritti e massimizzazione del loro godimento nell'uguaglianza, ovvero se sia una dimensione autonoma che con essa si confronta.

Il problema è tipicamente giuridico. Nella prospettiva che trovo convincente, l'organizzazione pubblica è funzione dei diritti e, quindi, ad essi si conforma – e, come diremo tra un istante, le sue stesse risorse materiali sono condizionate da questo suo carattere essenziale –; nella diversa prospettiva del condizionamento reciproco, resta da definire, per conseguenza, a cosa sia – in sé e per sé – funzionale e da cosa sia conformata l'organizzazione. Se due realtà si confrontano e condizionano reciprocamente, ciascuna deve avere la sua natura e funzione autonoma rispetto all'altra. Se, invece, come io credo, una sia funzione dell'altra, la seconda – l'organizzazione – è definita e conformata dalla sua natura funzionale. E' agevole ipotizzare, che nell'impostazione opposta alla mia si ritenga che l'organizzazione sia funzionale agli interessi dello Stato sovrano (commettendo un errore in diritto a mio modo di vedere, se si legga correttamente l'art. 1 Cost.) ovvero, laddove si sciogla la sovranità popolare nella sola dimensione della rappresentanza politica, l'organizzazione non potrà che essere funzionale ad essa, attraverso la legge (doverosamente, per ragione dell'art. 97 Cost.).

Detto che in questa raffigurazione i diritti fondamentali semplicemente non esistono se non in tanto in quanto la legge li riconosca – ritornando, con altri termini, alla teoria classica degli *status civitatis*<sup>14</sup>, che come noto non sono in grado di reggere all'azione del legislatore che li sottragga e

---

*i modi per curarlo: l'interesse a protezione necessaria è individuato dalla legge, ma spesso non solo soddisfatto ma anche in concreto definito da scelte organizzative. È quindi a partire dall'organizzazione (sia pure non esaurendo qui il discorso) che è corretto muovere nel riflettere sulla effettiva soddisfazione degli interessi dei quali pure l'ordinamento richiede protezione» [53].*

<sup>13</sup> Anzi, come si nota molto correttamente (E. CARLONI, *op.ult.cit.*, 54), l'asse principale della loro protezione può spostarsi su l'una o l'altra di queste tre dimensioni del potere pubblico: «la regola più tipicamente di azione (la trasparenza dell'attività) era disciplinata per lungo tempo attraverso doveri del funzionario (il dovere al segreto), così come la protezione dell'imparzialità resta affidata tanto a regole organizzative (l'inconferibilità/ incompatibilità, da ultimo) quanto a regole procedurali, quale l'obbligo di astensione (art. 6 bis, legge n. 241 del 1990): il quale ultimo, peraltro, è disciplinato nel suo nucleo fondamentale da regole organizzative, relative ai doveri del funzionario contenute nel codice di comportamento dei dipendenti pubblici».

<sup>14</sup> Il riferimento è ovviamente a G. JELLINEK, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, Walter, 1914 (testo che ha avuto una profondissima influenza sulla letteratura italiana della prima metà del Novecento – e per tramite di quest'ultima, anche in séguito) e ID., *Das System der subjektiven öffentlichen Rechte*, Berlin, Mohr, 1892 (trad. it. *Sistema dei diritti pubblici soggettivi*, Milano, Giuffrè, 1912), ove i diritti sono qualificati come auto-obbligazione dello Stato (215), restando fermo che il

revochi –, resta che – anche ad ammetterne esistenza e protezione – diviene fondamentale stabilire lungo quale regola organizzazione e diritti si confrontino; regola necessariamente costituzionale se non si voglia tornare nell'ipotesi nella quale i diritti esistono se ed in quanto lo Stato li conceda.

Il che riporta all'altro profilo fondamentale del dibattito di questi anni, vale a dire quello della relazione tra organizzazione e politica, del quale si dirà tra un istante.

Il terreno sul quale la logica compositiva – seguita anche dalla Corte Costituzionale –, vale a dire quella per la quale diritti e organizzazione sono co-implicati – sia pure senza che sia chiara, a quel punto, la sostanza e funzione degli uni e dell'altra e la regola di composizione di quest'involgersi reciproco – entra in maggiore sofferenza – almeno a mio modo di vedere – è quello dei cosiddetti diritti di prestazione (anche se, con considerazione che credo sia da sottoscrivere quanto alla relazione tra diritti sociali e libertà, si nota che «*In termini sostanziali, è in ogni caso che la conformazione della protezione dei diritti, e quindi dei diritti stessi, dipende dall'amministrazione che a questi dà garanzia: questo vale non solo per i diritti sociali, laddove la cosa è più evidente, ma anche per molti diritti di libertà (che vanno in ogni caso protetti, garantiti, non solo rispetto a eccessi dell'autorità ma anche nei rapporti con gli altri consociati)*»<sup>15</sup>).<sup>16</sup>

Nel caso dei diritti di prestazione, infatti, si ritiene che «*l'organizzazione non si pone solo come condizione per il migliore esercizio dei diritti, ma per la loro stessa esistenza*»<sup>17</sup>.

Trovo, in questo punto, due elementi di dissenso. Anzitutto, l'idea dei diritti finanziariamente ovvero organizzativamente condizionati, sicché in assenza di risorse e strutture amministrative

---

diritto del cittadino riceve protezione solo in quanto ciò sia nell'interesse dello Stato (78), che è invece titolare di un «*potere di dominazione originario*», vale a dire con la sovranità (G. JELLINEK, *Allgemeine Staatslehre*, cit., 370). L'idea che viene espressamente teorizzata all'inizio del Novecento in Germania è nel senso che se il diritto della persona viene vantato nei confronti dello Stato, esso dovrà ritenersi fondato sulla concessione che ne faccia lo Stato stesso. Il che vale quanto dire che non esistono diritti della persona nei confronti dello Stato, stante che quest'ultimo può concederli o revocarli come crede. Le persone disporranno di diritti che si fondano sulla mera liceità (*Dürfen*), perché nascono e si sviluppano nel rapporto tra loro senza coinvolgere lo Stato, ma qualunque potere (*Können*) riguardante questi stessi diritti spetta allo Stato e può essere esercitato solo per concessione di uno specifico *status*, che sarà riconosciuto dallo Stato se ed in quanto coincida con l'interesse pubblico. Qualunque diritto, quindi, si fonda solo sullo Stato e la sua sovranità; anzi: «*concepire il diritto subbietivo come qualche cosa di originario che derivi da sé medesimo la sua autorità ed il suo valore, non è altro che scambiare il fatto col diritto*» (G. JELLINEK, *Das System...*, 11).

<sup>15</sup> E. CARLONI, *op.ult.cit.*, 56.

<sup>16</sup> Per l'idea che diritti sociali e libertà abbiano la stessa struttura, più diffusamente, anche per i riferimenti in letteratura, a L. R. PERFETTI, *I diritti sociali. Sui diritti fondamentali come esercizio della sovranità popolare nel rapporto con l'autorità*, in *Diritto pubblico*, 2013, 61.

<sup>17</sup> E. CARLONI, *op.ult.cit.*, 56.

pubbliche il diritto non potrebbe mai trovare soddisfazione trascura il disegno costituzionale retto dal principio di sussidiarietà, a condizioni di adeguatezza, sicché il diritto potrà trovare soddisfazione attraverso organizzazioni della società<sup>18</sup> e non necessariamente dell'autorità; in questa prospettiva l'esistenza e *performance* di un'organizzazione pubblica di prestazione si colloca lungo la linea della sua doverosità<sup>19</sup> solo laddove la pretesa non riceva soddisfazione a prescindere dall'intervento pubblico in forma diretta – sicché esso dovrebbe essere da intendere precluso ove l'organizzazione della società raggiunga il risultato adeguato in via spontanea ovvero con sostegni materiali. Quest'idea, tuttavia, non risolve il problema: basterebbe restringere il perimetro dell'affermazione circa l'inesistenza del diritto fondamentale ove al suo godimento necessitino esattamente prestazioni – vale a dire pubblici servizi<sup>20</sup> – che l'organizzazione sociale non provvede ed essa continuerebbe ad essere vera.

Il secondo elemento di dissenso – che contiene la conseguenza della concezione della sovranità e dei diritti fondamentali sulla politica – è che a mio modo di vedere non sono i diritti ad essere finanziariamente o organizzativamente condizionati, ma la finanza ed organizzazione pubblica ad essere condizionata dalla protezione dei diritti.

Piuttosto, se la componente essenziale dei diritti fondamentali (libertà e diritti sociali) si trattiene permanentemente nella sovranità, le istituzioni rappresentative – cui è affidata la promozione dell'uguale godimento della porzione non incompressibile di questi diritti (artt. 1 e 3 Cost.) – non dispongono di alcun margine di valutazione quanto a questa componente dei diritti; l'organizzazione amministrativa che fornisca queste prestazioni sarà, comunque, doverosa. Il che determina un effetto sulla finanza pubblica molto chiaro. Il Parlamento potrà disporre, secondo il

---

<sup>18</sup> Per approfondimenti, G. TEUBNER, *Il diritto come sistema autopoietico*, Milano, Giuffrè 1996; ID., *Diritto policontesturale: prospettive giuridiche della pluralizzazione dei mondi sociali*, Napoli, La Città del Sole, 1999; ID., *La cultura del diritto nell'epoca della globalizzazione. L'emergere delle costituzioni civili*, raccolta di saggi pubblicata Roma, Armando, 2005; ID., *La giustizia autosoveriva: formula di contingenza o di trascendenza del diritto?*, *lectio magistralis* pubblicata Napoli, La Città del Sole, 2008. Su Teubner, L. ZAMPINO, *Gunther Teubner e il costituzionalismo sociale. Diritto, globalizzazione, sistemi*, Torino, Giappicchelli, 2012 e A. jr. GOLIA, *Costituzionalismo sociale (teoria del)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche. Aggiornamento*, Torino, Utet, 2017, 217.

<sup>19</sup> M. MONTEDURO, *Doveri inderogabili dell'amministrazione e diritti inviolabili della persona: una proposta ricostruttiva*, in questa *Rivista*, 2/2020, 543.

<sup>20</sup> L'idea che il servizio pubblico sia l'attività di prestazione corrispondente a libertà e diritti sociali che non possano essere pienamente goduti con uguaglianza senza quella prestazione è in L. R. PERFETTI, *Contributo a una teoria dei pubblici servizi*, Padova, Cedam, 2001.

suo indirizzo politico (nella realtà, quello del Governo), delle somme del bilancio dello Stato solo una volta che le prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, comma II, lett. *m*) Costituzione) siano assicurate; è altrettanto chiaro, quindi, che la regola di cui all'art. 97, comma I, Costituzione), per la quale le pubbliche amministrazioni «assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico», ne è conferma: l'equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito sono essenziali perché le prestazioni concernenti diritti possano essere finanziate nel tempo e non, invece, ridotte o compresse (come accaduto) per ragione della insostenibilità del debito contratto per finanziare spese diverse dal provvedere quelle prestazioni.

In questo senso, il costituzionalismo in senso giuridico è una risposta seria ai problemi di cui ci si sta occupando; l'assunto di base <sup>(21)</sup> è proprio che i diritti fondamentali e gli elementi basilari del sistema istituzionale debbano essere sottratti alla libertà della scelta politica, affinché non vengano prevaricati dall'esercizio del potere governativo, con il risultato di negare i diritti o alterare la democrazia <sup>(22)</sup>.

Si colloca qui la separazione tra diritti fondamentali e scelte politiche. Poiché queste seconde possono venire assunte per ragioni di convenienza, di conquista del consenso o per semplice pressione irrazionale a fronte di eventi, nonché a vantaggio di una maggioranza a scapito delle minoranze, è necessario che le siano sottratti i diritti costituzionali essenziali e che la decisione intorno ad essi in caso di conflitto sia assegnata ad un controllo di costituzionalità spettante a corti supreme non (troppo) politicizzate.

Quest'idea diviene ancora più radicale se solo si accetta l'impostazione – anche qui sostenuta

---

<sup>21</sup> Sul costituzionalismo in questa direzione M. BRIGAGLIA, *Costituzionalismo dei diritti e diritto di eccezione*, in *Diritto e questioni pubbliche*, 2011, 277. Restano utili riferimenti T. ALLAN, *Constitutional Justice: A Liberal Theory of the Rule of Law*, Oxford University Press, Oxford, 2001; C. SUNSTEIN, *Legal Reasoning and Political Conflict*, Oxford University Press, Oxford, 1996; ID. *One Case at a Time: Judicial Minimalism on the Supreme Court*, Harvard University Press, Cambridge Mass., 1999; J. GRIFFITH, *The Common Law and the Political Constitution*, in *Law Quarterly Review*, 117, 2001, 64 (e prima ancora ID., *The Political Constitution*, in *Modern Law Review*, 42 (1979), 1); seguito poi da G. GEE, *The Political Constitutionism of JAG Griffith*, in *Legal Studies*, 28 (2008), 20 Per una, pur non recente, rassegna delle idee, G. MADDOX, *A Note on the Meaning of 'Constitution'*, in *The American Political Science Review*, 76, 1982, pp. 805-809. Per la recente riaffermazione del valore politico della Costituzione, il libro di L. KRAMER, *The People Themselves: Popular Constitutionalism and Judicial Review*, Oxford University Press, Oxford, 2004 e, prima, quello di M. TUSHNET, *Taking the Constitution Away from the Courts*, Harvard University Press, Cambridge Mass., 1999 mentre, più recentemente, con diverso approccio culturale, anche R. BELLAMY, *Political Constitutionalism*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

<sup>22</sup> Per qualche sviluppo di queste idee, L. R. PERFETTI, *Il governo dell'arbitrio*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2021.

– per la quale i diritti fondamentali si collocano permanentemente nell'ambito della sovranità e, quindi, sono in ogni caso sottratti a qualunque arbitrio politico perché il processo istituzionale si svolge all'interno di un sistema nel quale l'autorità è sempre resa funzionale al godimento il più possibile uguale della porzione incompressibile dei diritti fondamentali.

Proprio sul terreno apparentemente più difficile, quello dei diritti richiedenti prestazioni, la natura dell'organizzazione come articolazione servente i diritti sembra trovare conferme costituzionali consistenti – sicché non resta che sperare in maggiore evoluzione della giurisprudenza della Corte Costituzionale.

Si deve, quindi, convenire con l'osservazione che *«nel testo della Costituzione del 1948 pare chiara, come accennato, la costruzione del sistema a partire dalla priorità del diritto»* <sup>(23)</sup> sull'organizzazione, ma non con quella per la quale *«La riforma costituzionale del 2012 comporta una frattura in questo modello, sia guardando al nuovo art. 81 Cost.21 che, soprattutto, al nuovo art. 97, primo comma»* dai quali deriverebbe che *«se le risorse sono la preconditione, limitatamente flessibile a livello statale e rigida a livello di singola amministrazione, per la costruzione organizzativa dei diritti e quindi per il loro godimento»* <sup>(24)</sup>. Tuttavia, importanti riflessioni derivano da questi approcci e l'indicazione del modello dei diritti *by design* – ipotesi che *«costruiscono la tutela di determinati diritti “nell'organizzazione” prevedendo che queste siano rivolte “by design” a garantire la protezione»* <sup>(25)</sup> – non è che lo sforzo di un giurista sensibilissimo alla ricerca di sistemi adeguati di protezione dei diritti.

### **2.1.2. Amministrazione e politica.**

È più che evidente la centralità del chiarimento circa la relazione tra organizzazione e politica.

Con un fondamentale chiarimento del tema<sup>26</sup>, impostati i diversi concetti di “politica” ed attività di Governo, si assume che il concetto rilevante di amministrazione, in termini analitici, sia dato vuoi dall'attività amministrativa coincidente con la funzione esecutiva dello Stato, vuoi

---

<sup>23</sup> E. CARLONI, *op.ult.cit.*, 57.

<sup>24</sup> E. CARLONI, *op.ult.cit.*, 57.

<sup>25</sup> E. CARLONI, *op.ult.cit.*, 61.

<sup>26</sup> F. FOLLIERI, *Politica e amministrazione*, in questa *Rivista*, 1/2019, 109.

dall'insieme dei soggetti (organi o uffici amministrativi) chiamati ad esercitare questa funzione e per 'politica' vuoi l'attività di governo, «*corrispondente alla porzione dell'attività di produzione giuridica che determina i fini della collettività, trasversale alla funzione legislativa ed esecutiva dello Stato*», vuoi gli organi politici<sup>27</sup>, ponendo il problema, quindi, nella relazione tra attività ovvero tra organi amministrativi e politici. Lungo queste relazioni, quindi, si dipana il problema nel perimetro della strumentalità di organi ed attività amministrative rispetto ai fini politici – individuandone le fonti nell'ordinamento con precisione – ovvero dell'indipendenza di questi stessi organi ed attività. Colta dal piano della produzione delle fonti, se si assegna alla politica la libertà di porre in essere la legge e gli atti di alta amministrazione e programmazione, l'opposizione si risolve a favore della strumentalità: come la magistratura, gli organi amministrativi possono essere indipendenti<sup>28</sup> e, tuttavia, saranno tenuti ad applicare la legge, frutto dell'attività politica<sup>29</sup>. Tuttavia, questa conclusione risente della sovrapposizione tra dell'attività ed organizzazione e della circostanza che entrambi sono principi e non regole (come tali, reciprocamente escludenti); in quanto principi ricercano un bilanciamento e «*che anche la Costituzione repubblicana sancisca strumentalità (sul piano organizzativo) e imparzialità come principi, che cioè non effettui direttamente il bilanciamento, si desume dal fatto che a Costituzione invariata sono stati ritenuti compatibili con la Costituzione sia un modello ispirato principalmente alla responsabilità dell'esecutivo (in maniera più accentuata fino al 1972 e in una forma più attenuata fino al 1990, a livello locale, e fino al 1992, a livello statale e regionale), sia un modello ispirato principalmente alla separazione tra politica e amministrazione*»<sup>30</sup>. Sul versante dell'ordinamento positivo, al momento, il bilanciamento sarebbe raggiunto dalla convivenza di «*un modello ispirato alla separazione tra politica e amministrazione sul piano delle funzioni e delle responsabilità*», al quale «*fa da contraltare un impianto ispirato al regime fiduciario (e dunque della strumentalità) sul piano dei poteri lato sensu datoriali degli organi di governo*»<sup>31</sup>.

---

<sup>27</sup> F. FOLLIERI, *Politica e amministrazione*, cit., 118.

<sup>28</sup> Sul punto, tuttavia, è fondamentale richiamarsi al relevantissimo studio di F. APERIO BELLA, *I riflessi dell'organizzazione sul rapporto tra le Istituzioni: l'AGCM quale giudice a quo del giudizio di legittimità costituzionale?*, in questa *Rivista*, 1/2019, 211, ma particolarmente da 230, ove ci si pone il problema della relazione tra indipendenza e qualificazione come giudice a quo nel giudizio costituzionale, soprattutto nella prospettiva dell'organizzazione dell'autorità indipendente.

agosto 14, 2019

<sup>29</sup> F. FOLLIERI, *Politica e amministrazione*, cit., 127.

<sup>30</sup> F. FOLLIERI, *Politica e amministrazione*, cit., 128.

<sup>31</sup> F. FOLLIERI, *Politica e amministrazione*, cit., 129.

Si tratta di osservazioni preziose allo sviluppo della riflessione, che arricchiscono<sup>32</sup> l'idea che l'amministrazione sia articolazione organizzativa della società e la politica, nella dinamica della rappresentanza, trovi intangibili per precetto costituzionale le dimensioni incompressibili dei diritti e debba massimizzare, nell'indirizzo che viene dalla Costituzione, il godimento delle restanti nella direzione dell'uguaglianza, attraverso un bilanciamento razionale e controllabile<sup>33</sup>.

Risulta, quindi, di immediato interesse l'indagine circa la possibilità di regolazione del processo politico<sup>34</sup>. Se si pone in luce la distinzione fra governo e gestione – e la si osserva alla luce di quanto avvenuto nella fase della pandemia – se ne traggono non solo elementi di primaria importanza circa la ragion d'essere della distinzione ma anche gli elementi di insoddisfazione dell'equilibrio tracciato dall'ordinamento e praticato dalla prassi. Con un ampio e documentato studio, si affrontano, quindi, la riflessione «*sull'interesse pubblico, e con esso sulla società e sui diritti degli individui, nonché (soprattutto e correlativamente) su una più sistematica ed incisiva disciplina dell'attività e della comunicazione politica, dentro e fuori le istituzioni*»<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> Per un'articolata costruzione dalla quale vengono ulteriori elementi di collegamento, M. MONTEDURO, *Doveri inderogabili dell'amministrazione e diritti inviolabili della persona: una proposta ricostruttiva*, cit., 543

<sup>33</sup> Su questo problema, soprattutto, A. CARBONE, *Prime considerazioni su situazioni giuridiche procedurali, organizzazione, funzione. A margine della rilevanza dell'art. 6 CEDU*, in questa *Rivista*, 1/2019, 175, per il quale la concezione delle situazioni giuridiche soggettive richiede una rimediazione in relazione al rapporto in cui esse si pongono rispetto alla funzione, punto di sintesi tra il piano organizzativo e procedurale, da un lato, e, dall'altro, con quello teleologico, che esprime la struttura della funzione. In questa prospettiva assume particolare rilievo il profilo teleologico della partecipazione che si ricava sia dalla legislazione che dal profilo costituzionale che di diritto europeo. Il contraddittorio procedimentale è di tipo misto, collaborativo e garantisco ed, attraverso l'art. 6 CEDU, collega la protezione procedimentale e processuale delle posizioni soggettive, rendendo possibili diversi modelli procedurali sotto il profilo strutturale. I diversi modelli procedurali, quindi, si relazionano sia con il profilo organizzativo che con il contenuto del contraddittorio, conformando, per conseguenza, le posizioni soggettive in relazione al diverso modello. Visto nella prospettiva della violazione delle situazioni procedurali laddove essa dia luogo ad invalidità, si è ritenuto che l'art. 21 octies, co. II, l. 7 agosto 1990, n. 241 sia in grado di integrare la regola propria della violazione del contraddittorio il cui modello procedurale sia improntato ad una modalità partecipativa di stampo collaborativo/garantistica.

<sup>34</sup> G. TACCOGNA, *Disciplinare la politica per valorizzare l'amministrazione?*, in questa *Rivista*, 2/2020, 145.

<sup>35</sup> G. TACCOGNA, *Disciplinare la politica per valorizzare l'amministrazione?*, cit., 158. L'Autore è consapevole delle «*possibili obiezioni all'indicata direzione di ricerca*», soprattutto in relazione alle garanzie costituzionali della libertà di manifestazione del pensiero «*e, più in generale, di azione politica ed altresì con la configurazione privatistica (non pubblicistica-organica) dei partiti*»; tuttavia, «*questi aspetti potrebbero non risultare di ostacolo rispetto all'indicato obiettivo della ricerca, sebbene occorra certamente tenerne conto. Non è infatti dubbio che la Carta ponga al servizio del popolo, o della nazione, tutte le istituzioni e le funzioni repubblicane e, quindi, che la dimensione servente, rispetto al bene comune e con esso all'interesse pubblico, debba caratterizzare l'inquadramento e la disciplina anche degli organi politici dell'amministrazione e, prima ancora, addirittura lo stesso Parlamento e la funzione legislativa. Molteplici sono i segnali in tal senso. Già potrebbe esserlo la forma repubblicana, suscettibile di essere intesa in sé (sia pure non pacificamente) come un orientamento complessivo del sistema pubblicistico al popolo e, quindi, al bene di esso ed all'interesse pubblico, specie se considerata unitamente al fondamentale principio democratico*» (G. TACCOGNA, *op. ult. cit.*, 159).

Anche in questa riflessione, tra le molte ed importanti osservazioni che è necessario considerare per lo sviluppo delle ricerche – in ordine alla disciplina degli organi di governo dell'amministrazione e dell'attività politica al di fuori delle istituzioni e degli incarichi di governo – , «i diritti ed i doveri fondamentali previsti dalla Carta sembrano, quindi, fornire non già la soluzione del problema riguardante il bene comune e l'interesse pubblico –né un collegamento esaustivo fra società civile ed amministrazione, in assenza di chiavi univoche di decodifica della prima, ad opera della seconda –quanto piuttosto i limiti esterni di un campo, comunque va-sto, entro il quale l'indicato problema si pone e seguita a porsi, per essere affidato ad un processo politico, con uno spazio anche per l'indirizzo politico»<sup>36</sup>, secondo una prospettiva dai chiari risvolti organizzativi.

### **2.1.3. Doveri e organizzazione amministrativa.**

Nell'ambito della riflessione che si osserva è spesso emerso un profilo di doverosità dell'organizzazione. Si tratta di un terreno promettente. Non è affatto ignota alla teoria dell'organizzazione l'idea che per alcuni tratti l'organizzazione sia caratterizzata da doveri e, tuttavia, normalmente, le scelte organizzative sono ritenute libere ed insindacabili. Nel perimetro delle riflessioni di questi anni, invece, è emersa non solo l'idea che l'intera amministrazione – e la sua organizzazione – possano essere colte come espressione di doveri<sup>37</sup>, ma anche una profonda rilettura del dovere d'ufficio, inteso come fonte autonoma del coordinamento amministrativo rispetto alle regole procedimentali<sup>38</sup>.

L'insoddisfazione<sup>39</sup> quanto alla precisione dogmatica nell'individuazione dei concetti di

---

<sup>36</sup> G. TACCOGNA, *Disciplinare la politica per valorizzare l'amministrazione?*, cit., 161.

<sup>37</sup> E dell'amministrare: M. MONTEDURO, *op.ult.cit.*, *passim*.

<sup>38</sup> S. DETTORI, *Coordinamento e dovere d'ufficio nella logica dell'interdipendenza amministrativa*, in questa *Rivista*, 1/2020, 21.

<sup>39</sup> Per S. DETTORI, *op.ult.cit.*, 31, i limiti del dibattito fin qui sviluppato dall'approvazione della Costituzione, «riguardano per un verso il contenuto del coordinamento e segnatamente la sua rilevanza giuridica in termini di capacità di produrre effetti nella realtà materiale e, per altro verso, la portata prescrittiva di tali effetti, ossia la possibilità per gli stessi di imporre comportamenti obbligatori e vincolanti» ed, anzi sembra «difficile distinguere la regola del coordinamento da quelle più generali poste, a livello di diritto positivo, dalla disciplina della funzione amministrativa. In conseguenza di tale commistione, il coordinamento è destinato inevitabilmente a configurarsi quale regola senza precetto ovvero a mutuare il precetto dalla disciplina normativa della funzione, sia da quella del procedimento amministrativo, sia dalla disciplina che regola ogni fenomeno di connessione o presupposizione anche al di fuori della sede procedimentale» (32). Anzi, «alle medesime conclusioni si giunge peraltro quando il coordinamento si collochi nella dimensione dell'indirizzo politico amministrativo, considerando la figura quale connotato dell'attività direttiva. Anche in tale prospettiva deve infatti ritenersi che il coordinamento non mostri alcuna autonomia forza prescrittiva immediatamente vincolante ovvero – parimenti a quanto sopra evidenziato in

indirizzamento e coordinamento e l'indagine storica relativamente all'uso di queste nozioni nel passaggio dal modello gerarchico al suo superamento<sup>40</sup>, specie se viste dal versante organizzativo<sup>41</sup>, legittimano il tentativo di un integrale mutamento di prospettiva. Nella prospettiva organizzativa, infatti, il coordinamento non è colto nella prospettiva del divenire della funzione, ma dell'essere dell'organizzazione<sup>42</sup>.

In questa luce, si ipotizza che «il coordinamento possa esprimere una regola ulteriore ed autonoma rispetto alla disciplina del procedimento amministrativo» e che il dovere d'ufficio sia «il fondamento di tale regola»<sup>43</sup>; infatti, vi è una doverosità che «anticipa l'agire amministrativo e ne costituisce il presupposto: essa è data dal dovere d'ufficio, espressione della forza dinamica che scaturisce dall'ufficio pubblico in quanto soggettività attributaria di competenze il cui esercizio è imposto al funzionario che agisce per l'amministrazione»<sup>44</sup>, come dimensione di dovere autonoma «rispetto al più generale concetto di doverosità dell'azione amministrativa»<sup>45</sup>. In ragione del dovere d'ufficio, «il funzionario pubblico agirà in adempimento al proprio dovere a prescindere dalle regole (variabili e contingenti) dell'agire amministrativo che l'ordinamento pone per garantire la realizzazione (doverosa) dell'interesse pubblico»<sup>46</sup>, nel perimetro della sua competenza<sup>47</sup>, senza che da ciò derivi l'apprensione e bilanciamento degli interessi – che è profilo del contraddittorio procedimentale<sup>48</sup>. Se ne trae una

---

merito al coordinamento degli interessi procedimentali – che tale forza sia tratta dalle regole proprie della disciplina della funzione e nel caso di specie precisamente dell'attività di indirizzamento» (32).

<sup>40</sup> S. DETTORI, *op.ult.cit.*, 25, ove osserva che «nel momento infatti in cui il modello della gerarchia è stato messo in discussione in quanto non più in grado di esaurire le fattispecie relazionali nell'ambito dell'organizzazione dei pubblici poteri, il coordinamento si è rivelato strumento utile, se non addirittura necessario, per la tenuta unitaria dell'esercizio della funzione amministrativa e dunque, in ultimo luogo, al fine di evitare pericolose svolte anarchiche nel sistema delle relazioni tra soggetti pubblici dell'ordinamento. A differenza del modello gerarchico, basato sul potere di ordine e dunque sull'assenza di autonomia del soggetto subordinato, al coordinamento è stato infatti tradizionalmente associato il mantenimento di tale autonomia in capo ai soggetti dell'ordinamento che agiscono per la cura del fine comune».

<sup>41</sup> S. DETTORI, *op.ult.cit.*, 24, per il quale «I limiti degli approdi della dottrina appaiono invece più evidenti quando ci si riferisca a quelle ricostruzioni teoriche che nel coordinamento amministrativo hanno riconosciuto una regola dell'organizzazione e dell'azione amministrativa. Il concetto è divenuto infatti sempre più sfumato, fino quasi a dissolversi, quando nell'analisi delle diverse fattispecie in cui lo stesso dispiega i suoi effetti ci si è spostati dal piano meramente descrittivo a quello più propriamente prescrittivo, con la conseguente necessità di attribuire alla regola del coordinamento un effetto apprezzabile in termini vincolanti per i suoi destinatari».

<sup>42</sup> Per S. DETTORI, *op.ult.cit.*, 25, «Nel primo caso, del coordinamento amministrativo viene valorizzata la componente dinamica, il dovere essere della funzione il cui esercizio sarà possibile attraverso il "potere di coordinamento" attribuito all'amministrazione procedente. Nel secondo caso, il coordinamento è apprezzato nella dimensione dell'essere, quale regola fondamentale propria sia dell'organizzazione».

<sup>43</sup> S. DETTORI, *op.ult.cit.*, 36.

<sup>44</sup> S. DETTORI, *op.ult.cit.*, 36.

<sup>45</sup> S. DETTORI, *op.ult.cit.*, 37.

<sup>46</sup> S. DETTORI, *op.ult.cit.*, 38.

<sup>47</sup> S. DETTORI, *op.ult.cit.*, 39.

<sup>48</sup> S. DETTORI, *op.ult.cit.*, 40.

regola – doverosa – per il funzionario, vale a dire quella della acquisizione delle informazioni circa i fatti della loro condivisione con gli altri uffici e nella «rielaborazione di tali informazioni in senso utile a garantire la massimizzazione delle proprie competenze in una dimensione di interazione e dunque di reciprocità»<sup>49</sup>.

**2.2.** Ciò che sembra interessante è che, pur in presenza di uno schietto riconoscimento del rilievo concreto della politica nelle decisioni organizzative, della capacità dei rappresentanti nelle assemblee elettive di dettare regole (con leggi e regolamenti) o assumere decisioni che possono conformare l'organizzazione, emerge complessivamente un tentativo – lungo i profili della disciplina dei diritti *by design*, dell'imparzialità, dell'efficienza, della regolazione del rapporto tra politica ed amministrazione, della doverosità dell'essere dell'organizzazione o del dovere d'ufficio – non tanto di limitare l'arbitrio della scelta politica ma di sottrarre (e, quindi, rendere doverosa), in tutto o in parte, l'organizzazione amministrativa per fini pubblici e soggettivamente pubblica all'indirizzo politico.

Non solo se ne vede la coerenza con il percorso di quelle interpretazioni del costituzionalismo contemporaneo cui s'è già fatto cenno, ma un tentativo responsabile di studiosi sensibili di fornire strategie adeguate per la protezione dei diritti in una stagione di vistoso appannamento della democrazia e, quindi, della legittimazione della politica.

### **3. Le autonomie locali e regionali.**

**3.1.** Uno degli elementi di maggiore interesse che emerge dall'esame di questi anni di riflessioni è dato da una vistosa assenza, quella delle autonomie regionali e locali. Argomento di primissimo piano dalla fondazione della Repubblica, le autonomie locali sono state particolarmente trascurate in questi decenni.

Non sembra casuale che, nel nostro dibattito, i contributi relativi alle Regioni siano stati occasionati dall'emergenza, siano concentrati sugli elementi di crisi dell'istituzione regionale e le necessità di abbandonare il modello del regionalismo differenziato (mettendo in luce il rilievo

---

<sup>49</sup> S. DETTORI, *op.ult.cit.*, 41.

dell'influenza della politica su questi problemi, frutto anche dell'abbandono da parte dei giuristi ovvero di quei giuristi che non assecondano la politica) e, più in generale, di riforma delle Regioni<sup>50</sup>; non a caso, provengono da costituzionalisti.

La crisi del regionalismo, quindi, viene anche dall'aver consegnato l'autonomia regionale alla politica ed all'ingegneria delle competenze, mentre «*L'emergenza ha palesato in questi mesi, in modo violento, la intima connessione tra la I e la II Parte della Costituzione; la inscindibile relazione tra la organizzazione dei poteri pubblici e la tutela dei diritti*»<sup>51</sup>, la possibile tensione tra istituzione regionale e diritti della persona – in contrasto, quindi, con le ragioni stesse dell'esistenza delle autonomie –, la sua insufficienza «*come limite al potere (centrale), mero veicolo quindi di un indirizzo politico alternativo, nonché contestualmente tutto il bisogno costituzionale di un regionalismo per la persona, preordinato teleologicamente all'attuazione dei diritti costituzionali*»<sup>52</sup>, sicché la crisi del regionalismo rende impellente la sua riforma e prima ancora l'attuazione del principio di sussidiarietà e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Ne consegue che la pretesa politica all'esercizio di funzioni autonome sembra conseguire più alla ricerca di potere proprio dell'ente piuttosto che ad una schietta funzionalizzazione, in senso pluralista, alle autonomie sottostanti e reclamanti diritti. Tant'è che chi si è con serietà chiesto «*se il riconoscimento di una quota di potere emergenziale alle regioni fosse una soluzione costituzionalmente necessitata o non sia stata dettata, invece, da altre esigenze e valutazioni*»<sup>53</sup> non ha faticato ad escludere una simile necessità, sicché un legislatore non «*costituzionalmente vincolato a prevedere poteri d'urgenza in capo alle regioni*», ciò ha fatto in ragione di «*valutazioni relative alla responsabilità politica delle scelte fatte in un momento particolarmente drammatico della storia del Paese*»<sup>54</sup>; riesce del tutto evidente, quindi, la contraddizione palese dell'autonomia di cui all'art. 5 Cost., non assumendo la Regione il compito di esprimerla quanto condividendo responsabilità per ragioni di tattica politica degli organi di vertice degli

---

<sup>50</sup> N. PIGNATELLI, *Brevi note sul regionalismo nell'emergenza sanitaria*, in questa *Rivista*, 2/2020, 99; F. MARONE, *L'emergenza Covid tra temporaneità dei poteri d'urgenza e crisi del regionalismo*, in questa *Rivista*, 2/2020, 123. Si deve, però esaminare anche il prezioso studio di F. APERIO BELLA, *L'accesso alle tecnologie innovative nel settore salute tra universalità e limiti organizzativi (con una postilla sull'emergenza sanitaria)*, in questa *Rivista*, 2/2020, 219.

<sup>51</sup> N. PIGNATELLI, *op. ult. cit.*, 100.

<sup>52</sup> N. PIGNATELLI, *op. loc. ult. cit.*

<sup>53</sup> F. MARONE, *op. ult. cit.*, 137.

<sup>54</sup> F. MARONE, *op. loc. ult. cit.*

esecutivi – di quello nazionale, per diluire le proprie, di quelli regionali, per affermare un protagonismo individuale nella gestione delle misure originate dalla pandemia. Anche la funzione – costituzionalmente obbligatoria – di superamento delle disuguaglianze, compito irrinunciabilmente regionale, mostra segni di crisi profonda, la cui causa non risiederebbe nella distribuzione delle risorse, come superficialmente si avverte di solito, la nell'inefficacia dell'organizzazione pubblica e nella preventiva necessità, quindi, di una sua profonda ristrutturazione<sup>55</sup>.

Non solo la crisi del regionalismo, ma anche l'insufficiente inquadramento della natura e del regime dei diritti sociali, hanno consentito che, su materie di straordinario rilievo le Regioni siano avvertite non come un fattore di progresso nella tutela, ad esempio, della salute ma di ineguaglianza; a fronte, infatti, della «*natura essenziale delle prestazioni*» previste dai LEA, idonea a «*garantire il vincolo unitario a fronte della differenziazione organizzativa dei servizi sanitari regionali*»<sup>56</sup>, la differenziazione tra le Regioni «*si traduce in un incremento della mobilità sanitaria piuttosto che in un livellamento verso l'alto degli standard di erogazione*»<sup>57</sup>.

Quanto alle autonomie comunali, «*emerge anche un grosso difetto del nostro sistema istituzionale*»<sup>58</sup>, non solo per la proliferazione di diversi sistemi emergenziali, ma come sintomo di una crisi più ampia dell'istituzione locale ed, in particolare, della tendenziale omogeneità della sua organizzazione a fronte delle profonde differenze territoriali, di compiti e risorse dei diversi Comuni. Anche prima dell'emergere della pandemia, la dimensione dell'ente locale era stata colta soprattutto sul versante dell'incapacità della sua organizzazione di assolvere a compiti che emergenziali apparivano più per la gestione politica che se ne faceva che non per i suoi caratteri strutturali<sup>59</sup>. Proprio l'organizzazione della gestione dei flussi migratori, nella misura in cui incontra l'organizzazione locale, ha consentito di porre in luce anticipatamente alcuni temi

---

<sup>55</sup> S. AMOROSINO, *Politiche di coesione, strutture amministrative e Mezzogiorno*, in questa *Rivista*, 1/2019, 63.

<sup>56</sup> F. APERIO BELLA, *op. ult. cit.*, 234.

<sup>57</sup> F. APERIO BELLA, *op. ult. cit.*, 235.

<sup>58</sup> M. TRIMARCHI, *Dall'emergenza epidemiologica due indicazioni per la riforma dell'autonomia comunale*, in questa *Rivista*, 2/2020, 91 – il passo citato è a p. 93.

<sup>59</sup> M. INTERLANDI, *La dimensione organizzativa dell'accoglienza degli immigrati nella prospettiva del diritto ad una "buona amministrazione": il ruolo degli enti locali nel bilanciamento degli interessi della persona immigrata e delle comunità "ospitanti"*, in questa *Rivista*, 1/2020, 301.

dell'organizzazione dell'emergenza e la sua strutturale tendenza a consentire decisioni organizzative in grado di pregiudicare sia «*le condizioni di vita delle comunità locali*»<sup>60</sup> che «*i diritti dei soggetti vulnerabili*»<sup>61</sup>.

**3.2.** Il dato che complessivamente emerge dalla riflessione sulle autonomie locali è piuttosto preoccupante. Da questo occorre muovere per vedere lungo quali linee possa svilupparsi la riflessione.

**3.2.1.** Anzitutto, appare chiaro un elemento non solo di crisi della riflessione in argomento, ma più ancora di profondissima difficoltà di queste istituzioni, osservate sostanzialmente solo per i loro profili di radicale criticità più che come strumenti di attuazione progressiva del disegno costituzionale.

**3.2.2.** L'elemento di maggiore preoccupazione, tuttavia, è un altro e più allarmante. Si tratta della sostanziale perversione della funzione costituzionale delle autonomie, della loro finalizzazione al «*rispetto della dignità e della libertà della persona umana*»<sup>62</sup>. Le autonomie locali e regionali sono elementi strutturali di progresso della funzionalizzazione delle strutture di potere ai bisogni della persona, luogo nel quale le comunità – in dimensione più limitata e con minore demoltiplicazione del meccanismo della rappresentanza – possono rappresentarsi in termini istituzionali.

Autonomia e strumentalità ai diritti della persona sono non solo dati costitutivi degli enti locali e regionali, ma più ancora elemento di progresso del disegno costituzionale. Ciò che appare dalle analisi di cui disponiamo, invece, è la aperta e completa contraddizione di queste funzioni, rappresentandosi come istituzioni in profonda crisi di identità, incapaci di assolvere alle proprie funzioni – anche per responsabilità del Governo centrale –, intrise di tattica politica e creazione del consenso assai più che funzionalizzazione al concreto dei bisogni della persona nella sua dimensione locale e territoriale. Ne deriva una radicale perdita di senso, imitazione delle movenze del Governo centrale, assorbimento dell'autonomia e, più radicalmente, domanda sociale di sottrazione dell'autonomia in nome di uguaglianza ed efficienza.

Da altro punto di vista, non può non apparire evidente come le autonomie locali e regionali si presentino intrise di gioco politico congiunturale, spesso dettato (si pensi solo alla questione dei

---

<sup>60</sup> M. INTERLANDI, *op. ult. cit.*, 306.

<sup>61</sup> M. INTERLANDI, *op. ult. cit.*, 307.

<sup>62</sup> G. PASTORI, *Diritti della persona e interesse della collettività nel servizio sanitario nazionale*, in atti del Convegno nazionale sulla riforma sanitaria, Fasano, Grafischena, 1978, 35, ora in *Scritti scelti, cit.*, 219.

migranti o a quella dei poteri emergenziali) dalle scelte del Governo nazionale; più ancora, però, lo stesso dibattito dei giuristi appare concentrato su questioni di modello (emblematica è la discussione sul regionalismo differenziato) dettate più dalle iniziative delle forze politiche o del Governo che da una schietta riflessione costituzionalmente orientata.

**3.3.3.** Non si può non avvertire la forte ed urgente esigenza di un ripensamento delle autonomie locali e regionali.

In questa prospettiva, si possono porre in evidenza tre aspetti, distinti e profondamente correlati: *anzitutto*, l'amministrazione pubblica è pluralista – nelle tre diverse direzioni in cui questo concetto deve essere ulteriormente declinato; in *secondo* luogo essa è amministrazione obiettivata – anche in questo caso con tre distinte sottolineature; *infine*, è autonoma dalla politica e dal Governo.

**3.3.3.1.** Anzitutto, l'amministrazione è pluralista. L'organizzazione amministrativa che si sviluppa lungo le due direttrici personaliste della teoria della società in relazione all'autorità e della teoria della Costituzione, non può che essere – come già s'è detto – pluralista<sup>63</sup>. Si tratta di un pluralismo che è, prima che delle opinioni e culture, delle strutture sociali e istituzionali, sicché l'organizzazione amministrativa si inserisce tra codeste istituzioni non solo come funzione della società ma, necessariamente, con attitudine sussidiaria<sup>64</sup>.

Pluralismo e sussidiarietà come regole dell'organizzazione amministrativa sono necessitati proprio per ragione del fatto che quest'ultima è funzione della società e non dello Stato, come s'è più volte provato a sostenere.

Ne deriva, quindi, la valorizzazione dell'art. 5 Cost. e delle autonomie locali in particolare; dal riconoscimento, e non appena garanzia, delle autonomie contenuta nell'art. 5 Cost. deriva che l'organizzazione locale e regionale è essa stessa diritto fondamentale della persona, essendo la tecnica normativa la stessa dell'art. 2 Cost. Tra i diritti fondamentali della persona viene iscritto quello a disporre di istituzioni locali autonome, nelle quali declinare la propria personalità non meno che nelle realtà sociali delle quali queste istituzioni sono espressione.

Non si fatica a misurare la distanza della attuale realtà delle istituzioni regionali e locali dal

---

<sup>63</sup> G. PASTORI, *Il pluralismo sociale dalla Costituzione repubblicana ad oggi: l'attuazione del pluralismo sociale nel trentennio repubblicano*, in *Il pluralismo sociale nello Stato democratico*, Milano, Vita e pensiero, 1980, ora in *Scritti scelti, cit.*, 275.

<sup>64</sup> G. PASTORI, *La funzione amministrativa nell'odierno quadro costituzionale*, in *Dir. econ.*, 2002, 475, ma soprattutto da 480 (ora in *Scritti scelti, cit.*, 785).

modello costituzionale<sup>65</sup>.

**3.3.3.2.** In secondo luogo l'amministrazione pubblica è obiettivata, partecipata e proceduralizzata.

Non si tratta, quindi, di una speranza astratta, dell'ottimismo del costituente che afferma le autonomie come leva attraverso la quale far progredire democrazia e diritti, trasformare le istituzioni e far sì che la società le penetri e non ne sia soggetta. A questo disegno, infatti, si associano diritti del cittadino nei confronti dell'agire dell'amministrazione che ne modellano l'organizzazione.

L'organizzazione pubblica deve essere «*esclusivamente impostata dall'angolo di visuale degli obiettivi e degli scopi*»<sup>66</sup> per i quali si costituisce. È la Costituzione, nel mettere in rilievo la funzione amministrativa come tale – non come strumentale al Governo – a «*volerla finalizzare direttamente agli scopi e agli obiettivi che la stessa Costituzione pone per il corpo sociale*»<sup>67</sup>. Una volta resa funzionale agli obiettivi determinati dalla Costituzione, l'organizzazione amministrativa si predispone alla partecipazione dei portatori degli interessi, giacché essi stessi sono i titolari dei diritti e delle pretese che la Costituzione garantisce ma, più ancora, l'interesse pubblico (vale a dire l'obiettivo dell'azione amministrativa) è conoscibile da chiunque e non è appannaggio della volizione unilaterale dell'ente. In questa prospettiva, il procedimento diviene cifra dell'organizzazione obiettivata e partecipata<sup>68</sup>.

Se queste regole valgono per qualunque organizzazione amministrativa pubblica, ciò è certamente a maggior ragione vero per quelle più vicine ai bisogni concreti delle persone e delle comunità, nelle quali non solo è più agevole la rappresentazione degli indirizzi e dei bisogni comunitari, ma più immediata è la possibilità di prender parte al procedimento, sindacare la coerenza con gli obiettivi, che essendo più vicini si fanno più concreti, concretare l'azione proceduralmente.

**3.3.3.3.** Se è comune a qualunque amministrazione pubblica l'autonomia dalla politica<sup>69</sup>, ciò

---

<sup>65</sup> G. PASTORI, *Gli enti comunitari. Profili generali*, in *Archivio ISAP 1962*, Milano, Giuffrè, 1962, ora in *Scritti scelti*, cit., 1.

<sup>66</sup> G. PASTORI, *Diritti della persona e interesse della collettività...*, cit., 220-221.

<sup>67</sup> G. PASTORI, *Riforme istituzionali e concezioni dell'amministrazione*, cit., 545.

<sup>68</sup> È quasi inutile la citazione di G. PASTORI, *La procedura amministrativa. Introduzione generale*, in *Archivio ISAP 1964*, Milano, Giuffrè ed ora in *Scritti scelti*, cit., 81.

<sup>69</sup> È da sottolineare la grande importanza del contributo di F. FOLLIERI, *Politica e amministrazione*, cit., 109, ove

è ancor più vero per quella civica. Allo stesso modo, proprio la Regione è sempre stata avvertita come luogo nel quale la politica potesse atteggiarsi in modo specifico, più adeguato alla rappresentanza sociale, in grado di rompere la dinamica centralista delle segreterie nazionali delle diverse forze politiche. Se l'amministrazione cessa di identificarsi «con la stessa funzione di governo o con l'azione dell'organizzazione di governo sulla società»<sup>70</sup>, quest'ultima non potrà che reclamare autonomia dalla politica<sup>71</sup>, autonomia dalla politica delle organizzazioni nazionali di partito o movimento che siano.

Se la Costituzione disegna l'amministrazione «come funzione distinta rispetto alla funzione politica e di governo»<sup>72</sup> e le assicura autonomia, come non vedere la straordinaria crisi delle autonomie, nella movenza centralizzatrice che si accompagna con la loro attuale dimensione di riproduzione in minore delle dinamiche politiche nazionali, con l'emergenza<sup>73</sup> e più in generale con l'avvertirsi le autonomie come luogo di inefficienza, ritardo o perfino contraddizione dei diritti fondamentali – ed esercizio alla loro compressione in misura superiore rispetto a quanto fatto dal Governo centrale.

**3.4.** Si aprono spazi molto ampi per una riflessione sul sistema delle autonomie, che i giuristi – e questa *Rivista* in particolare – hanno il dovere di cogliere.

---

si distingue la relazione tra attività politica ed amministrativa e quella (che viene colpita dalle osservazioni del testo) tra gli organi politici ed amministrativi. In questa seconda, la Costituzione assicura autonomia ed il legislatore ha cercato il bilanciamento tra strumentalità e di imparzialità, secondo un modello ispirato al principio di separazione tra politica e amministrazione sul piano delle funzioni e delle responsabilità, pur prevedendo raccordi e sistemi di influenza ancora piuttosto significativi. Ne deriva un'ibridazione che pone serie questioni sia sul fronte della responsabilità che della selezione dei dirigenti, rispetto alla quali il contributo in questione indica sapientemente soluzioni. Si deve leggere anche G. TACCOGNA, *cit.*, 145, che in un ampio e profondo testo affronta il problema della regolazione giuridica dell'attività politica, nella relazione anche con la garanzia dell'amministrazione, sicché si traggono le ragioni per le quali dalla Costituzione non emergono limitazioni o divieti ad una regolazione giuridica sistematica ed incisiva della politica, per individuare quegli elementi che, in costituzione, sembrano indicare l'esigenza di una sua regolazione a vantaggio dell'autonomia, stabilità ed efficacia dell'amministrazione. Sul tema serve rinviare, comunque, a M. MONTEDURO, *L'organizzazione amministrativa: riflessioni sul pensiero di Domenico Sorace*, in questa *Rivista*, 1/2020, 545, particolarmente da 555 a 559.

<sup>70</sup> G. PASTORI, *Riforme istituzionali e concezioni dell'amministrazione*, *cit.*, 540.

<sup>71</sup> G. PASTORI, *Amministrazione pubblica*, *cit.*, 211.

<sup>72</sup> G. PASTORI, *Riforme istituzionali e concezioni dell'amministrazione*, *cit.*, 544.

<sup>73</sup> Fondamentale è la lettura di G. CORSO, *Emergenza e organizzazione*, in questa *Rivista*, 2/2020, 13

#### **4. Le autonomie sociali ed il problema della relazione pubblico-privato.**

**4.1.** Di ancora maggiore rilievo teorico, almeno a mio modo di vedere, è il problema del pluralismo sociale, delle autonomie che pongono in essere attività organizzata per fini pubblici e che, tuttavia, restano estranee al perimetro degli enti pubblici.

Su questo terreno ci si muove ancora in modo incerto, nonostante si tratti di amministrazione pubblica in senso oggettivo che non solo si radica con coerenza immediata nella sovranità popolare, che non solo gode di un espresso riconoscimento costituzionale e di una specifica disciplina, ma che si colloca nel centro del riconoscimento dei diritti della persona («nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità») e dell'uguaglianza (giacché «È compito della Repubblica», non dello Stato, «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana»). Purtroppo, si tratta di un profilo che rimane problematico.

Mi era sembrato necessario<sup>74</sup> proporre al nostro dibattito l'idea che una porzione significativa dell'organizzazione per fini pubblici si trovasse fuori del perimetro della soggettività pubblica, non solo in ragione della previsione di cui all'art. 118 Cost., stante la sua sintonia con le disposizioni che si leggono all'art. 33 Cost., agli artt. 41 e 43 Cost. (con riferimento ai servizi pubblici), all'art. 45 relativamente alla cooperazione sociale, all'inattuato art. 46 ed all'art. 47 relativamente alla disciplina del risparmio. Rispetto a quella prospettiva, che collocava l'esercizio delle funzioni poste in essere direttamente dalla società nell'ambito della libertà di soggetti interamente retti dal diritto privato, con regole di relazione con l'amministrazione pubblica date dalla partecipazione alla funzione di programmazione, dalla regolazione pubblicistica della loro attività, dall'eventuale convenzionamento o dall'esistenza di accordi, dai controlli e vigilanza di istituzioni pubbliche sulla loro attività. In questo senso, sul versante delle relazioni tra organizzazione in senso soggettivo ed oggettivo, si colloca il superamento della centralità della persona giuridica pubblica (dell'ente pubblico), non tanto per via della natura oggettiva ed obiettiva dell'organizzazione soggettivamente pubblica, quanto perché l'organizzazione pubblica è per tratti essenziali esterna

---

<sup>74</sup> L. R. PERFETTI, *Organizzazione amministrativa e sovranità popolare. L'organizzazione pubblica come problema teorico, dogmatico e politico*, in questa *Rivista*, 1/2019, 7.

all'autorità.

In questo senso è preziosa la correzione che il dibattito ha portato a quell'assunto troppo rigido. Come rilevato anche nel dibattito relativo alle regole dell'economia, v'è un tratto di straordinario interesse. Infatti, i soggetti privati che svolgono, nell'ambito della sussidiarietà orizzontale, funzione pubblica ricevono alterazioni della loro organizzazione da parte della regolazione pubblica<sup>75</sup>.

Si tratta di un elemento che non stupisce a fronte delle ipotesi nelle quali l'organizzazione privata agisce su incarico dell'amministrazione pubblica e *«ciò che impedisce che si determini un affievolimento delle garanzie dei cittadini è la procedimentalizzazione dell'attività, derivante dalla sottoposizione della stessa a quella trama di principi che definisce lo statuto del cittadino con riguardo all'azione amministrativa»*<sup>76</sup>. Esclusa l'attività di indirizzo politico – più difficile da scorgere per le ipotesi nelle quali sia direttamente la legge ad incaricare il soggetto privato di una data attività – l'investitura *«di soggetti privati nella titolarità/nell'esercizio anche di funzioni amministrative discrezionali»*<sup>77</sup> sarà sempre possibile.

Al netto del fatto che la stessa possa essere qualificata come sostituzione – tema da sempre discusso, ad esempio, in capo al concessionario e che mi trova dissenziente, ancorché collocandomi sul versante della dottrina sicuramente minoritaria e che mi pare non essere decisivo nella ricostruzione con la quale ci si confronta<sup>78</sup> – certo è interessata dall'obbligo di mantenere inalterato il livello delle garanzie desumibile dall'art. 1, comma I *ter*, l. 7 agosto 1990, n. 241 e dall'art. 7, comma II, C.P.A.

A mio modo di vedere, però, il punto centrale del contributo si colloca nella constatazione che mentre nei casi nei quali il soggetto privato interviene su incarico dell'amministrazione in senso soggettivo la doverosità della cura dell'interesse pubblico interviene principalmente – ma, a me pare di dover aggiungere, non esclusivamente – sul versante della necessaria sottomissione a regole

---

<sup>75</sup> Come chiaramente dimostrato da A. MALTONI, *Condizioni che consentono di 'equiparare' un'organizzazione privata ad una organizzazione pubblica nell'esercizio di funzioni amministrative e condizioni etero-imposte da cui conseguono effetti conformativi dell'organizzazione di enti privati per la salvaguardia di interessi pubblici 'essenziali'*, in questa Rivista, 1/2020, 161

<sup>76</sup> A. MALTONI, *op.ult.cit.*, 169.

<sup>77</sup> A. MALTONI, *op.ult.cit.*, 174.

<sup>78</sup> Perché a A. MALTONI, *op.ult.cit.*, *«non (...) sembra possibile attribuire rilievo decisivo al fenomeno della sostituzione del privato all'ufficio pubblico, ovvero al fatto che esista un apparato amministrativo tenuto ad esercitare, di norma, le funzioni amministrative»*, 169.

pubblicistiche relative all'attività – essendovene anche di natura organizzativa, tuttavia; basterebbe l'esempio del gestore indipendente nelle imprese verticalmente integrate nel settore dell'energia –, quando invece ci si trovi alla pura attività di rilievo pubblico del privato nel senso della sussidiarietà orizzontale, «*la normativa primaria e gli atti che vi hanno dato attuazione hanno imposto la conformazione della struttura organizzativa ed anche in parte della governance di enti societari privati al fine di garantire il soddisfacimento di interessi pubblici statali*»<sup>79</sup>. Non mi pare che la normativa relativa ai poteri speciali del Governo quanto agli assetti proprietari delle società strategiche e d'interesse nazionale (cosiddetti *golden powers*) sia un esempio convincente, giacché codeste società strategiche e d'interesse nazionale possono non avere nulla a che fare con l'organizzazione privata per fini pubblici (infatti, stante l'estensione delle norme in materia, esse ricolorendone attività produttive anche molto lontane da quelle che possano essere ricondotte all'art. 118 Cost.).

L'idea che «*l'organizzazione dei soggetti privati assuma un rilievo nel caso in cui questi svolgano una funzione pubblica*» è confermata anche da altri preziosi e profondi contributi<sup>80</sup>, che comprovano con esempi tratti dalla normativa primaria quest'idea<sup>81</sup> e che consentono di sostenere che queste regole organizzative – qualificate come di garanzia – possano essere agite nei confronti dell'organizzazione privata di rilievo pubblico anche dai terzi<sup>82</sup>.

È certamente molto promettente la prospettiva di riflettere su quanto l'organizzazione dei soggetti privati che esercitino «*attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà*», sia per incarico pubblico che spontaneamente e con adeguatezza, venga condizionata per il fatto di svolgere quell'attività, in ragione di norme che espressamente introducano limiti e vincoli a quelle organizzazioni.

---

<sup>79</sup> A. MALTONI, *op.ult.cit.*, 178.

<sup>80</sup> I. PIAZZA, *L'organizzazione dei soggetti privati incaricati di pubbliche funzioni e i riflessi sul regime degli atti*, in questa Rivista, 1/2019, 159.

<sup>81</sup> In particolare, I. PIAZZA, *op.ult.cit.*, si sofferma su due esempi di conformazione dell'organizzazione privata dati l'uno, dalla disciplina legislativa delle SOA e l'altro, dalle ipotesi di imposizione a soggetti privati della presenza del responsabile del procedimento. L'analisi di queste fattispecie consente di indicare «*i profili di possibile assimilazione dell'organizzazione privata con quella pubblica, laddove il privato svolga un'attività amministrativa e laddove le esigenze di garanzia dei cittadini lo richiedano, ma si mettono in luce anche le ineliminabili differenze*».

<sup>82</sup> I. PIAZZA, *op.ult.cit.*, 174, ove si osserva anche che «*Ciò conferma, del resto, il nesso ineludibile tra organizzazione e attività. Se la prima è origine e matrice della seconda e se già nel momento organizzativo si realizza la tutela degli interessi rilevanti, ciò deve valere anche per l'esercizio privato di pubbliche funzioni: l'autonomia organizzativa privata incontra, di conseguenza, una serie di limiti derivanti dal tipo di attività svolta*».

Il progresso della riflessione nella prospettiva della sussidiarietà orizzontale è venuto anche da chi<sup>83</sup> lo ha articolato nel perimetro, sempre discusso, del regime delle Università libere come forma, anch'esse, di «*amministrazione diffusa nella società*»<sup>84</sup>.

A mio modo di vedere, oltre alla profonda riflessione sulle Università private riconosciute, è rilevante la notazione per la quale la legislazione mostra frequenti ipotesi di divieto all'amministrazione pubblica in senso soggettivo di intervenire laddove quell'amministrazione diffusa della società sia operante (come per il d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 ove impedisce la presenza di società in controllo pubblico laddove sia efficiente il mercato e, soprattutto, richiedendo stringenti giustificazioni per conservarla nei «*settori di economia sociale*»<sup>85</sup>).

Se sono presenti interventi che, in modo più tradizionale, vanno nella direzione – diffusa in giurisprudenza – dell'assorbimento della soggettività privata nell'ambito di quella degli enti pubblici<sup>86</sup>, laddove svolga «*attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà*», anche ci abbia cara la centralità dell'amministrazione in senso soggettivo ha fornito chiarimenti fondamentali<sup>87</sup>. Al netto della questione dell'attività di diritto privato dell'amministrazione, importa qui riferirsi a quelle riflessioni che si svolgono sul versante schiettamente organizzativo, terreno sul quale non si identificano ipotesi specifiche, condividendo invece l'idea che «*l'organizzazione dei soggetti privati che esercitano attività amministrative*» debba essere «*quella più idonea all'esercizio delle attività conferite*»<sup>88</sup>; si tratta di un'idea pericolosa per almeno due ragioni: anzitutto, nella sua genericità rischia di legittimare interventi pubblicistici sull'organizzazione del privato non facilmente definibili *ex ante*; in secondo luogo, e più ancora, ciò potrà valere solo per quelle attività di rilievo pubblico che l'amministrazione pubblica in senso soggettivo attribuisca, conferendole o delegandole, a soggetti privati, giacché sul terreno della sussidiarietà orizzontale non potrà darsi “conferimento”. In questa

---

<sup>83</sup> B. GILIBERTI, *L'amministrare in senso oggettivo tra libertà e funzione. Riflessioni a margine di un recente caso in materia di libere università*, in questa *Rivista*, 1/2019, 71.

<sup>84</sup> G. PASTORI, *Tendenze recenti della pubblica amministrazione italiana*, in *Annuario 2009 dell'Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 361

<sup>85</sup> B. GILIBERTI, *op.ult.cit.*, 78.

<sup>86</sup> M. D'ARIENZO, *Crisi e riscatto delle funzioni serventi degli Ordini e dei Collegi professionali*, in questa *Rivista*, 1/2019, 393.

<sup>87</sup> E. ZAMPETTI, *Riflessioni in tema di soggettività e attività amministrativa di diritto privato e principio di sussidiarietà orizzontale*, in questa *Rivista*, 2/2019, 339.

<sup>88</sup> E. ZAMPETTI, *op.ult.cit.*, 352.

seconda prospettiva, sono certamente rilevanti le riflessioni volte a definire il contenuto dell'enunciato «attività d'interesse generale»<sup>89</sup>, che viene inteso in senso procedurale. Non convince l'idea che sia necessario che «quella determinata attività sia concretamente ritenuta d'interesse generale dagli apparati pubblici di riferimento»<sup>90</sup>, perché – ripetendo *a contrario* il modello del servizio pubblico facoltativo – si determinerebbe la circostanza per la quale un'attività di interesse generale, esercitata nell'ambito di una fondamentale libertà costituzionale, tale sarebbe solo a fronte del riconoscimento pubblico, sicché basterebbe all'organizzazione pubblica in senso soggettivo non operare questo riconoscimento per sostituirla con un esercizio soggettivamente pubblico, sottraente peraltro al soggetto privato la possibilità di dolersene in giudizio perché l'attività posta in essere da quest'ultimo, in quanto non riconosciuta dall'ente pubblico, non sarebbe di interesse generale.

La sostanza è se l'attività di interesse generale, anche alla luce della predeterminazione dei fini pubblici con atti programmatici, sia autonomamente conoscibile dalle organizzazioni private ovvero diventi tale solo a fronte del riconoscimento da parte dell'ente pubblico, conseguente anche alla verifica dell'idoneità dell'organizzazione<sup>91</sup>. Si tratta di temi concettualmente non troppo differenti da quelli che si pongono intorno all'idea del servizio pubblico in senso oggettivo, tant'è che, come già accennato, l'idea che «in una prospettiva assiologica o di concezione oggettiva del potere», pur a fronte di «bisogni progressivamente emergenti nel tessuto sociale» resti «pur sempre necessaria una sintesi dell'apparato pubblico, affinché quei bisogni assurgano realmente ad interesse generale»<sup>92</sup> sembra ricalcare il percorso delle attività di servizio pubblico che possono essere assunte dall'ente pubblico, sicché secondo le concezioni soggettive del servizio pubblico queste stesse attività, pur identiche prima e dopo l'assunzione, sia quanto all'attività che all'organizzazione, fino da un istante prima dell'assunzione sarebbero attività privata priva di alcun rilievo pubblico per divenire servizio pubblico solo in ragione del fatto che l'ente abbia assunto quell'attività nel perimetro dei servizi

---

<sup>89</sup> E. ZAMPETTI, *op.ult.cit.*, da 352.

<sup>90</sup> E. ZAMPETTI, *op.ult.cit.*, 353.

<sup>91</sup> Per E. ZAMPETTI, *op.ult.cit.*, 354, «Una volta, poi, che l'attività sia riconosciuta d'interesse generale, il soggetto pubblico deve verificare se, per quella stessa attività, i soggetti privati astrattamente disponibili ad esercitarla siano concretamente "capaci" di svolgerla in maniera adeguata, efficace ed efficiente».

<sup>92</sup> Per E. ZAMPETTI, *op.ult.cit.*, 363.

pubblici.

**4.2.** Ribadendo l'estremo interesse del dibattito che si è fin qui sviluppato, a mio modo di vedere il profilo della sussidiarietà orizzontale presenta ancora larghi terreni di esplorazione ed, in particolare, sembra fruttuoso il cammino lungo il quale, dal punto di vista strettamente organizzativo, si sono iniziate a cogliere forme organizzative che s'impongono ai privati laddove svolgano attività d'interesse generale.

Le alterazioni della libertà organizzativa dei privati sembrano omogenee a quelle che intervengono su attività puramente private che non sono da ricondursi all'interesse generale e che, tuttavia, per il fatto di essere esposte ad una pluralità di destinatari ed assumere rilievo indiretto rispetto a diritti e pretese della comunità, mostrano atteggiamenti omogenei (seppur non eguali) alle conformazioni dell'organizzazione privata di interesse pubblico che derivano direttamente dalla legge o da fonti normative generali, e sembrano essere entrambe coerenti con quelle alterazioni della struttura organizzativa che subiscono le imprese incaricate di attività da enti pubblici in forza di provvedimenti di assegnazione. Si tratta di un terreno ancora in buona parte da percorrere, per comprendere se esistano tratti oggettivi di organizzazione che corrispondono al rilievo pubblico o almeno (con termine meno ambiguo) generale dell'attività.

## **5. L'amministrazione soggettivamente pubblica in forma privata.**

**5.1.** L'esigenza di riprendere la riflessione sull'organizzazione pubblica – ed in particolare sulla costruzione costituzionale del suo concetto e delle sue regole<sup>93</sup> – ha fortunatamente tenuto il dibattito della *Rivista* dalla questione delle organizzazioni pubbliche con regimi di diritto privato.

Si tratta di temi ai quali la letteratura di diritto pubblico si è ampiamente dedicata negli ultimi anni, cogliendo certamente le diverse movenze organizzative, i problemi sistematici, le questioni interpretative ed applicative, la relazione con i compiti di interesse o servizio pubblico. Riavviare una riflessione significa anche non tornare sui temi che presentano minore urgenza, sicché di questo

---

<sup>93</sup> Tentativo che ho provato ad impostare con il lavoro di apertura L. R. PERFETTI, *Organizzazione amministrativa e sovranità popolare. l'organizzazione pubblica come problema teorico, dogmatico e politico*, cit.

profilo del dibattito v'è da essere soddisfatti.

**5.2.** Il che non significa che si tratti di profili non presentano problemi, anche gravi. Dovendone indicare almeno uno<sup>94</sup>, credo non si possa sottacere come, sulla base di una visione quasi mistica dell'interesse pubblico<sup>95</sup>, fornendone letture pervasive e sempre prive dell'identificazione del concetto, aggettivandolo sempre come superiore, molta parte della giurisprudenza – con non irrilevante seguito dottrinale – sia pronta a sfigurare gli istituti privatistici, piegandoli a riletture pubblicistiche – talora per giungere alle stesse soluzioni di regime e, quindi, inutilmente – funzionali ad attrarre nella sfera del potere discrezionale atti, contratti, organizzazioni o anche semplici comportamenti altrimenti regolati dal diritto privato. Non si fatica a capire l'importanza del problema: anche trascurando il dato di incertezza del diritto ed imprevedibilità delle decisioni giurisdizionali che ne conseguono, resta che la valutazione di interesse pubblico interviene nel momento dell'elezione dello strumento privatistico come efficace e coerente con l'obiettivo da perseguire, sicché queste devastazioni del regime previsto dalla legge – in nome del superiore interesse pubblico o di una sua immanenza organizzativa – non sono se non la contraddizione dell'interesse pubblico stesso, giacché laddove si scelga una formula organizzativa (ad esempio quella della società di capitali) il regime che la riguarda è parte essenziale di quella decisione e della sua coerenza con l'obiettivo – questo sì di pubblico interesse – che si intende perseguire.

## **6. Il governo dell'economia.**

**6.1.** Di non minore interesse sono le riflessioni che misurano i concetti dell'organizzazione pubblica nel settore dell'economia. Si tratta, infatti, di un ambito di disciplina che, più di altri, ha

---

<sup>94</sup> Ho provato ad indicarne i termini in L. R. PERFETTI, *Le imprese pubbliche holding. Osservazioni sul problema del rilievo dell'interesse pubblico nella partecipazione a società di capitali da parte di enti pubblici*, in *Diritto amministrativo e società civile. Volume III - Problemi e prospettive*, Bologna, Bononia University Press, 2020, 249 e ID., *Cerbero e la focaccia al miele. Ovvero dei pericoli del processo amministrativo e delle sue mancate evoluzioni*, in *Il Processo*, 2020, 429.

<sup>95</sup> Preziosi in questa direzione sono i contributi demistificanti il ruolo dell'interesse pubblico nell'organizzazione di Domenico SORACE, che sono puntualmente ricostruiti da M. MONTEDURO, *op. ult. cit.*, 552.

sùbito profonde trasformazioni negli ultimi decenni, passando – per proporre una semplificazione eccessiva – dall'intervento diretto massiccio dei pubblici poteri ad una pervasiva estensione della regolazione dell'attività dei privati.

Si tratta di organizzazioni che più di altre hanno subito l'iniziativa di norme ed organizzazioni sovranazionali, dell'Unione Europea soprattutto<sup>96</sup>, segnandosi così un'altra tendenza accentratrice; mentre la società arretra, le istituzioni del pluralismo stentano a trovare una loro dimensione pubblica e le autonomie locali e regionali manifestano una crisi inedita, organizzazioni e competenze si accentrano al livello statale ed europeo ed, in entrambi questi poli, vengono attratte dagli Esecutivi a scapito dei restanti poteri<sup>97</sup>. Se questo movimento è indubbiamente riconoscibili, è però difficile negare come l'Unione Europea, nella sua disciplina e nell'orientamento delle sue organizzazioni, indichi con chiarezza nella persona, nel soggetto portatore di diritti il suo obiettivo di promozione e di tutela. Ciò è straordinariamente evidente nel settore bancario, sicché se entrambe le funzioni – di vigilanza prudenziale e monetaria – che avevano costruito la centralità della banca nazionale e legittimato il procedimento euristico della teoria dell'ordinamento sezionale del credito<sup>98</sup> sono ora di nuovo concentrate nella BCE, d'altro canto la sua azione e, soprattutto, la disciplina europea di questi anni travolgono quell'interpretazione, giacché appare chiaro l'orientamento alla tutela del consumatore dei servizi bancari come punto centrale dell'azione ed alla garanzia della stabilità del sistema come strumento per assicurare le funzioni – anche di protezione dei diritti individuali e, soprattutto, di quelli sociali – che si accompagnano al risparmio, la rotta concreta di azione. D'altro canto, gli stessi strumenti di azione dei pubblici poteri nei confronti di un'organizzazione economica sempre più lasciata all'iniziativa privata in un ambiente regolato, pongono problemi rilevanti sul versante dell'organizzazione (ed, in modo non secondario, sulle garanzie d'indipendenza della stessa), nella ancora insufficiente definizione dell'attività di

---

<sup>96</sup> A. CLINI, *Funzione monetaria e organizzazione nell'Unione Europea*, in questa *Rivista*, 1/2020, 103, che assume proprio la dimensione organizzativa delle istituzioni europee e la natura obiettivata della funzione monetaria come elementi di ricomposizione di una ricostruzione che chiarisce le ragioni per le quali l'organizzazione pubblica e le misure di intervento dell'autorità sono in concreto rese funzionali al godimento della libertà economica e dei diritti delle persone.

<sup>97</sup> G. CORSO, *Emergenza e organizzazione*, in questa *Rivista*, 2/2020, 13.

<sup>98</sup> A. CLINI, *Ordinamento sezionale del credito e diritti fondamentali della persona*, in questa *Rivista*, 1/2019, 137, che mostra, tuttavia, anche motivi di preoccupazione rispetto alla concentrazione di poteri.

regolazione – e della non irrilevante confusione con quella *command-and-control*<sup>99</sup>.

Del resto, la stessa dislocazione dell'organizzazione pubblica principalmente sul versante della disciplina del mercato, della regolazione, della programmazione e successiva abilitazione di attività economiche, non sembra più indiscussa, stante il mutamento di rotta delle politiche comunitarie e l'intensità dell'intervento nel processo economico conseguente all'emergenza che, se non alimenta eccessivamente le preoccupazioni di nuovo esercizio diretto di azione imprenditoriale pubblica, certamente interviene in modo molto significativo su un fattore organizzante qual è il debito pubblico<sup>100</sup>. Anche senza una sincera adesione alle premesse ordoliberalistiche di chi ha posto quest'ordine di problemi (sicché «*affinché l'intervento pubblico possa risultare coerente con il quadro costituzionale eurounitario esso dovrebbe realizzarsi "senza intervenire negli apparati del mercato creando perturbazioni"*» e al solo fine di assicurare il rispetto delle «*condizioni per il corretto funzionamento dell'ordine concorrenziale del mercato*»<sup>101</sup>), non si fatica a cogliere il rilievo del debito pubblico sull'organizzazione amministrativa, come vero e proprio fattore ordinante, giacché l'abbandono del pareggio di bilancio non può che porre un tema di sostenibilità del debito nel tempo e, quindi, di tenuta dell'organizzazione di prestazione (sanitaria o scolastica, ad esempio) a fronte dell'obbligo di restituzione dei prestiti.

Forse ancor più rilevante contributo per lo studio dell'organizzazione pubblica viene da quelle indagini<sup>102</sup> che hanno messo in luce come anche l'organizzazione puramente privata assume regole di azione, modelli organizzativi e relazioni interorganiche o intersoggettive difformi da quelle destinate ad operare nello spazio della pura autonomia quando, come per l'impresa bancaria, debba assolvere – indipendentemente dall'impatto della regolazione – funzioni di interesse sovra-individuale o addirittura generale – come la protezione del risparmio. Si trova su questo crinale non tanto la conferma della pubblicizzazione dei processi produttivi privati, confondendo regimi ed alterando istituti – come accade per l'esercizio di attività dei soggetti pubblici attraverso forme

---

<sup>99</sup> A. GEMMI, *La golden power come potere amministrativo. Primi spunti per uno studio sui poteri speciali e sul loro rafforzamento*, in questa *Rivista*, 1/2020, 321.

<sup>100</sup> F. G. ANGELINI, *L'impiego delle risorse del Recovery Fund tra conformità all'ordine giuridico-economico europeo e funzione discorsivo-razionale del diritto pubblico*, in questa *Rivista*, 2/2020, 219.

<sup>101</sup> F. G. ANGELINI, *op. ult. cit.*, 226.

<sup>102</sup> R. CALDERAZZI, *La funzione dell'organizzazione nell'impresa bancaria*, in questa *Rivista*, 1/2019, 261.

organizzative privatistiche – quanto piuttosto un interessante elemento strutturale, sicché sembra potersi dire che il rilievo sovra-individuale della funzione esercitata tende a modellare l'organizzazione quale che sia la sua soggettività; pur senza sovraccaricare questo risultato di significati che possono derivare anche da altri fattori, se ne ricava che l'esame della relazione tra funzioni e modelli organizzativi sia non meno fruttuosa rispetto a quella, da sempre ritenuta decisiva, tra questi ultimi e la soggettività pubblica o privata.

**6.2.** Le linee lungo le quali può progredire questa riflessione non spettano al puro pubblicista. Tuttavia, sembrano doversi indicare due direzioni lungo le quali disciplinare lo sguardo, come portato di quanto fin qui emerso.

Da un lato, infatti, la minore rigidità dei modelli culturali e l'adattabilità ai problemi della cronaca che la disciplina pubblica del processo economico offre sembra un laboratorio di grande interesse per misurare concetti e regole destinate ad operare anche nel quadro più strutturato del diritto pubblico in quanto tale.

Da altro lato, sembra molto fruttuosa la prospettiva di misurare i modelli organizzativi anche in ambienti di diritto privato, per verificare se non vi siano strutture concettuali e regole destinate a valere non per ragione del soggetto che pone in essere l'organizzazione ma a motivo degli interessi che questa deve gestire e proteggere.

## **7. Per la prosecuzione del percorso.**

Mancanze e ricchezza di quanto fin qui è emerso, sembrano dipendere da un'origine comune; infatti, il metodo di porre ricostruzioni generali non occasionali a base del confronto e lasciare che poi questo si sviluppi secondo gli interessi dei singoli studiosi, con metodo aperto, in dialogo, senza tacere differenze ed anzi approfondendole come elemento di progresso nella comprensione ed soluzione dei problemi genera risultati insperati e, ad un tempo, lascia fronti scoperti, determina mancanze. Non è un metodo migliore di altri; ma è quello che ci è parso e ci pare più adeguato alla categoria di problemi da studiare ed al tempo presente.

In ogni caso, i risultati già emersi, l'urgenza dei problemi da affrontare e la capacità di stimolare una riflessione più ampia, al di fuori di chi dialoga con la *Rivista*, sono tutte ragioni che consigliano di proseguire la marcia, di non rinunciare ai suoi punti di partenza e non definire quelli di approdo.