

## GLI STRUMENTI DELLA SUSSIDIARIETA' NEL SOCIALE: GLI ACCORDI PROCEDIMENTALI

Paolo Pozzani

### Abstract

I rapporti nella sussidiarietà si propongono come alternativa radicale alle consuete pratiche di affidamento ed esternalizzazione dei servizi sociali pubblici, interpretate secondo i canoni contrattuali ascrivibili al diritto privato e riassunte sotto la generale denominazione di “appalti”.

Il baricentro delle funzioni sociali si sposta, quindi, oltre i muri del recinto pubblico e si colloca in qualche provvisorio punto d'incrocio nelle interrelazioni dei vari soggetti, pubblici e privati, coinvolti. Secondo l'autore, dunque, pur restando nel circuito degli appalti, col crescere della complessità e delicatezza dell'oggetto trattato cresce l'insoddisfazione per l'automatismo della gara tradizionale e si cercano e si praticano correttivi che assumono le forme dell'appalto-concorso, della co-progettazione, del dialogo competitivo. E' evidente la prossimità di quest'impostazione con quanto auspicato dal principio di sussidiarietà orizzontale.

In questo contesto, l'autore analizza le novità degli accordi procedimentali statuiti dalla legge 241 del 1990 e sue successive modifiche ed integrazioni.

Il legislatore ha voluto rappresentare un nuovo modo d'agire della P.A., con una disciplina d'impronta civilistica, ancorata alle norme sulle obbligazioni e i contratti del diritto comune, in quanto applicabili: le varie amministrazioni pubbliche possono così far ricorso agli strumenti consensuali e negoziali del diritto privato per perseguire le proprie finalità pubbliche, a meno che la legge non lo vieti esplicitamente.

L'autore sottolinea come il potere pubblico, in sé, non sia soggetto a negoziazione, semmai lo sono le modalità del suo esercizio: l'introduzione di strumenti di diritto privato non seppellisce l'esercizio dei poteri autoritativi che contraddistinguono la P.A. .

La traccia di fondo della supremazia del pubblico o comunque della sua posizione speciale non viene mai del tutto meno, anche nella nuova versione dell'art. 11 formulata nel 2005.

L'art. 11 diventa garante giuridico di un agire amministrativo che cerca il proprio riferimento e la propria giustificazione in un contesto più ampio: quello di un campo d'azione – territorialmente delimitato – abitato e agito da vari soggetti di diversa natura giuridica ma che possono scoprirsi impegnati nel conseguimento di una finalità generale individuata ed infine riconosciuta comune. Tale contesto è quello della programmazione d'area, comunque intesa, giocata sulle forme e sulle tecniche della negoziazione e, tendenzialmente, della co-progettazione.

In questo modo l'agire “per accordi” diventa effettivo invero della concezione paritaria del rapporto pubblico-privato e realmente “sostitutiva” (alternativa) non di uno o più singoli provvedimenti ma di una pianificazione “top-down” astratta e centralizzata, essa sì davvero autoritativa in modo stretto, a favore dell'integrazione sistemica e del coordinamento; una pianificazione concertata, che qualcuno ha chiamato “di comunità”.

## INTRODUZIONE.

Se in materia di servizi sociali e di servizi alla persona in genere cerchiamo iter procedurali e modelli di relazione pubblico-privato che costituiscano un convincente paradigma per l'instaurazione di innovativi rapporti tra pubblica amministrazione (P.A.) e organismi non profit, rispettosi della peculiare natura di questi ultimi e ancor più di quella dei servizi considerati, nel corso di tale ricerca diverrà inevitabile, ad un certo punto, confrontarsi con i cd. "rapporti nella sussidiarietà"<sup>1</sup>.

I rapporti nella sussidiarietà si propongono come alternativa radicale alle consuete pratiche di affidamento ed esternalizzazione dei servizi sociali pubblici, interpretate secondo i canoni contrattuali ascrivibili al diritto privato e riassunte sotto la generale denominazione di "appalti".

Calato nella prassi amministrativa, il principio di sussidiarietà - ormai assunto a dignità costituzionale nell'art. 118 Cost. - costituisce, nella sua versione "orizzontale", che è quella qui considerata, una sorta di rovesciamento della più collaudata tipologia degli affidamenti a terzi e chiama la PA ad un radicale ripensamento del proprio agire: da gestore diretto - o intermediato da terzi - a regista/promotore, da *deus ex machina* autoritativo ad attore "uguale fra uguali" nel contesto di reti condivise e pluri-partecipate. Il baricentro delle funzioni sociali si sposta allora oltre i muri del recinto pubblico e si colloca in qualche provvisorio punto d'incrocio nelle interrelazioni dei vari soggetti, pubblici e privati, coinvolti.

In verità la valutazione aprioristica della bontà od opportunità delle singole diverse opzioni esperibili in materia di esternalizzazione e di rapporti pubblico-privato non può essere fatta in via assoluta una volta per tutte e molto dipende - nel giudizio e nella scelta della strada da intraprendere - dalle circostanze concrete, dal contesto socio-ambientale e dagli obiettivi di volta in volta perseguiti. Inoltre, la radicalità dell'opzione sussidiaria è tale da non potersi nemmeno parlare, in molti casi, di vera esternalizzazione, essendo l'oggetto del rapporto sin dall'origine fuori dal recinto della P.A. perché nelle disponibilità dirette ed immediate di quel particolare soggetto privato che definiamo, appunto, "privato-sociale".

Un elemento di contesto estremamente importante nel suggerire la praticabilità dell'approccio sussidiario è ad esempio la ricchezza che la società civile esprime, a livello locale, in termini di autogestione di servizi e di iniziative, di associazionismo diffuso, di soggetti autonomi organizzati e di relazioni fiduciarie consolidate, ciò che nell'insieme costituisce il cosiddetto "capitale sociale" di uno specifico territorio e della comunità che vi risiede.

Ed infatti, soprattutto laddove tale ricchezza di relazioni e di risorse sociali sia presente, l'insoddisfazione verso le procedure d'appalto tradizionalmente implementate nel campo dei servizi alla persona può farsi più esplicita ed esprimere almeno due elementi di critica:

- 1 la difficoltà, che si imputa alla gara d'affidamento tradizionalmente intesa, ad approssimare adeguatamente la cruciale specificità - in termini di qualità pretesa e di obiettivi di benessere individuale e collettivo - che solitamente caratterizza l'erogazione di servizi alla persona;
- 2 l'ancor più grande difficoltà a tradurre in legittime norme di gara la pur giusta considerazione per le specifiche esigenze territoriali e, ancor più, per la positiva valorizzazione delle risorse e degli attori organizzati operanti a livello della comunità

---

<sup>1</sup> Cfr DALLA MURA F., *Pubblica amministrazione e non profit*, Carocci, 2003.

locale<sup>2</sup>.

Una parentesi a questo punto s'impone, per riconoscere che le stesse procedure *appaltuali* hanno relativamente poco di perentoriamente strutturato e di cogente quando si entri nell'ambito dei servizi qui considerati e degli affidamenti pubblici ai soggetti del Terzo Settore. Vi prevale infatti largamente sottolineata la particolare specificità del comparto nonché il richiamo a forme concorsuali impregnate di negoziazione e di elementi di co-progettazione in tutte le fasi della strutturazione del servizio. Per non dire dell'esplicito *favor* rilasciato al mondo del non profit in tanta parte della legislazione nazionale e regionale<sup>3</sup>. Non è il tema principale di questo contributo, ma vale rilevare come, anche nel contesto dell'approccio più vicino alle consuete procedure d'aggiudicazione, l'attenzione si sia da tempo volta alla definizione di percorsi procedurali capaci di ridurre al minimo le componenti di indifferenziazione, genericità e automatismo selettivo che in varia misura ineriscono alla scelta del privato contraente (in diretta proporzione al prevalere del peso della componente "prezzo" fra i criteri di valutazione) per esaltare invece gli approcci – tendenzialmente negoziali e in qualche modo partecipati – che accolgono le esigenze di specificità, individuazione e discrezionalità valutativa che paiono consustanziali alla natura delle problematiche sociali ed alla cruciale delicatezza delle scelte gestionali che si fanno in questo campo (producendo in tal caso la prevalenza, in sede di aggiudicazione, dei criteri qualitativi e progettuali). Meta ideale è l'implementazione di procedure concorsuali originali e non riducibili a forme standardizzate, bensì giocate in una sorta di rapporto "uno a uno": *quella* specifica procedura per *quella* specifica finalità. Interpretato così, il trapasso dalle forme concorsuali classiche a quelle improntate a tassi crescenti di co-progettazione e, al limite, di sussidiarietà smarrisce una parte della carica di alternativa radicale per scoprire invece, sottotraccia, una linea di progressione non priva di coerenza unitaria, per quanto a linea spezzata.

Insomma: l'evoluzione intervenuta nei meccanismi di gara consente di dire che, anche restando nel circuito degli appalti, col crescere della complessità e delicatezza dell'oggetto trattato cresce l'insoddisfazione per l'automatismo della gara tradizionale e si cercano e si praticano correttivi che assumono le forme dell'appalto-concorso, della co-progettazione, del dialogo competitivo. Non a caso, la legge<sup>4</sup> raccomanda che nei servizi sociali le gare d'appalto rivolte a soggetti non profit siano ricondotte a siffatte modalità ad alto tasso di qualità/soggettività dell'offerta e di discrezionalità valutativa, non ritenendo che siano utilmente riconducibili agli schematici meccanismi della gara tradizionale i complessi indicatori specifici del sociale, delle sue problematiche e delle prestazioni di servizio che lo caratterizzano. La conclusione della vicenda concorsuale tramite il metodo dell'offerta economicamente più vantaggiosa ne diventa allora l'inevitabile esito, ulteriormente ribadito dall'enfasi e dal peso attribuito al valore della qualità dell'offerta progettuale di contro al ruolo tendenzialmente residuale o comunque minoritario giocato dall'aspetto economico della proposta.

In definitiva, le procedure di esternalizzazione dei servizi sociali si sono non di poco allontanate – in quest'ultimo decennio – dai tradizionali territori amministrativi sagomati secondo gli standard degli appalti di forniture o di lavori, arrivando a definire un quadro di normative di settore che, se non altrettanto strutturato e definito, è comunque largamente

---

<sup>2</sup> A proposito di quest'ultimo punto, in altra sede ho cercato di censire possibilità e limiti del privilegio territoriale nel contesto delle gare d'appalto nei servizi sociali, concludendo per l'inapplicabilità del principio se curvato in versione discriminatoria e, di contro, per la sua rinnovata e potenziale forza se correttamente interpretato in sede di formulazione dei progetti (POZZANI P., "Affidamenti al non profit e territorialità", in *Prospettive Sociali e Sanitarie* n. 11-12, 2010). Da ultimo, in tema di censura alle limitazioni di carattere territoriale nei bandi di gara, vedi il Comunicato in data 20/10/2010 del Presidente dell'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici.

<sup>3</sup> Più altalenante, invece, l'atteggiamento della giurisprudenza amministrativa, a questo proposito.

<sup>4</sup> Basti qui l'ovvio riferimento alla legge-quadro n. 328/2000 e al Dpcm attuativo del 31.03.2001.

influenzato e plasmato dall'esplicita considerazione delle irriducibili peculiarità della materia sociale. Né si può negare che quanto acquisito in tale contesto rivesta sicura utilità e notevole importanza per i tanti affidamenti pubblici che vengono conferiti nel contesto dei servizi alla persona.

I procedimenti d'appalto coerenti con la natura del sociale e dei suoi servizi sono in definitiva utili, praticabili e legittimi, ed allora la tensione verso le pratiche alternative ispirate al principio di sussidiarietà deve forse muovere in primo luogo dalla volontà di attualizzare un diverso pensiero politico e sociale, prima che amministrativo, nei temi dei rapporti che l'attore pubblico intrattiene con la società e con l'economia, piuttosto che da lamentate insufficienze dell'approccio che procede tramite gara.

Detto questo, il dibattito sull'ipotesi sussidiaria si espande ulteriormente quando, come spesso accade, si vuole limitare il campo dei rapporti di collaborazione comunque intesi ai soli attori del non profit, per i quali l'elemento del ricavo economico è per definizione subordinato al perseguimento delle più disparate utilità sociali, spesso agito a livello di comunità locale.

Dall'implementazione del nuovo approccio è allora attesa, in modo per così dire speculare ai motivi d'insoddisfazione in precedenza richiamati:

- 1 la capacità, per la P.A., di individuare in modo mirato e puntuale il partner privato (non profit), singolo o associato o organizzato in rete, più funzionale alla risoluzione di uno *specifico* problema sociale o alla gestione di uno *specifico* servizio: esito finale di un percorso di "individualizzazione" di un'attività, di un obiettivo, di un soggetto gestore, di contro alla presunta o temuta tendenziale genericità standardizzata della gara comunemente intesa;
- 2 la prospettiva di esaltare la "fertilità sociale" ed economica del territorio locale e della comunità che vi insiste (il suo "capitale sociale") privilegiando il rapporto con quanto il contesto locale esprime in termini di autogestione diffusa e *respingendo di fatto* i soggetti organizzati – profit o non profit – che siano esterni a quel territorio.

Si ritiene evidentemente, anche se non sempre esplicitamente, che i due predetti vantaggi siano in qualche modo collegati e richiamantisi l'un l'altro. Detto in modo più schietto: da parte pubblica, si deplora e quindi si combatte il rischio che la vittoria dell'aggiudicazione arrida a chi, per potenza organizzativa ed economica, primeggia nella forma o nel prezzo ma non (necessariamente) nei contenuti qualitativi e progettuali<sup>5</sup>; da parte dei soggetti locali non profit, l'impostazione sussidiaria vale a strumento per erigere contrafforti ed approntare difese affinché il territorio del proprio agire vitale non sia invaso da operatori ad esso estranei, nel nome del libero mercato<sup>6</sup>.

La tensione verso le pratiche della sussidiarietà orizzontale fa emergere inoltre un altro caratteristico elemento di differenziazione rispetto ai più consueti percorsi appaltuali, e tale particolarità diventa problema o vantaggio in ragione del come la si affronta: mentre infatti l'agire per appalti si muove lungo un percorso regolamentato dalla normativa statale e da una fitta e spesso perentoria giurisprudenza, il terreno dei rapporti nella sussidiarietà si mostra ancora poco strutturato, relativamente povero di precise figure giuridiche e ancor meno di procedure consolidate. Sospesi tra libertà d'azione e povertà di impostazione

---

<sup>5</sup> Sull'importanza che per tanti enti locali assume il rapporto fiduciario con le organizzazioni presenti sul territorio, vedi U. ASCOLI, E. PAVOLINI, C. RANCI, "La nuova partnership: i mutamenti nel rapporto fra stato e organizzazioni di terzo settore in Italia", in *Il welfare mix in Europa*, a cura di U. ASCOLI e C. RANCI, Carocci, 2003.

<sup>6</sup> Sulla tensione fra logiche competitive e aspettative di collaborazione, cfr. L. FAZZI "Spazi, opportunità e vincoli della programmazione per lo sviluppo dell'impresa sociale", in *Impresa Sociale* n. 2/2004. E sul peso del "radicamento territoriale" nei rapporti fra non profit e P.A.: A. PACI, G. PACI, G. ROSSI "Modificazioni dei bisogni sociali e domanda di welfare. La via della sussidiarietà", in *Economia dei servizi* n.1/2010.

procedurale, i patti sussidiari sembrano al presente segnati da questa ambiguità di condizione e di prospettiva, dove resta di volta in volta impregiudicato se a prevalere debba essere lo scatto di fantasia gestionale che costruisce nuovi modelli o il più prudente ritrarsi verso territori tradizionali più conosciuti. Nella pratica della sussidiarietà sembrano attenuarsi insomma, sensibilmente, gli imperativi di forma e di procedura, e viene a delinarsi per questa via un contesto ricco di potenzialità e di altrettante incertezze: quegli imperativi sono anche sicuri binari già tracciati, che ora si sfaldano; se ne avvantaggia la libertà di movimento degli iter amministrativi ma cede nel contempo la piena certezza della loro legittimità formale. Della loro legalità, in definitiva.

Né la giurisprudenza in proposito si presenta ancora sufficientemente consolidata e convergente da poter sopperire con sicurezza alle lacune normative, ammesso che di lacune si possa correttamente parlare o non, invece, dell'inevitabile portato di de-strutturazione e fluidità che l'impostazione sussidiaria porta con sé.

Si tratta in definitiva di trasformare in positivi e leciti spazi di azione amministrativa il venir meno di molti vincoli strutturali che tradizionalmente abitano la scena degli affidamenti pubblici di servizi<sup>7</sup>. Sappiamo di scrivere di queste cose in tempi difficili, quando il progressivo stringersi della rete dei controlli e delle prescrizioni sulla finanza pubblica e sul sistema degli affidamenti esterni rende più difficile del consueto l'intraprendere strade che non siano quelle meglio conosciute, normate e difendibili.

L'approfondimento delle successive righe è dedicato ad uno specifico strumento amministrativo passibile di impiego sussidiario in campo sociale: gli accordi procedurali statuiti dalla legge 241 del 1990 e sue successive modifiche ed integrazioni<sup>8</sup>.

Alle nuove possibilità offerte dalla 241 non è peraltro ancora seguito l'uso massivo e pratico delle stesse, anche in campo dei servizi alla persona. Rimaste allo stato di potenzialità?

\*\*\*

## GLI ACCORDI SECONDO L'ART. 11 DELLA LEGGE 241 RIFORMATA. CARATTERISTICHE E LIMITI

### LA NOVITA'

L'istituto dell'accordo procedimentale come descritto nell'art. 11 della legge è tra le maggiori innovazioni della 241, con speciale riguardo alla sua riformulazione con la successiva legge n. 15/2005: esso diventa infatti elemento sostanziale del modello negoziale che viene applicato all'azione amministrativa pubblica.

Eliminata la riserva di legge (il vecchio testo recitava "nei casi previsti dalla legge") quello che si offre è l'applicabilità dello schema dell'accordo alla totalità dei procedimenti ove vi sia un contenuto discrezionale da stabilire.

Il legislatore ha voluto rappresentare un nuovo modo d'agire della P.A., con una disciplina d'impronta civilistica, ancorata alle norme sulle obbligazioni e i contratti del diritto comune, in quanto applicabili: le varie amministrazioni pubbliche possono così far ricorso agli strumenti consensuali e negoziali del diritto privato per perseguire le proprie finalità pubbliche, a meno che la legge non lo vieti esplicitamente.

Il tutto all'insegna della negoziazione degli interessi, della consensualità della causa oggetto dell'accordo, e in condizioni di sostanziale parità fra le parti.

---

<sup>7</sup> Paola N. SCARPA "Nuove prospettive nei rapporti tra pubblica amministrazione e cooperazione sociale", in *Studi Zancan* n. 2/2009.

<sup>8</sup> Legge 7 agosto 1991, n. 241 "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti amministrativi", poi novellata dalle successive leggi 11 febbraio 2005, n. 15 (che rappresenta quanto qui interessa) e 14 maggio 2005, n. 80.

Si tratta evidentemente di un paradigma d'azione nettamente diverso a quello di tipo tradizionale ed autoritativo, con un'introduzione massiccia delle regole civilistiche in materia contrattuale all'interno dei procedimenti amministrativi.

Il dettaglio porta a distinguere – ammesso abbia ancora un significativo senso pratico – tra accordi integrativi e accordi sostitutivi: nei primi, il principio negoziale serve a fissare in contenuto discrezionale di un provvedimento che viene comunque ed effettivamente posto in essere, nei secondi il provvedimento stesso scompare ed è sostituito in toto dall'accordo negoziale.

Il modello tradizionale dell'agire della P.A. si basa sulla larvata dissociazione tra la garanzia della legalità e la cura dell'efficienza/efficacia dell'azione amministrativa: la prima sotto l'egida di una premura eminentemente pubblica, la seconda rinviata ad un'impostazione di tipo privatistico.

Il modello innovativo basato sugli accordi presuppone invece che – nel corso della specifica vicenda amministrativa – il confronto e il negoziato tra gli interessi in causa e tra i loro portatori possa conferire ulteriori margini di vantaggio sia alla cura della legalità sia al raggiungimento dei risultati. Una P.A. che “cerca i risultati” e che si muove lungo i binari organizzativi dell'efficienza e dell'efficacia caratterizza appunto l'insorgere della novità dell'amministrare per accordi, di contro all'agire pubblico che mira prima di tutto a certificare la legalità formale della propria azione. Il modello del “contratto ad oggetto pubblico” appare così la rappresentazione più coerente della nuova impostazione.

## IL MUTATO CONTESTO SOCIALE ALLA RADICE DELLA NOVITA'

C'è probabilmente, al fondo di questo nuovo pensiero amministrativo, anche la consapevolezza della molteplicità e complessità degli interessi sociali, economici, giuridici che caratterizza il contesto delle società moderne. Come se l'agire per decreti unilaterali offrisse uno strumentario troppo rozzo per conseguire quei risultati che, comunque, concorrono a costruire legittimità e consenso attorno all'azione della P.A.; e come se l'insoddisfacente qualità dei risultati che ne deriverebbe fosse tale da mettere in dubbio anche la stessa legalità formale di quell'azione.

E poi, se nella visione tradizionale gli interessi privati soffrono il segreto stigma di essere considerati sempre e comunque estranei se non ostili all'interesse pubblico, nel nuovo paradigma si ammette che essi possano essere convergenti, alleati, o almeno potenzialmente curvabili in questo senso nel corso e per effetto della negoziazione. L'emersione e la soddisfacente contrattualizzazione di tali convergenze e positività dovrebbero aumentare l'efficienza e l'efficacia della stessa azione amministrativa.

Un'Amministrazione che si fa attore e, secondo un'impostazione più attuale, garante e regista dell'erogazione di servizi e di prestazioni di utilità sociale in un contesto di mercato libero e tendenzialmente paritario: la logica degli accordi appare felicemente adattarsi a questo contesto d'azione, all'area dei servizi e delle prestazioni a favore del singolo e della collettività, un'area dove insistono anche altri soggetti – di natura giuridica privata, profit e non profit - capaci delle stesse prestazioni.

Si delinea il profilo di un'azione amministrativa condivisa, contrattata, negoziata, e che si muove per obiettivi sostanziali.

Il contenuto discrezionale dell'accordo viene a definirsi nello strumento contrattuale, dove si realizza la ricercata coincidenza tra interesse pubblico e interesse privato. Alla fine, si rileva una sorta di coinvolgimento del privato nella cura della cosa pubblica.

E' evidente la prossimità di quest'impostazione con quanto auspicato dal principio di sussidiarietà orizzontale.

Al progressivo insorgere e prender piede del modello negoziale fa da sponda – e da

presupposto - l'insieme di importanti mutamenti che investe la società moderna in campo socio-economico e a cui la P.A. non può restare estranea – come ha pur tentato di fare a lungo – senza rischiare di perdere legittimità e consenso. Gli obiettivi, i risultati, la coerenza dei mezzi: le componenti delle misure di efficacia e di efficienza assumono un rilievo di primo piano che prima era occupato solo dalla cura per la legalità formale.

Laddove è in causa – in tutto o in parte – il contenuto di utilità economica e sociale del rapporto con la società civile, e quindi in confronto con un mercato e con una molteplicità di soggetti e di interessi, il modello negoziale si impone come termine necessario o almeno molto opportuno di riferimento ideologico dell'agire amministrativo, come pietra di paragone del grado di modernità di quell'agire e messa in discussione del modello autoritativo e formalistico tradizionale.

La consapevolezza della complessità del mondo moderno e il prevalere delle considerazioni di ordine economico-sociale si sono fatti strada nell'agire amministrativo e hanno promosso l'agire per accordi.

Sembra *quasi* la sostituzione del principio di legalità con quello di effettività (di risultato), *quasi* che il principio di legalità sia l'ultimo residuo di un'obsoleta concezione dello Stato e dell'amministrazione. La scelta della negoziazione rispetto all'imperio pubblico serve, paradossalmente, ad un recupero di autorevolezza della P.A.

#### PRECISAZIONI: IL FAVOR PER LA PARTE PUBBLICA<sup>9</sup>

La proposta della Commissione Nigro prevedeva la generalizzazione del principio di contrattualità. Poi cassata dalla prima formulazione dell'art. 11. Ora - dal 2005 - ripristinata e sostanzialmente accolta nella nuova versione del medesimo articolo, anche se con la necessaria limitazione che trova corpo nella prima fase dell'approccio all'accordo, laddove si esige che sia obbligatoriamente percorsa la parte amministrativa propedeutica al contratto vero e proprio. L'innovazione sta nell'accesso generalizzato alla modalità contrattuale (a parte i casi esplicitamente esclusi: rovesciamento d'importazione rispetto alla norma originaria) ma non riguarda un'ipotetica rinuncia alla particolare posizione dell'ente pubblico come entità che agisce nell'interesse generale. La sua precipua posizione nelle relazioni fra le parti in causa viene anzi fatta salva<sup>10</sup>.

A questo proposito - a temperare in parte un'aura di radicale innovazione - si rileva che si va a proporre è un contratto particolare, che si pone come una figura ibrida tra il sinallagma tradizionale di diritto privato e il provvedimento amministrativo: un contratto denotato sia da natura pubblica che privatistica. L'autonomia prevista per l'accordo è assai simile a quella prevista per il contratto civilistico, ma non si ammette come possibile un'assimilazione completa, non resa percorribile appunto dalla presenza di una parte pubblica e soprattutto di un interesse pubblico che da tale parte deve comunque essere perseguito, sia pure con uno strumento di natura privatistica e negoziale.

Visto più d'appresso, l'agire in forma consensuale della PA si esprime come apprezzamento congiunto degli interessi privati funzionalizzati, sempre e comunque, al più generale interesse pubblico.

Resta infatti irrinunciabile l'imperativo di perseguire finalità pubbliche: il potere pubblico, in sé, non è soggetto a negoziazione, semmai lo sono le modalità del suo esercizio: lo strumentario del diritto privato non seppellisce l'esercizio dei poteri autoritativi che contraddistinguono la P.A. . Infatti, nell'atto deliberativo che deve precedere l'accordo si

---

<sup>9</sup> Per quanto esposto in questo paragrafo, non nascondo il debito verso UGO DI BENEDETTO "Attività non autoritativa della PA: quali regole, quali finalità, quali tutele?", relazione svolta al Convegno di Sperlonga 21-22 ottobre 2005 e riportata come contributo sul sito [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>10</sup> Lo si vede anche dalla facoltà riconosciuta alla PA di *recedere* dall'accordo, sempre per motivi di tutela dell'interesse pubblico.

forma e si manifesta la volontà di perseguire un interesse di valore generale in questa specifica modalità, e tale interesse viene chiamato per nome e chiaramente identificato. Bisogna quindi rimarcare: non è l'interesse pubblico a dover essere negoziato, ma il modo con cui lo si persegue: dall'imposizione alla negoziazione.

Anche gli aspetti procedurali valgono a conferma del particolare ruolo riconosciuto alla parte pubblica. *Prima* della conclusione dell'accordo prevale la disciplina che regola il potere discrezionale della P.A. e la valutazione dei vari interessi in gioco; *poi* si applica lo strumentario del diritto privato (in quanto compatibile con le finalità pubbliche). Nella prima fase si ha dunque attenzione privilegiata per le ragioni dell'evidenza pubblica, dell'interesse pubblico da perseguire, nonché della rilevazione e bilanciamento dei vari interessi in campo, anche per individuare e coinvolgere gli eventuali controinteressati. Dare contezza di ogni interesse: a questo richiama il Capo III della L. 241. Soddisfare efficacemente l'interesse generale: questo lo scopo a fondamento della decisione di addivenire all'accordo procedimentale<sup>11</sup>.

Le norme del codice civile vengono impiegate all'interno del procedimento amministrativo per perseguire il raggiungimento dell'obiettivo pubblico con una maggior effettività rispetto al modello autoritario tradizionale: vuoi integrando il provvedimento, vuoi sostituendosi ad esso.

L'accordo esibisce così la sua duplice natura, pubblicistica e privatistica insieme.

Gli stessi strumenti del diritto privato (obbligazioni e contratti) si applicano in quanto compatibili con la fattispecie amministrativa considerata. La traccia di fondo della supremazia del pubblico o comunque della sua posizione speciale non viene mai del tutto meno, anche nella nuova versione dell'art. 11<sup>12</sup>.

Lo stesso potere che viene conferito al responsabile del procedimento è sempre strumentale al perseguimento dell'interesse pubblico: vanno esposte le ragioni della scelta, e va garantita l'imparzialità del procedere.

Il rispetto del principio di imparzialità è consustanziale al corretto agire della P.A e ne certifica la coerenza con il principio costituzionale sul buon andamento dell'azione amministrativa. In questo senso l'agire dell'attore pubblico non è dunque assimilabile alla libertà di movimento che caratterizza l'attore privato.

Anche la discussione sulla natura giuridica degli accordi è marcata dal ruolo particolare della parte pubblica.

La dottrina più tradizionale ha voluto negare la praticabilità di una nuova figura contrattuale, quella di diritto pubblico, per l'impossibilità di negoziare un oggetto prettamente pubblicistico.

Ma la portata fortemente innovativa dell'art. 11 ha portato almeno parte della dottrina ad ammettere la figura del contratto di diritto pubblico, in considerazione del fatto che tali accordi non sono del tutto assimilabili a quelli del codice civile in ragione dell'oggetto eminentemente pubblicistico che li caratterizza. Hanno insomma una loro peculiarità, uno squilibrio interno che sortisce dalla speciale considerazione riservata alla parte pubblica: agli accordi ex art. 11 si applicano i dispositivi del codice civile nella misura in cui con esso compatibili, non essendo equipollenti parte pubblica e parte privata. Permane quindi una sorta di ambiguità di fondo, irrisolta ed irrisolvibile, circa l'equilibrio delle forze tra parte pubblica e privata: volontà di porre le basi su piano paritario, ma impossibilità di realizzare ciò sino in fondo, per la preminenza finale dell'obiettivo finale, di portata generale, che va

---

<sup>11</sup> Per restare all'aspetto procedurale, si pensi al *calendario degli incontri* fissato dal responsabile del procedimento (comma 1 bis dell'art. 11: proprio un modo per conoscere, ufficializzare e bilanciare in diversi interessi in campo, ponderandoli e beneficiandoli o contenendoli in vista di un interesse superiore, quello generale. È un'operazione che può essere legittimamente svolta solo dall'attore pubblico.

<sup>12</sup> Se ne ha conferma anche in materia di controlli: agli accordi si applicano gli stessi controlli previsti per il provvedimento che sostituiscono, e si conferma la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.



comunque perseguito.

Vige, insuperabile, un vincolo di scopo: l'accordo non può non essere strumentale rispetto all'interesse pubblico. Né si può prescindere dal principio di legalità dell'azione amministrativa, e quindi di imparzialità e trasparenza, pur nel prender piede di un agire amministrativo che rimarca l'importanza dell'azione e dei risultati rispetto al puro e quasi esclusivo rispetto della forma<sup>13</sup>.

La progressiva elaborazione dell'accordo avviene nel contesto di un procedimento amministrativo che deve normalmente risultare *già avviato* o almeno posizionato sulla linea di partenza nel momento in cui si inizia a valutare tale possibilità, a prescindere che la proposta dell'ipotesi d'accordo sia di iniziativa pubblica o privata. E qui viene in soccorso tutto lo strumentario del Capo III della 241 (artt. da 7 a 10). Il legame tra accordi e partecipazione procedimentale è strettissimo e quindi l'applicazione dell'art. 11 non può prescindere dall'applicazione dei precedenti quattro articoli<sup>14</sup>.

In definitiva, s'impone una procedura di *evidenza pubblica* ispirata ai principi di imparzialità, pubblicità e trasparenza, al fine di garantire a tutte le parti in causa e ai vari portatori di interessi la parità delle condizioni di accesso e partecipazione al procedimento.

## SUGLI ACCORDI SOSTITUTIVI E SULLA LORO RADICE AUTORITATIVA

Tornando a dibattere nella sfera del sociale, nel momento in cui ascoltiamo il messaggio di prassi alternativa contenuto negli accordi ex legge 241 rispetto alle consuete pratiche d'affidamento dei servizi alla persona dobbiamo chiederci in che senso tali accordi siano "sostitutivi" della prassi più corrente.

Normativa e commento dottrinario ci confermano che all'origine c'è, ci deve essere, un provvedimento in potenza, così come deve esserci un organo pubblico titolato ad emetterlo: è di questa situazione che l'accordo diventa elemento integrativo o radicalmente sostitutivo. La gerarchia logico-temporale è evidente: prima il prefigurarsi di provvedimento in potenza, poi l'accordo che lo sostituisce o lo integra. La cosa non è diversa se è il privato (potenziale destinatario di un potenziale provvedimento) a proporre ipotesi e contenuto di un accordo sostitutivo del provvedimento in formazione: la P.A. ha allora il dovere di considerare tale proposta e di accoglierla o respingerla, motivando.

Quando la volontà pattizia perviene a buon fine, l'accordo ex art. 11 sostituisce (o integra) il provvedimento. Si potrà dire allora che l'amministrazione condivisa o negoziata sostituisce quella autoritativa.

Ma in ragione delle cose sin qui evidenziate è difficile ignorare che l'aspetto autoritativo - ovvero l'insopprimibile supremazia del "pubblico" - resta come presupposto di fondo, come potenzialità originaria ex ante, che non è estranea a quello che seguirà, sino all'approdo al modello alternativo del contratto che esprime l'accordo.

La veste negoziale della P.A. come statuita dall'art. 11 non è autoritativa, certo, ma nemmeno pienamente privatistica, perché se così fosse non ci sarebbe stato bisogno dell'art. 11: da tempo si ammette senza problemi che un ente pubblico possa comportarsi come un privato qualsiasi, quando si tratti di governare interessi patrimoniali. Ma con l'art. 11 si profila un terzo tipo di espressione del comportamento della P.A., in virtù del quale si realizza con strumenti privatistici il perseguimento di quell'interesse pubblico che si conferma come il senso ultimo dell'attività amministrativa<sup>15</sup>: resta insomma un'azione

---

<sup>13</sup> A titolo generale, e per la chiarezza e la perentorietà, si veda l'argomentare del TAR Lombardia-Brescia, Sez. I, sentenza 12/10/2010, n. 4026.

<sup>14</sup> Di più: la partecipazione al procedimento amministrativo come disciplinata dalla L. n. 241/90 può essere letta come espressione del principio di sussidiarietà: TAR Lazio-Roma, Sez. II Bis, sentenza del 16/03/2009, n. 2690.

<sup>15</sup> L. MONTEFERRANTE "La nuova disciplina degli accordi procedimentali: profili di tutela giurisdizionale", in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

radicata in un contesto amministrativo, ma mediata dagli strumenti del diritto civilistico (per quanto applicabili, infatti). In altre parole, l'art. 11 continua a *presupporre* il potere autoritativo, quale si incarna nella facoltà di emanare provvedimenti con effetti giuridici sui terzi; esso fornisce mezzi alternativi: di una diversa strumentazione dell'azione pubblica, parliamo allora, e non di una fuoriuscita dall'attività amministrativa pubblica e dalle sue finalità (ovvero, il perseguimento dell'interesse generale).

\*\*\*

Dobbiamo a questo punto tornare alle prime considerazioni che hanno mosso il successivo argomentare. Giacché s'è detto come sia visto di grande opportunità l'impiego in chiave sussidiaria degli accordi procedurali ex L. 241 nella contrattualizzazione dei rapporti tra P.A. e mondo del non profit. La domanda conseguente è allora: cosa succede quando il presupposto provvedimentale è assente in origine, ovvero quando sin dall'inizio della vicenda pattizia non si pone, almeno in potenza, la necessità per l'amministrazione pubblica di emanare un provvedimento amministrativo? Se non si chiarisce questo punto, il richiamo acritico all'art. 11 per fondare nuove forme contrattuali in campo sociale si espone al rischio di essere espediente retorico e superficiale, come un mero escamotage che pretende di risolvere situazioni che gli sono invece strutturalmente estranee.

Adottiamo uno sguardo ingenuo. In una situazione in cui non sia da ipotizzare un imminente provvedimento verso terzi, la P.A. e il soggetto privato stanno di fronte, o meglio convivono sul medesimo territorio senza significativi rapporti, come autonomie indipendenti l'una dall'altra. Perseguono autonome linee d'azione; potrebbero ignorarsi. Non s'intravede all'orizzonte né la necessità né l'urgenza di un provvedimento amministrativo che, emanato dall'organismo pubblico, sia volto ad incidere sulla sfera giuridica del privato. Dobbiamo presupporre che questa sia una sorta di situazione di natura, il campo da gioco originario in cui in un secondo tempo potrà svilupparsi un "rapporto nella sussidiarietà". In questo caso, un eventuale rapporto non di tipo appaltuale fra le due parti dovrà assumere una forma giuridica che lo suggelli e lo renda legalmente difendibile verso contestazioni di terzi. Ma potrà dirsi "accordo procedimentale" ai sensi dell'art. 11 della L. 241? Non vi sarebbe in tal caso, in verità, il rimando ad un ipotetico e preordinato provvedimento amministrativo e così stando le cose il rinvio alla norma in questione apparirebbe piuttosto come pretesto ed artificio per descrivere e spiegare il patto che così si suggella<sup>16</sup>. Mancando i presupposti, il richiamo legislativo è insoddisfacente e tale lacuna mette in pericolo l'intera impostazione.

Restare nella situazione più semplice può aiutare a chiarire la questione. Vale in questo caso lo specifico accordo tra parte pubblica e parte privata, dove la PA si impegna a sostenere l'agire privato con un contributo o comunque un beneficio, in ciò motivando con il perseguimento del pubblico interesse riconosciuto dalla parte pubblica ma definito e perseguito dal privato. Tale ipotesi minima, notoriamente molto praticata, è chiaramente lontana ed estranea a quella preordinata per l'applicazione dell'art. 11, mancando sin dall'inizio qualunque atteggiamento potenzialmente autoritativo della P.A.. O se rapporto nella sussidiarietà deve essere chiamato, si tratta evidentemente della sua forma più semplice: la condotta d'azione resta saldamente in mano al privato e così pure lo slancio verso un fine da esso stesso scelto; il potere pubblico è in questo caso stampella all'azione privata.

Un rapporto nella sussidiarietà pienamente inteso e sviluppato configura invece una situazione per così dire triangolare, dove la relazione lineare, intensa e auspicabilmente

---

<sup>16</sup> Siamo, piuttosto e più probabilmente, di fronte ad un "accordo di collaborazione" riferibile all'art. 119 del T.U. degli enti locali.

bi-direzionale, fra parte pubblica e parte privata costruisce il proprio vertice nel fine comune condiviso e sinergicamente perseguito. Un accordo di questo tipo sarebbe allora congruente con il dettato e le previsioni dell'art. 11?

Prima dell'accordo, e prescindendo da esso, esisterebbe certo l'autonoma capacità della PA di emettere uno o più provvedimenti amministrativi in quel particolare campo di interesse generale in cui è iscritta la specifica finalità perseguita, e di provvedere direttamente alla realizzazione di quel fine. Così avvenendo, il concreto fare della P.A si risolverebbe in una linea di atti, comportamenti e *provvedimenti* che si presumono essere funzionali alla realizzazione dell'interesse pubblico.

Provvedimenti, dunque. Verso chi, verso che cosa? Verso un obiettivo sostanziale e concreto, quale si configura al termine di un'azione dotata di scopo. Ma la lettera dell'art. 11 dovrebbe prefigurare una risposta del tipo: verso (anche) il soggetto o i soggetti che, sul versante privato, sarebbero investiti dall'agire provvedimentoale della PA. Da qui discenderebbe la proposta alternativa dell'accordo procedimentale. Tralasciando non poche considerazioni a lato di questa soluzione (in primis: sull'opportunità e difendibilità di quella che apparirebbe un'invasione di campo del pubblico sull'agire privato, ancor più grave se questo è non a scopo di lucro) questa conclusione appare eventuale, contingente, insomma non necessaria: epifenomeno speciale di una situazione più generale che vede la PA direttamente impegnata nel suo fare non tanto nei confronti degli altri soggetti-attori contestualmente operanti bensì verso il fine o il complesso di fini che costituisce il contesto motivazionale e la giustificazione teleologica dell'agire pubblico.

E' invece, e soprattutto, proprio la presenza e l'azione di altri soggetti non istituzionali in quel contesto a determinare la situazione che si rende interessante agli effetti della tematica qui considerata.

Per cui, una prima provvisoria conclusione: prima di intraprendere la sua azione e di emettere i conseguenti provvedimenti, la P.A deve sondare il terreno sociale ed organizzativo in ragione della finalizzazione del proprio agire, ed individuare e censire gli altri soggetti organizzati – non pubblici – che esistono ed operano nel medesimo contesto motivazionale e per le stesse – o adiacenti – finalità.

Ciò non facesse, l'autorità pubblica interferirebbe con ogni probabilità nelle altrui direttrici d'azione, esponendosi a contestazioni che avrebbero scontato richiamo all'accusa di spreco, di inefficienza e di compressione dell'altrui autonomia.<sup>17</sup>

Se non appare eccessivo lo spazio che così si lascia all'interpretazione personale, sembra doversi concludere che il valore "sostitutivo" dell'accordo ex art. 11 – nella situazione del tipo qui considerato – non è tanto nella surrogazione di un potenziale provvedimento *direttamente* indirizzabile al soggetto privato, quanto nel suo essere alternativo ad un "fare" della P.A. che, solipsistico nell'aspetto amministrativo quanto in quello organizzativo, interferirebbe, di diritto e di fatto, nell'agire programmato di altri soggetti che insistano sul medesimo contesto territoriale e sociale, un agire assimilabile a quello pubblico per problemi considerati e per finalità dell'azione, e in ogni caso con validi aspetti di utilità sociale e di cura dell'interesse generale.<sup>18</sup>

## ACCORDI PROCEDIMENTALI E PIANO DI ZONA

---

<sup>17</sup> Siamo del resto di fronte ad una ben precisa esigenza di buona amministrazione: spendere al meglio le risorse pubbliche per fare e nel fare il pubblico interesse. Perfettamente aderendo in tal modo ai principi costituzionali di legalità e di buon andamento dell'azione amministrativa.

<sup>18</sup> La PA che procede in solitudine, ignara o indifferente agli altrui comportamenti sulle stesse problematiche sociali, finisce per ingenerare conflitti inter-organizzativi. Ciò può essere, peraltro, fonte di positività: il conflitto riconosciuto e meditato può essere la migliore sollecitazione ad intraprendere il "giro di boa" che introduce alle pratiche dell'amministrazione partecipata e condivisa.

Nel trasmutare così dalla sua forma originaria, *stricto sensu* come narrata dall' art. 11 della 241, a quella invocata nell'amministrazione sociale in sede di rapporti con il Terzo Settore, l'accordo procedimentale sfuma nei suoi netti contorni originari e si allarga ad un significato più largo, ma forse anche meno definito e ancor meno tipizzato, in cui arretra la fisionomia di un istituto in qualche modo dovuto per legge (esigendosi un'alternativa ad un fare autoritativo) e si enfatizza invece l'intrapresa di una libera scelta e di un libero contratto tra soggetti – pubblici e privati – non meno liberi ed autonomi. Resta così immutata la tensione verso il perseguimento dell'interesse pubblico, ma la natura delle relazioni che si vengono ad instaurare conosce un significativo mutamento: l'art. 11 (con le sue ipotesi applicative e soprattutto con i suoi presupposti) cede nel suo essere fondamento esclusivo dell'accordo che per suo tramite si realizza, per diventare garante giuridico di un agire amministrativo che cerca il proprio riferimento e la propria giustificazione in un contesto più ampio: quello di un campo d'azione – territorialmente delimitato – abitato e agito da vari soggetti di diversa natura giuridica ma che possono scoprirsi impegnati nel conseguimento di una finalità generale individuata ed infine riconosciuta comune. Tale contesto è quello della programmazione d'area, comunque intesa, giocata sulle forme e sulle tecniche della negoziazione e, tendenzialmente, della co-progettazione. I piani di zona, per esempio.<sup>19</sup>

In definitiva, gli accordi procedimentali – se si ambisce di applicarli alle relazioni tra pubblico e non profit nel contesto degli affari sociali e dei servizi alla persona – devono avere questi presupposti di senso a monte, ed in tale contesto di riferimento essere insomma immersi. In questo modo l'agire “per accordi” diventa effettivo inveroimento della concezione paritaria del rapporto pubblico-privato e realmente “sostitutiva” (alternativa) non di uno o più singoli provvedimenti ma di una pianificazione “top-down” astratta e centralizzata, essa sì davvero autoritativa in modo stretto, a favore dell'integrazione sistemica e del coordinamento; una pianificazione concertata, che qualcuno ha chiamato “di comunità”<sup>20</sup>.

Al contrario, l'ambizione di attualizzare gli accordi statuiti dalla L. 241 prescindendo da quanto sin qui enucleato, e che richiede sicuramente un *modus operandi* più complesso, potrebbe spiegare, almeno in parte, il loro scarso successo nello strumentario degli interventi sociali a livello di amministrazione locale. Al di là dei conservatorismi sempre presenti, si può comprendere che vi si avventuri con diffidenza e riottosità, come in un terreno incerto e insidioso. La meccanica trasposizione della lettera dell'art. 11 al complesso e affatto speciale campo del sociale e delle relazioni di comunità finisce per costruire il letto di Procuste in cui rapporti e situazioni votati alla sussidiarietà sarebbero costretti ad un adattamento che li curva e in qualche modo li altera, dando adito ad un sospetto di iato eccessivo tra l'astratta previsione normativa e la sua implementazione pratica<sup>21</sup>. Alla disarmonia che ne deriva, una cultura professionale edotta ai soli dettami del diritto amministrativo richiamerebbe al pedissequo rispetto della legalità e delle forme giuridiche; ciò è bene, ma probabilmente non basta a trovare una più avanzata soluzione. Una volta messi i paletti e regolate le sponde del corretto procedere amministrativo, bisogna saper guardare oltre, ad esempio ai contenuti e alle tecniche del sapere sociologico e delle teorie dell'organizzazione, per reperire gli ulteriori elementi di peculiarità che necessitano alla completa definizione del quadro.

---

<sup>19</sup> Così del resto, esplicitamente, nella legge regionale n. 23/2006 della Regione Veneto: schemi-tipo e norme procedurali della sussidiarietà e del trasferimento della titolarità di gestione *sono da inserire nel piano di zona* e negli altri atti locali di programmazione dei servizi alla persona.

<sup>20</sup> R. SIZA, “Programmazione sociale e piani di comunità”, in *Impresa Sociale* n. 2/2004

<sup>21</sup> E nemmeno possono essere, gli accordi procedimentali, pretesto per cortocircuitare la necessaria adesione ai moduli amministrativi previsti per gli appalti, laddove di appalti concretamente si tratti: vedi Corte dei Conti, delibera n. 19/2009/P, in adunanza del 22.10.2009.

Di questa transizione, tuttora in corso, fra due modi di intendere e praticare i meccanismi programmatori di un territorio e di un contesto sociale ci parla ad esempio lo spostamento di interesse dalla programmazione centralizzata riassunta nel “government” alla programmazione negoziata e policentrica, tendenzialmente consensuale, della “governance”.

## GOVERNMENT/GOVERNANCE.

A questa nuova parola - *governance* - così apprezzata nel dibattito corrente dedichiamo queste ultime righe, perché l’incontro con i piani di zona, alla fine di questo rapido cammino attraverso gli accordi procedurali e la loro praticabilità nel sociale, introduce al confronto con modalità di governo e direzione diverse da quelle più tradizionali . Quello di “governance” è un concetto che ha fatto irruzione in questi ultimi anni nel dibattito sui meccanismi d’intervento dei sistemi di regolazione complessi, dal livello intra-aziendale a quello che coinvolge un bacino popolato da più attori, sino ad investire il modo d’essere dell’amministrazione pubblica, per indurre poi a riflessioni di particolare interesse nel campo delle politiche sociali. In questo campo, infatti, l’uso di questo concetto è stato accompagnato dalla parallela riflessione sulla costruzione delle reti di collaborazione tra vari soggetti, sulle partnership pubblico-privato, sulla partecipazione popolare alle scelte dei decisori pubblici<sup>22</sup>.

È un’innovazione non priva di ambiguità, anche nel valore che si intende attribuirle, ed a ciò non è estranea anche la graduata scala di intensità lungo la quale si svolge e si attua la prassi della *governance*, con gli strumenti e le modalità che ad essa vengono riferiti. Qualcosa di non dissimile accade del resto per lo stesso concetto di sussidiarietà (orizzontale) quando si vogliono rintracciarne le concrete e varie manifestazioni nella realtà. I rimandi fra *governance* e sussidiarietà sono peraltro frequenti, quasi presupposti – in materia di politiche sociali – come facenti parte di un comune contesto di significati. Si può dire che siamo di fronte alla definizione di tipi-ideali (Weber) il cui concreto realizzarsi avviene per differenti gradi di inoculazione all’interno di modelli originariamente diversi per natura e per regole di funzionamento.

Così, la *governance* astrattamente intesa è alternativa al *government*, ma nella realtà essa compenetra ed altera con diversa intensità gli originari modelli tradizionali di governo, a volte configurando sistemi provvisori ed instabili proiettati verso più avanzati equilibri di coordinamento e direzione inter-istituzionale, altre volte assestandosi in modalità relativamente nuove, relativamente stabili e strutturate, d’azione politica e amministrativa.

La questione della *governance* si pone qui come interessante e potenzialmente fertile spazio di indagine delle sue connessioni con la programmazione territoriale degli interventi sociali e, in un cerchio più interno, con l’applicazione degli strumenti mutuati dalla disciplina degli accordi, legge 241/90 in primis. Essa predispone infatti al disegno di un ambiente collettivo di negoziazione pubblico-privato, con più soggetti, in cui l’ipotesi della contrattazione sistematica degli accordi sussidiari è sottratta alla sua versione più astrattamente amministrativistica per diventare veicolo lecito ed efficiente delle linee programmatiche definite in una logica concertata e partecipata. Lo stile “a rete” della pianificazione sociale di zona, a vocazione aperta e democratica, è il presupposto necessario all’applicazione massiva degli accordi procedurali. Essa costituisce altresì l’ambiente ideale, anche se non altrettanto necessario, per gli accordi di collaborazione.

Lo *stile* della programmazione di zona dei servizi e degli interventi sociali è quindi questione generale indissolubile da quella più specifica e tecnica della praticabilità degli accordi procedurali in campo sociale, sottraendo questi ultimi ad un’impostazione

---

<sup>22</sup> Fra le molte possibili fonti, si veda il ricco numero di *Impresa Sociale* n. 2/2004.

astratta, isolata e sconnessa dal contesto, quasi al limite del lecito oppure legalmente praticabile in circostanze casuali e contingenti. Innestando invece la pratica degli accordi procedurali nell'all'*a-priori* di una dimensione collettiva e partecipata – quale quella prefigurata dalla programmazione sociale di zona – la si rende ad un tempo realmente implementabile e fruibile al meglio delle sue potenzialità.

\*\*\*