

### *Il diritto amministrativo e le sue scienze*

La collana trae la propria denominazione da un passo delle *Lezioni di diritto amministrativo* di Massimo Saverio Giannini del 1950.

Principalmente per condividere, ritenendola tutt'ora valida, la percezione che quello dei rapporti tra il diritto amministrativo e gli altri rami del diritto si rivela uno dei tanti «problemi fantastici» dei giuristi, poiché si ignora che i rami del diritto «sono sistemi aperti, non disgiunti, ma collegati l'uno con l'altro con un legame anch'esso sistematico».

Questo basilare assunto iscrive il diritto amministrativo nel sistema complesso del diritto e nell'ambito ancora più vasto delle relazioni che intesse con le altre scienze con esiti sui quali ci si propone di sollecitare la riflessione.

*Collana diretta da*

Antonio Alberto Azzena, Francesco Monceri

*Comitato scientifico*

Luisa Azzena

Paolo Heritier

Fotios Loupakis

Flavia Monceri

Eugenio Picozza

*Comitato editoriale*

Paolo Biondi

Edoardo Giovannelli

Pier Giuseppe Puggioni

Matteo Trapani

Francesco Monceri

# Amministrare *per* il risultato

Un modello: l'azione del Terzo settore

*visualizza la scheda del libro sul sito [www.edizioniets.com](http://www.edizioniets.com)*



Edizioni ETS



[www.edizioniets.com](http://www.edizioniets.com)

*I lavori inseriti in questa collana sono sottoposti a un processo di peer review*

© Copyright 2025

EDIZIONI ETS

Palazzo Roncioni - Lungarno Mediceo, 16, I-56127 Pisa

[info@edizioniets.com](mailto:info@edizioniets.com)

[www.edizioniets.com](http://www.edizioniets.com)

*Distribuzione*

Messaggerie Libri SPA

Sede legale: via G. Verdi 8 - 20090 Assago (MI)

*Promozione*

PDE PROMOZIONE SRL

via Zago 2/2 - 40128 Bologna

ISBN 978-884676935-0

## INDICE

Introduzione AMMINISTRAZIONE E “INTERESSI SOCIALI” TRA STRUMENTALITÀ E DIVERGENZA	7
---	---

### PARTE I

#### VERSO IL SUPERAMENTO DEL PARADIGMA DELL’UNICITÀ DELL’AMMINISTRAZIONE

Capitolo I OLTRE LA SUSSIDIARIETÀ ORIZZONTALE	17
1. Prolegomeni all’idea di un nuovo modello di amministrazione. Il maxi-procedimento amministrativo condiviso come nuovo metodo di amministrazione dei servizi di interesse generale	17
2. Dalla collaborazione facoltativa fra pubblico ed ETS alla generalizzazione di co-programmazione e co-progettazione	28
3. La codificazione degli istituti partecipativi nel dlgs. 117/2017	35
3.1. La co-programmazione come fase iniziale e presupposto del maxi-procedimento amministrativo condiviso nei servizi di interesse generale	36
3.2. La co-progettazione come fase esecutiva particolare del maxi-procedimento amministrativo condiviso nei servizi di interesse generale	41
3.3. Sulla portata innovativa di tali istituti	44
4. I principi che hanno guidato lo sviluppo dell’amministrazione condivisa pubblico/ETS nel settore dei servizi di interesse generale	47
5. La nuova funzione sociale degli ETS	51
6. Spunti problematici	56

Capitolo II	
DALLA CO-PROGETTAZIONE ALLA “CO-AMMINISTRAZIONE”	61
1. Dalle convenzioni alla co-progettazione	61
2. Intersezioni tra convenzionamento e amministrazione condivisa	63
3. Il sistema del convenzionamento fra PP.AA. ed ETS prima e dopo l’approvazione del Codice del Terzo settore. Analogie e differenze	67
4. Il regime delle convenzioni nell’art. 56 del Codice del Terzo settore	71

## PARTE II

### DALL’AMMINISTRAZIONE DI RISULTATO ALL’AMMINISTRAZIONE PER IL RISULTATO

Capitolo I	
AMMINISTRAZIONE DI RISULTATO: UNA NOZIONE POLISEMICA	77
1. Il continuo, progressivo ampliamento delle funzioni dell’amministrazione	77
2. Amministrazione e amministrazioni. Valutazioni in termini di corrispondenza fra attribuzione di funzioni e loro impiego per il raggiungimento degli obiettivi	84
3. Le funzioni amministrative fra pubblico e privato	88
4. Il rispetto dei principi nazionali ed europei in tema di concorrenza nel settore dei servizi d’interesse economico generale	90
5. Intermezzo: i molti significati dell’amministrazione di risultato	91
6. Amministrazione di risultato e semplificazione: una relazione complessa	100
6.1. Amministrazione di risultato e principi dell’equilibrio di bilancio	102
7. Le diverse funzioni dell’amministrazione pubblica e gli (apparenti) ostacoli alla insostituibilità di un modello	105
Capitolo II	
AMMINISTRAZIONE E FORMA DI STATO: EVOLUZIONI DI UN RAPPORTO IRRISOLTO	109
1. Stato moderno e amministrazione: dallo Stato di diritto allo Stato sociale	109
2. Genealogia e governamentalità: riflessioni a partire da Michel Foucault	115
3. Dalla genesi alle prospettive dell’amministrazione (pubblica)	125
4. Conclusioni: amministrazione e organizzazione sociale	132
BIBLIOGRAFIA	143

INTRODUZIONE

AMMINISTRAZIONE E “INTERESSI SOCIALI”  
TRA STRUMENTALITÀ E DIVERGENZA

Nell'accingersi ad introdurre il tema che s'intende approfondire in queste pagine, pare opportuno diffondersi brevemente sulla prospettiva di fondo in cui si colloca l'indagine svolta. Si deve, infatti, constatare che lo studio dell'amministrazione, almeno nel più recente senso in cui esso è inteso, ha coinciso con le funzioni vieppiù maggiori che sono state affidate a poteri di tipo pubblico, cosicché l'azione amministrativa, nel curare interessi pubblici del genere più disparato, si è indissolubilmente collegata all'amministrazione pubblica, indipendentemente dal modello e dal tipo di intensità del rapporto che essa ha intrattenuto col potere esecutivo/politico<sup>1</sup>.

In ambito nazionale, l'agire amministrativo è stato variamente influenzato dal rapporto tra politica e amministrazione e dall'evoluzione di esso nel percorso che dall'Unità d'Italia e del Regno ha condotto al periodo autoritario e poi all'affermazione della Repubblica con la costituzionalizzazione degli scarni ma estremamente significativi principi contenuti negli articoli 95 e 97 Cost.<sup>2</sup>.

L'incontestabile eterogeneità delle funzioni che nello Stato sociale caratterizzano l'amministrare, che spazia dai poteri autoritativi all'erogazione di prestazioni anche sociali, così come la tipologia di intervento nell'economia, che si estende da quello diretto alla regolazione, non ha comportato in nessun modo la messa in discussione dell'assunto dell'amministrazione, ossia la sua natura essenzialmente pubblica<sup>3</sup>. Nello stesso ambito dei pubblici servizi, per rimanere al caso nazionale, si è così seguita tale concezione dominante, nonostante lo stesso art.43 Cost. avesse previsto la possibilità di affidarne la cura «a comunità di lavoratori o di utenti».

Proprio l'aver accettato il presupposto della necessità dell'amministrazione essenzialmente pubblica ha fatto sì che, nel continuo dibattito sulle carenze di risultati

<sup>1</sup> Del tema si è occupata autorevole dottrina. Si veda L. Carlassare, *Amministrazione e potere politico*, Padova, 1974. Più di recente v. C. Colapietro, *Il rapporto tra politica e amministrazione nella più recente giurisprudenza costituzionale*, consultabile in [www.interno.gov.it](http://www.interno.gov.it), 2012, 8, il quale osserva che il rapporto politica/amministrazione può articolarsi secondo modelli di *separazione, osmosi, interconnessione*; F.G. Scoca, *Diritto amministrativo*, Torino, 2019, 4; V. Cerulli Irelli, D. Colarossi, *L'amministrazione e il potere politico, (ordinamenti a confronto)*, Torino, 2018.

<sup>2</sup> Per una ricostruzione anche in chiave storica v. C. Colapietro, *Politica e amministrazione: riflessioni a margine di un rapporto controverso*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, Anno 44 – N.171-172, 1°-2° trimestre 2011.

<sup>3</sup> O. Sepe, *Amministrazione pubblica*, in *Enciclopedia Italiana Treccani*, Roma, 1978, pur non ipotizzando forme altre di amministrazione, pone in luce come già Feliciano Benvenuti ed ancor prima Silvio Spaventa avessero ammonito sul fatto che la legislazione del 1865 aveva fondato il mito dell'amministrazione pubblica senza per questo dotare l'Italia Unità di una burocrazia capace di rispondere ai reali bisogni.

o sull'opportunità di modificare/semplificare l'azione dell'amministrazione, sia stato alquanto trascurato l'interrogarsi non solo sul rapporto tra il sistema dell'amministrazione e gli altri sistemi – anche extra giuridici – con i quali interagisce, ma anche sulla presunta “inevitabilità” del dover amministrare solo per mezzo dell'amministrazione pubblica, pur nel quadro della disciplina costituzionale risultante dal rapporto tra art.41 e art.43 Cost. Ciò troverebbe il proprio fondamento nella costruzione costituzionale, che affiderebbe alla sola amministrazione pubblica una puntuale legittimazione che le è riconosciuta in virtù del collegamento indiretto che essa vanta, in via esclusiva e in ultima analisi, con il principio democratico, sebbene sia da sottolineare come l'art.41, terzo comma, Costituzione assegni alla legge il compito di determinare opportuni *programmi e controlli* affinché tanto l'attività pubblica che quella privata siano indirizzate a fini sociali.

Tale concezione, che non risulta, allo stato, messa in discussione se non da eventi esterni che la revocano in dubbio di fatto – si pensi solo all'irrompere dell'intelligenza artificiale –, ha quindi impedito di distinguere tra amministrazione ed amministrazione *pubblica*, e di indagare, come invece s'intende fare in questa sede, la possibile affermazione di *modelli nuovi* di amministrazione, riprendendo in considerazione il discorso che lega l'agire amministrativo al risultato e non alla struttura che lo persegue. In questo diverso contesto, nozioni come amministrazione pubblica, amministrazione di risultato, Stato sociale, per rimanere alla sola direttrice principale del discorso, costituiscono da una parte capisaldi che hanno orientato l'evoluzione dell'azione amministrativa e, dall'altra, rappresentazioni talmente dense di significati da apparire fuggevoli.

Ora, nel prendere in esame taluni paradigmi dell'amministrazione in via astratta e in un'ottica d'insieme, il pericolo di esondare in una sorta di *filosofia del diritto amministrativo* appare concreto soprattutto quando si consideri, come appena abbiamo detto, che la dottrina prevalente ha teso, perlopiù, a percorrere la direzione esattamente opposta di puntualizzare poteri e limiti dell'azione amministrativa in un quadro giuridico predeterminato, inscrivendo funzioni ed attività dell'amministrazione entro un modello impermeabile alle sollecitazioni esterne, se non proprio autoreferenziale. Per di più, tale attività viene sottoposta al rispetto di regole predeterminate (principio di legalità) e proceduralizzate (principio di legalità amministrativa forte), anche quale difesa da possibili arbitri; cosicché la stessa discrezionalità amministrativa, intesa come potere/dovere della scelta del mezzo adeguato al fine, non può muoversi se non nel perimetro delle soluzioni permesse dalla legge, in un quadro di “integrazione politica” pur sempre dinamico<sup>4</sup> e che oltre al c.d. *bloc de légalité* è andato imponendo all'amministrazione pubblica un *bloc de constitutionnalité* che ha anche sempre più matrice europea<sup>5</sup>.

Tutto ciò, nella convinzione che i fini e i compiti dell'amministrazione, che costituiscono il presupposto della sua azione, fossero e siano semplicemente riconducibili

<sup>4</sup> Si veda R. Smend, *Verfassung und Verfassungsrecht*, Munchen-Leipzig, 1928.

<sup>5</sup> Cfr. V. Cerulli Irelli, *L'amministrazione e il potere politico*, cit., 3 s.



alla protezione di interessi pubblici, accettati senza troppo interrogarsi sul sempiterno confronto tra forze antagoniste, giuridiche e non, che, trasformandoli, ovvero anche mettendo in discussione la capacità dell'amministrazione pubblica di realizzarli, premono per il cambiamento<sup>6</sup>. In carenza di tale riflessione, l'amministrazione non può essere che "pubblica", in quanto è attraverso l'azione dei pubblici poteri che i fini dello Stato, declinati attraverso la legge, prendono forma in un'azione concreta, legittima in quanto sostenuta indirettamente dal principio democratico e dal rapporto potere esecutivo/potere legislativo, che è anche rapporto tra amministrazione e politica.

È precipuamente per questo che si è generalmente indagato, e tentato di risolvere, i problemi di funzionamento dell'amministrazione pubblica partendo da tali assunti e, dunque, insistendo sulla necessità di semplificare e razionalizzare l'operato dell'amministrazione pubblica, da ultimo ad esempio imponendone la digitalizzazione, mantenendo, tuttavia, sostanzialmente immutata la convinzione della necessità della stessa quanto a responsabilità ultima. Specchio questo di ulteriori tendenze che si sono andate affermando, quali la settorializzazione del sapere e, nel caso delle discipline giuridiche, viepiù procedendo a suddividerle in branche comunicanti – talvolta anche nel linguaggio – laddove in precedenza risultavano ricche di intersezioni che si alimentavano nell'interdisciplinarietà. Cosicché il rapporto tra diritto amministrativo e altri rami del diritto è divenuto «uno dei tanti problemi fantastici» dei giuristi<sup>7</sup>.

Certamente, la specializzazione risulta utile a un'analisi puntuale del complesso di norme che va stratificandosi, includendo quelle che concernono il diritto amministrativo, il diritto costituzionale, il diritto dell'economia, quello ambientale e così via, ma che forse distanzia eccessivamente da una visione d'insieme delle discipline pubblicistiche (in un momento in cui, per contro, la stessa distinzione tra diritto pubblico e diritto dei privati va riducendosi) e dalle perduranti interconnessioni che le caratterizzano. Su altro versante, la supposta completezza/autosufficienza del sistema giuridico, così in parti suddiviso, ha indotto a rifiutare quasi completamente il confronto con le altre scienze e, soprattutto, a minimizzare l'influsso di fattori *extra*-giuridici, non solo economici, che lo condizionano invece profondamente, rendendolo intelligibile solo quando filtrato nel prisma dei fenomeni sociali attraversando il quale restituisce la propria dimensione reale.

E, invero, la stessa teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici, che riconosce la supremazia che la dimensione giuridica esercita sulle altre, nel tener conto dell'insieme dei fattori anche sociali che influenzano il sistema giuridico, permette di spingersi oltre, per rilevare come il diritto, considerato in senso dinamico, sia tutt'altro che immune al mutamento persino dei propri paradigmi fondanti<sup>8</sup>. Tale tema si riallaccia a quello della complessità e della continua interazione tra sistemi disseminati

<sup>6</sup> Per un'impostazione pluralista/realista della teoria degli interessi pubblici v. M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, vol.I, Milano, 1970, 53 ss.

<sup>7</sup> M.S. Giannini, *Lezioni di diritto amministrativo*, Città di Castello, 1950, 49.

<sup>8</sup> In argomento G. Zaccaria, *Postdiritto*, Bologna, 2022.

ovunque, nel loro determinare punti di equilibrio stazionario sempre tanto nuovi, quanto imprevedibili. Ne consegue che per non sconfinare, appunto, nella filosofia del diritto, nel nostro caso nella filosofia del diritto amministrativo, non si possa fare a meno di alcune puntualizzazioni che consentano di ancorare la riflessione che si è voluto compiere in queste pagine in ordine al sottosistema del diritto amministrativo – in riferimento alla possibile messa in discussione del paradigma dell'amministrazione come necessariamente pubblica – al riconoscimento esplicito della perdurante rilevanza del sistema del diritto come sistema ordinatore dei rapporti sociali.

Come osservato da Eugenio Picozza, infatti, il diritto, pur navigando il mare della complessità, si giova di una più estesa stabilità che gli viene assicurata dalla coerenza delle proprie norme, le quali disegnano, nel breve periodo, una maggiore resistenza del sistema al vento dei fattori di rumore, anche esterno, che comunque lo muovono verso il cambiamento. Esso dunque muta «assai lentamente» (E. Picozza, *Introduzione al diritto amministrativo*, Padova, 2018, XV). Muovendo da questa posizione, si potrebbe aggiungere che l'idea di una complessità statica è più propriamente una “rappresentazione” che coglie solo alcune caratteristiche temporaneamente sedimentatesi in un dato momento spaziotemporale e percepibili dal punto di vista degli osservatori umani, laddove ciò non accade con la complessità dinamica, non potendo quest'ultima essere percepita come una “realtà” dai caratteri e dai confini definiti. Ed è proprio questa relativa stabilità che consente una maggiore resilienza di principi e paradigmi la cui disamina anche puntuale appare certamente essenziale, fino a costituire il punto focale degli studi giuridici, come ad esempio la riflessione che da tempo induce a interrogarsi sulla *semplificazione amministrativa*, sull'*amministrazione di risultato*, e sulle prestazioni che lo Stato sociale ha comunque assicurato, tramite l'amministrazione, al cittadino.

Del resto, la stessa teoria della complessità riconosce la costante esistenza di punti di equilibrio stazionario che, nel caso del sistema giuridico e del sottosistema dell'amministrazione, possono essere anche estremamente duraturi, soprattutto nei periodi in cui i suddetti sistemi si trovano in momenti lontani da quelle situazioni di ipercomplessificazione (caos) capaci di condurre a nuovi equilibri, piuttosto che alla dissoluzione del sistema<sup>9</sup>.

E tuttavia, la complessità statica esiste solo in quanto fotografa una realtà che è però già movimento, mentre la complessità dinamica, non esistendo, allunga lo sguardo verso il futuro, anche di quello della dimensione giuridica.

Come che sia, perseguendo il tentativo d'interrogarsi sulla necessità dell'amministrazione essenzialmente pubblica, sul possibile ingresso del privato nella decisione amministrativa, oltre che sulla relazione tra amministrazione e potere nello Stato sociale, si terranno in ogni caso presenti la perdurante centralità dei pubblici poteri nel sistema giuridico e le fondamentali acquisizioni che l'affermarsi dello Stato sociale, anche per il tramite del presidio della pubblica amministrazione, ha garantito, e

<sup>9</sup> Per una teoria sociologica della complessità v. N. Luhmann, *Potere e complessità sociale*, Milano, 1979.

garantisce, in ordine alla progressiva affermazione dei diritti sociali e dell'uguaglianza sostanziale nella società democratica pluralista.

È con questa consapevolezza che si può procedere a riunire le parti nel tutto, nello stesso tempo esplorando i percorsi attraverso i quali i paradigmi giuridici – validi allo stato dei fatti – si confrontano contemporaneamente con le forze che potrebbero determinarne limitate o rilevanti trasformazioni, ponendo una particolare attenzione al paradigma dell'amministrazione necessariamente pubblica e considerando anche i significati polisemici dell'amministrazione di risultato nel rapporto che l'amministrazione instaura con la forma di Stato.

E, dunque, la spinta a interrogarsi, non tra i primi e certamente non per ultimi, sugli aspetti problematici e sulle prospettive dell'amministrazione proviene dai notevoli sommovimenti che la interessano nel più recente periodo, in particolar modo riguardo al paradigma nella *necessarietà dell'amministrazione pubblica*. La cornice di riferimento in cui si intende inquadrare la trattazione, nell'intento di cercare di apportare qualche elemento di novità alla discussione, è quella della *complessità amministrativa*. Si tratta dunque di un'ottica di sistema, che si propone di non prescindere dai fattori di *rumore* anche esterni all'amministrazione e capaci di influenzarla dinamicamente, ridefinendone continuamente caratteri e persino paradigmi ritenuti *invarianti*, anche in maniera imprevedibile.

Tutto ciò con specifica attenzione al paradigma dell'amministrazione pubblica nell'ambito del "governo" dei servizi d'interesse generale, in cui spiccano per novità le soluzioni di amministrazione condivisa introdotte dal dlgs.117/2017 (Codice del Terzo settore). In particolare, la positivizzazione degli istituti di co-programmazione e co-progettazione (art.55 CTS) sarà intesa, nella prospettiva qui adottata, come possibile viatico per l'affermazione di un modello di amministrazione di settore che, *oltre* la stessa sussidiarietà orizzontale, guardi alla possibile realizzazione di forme di amministrazione, *condivisa* nel senso di cui si dirà, capaci di mettere in discussione il paradigma della *necessarietà* di una responsabilità amministrativa in ultima analisi di tipo "unilateralmente" pubblico; prospettiva peraltro recentemente riproposta anche nell'ambito della riforma dei servizi pubblici locali a rilevanza economica<sup>10</sup>.

Infatti, nel florilegio di studi che testimoniano la notevole attenzione seguita all'emanazione del Codice del Terzo settore, ai conseguenti tentativi di costruzione procedimentale di tali istituti, in cui non isolate sono state le critiche rispetto al rapporto con il diritto nazionale ed eurounitario della concorrenza (proseguite anche dopo che la Corte costituzionale ha ricordato la rilevanza sociale del Terzo settore nei rapporti che intesse con l'amministrazione pubblica e con le istituzioni), si sono forse perlopiù trascurati i riflessi del nuovo *maxi-procedimento* che si va delineando nell'ambito dei servizi di interesse generale sul sistema dell'amministrazione.

Co-programmazione e co-progettazione sono, così, state intese come piena attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, ovvero strumenti per sperimentare una

<sup>10</sup> Art.18 dlgs.201/2022.

più compiuta partecipazione del privato nel procedimento amministrativo e non anche, come qui invece s'intende proporre, quale vero e proprio ingresso del privato nell'ambito della *decisione amministrativa*. Un fenomeno che peraltro, come si vedrà, si situa al possibile crocevia di un processo che va investendo a tutto tondo il sottosistema dell'amministrazione, quello della sperimentazione di forme alternative al paradigma dell'amministrazione necessariamente pubblica.

Se infatti si prendono le mosse dagli assunti propri della *teoria dei sistemi*, l'ingresso del Terzo settore nello spazio più proprio dell'attività amministrativa può essere letto alla stregua di altri fattori di *rumore* che si riversano sull'amministrazione – quali la penetrazione sempre più evidente della tecnologia e dell'I.A. nell'azione amministrativa, la rilevanza di fonti normative non nazionali, l'impatto dei mercati e delle crisi economiche, delle crisi sanitarie, etc. – e che tutti insieme risultano capaci di determinare nuovi equilibri e persino la mutazione dei paradigmi che sono stati a lungo considerati – e collocati – a fondamento dell'agire amministrativo.

Rispetto a questa prospettiva, che riguarda principalmente un possibile superamento del paradigma dell'amministrazione pubblica a favore di forme più fluide o alternative di amministrazione, che prevedano ad esempio – come nel caso qui analizzato – l'ingresso del privato nello spazio della decisione amministrativa, e dunque nel “regno” della *discrezionalità*, l'attenzione si sposterà conseguentemente sul problema dei *risultati* che, in via generale, ci si attendono dall'amministrazione.

Nel far ciò ci si diffonderà per cercare di offrire spunti interpretativi utili a meglio definire la nozione polisemica di *amministrazione di risultato*, cercando di argomentare come essa sia comunque fortemente influenzata dalla complessità del sistema giuridico e sociale, e soprattutto evidenziando come una stretta relazione tra amministrazione di risultato e amministrazione pubblica possa non essere l'unica soluzione, ovvero l'unica opzione disponibile, soprattutto quando si assuma a parametro l'effettivo e migliore sviluppo dei diritti del cittadino.

In ultimo, proprio le considerazioni svolte nel corso della trattazione indurranno a esplorare, più in generale, il rapporto fra amministrazione e forma di Stato, anche per offrire uno sguardo critico sulla funzione dell'amministrazione pubblica nello Stato sociale, poiché è ai fini che esso persegue che l'azione amministrativa di governo si ispira o dovrebbe ispirarsi. È, infatti, tale controverso rapporto che pare centrale per la verifica della prospettiva che sembra dischiudersi nel particolare settore dei servizi di interesse generale analizzato, ed anche – a tutto campo – per mettere in discussione la persistente considerazione dell'amministrazione pubblica come ineludibile intermediatrice dei rapporti tra cittadino e Stato. Sembra infatti pacifico affermare che proprio con le supposte conquiste dello Stato sociale si sia principiato a intendere l'amministrazione come rivolta in primo luogo alla soddisfazione dei bisogni del cittadino, rendendo, dunque, necessario verificare la validità dell'assunto, ad esempio quando posto a confronto con la relazione tra amministrazione e potere.

In definitiva, nella prospettiva che qui s'intende proporre, il paradigma della decisione amministrativa pubblica si fonda sul collegamento della stessa con la volontà

popolare, e indirettamente col principio democratico, un collegamento che può strutturarsi in forme e articolazioni diverse. Perciò, mettere in discussione la *necessarietà* di tale paradigma consente per converso di comprendere meglio l'attuale stato della complessità amministrativa in cui la tendenza appare, invece, quella di sperimentare forme di amministrazione alternative a quella tradizionale, soprattutto negli ambiti in cui ci si attende un risultato *sociale* per il cittadino e la collettività, peraltro nel quadro di una partecipazione politica pur essa mutevolmente reinterpretabile ad esempio per l'emergere della *democrazia di prossimità*<sup>11</sup>. Così, alle forme di democrazia diretta tradizionali come il *referendum*, si vanno affiancando meccanismi deliberativi telematici; a quelle della democrazia deliberativa istituti quali il dibattito pubblico, mentre a conoscere una crisi vieppiù maggiore è proprio la democrazia rappresentativa, soprattutto nel passaggio dalla decisione parlamentare a quella governativa.

<sup>11</sup> In argomento si veda V. Pepe, *La democrazia di prossimità nella comparazione giuridica*, Napoli, 2015.

Edizioni ETS  
Palazzo Roncioni - Lungarno Mediceo, 16, I-56127 Pisa  
info@edizioniets.com - www.edizioniets.com  
Finito di stampare nel mese di febbraio 2025