



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

INNOVAZIONE E DIRITTO

MODELLI ORGANIZZATIVI: LA COSTRUZIONE

di Luigi Buonauro*

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Il problema del METODO – 3. Attività organizzante e progettazione organizzativa – 4. Perimetrazione della discrezionalità (legalità tra riserva e customer's satisfaction) – 5. Esempificazione di tecniche organizzative: il questionario

ABSTRACT

The study of organizational models applied to the administrative job and thought is affected by the whole public power apparatus building from juridical point of view.

In any case the open nature of created system and implemented by managers has made happened by them, that are not subjected to the imperative mandate that might link them to the voters.

The administrative's human resources, from their side, keep firm the relationship with community being users-consumers which have the customer satisfaction as permanent purpose.

Lo studio dei modelli organizzativi applicato all'agire amministrativo deve scontare la costruzione in chiave giuridica di tutto l'apparato dei pubblici poteri ma è reso possibile dal carattere aperto dell'ordinamento creato ed implementato da attori i quali sono sottratti dal mandato imperativo che li potrebbe collegare agli elettori.

Le risorse umane dell'amministrazione, a loro volta, mantengono saldo il rapporto con la comunità in quanto utenti-consumatori che hanno come obiettivo permanente la *customer's satisfaction*.

* Docente di Diritto amministrativo, Dipartimento di giurisprudenza, Università degli Studi di Napoli "Parthenope"

1. Premessa

L'inclusione di un insegnamento autonomo quale "Modelli amministrativi e P.A."¹ in uno specifico Corso di laurea in "Scienza/e dell'amministrazione e organizzazione" indica da un lato l'urgenza di attestare l'esistenza di una pluralità di modelli organizzativi a disposizione della P.A. nel suo concreto agire e dall'altro segnala che la che la Scienza dell'amm/ne una volta considerata sospesa tra "disciplina al plurale" e "ambito disciplinare" ha raggiunto una completa ed autonoma maturità sul piano generale in grado di classificare strumenti originali.

D'altra parte proprio le esigenze dell'amministrare nella società attuale, caratterizzata del progressivo avvicinamento² tra organizzazione pubblica e privata, comportando un esponenziale allargamento e affinamento della discrezionalità per renderla competitiva sullo scenario internazionale e adeguata alle sfide dei mercati finanziari, consentono di intraprendere siffatto approfondimento, soprattutto in presenza di una società dell'informazione e globalizzata che aggredisce sempre più il "vecchio" Stato, sprofondandolo in una stagnazione dalla quale si sta tentando di uscire mediante una profonda trasformazione che l'avanguardia organizzativa ha già affrontato con l'importazione di istituti tipici dei Paesi di common law, quali le Autorità amministrative indipendenti³ il City manager o l'Organismo di diritto pubblico?

Già per parte sua il diritto comunitario, la novità più recente, ha calato le sue carte ritenute veramente decisive per uscire dalla stagnazione: la vicinanza dei centri di potere ai cittadini ed il principio di sussidiarietà.

Ma la richiesta di partecipazione e la funzione sociale/promozionale, già parte del patrimonio genetico della formula dello Stato di diritto, facilitano nuove sperimentazioni ed una profonda rilettura della natura e dei limiti della formula dello Stato di diritto e della supremazia del potere normativo.

Tale operazione inizia dalle parte più visibile sia perché esposta per la responsabilità sia perché liminale alla società (ed ai suoi cambiamenti): l'apparato organizzativo, mutando la

¹ L'università di Napoli "Parthenope" anno accademico 2011-12

² Da un lato l'urgenza della sostenibilità dello sviluppo in relazione alla limitatezza delle risorse disponibili e dall'altro l'emersione della responsabilità attraverso l'effettività e la vicinanza del potere ai destinatari hanno dato corpo all'esigenza di ritenere prevalenti i punti di contatto sulle differenze tra pubblico e privato immersi in un unico grande mercato.

³ "Organismo indipendente che ha la responsabilità di garantire la tutela dei diritti, della sicurezza e del benessere dei soggetti in sperimentazione e di fornire pubblica garanzia di tale tutela" [art.1 co.1 del DM 12 maggio 2006].

posizione di supremazia derivante dalla gestione diretta ed autonoma della sovranità quale curatore/titolare di una “verità superiore” (come era costruito l’interesse pubblico) in quella di regista della composizione di interessi (e soggetti) diversi ed ineguali⁴ esistenti nel sociale, riesce a tenerli insieme in un permanente equilibrio instabile.

Un proficuo punto di avvio di tale impegno che presenta con immediatezza la sua profonda complessità potrebbe essere ritrovato nella riproposizione di un nuovo approccio metodologico partendo dal fermo monito di V.E. Orlando⁵ e, soprattutto dalla prospezione di M.S. Giannini⁶ il quale per individuare gli elementi dell’ordinamento giuridico ha additato nella ricerca della liminalità il modo concreto di giungere ad una sostanziale *perimetrazione* della materia.

Il riscontro più convincente della bontà di tale metodo viene senza dubbio offerto dalla soluzione del problema riguardante il merito amministrativo proprio sul piano sostanziale prima che processuale dal momento che la preclusione del suo esame in sede di riscontro della legittimità ha sempre fatto chiaramente pensare ad una parte dell’agire amministrativo non riscontrabile secondo il normale parametro legislativo proprio perché si tratta di materiale *preso in prestito* (*rectius, adattato*)⁷ da discipline/esperienze diverse.

La costruzione giuridica dell’amministrazione presenta numerosi punti di criticità evidenziati proprio della necessità di raggiungere gli obiettivi prefissati da parte dei soggetti che formano la pubblica amministrazione che, circondati dai destinatari⁸, si devono anche occupare di studiare il modo di fare entrare nell’ordinamento giuridico le esperienze maturate in altri ambiti disciplinari e la loro concreta utilizzabilità⁹.

⁴ La crucialità del tema delle ineguaglianze nelle scienze umane e sociali (tra le quali il diritto) sta già in **ROUSSEAU**, Discorso sull’origine e i fondamenti dell’ineguaglianza tra gli uomini, che, nell’edizione di Gerratana Editori Riuniti del 1994, consente di leggere in appendice anche lo scambio epistolare con **VOLTAIRE** ed in SIMON, citato da **SOBBRIO**, Modelli organizzativi e intervento pubblico, Giuffrè 1994 pag.15 che riferisce anche della mancanza di lealtà e dell’opportunismo rilevato da **WILLIAMSON**; va, altresì, ricordato l’affresco di **LEOPARDI** che nel sabato del villaggio fissa un preciso affresco della società “che mira ed è mirata ed in cor s’allegra”.

⁵ **ORLANDO**, *I criteri tecnici per la ricostruzione del diritto pubblico*, in Arch. giur. 1889, vol. 46 pagg. 107 e ss.

⁶ **M.S.GIANNINI**, *Gli elementi degli ordinamenti giuridici*, in Riv. Trim. dir. pubb., 1957 ha evidenziato con efficace sintesi la preminenza del “terreno da coltivare” come parametro di riferimento solido e di sicuro affidamento

⁷ Proprio il meccanismo dell’adattamento proposta dal diritto internazionale potrebbe risolvere i problemi della esistenza e delimitazione della scienza dell’amministrazione come materia di studio autonoma.

⁸ La circostanza della vicinanza attiva (*rectius*, partecipazione), sconfessando il valore dell’astrattezza ha messo in crisi la generalità cioè uno dei due pilastri valoriali della legge come espressione della *volonté générale*.

⁹ La dottrina più recente ha evidenziato la mancanza di principi generali che regolino l’attività organizzante che consiste in quella che “ha per oggetto la creazione o la modifica degli apparati organizzativi, nonché la fissazione delle rispettive attribuzioni”, **VALENTINI**, *Figure, rapporti, modelli organizzatori Lineamenti di teoria*

Ciò comporta la necessità di riconsiderare la definizione, la portata ed i limiti della nozione stessa di amministrazione la quale, pur rimanendo permeata secondo l'ordinamento amministrativo dalla conformità alla legge, nella scienza dell'amministrazione va ricercata lungo diverse dorsali quali in primo luogo la sua differenziazione¹⁰ dall'agire giurisdizionale [nel quale l'osservanza della legge costituisce il contenuto sostanziale¹¹] e dalla performance che caratterizza l'agire legislativo ed in secondo luogo la fissazione dei criteri di adattamento dei contenuti tecnici delle altre discipline al sistema costituito dall'apparato amm/vol¹².

Le diverse dorsali propongono soprattutto lo stravolgimento della nozione di controllo tipico di ogni espressione di *potere* stabilizzato nelle forme giuridiche secondo il consueto postulato della corrispondenza tra potere e responsabilità.

Difatti mentre nell'esercizio della funzione giurisdizionale il giudice vede concretizzato (ed al contempo limitato) *iuxta alligata et probata* tutto il proprio orizzonte operativo e nell'esercizio di quella legislativa la gerarchia delle fonti disegna previamente il modo di atteggiarsi del controllo, nell'esercizio dell'attività organizzativa la complessità rischia di vanificare lo stesso concetto di controllo sugli avvenimenti accaduti spingendo gli sforzi a favore della costruzione di modelli utili per il concreto orientamento ed indirizzo del comportamento amministrativo¹³.

In conclusione è la cd. "Amministrazione di risultato" [una amm/ne obbligata ad assicurare beni e/o servizi alle comunità e alle persone e a farlo presto ed economicamente, oltre che in modo trasparente, che risulta comune alle amministrazioni statali, locali e comunitarie] a incarnare l'oggetto ed il contenuto dell'amm/ne impostata in chiave giuridica perché in grado di agevolare il superamento del "dilemma" presente nel passaggio da un modello di amm/ne autoritativa, unilaterale, unitaria, provvedimentale e giuridico-formale ad

dell'organizzazione, in Trattato di diritto amministrativo diretto da **SANTANIELLO**, vol.IV, Cedam 1996, pag. 11

¹⁰ Sui caratteri differenziali delle funzioni, vedasi particolarmente **BACHELET**, *L'attività tecnica della Pubblica Amministrazione*, Giuffrè 1967, pag. 26 e ss.

¹¹ Illuminante il richiamo del capoverso dell'art.101 Cost. che, joci causa, potrebbe essere interpolato con l'aggiunta iniziale di un "Solo" dal momento che la l.241/90 prevede per l'attività amministrativa "persegue" i fini determinati dalla legge e nel suo agire deve seguire i criteri che la stessa legge stabilisce.

¹² La sequela "**formazione** sociale - **sistema** ordinamentale - **apparato**" può ben indicare la successione del rapporto di confronto progressivo tra società e comunità che va dall'astrattezza normativa alla concretezza della risposta ai bisogni passando attraverso la positività dell'insieme normativo.

¹³ Fa osservare **Mc GREGOR**, *L'aspetto umano nell'impresa*, Angeli Milano 1972, che "il dirigente a qualsiasi livello dell'organizzazione non può controllare molte cose che riguardano i risultati dei quali è responsabile" e amaramente conclude: "E' veramente ridicolo mettere in rilievo l'idea logica che la sua autorità deve essere uguale alla sua responsabilità", pag. 170.

un modello pluralista, in cui la negoziazione, la residualità e la sussidiarietà, la ricerca del coordinamento e della collaborazione, la tensione al risultato e la rilevanza della dimensione comportamentale e decisionale¹⁴ sono le nuove coordinate funzionali ad uno Stato proteso a fronteggiare l'evoluzione verso forme nuove di “società del *rischio*” e di “società dell'*informazione*” che richiedono un cambiamento del modo di proporsi dello Stato da depositario di tutta la forza legittima a “Stato della **prevenzione**” e “Stato **cooperativo**”¹⁵ rispetto alla risoluzione dei conflitti ed alla risposta soddisfattiva dei bisogni¹⁶.

¹⁴ In tali sensi la disamina di **IANNOTTA**, *Principio di legalità e amministrazione di risultato*, Relazione al Convegno Amministrazione e legalità: fonti normative e ordinamenti, Università di Macerata 21/06/1999, con un riferimento corposo alla riserva di amministrazione, su cui infra.

¹⁵ **SCHMIDT-ASSMANN**, Recenti sviluppi del diritto amministrativo generale in Germania, in Dir. pubbl. 1998]: Lo Stato del rischio, in particolare, sta richiedendo la formazione di una nuova professionalità che unifichi le competenze in materia di sicurezza fisica e finanziaria, aggiungendovi lo studio degli indici di studio riguardanti le strategie organizzative, ossia la costruzione di modellini riguardanti possibili scenari futuri nei quali l'organizzazione è chiamata a misurarsi.

¹⁶ In definitiva, si può convenire che “la scienza del governare è un mezzo per apprendere, assicurare, migliorare le conoscenze e distribuire ai più meritevoli i profitti che derivano dal progresso. Ed è proprio da questa scienza del governare che dipende il progresso del mondo”: **KAUTILYA**, *ARTHSASTRA*, *L'arte del governo*, Bariletti 1990 pagg. 25-26

2. Il problema del METODO

La modifica al titolo V della Costituzione ha investito non poco la vita dell'amm/ne non solo per il disegno dei rapporti tra i pubblici poteri ma soprattutto per l'approccio ad un modello di amministrazione più vicina alle esigenze dei cittadini pur in presenza del monito autorevole di **TOQUEVILLE**¹⁷.

La necessità di rompere il forte guscio della “mentalità centralista” è il problema più complesso in assenza di una diffusa coscienza e di una concorde “interpretazione” da parte della comunità dei consociati che non riesce a trovare un percorso rigidamente giuridico.

Difatti il riformatore ORLANDO smascherò fin dalla prolusione palermitana del 1893 l'equivoco di fondo del diritto pubblico in generale additando nel metodo¹⁸ di studio e nella confusione del diritto amministrativo con il diritto costituzionale unitamente alla contaminazione degli schemi e degli istituti di derivazione privatistica.

Tale segnale di allarme significò, nel tipo di cultura dell'epoca, affondare il bisturi nel cuore del problema della differenza tra politica ed amministrazione nel momento della trasformazione dei sistemi democratici all'alba del XX secolo: basti il ricordo del contemporaneo manifesto negli Stati Uniti di W.T. WILSON che proprio di tale separazione si fece il propugnatore più preparato e potente allo stesso tempo.

Il problema, va ricordato, venne in emerse in coincidenza (ed a causa) della creazione della IV sezione del Consiglio di Stato che iniziò con la sua giurisprudenza (chiamata, perciò, pretoria) a formare nel fragore del conflitto (autorità-libertà, come ha insegnato un grande Maestro) i principi fondamentali del diritto amministrativo.

In definitiva la creazione della IV sezione va iscritta, a ben guardare, tra i fatti evidenziati

¹⁷ Secondo il quale: “La democrazia, anche quando le circostanze particolari e le disposizioni del popolo le consentono di durare, non dà mai uno spettacolo di regolarità amministrativa e di ordine metodico nel governo. Una libera democrazia non esegue le sue imprese con la stessa perfezione del dispotismo illuminato, spesso le abbandona prima di avere tratto i frutti, o si lancia allo sbaraglio in faccende pericolose ; ma alla lunga essa produce più del regime dispotico, fa ogni cosa meno bene, ma fa più cose. In un regime democratico è grande non ciò che fanno i poteri pubblici, ma ciò che si fa senza o contro di loro. La democrazia non dà al popolo il governo più abile, ma crea ciò che il governo più abile è spesso incapace di creare : diffonde in tutto il corpo sociale un'attività inquieta, una forza sovrabbondante, un'energia che non esisterebbero mai fuori di lei e che, per poco che le circostanze siano favorevoli, possono produrre meraviglie. Qui sono i suoi autentici benefici.....”, *La démocratie en Amérique*, I, parte II, cap. VI

¹⁸ Oltre agli elementi già intravisti, il metodo viene qui in rilievo come modo di procedere, tipo di cultura o, in ultima analisi, come prospettiva che costituisce la sostanza della ricerca: la prospettiva giuridica è caratterizzata dalla ricerca della legalità e della certezza che l'ordinamento sa dare [diritto come mezzo], mentre la prospettiva dell'amministrare in chiave giuridica (ars administrandi) ricerca l'effettività del raggiungimento degli obiettivi che il diritto [qui considerato come fine] assegna all'amministrazione.

l'attività organizzante e consente di considerare la stessa come rilevante¹⁹ anche sul piano sostanziale.

Difatti i principi organizzativi così come enucleati dalla dottrina e dalla giurisprudenza sono sempre storicamente datati e nella esperienza italiana risultano decisamente orientati lungo due dorsali entrambe riconducibili alla funzione/valore di certezza in chiave di garanzia: la ricorribilità rispetto al provvedimento amministrativo illegittimo e la particolare posizione che l'ordinamento riservava al "posto di lavoro pubblico".

Sul finire del secolo appena decorso la traiettoria paritaria del provvedimento proprio a scapito della tipicità (e dell'autoritatività che ad essa era sottesa) da una parte ed il marcato processo di privatizzazione del rapporto di impiego pubblico hanno tentato di ricomporre l'equivoco sull'altare della effettività come, tra l'altro, pressantemente richiesto dalla Comunità europea..

La dottrina più recente sul terreno del contenuto del provvedimento rivolto a conseguire il risultato aveva già tentato di spostare l'attenzione dall'efficacia dell'atto al comportamento²⁰.

Siffatte innovazioni non si limitavano ad operazioni di facciata (di lifting), ossia di semplice ammodernamento del regime, ma tendevano a minare le fondamenta della sistemazione classica a cominciare dal rapporto tra discrezionalità e merito non più quietamente opposti alla doverosità ed alla legittimità, ma inscindibilmente fusi (o, forse più appropriatamente, ancora confusi) nella realizzazione del progetto, ossia nel raggiungimento dei fini.

L'equivoco non può essere completamente sciolto dal momento che in realtà esso risale - in mutate vesti - al diverso regime costituzionale della legge e del provvedimento amministrativo, secondo il quale la prima è assistita dalla riserva di legge ed il secondo dal

¹⁹ Almeno in questa sede come effetto moltiplicatore o, come altrimenti si dice, a cascata: ma su altri aspetti del rapporto tra struttura (rectius, progettazione delle strutture) e gestione delle politiche pubbliche *infra*.

²⁰ Sul punto si ricordi **ROMANO TASSONE**, *Brevi note sull'autorità dei pubblici poteri*, in *Scritti per Mario Nigro*, II spec. pag. 392 e ss. e **RUGGERI**, "Nuovi" diritti fondamentali e tecniche di positivizzazione, in *Politica del diritto*, 1993, n.2, pag. 205 con la proposta di spostare l'indagine "nell'ambito della categoria della rilevanza, anziché della efficacia giuridica" (**ROMANO TASSONE** pag. 405) e, addirittura, situarla "sempre più all'indietro, ai momenti di *divenire* degli atti dei pubblici poteri (ai procedimenti) più che appuntarsi sugli atti ormai confezionati nella loro oggettiva consistenza ed attitudine a spiegare in concreto effetti" (**RUGGERI**, pag. 205): tale suggestione, sembra utile inferirne, non contrasta con la possibilità di ipotizzare uno *spessore/comportamento* da attribuire alla struttura organizzativa al di là del contenuto dell'atto ricavabile *ratione materiae* bensì secondo la *qualità* dell'atto/comportamento [è la tesi **GIANNINI - BARBARA** che ritorna]. Prodrumi erano già presenti in **LUCIFREDI**, *L'atto amministrativo nei suoi elementi accidentali*, Milano 1941.

principio di legalità che ne blindava non solamente la tipicità riguardante il profilo sostanziale in riferimento al fine predeterminato dalla norma ma ne condizionava quello formale di prodotto della struttura a sua volta assoggettata attraverso la legge a conseguire il buon andamento e la imparzialità, come parametri del rapporto di connessione tra ordinamento giuridico e società civile²¹.

Riguardo alla dorsale delle risorse umane all'interno dell'amministrazione la prospettiva offerta dalla ricerca sulla attività organizzante consente di valutare tale rapporto contemporaneamente sia dal punto di vista soggettivo - ossia la valutazione della struttura in riferimento ai soggetti che la incarnano - sia da quello oggettivo - ossia la struttura come componente della società.

Di fronte ad un cambiamento così profondo si avverte la necessità di una ricollocazione dei principi (giuridici) organizzativi mediante una ricognizione puntuale delle loro reciproche interrelazioni con il prodotto della normazione proprio lungo il crinale della effettività.

La dottrina più recente²² ha smascherato la funzione mistificante della teoria dell'organo che ha coperto "l'apporto lavorativo della burocrazia" e la funzione "alterante" del Ministro come trait d'union fra apparato politico e apparato burocratico con la conseguenza di tramandare la falsa immagine di una amministrazione come "un complesso di organi perché negli organi si compongono l'aspetto politico e l'aspetto propriamente burocratico" proprio perché definita "per il tipo di qualificazione giuridica degli atti che essa emana" e non "per la sua composizione o per come è fatta".

Il rilievo coglie in pieno il senso del mutamento dal momento che il richiamo costituzionale al comportamento amministrativo (per dirla con il Berti) trasforma l'insieme degli organi, che era funzionale alla cura/titolarità della cd. verità superiore (come veniva costruito l'interesse pubblico), in un vero e proprio apparato burocratico perché si occupa dei soggetti, degli uffici e delle modalità di espletamento della funzione, risultando in buona sostanza più aderente al dettato costituzionale del buon andamento e della imparzialità.

²¹ Ma l'art.3 Cost. nella sua interezza può offrire un diverso filo interpretativo chiudendo la normazione nella sua generalità attraverso l'astrattezza propria dell'ordinamento giuridico e la giurisdizione nella sua concretezza del già avvenuto come prodotto del controllo (art.101 cpv Cost.) e lasciando all'amministrazione il "compito di rimuovere gli ostacoli" ossia di affrontare il movimento spontaneo della società che "limitando di fatto la libertà e la uguaglianza dei cittadini" impediscono di raggiungere l'obiettivo finale della "effettiva partecipazione" e l'obiettivo strumentale del "pieno sviluppo della persona umana".

²² Il corsivo è tratto da **BERTI**, Manuale, cit. pag.598.

In conclusione l'apparato burocratico viene caratterizzato non solo dalla sua capacità di interpretare sia il programma che i bisogni della società in occasione della fattispecie concreta ma anche dalla particolare capacità di commisurare entrambi alla propria consistenza ed alle risorse di cui al momento dispone.

Per altre vie la dottrina converge su questo nuovo tipo di lettura dei due canoni dell'art. 97 Cost: infatti la ricerca sulla riserva di amministrazione²³ e quella sui poteri impliciti²⁴ rappresentano lo sforzo più attuale di rottura della camicia di Nesso che non ha consentito di liberare in modo adeguato le grandi potenzialità (a cominciare da quelle costituzionali – come si è cercato di esplorare in precedenza) che l'apparato amministrativo potrebbe mettere a disposizione di tutta la comunità per il raggiungimento degli obiettivi concreti proprio perché può riuscire ad utilizzare in modo completo, diretto ed immediato tutta la forza²⁵ dell'ordinamento giuridico.

²³ Il tema è affrontato da **VAIANO**, *La riserva di funzione amministrativa*, Giuffrè 1996.

²⁴ Sul tema **BASSI**, *Principio di legalità e poteri amministrativi impliciti*, Giuffrè 2001: contra, **CASSETTA**, *Manuale*, pag. 424.

²⁵ Sul diritto tra organizzazione della forza e “tecnica per il controllo sociale” cfr. il primo capitolo di **G.U. RESCIGNO**, *Corso di diritto pubblico*, Bologna 2000 e **CATANIA**, *Il diritto come organizzazione della forza*, in *Riv. int. di filosofia del diritto*, 1974, fasc. 3.

3. Attività organizzante e progettazione organizzativa

La coppia comma 1 e comma 2 dell'art.3 della Carta costituzionale da un lato, e quella dell'art.95 e 97 della stessa Carta, dall'altro, costituiscono il fondamento ed i pilastri della progettazione organizzativa nella quale sono compresenti l'attività organizzativa e l'attività organizzante.

La prima richiama la necessità della legge in quanto riferita alla indicazione dei valori (art. 3, 1° comma: uguaglianza formale) rispetto ai parametri elencati come esemplificazione di possibile contenuto dei diritti inderogabili di cui al precedente art. 2 Cost. ed alla indicazione della necessaria copertura finanziaria²⁶ per lo svolgimento ordinario della funzione.

La seconda, invece, come “compito della Repubblica” fa riferimento da una parte (art. 3, 2° comma) a quegli stessi parametri intesi come “ostacoli” al raggiungimento del pieno sviluppo e dall'altro all'articolo 97 Cost. che indica i caratteri della valutazione rispetto alla “**effettiva** partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese”.

La preoccupazione di Santi ROMANO di sfiorare l'organizzazione cui, però, a ben guardare, riconosceva un ruolo in qualche modo determinante anche dell'essere della istituzione, scoperta proprio studiando l'ordinamento, induce alla rimediazione della vicenda storica che ha caratterizzato gli studi di diritto amministrativo in tema di organizzazione.

Il Maestro ben presto assorbito negli impegni politici e giurisdizionali commise al migliore allievo (Zanobini) gli studi in materia di organizzazione.

Ma l'avvento del regime poneva urgenze politiche più immediate alle quali l'allievo rispose con la magistrale monografia sull'amministrazione locale, un profilo fortemente politico con il quale tentava in un certo qual modo arginare la spinta accentratrice che si andava imponendo, come registra il più ponderoso studio sull'organizzazione amministrativa scritto dal DE VALLES dieci anni dopo.

La preoccupazione del ROMANO non riesce a mascherare il sospetto della doppia natura della organizzazione amministrativa che, pur rimanendo un prodotto dell'ordinamento (nelle more Guicciardi studiava, sulla scorta del DONATI, le norme di

²⁶ Necessaria per costituire il rapporto di servizio attraverso il reperimento delle risorse umane.

azione), non riusciva a dismettere l'ineludibile natura di "attore sociale" in quanto concorrente alla determinazione delle scelte dello stesso ordinamento giuridico.

La riduzione del diritto amministrativo a "disegno" dell'organizzazione (BENVENUTI) ed il completamento di BERTI obbligano a scegliere un metodo che risulti più in linea con la prospettiva politico-sociale, anche se in chiave giuridica.

La premessa va ritrovata nella denuncia dell'ordinamento romaniano da interpretare come una "scomparsa" della giustificazione dell'organizzazione al di là della mera natura servente o strumentale, che non riusciva ad appagare la finissima sensibilità sociale e politica di Santi ROMANO.

Si deve all'apporto di un altro grande Maestro, M.S. GIANNINI, la concreta possibilità di superare l'impasse: il concetto della liminalità apre nuove strade e, innanzitutto, un nuovo metodo di studio dell'organizzazione utilizzabile anche per la soluzione di problemi concreti dello stesso diritto amministrativo a cominciare dal diverso ruolo giocato dalle norme di relazione in un sistema aperto nel quale l'ordinamento ed il suo apparato burocratico sono chiamati a gestire un rapporto tra norma madre e norma secondo il quale "Altro è lo stato che genera la regola e altro quello che è generato dalla regola"²⁷.

L'esistenza della struttura può benissimo rappresentare il concreto inizio di un metodo di lavoro che, non potendo o non volendo fare più affidamento sulle certezze che l'ordinamento sembra semplicisticamente dare, faccia riferimento ai problemi attuali o potenziali ragionando²⁸ attraverso principi-spia²⁹ che cerchino di penetrare la valenza della struttura (nel) sociale.

Perciò dal principio di esistenza e, soprattutto, dagli interrogativi³⁰ che esso pone si può tentare la costruzione di principi-spia, principi che possono far sospettare un comportamento imprevedibile per le stesse norme di organizzazione e dovuto precipuamente al fattore umano che fa concretamente agire l'apparato.

Presumibilmente, i cambiamenti intervenuti finora nella forma delle organizzazioni e nei

²⁷ **NIETSCHE**, *Il viandante e la sua ombra*, n.392 intitolata La regola come madre o come figlia

²⁸ La descrizione briosa di **ZENI**, *Sull'organizzare*, cit. pag. 42 e ss. del percorso degli esperimenti compiuti dalla Business School di Harvard presso gli stabilimenti della Western Electric di Hawthorne presso Chicago è da non perdere.

²⁹ Il suggerimento del termine spia viene dalla lettura di **CASSESE**, *La riforma amministrativa nel quadro della riforma istituzionale*, in *Foro italiano 1993*, parte V, col. 253 e ss..

³⁰ Anche di tipo "controfattuale" che gli storici bollano di utilità pratica: sul punto **BIANCHI**, *L'altra strada del Welfare*, in *Rivista di studi politici*, 2/2013 pag.197 e ss.

modelli della loro gestione sono stati inferiori alle aspettative dei cambiamenti sociali.

Lavorare in organizzazioni di vasta portata è cosa certamente apprezzata in economia, ma lo è meno nella psicologia del prestatore di lavoro, forse della quasi totalità di questi.

Forme di “partecipazione” del personale e dei cittadini nella gestione di apparati pubblici sono state oggetto di esperimenti sempre più numerosi, negli ultimi tempi; ma esse continuano ad avere un carattere sperimentale, mentre restano reali ed irrisolti i problemi organizzativi che più semplicemente riguardano la motivazione e la remunerazione del personale.

Sarà necessario partire dalla convinzione che la pubblica amministrazione non è solo “semplice esecuzione del disposto di legge”, ma rappresenta piuttosto una componente vitale del processo di governo, dotata - come è - di un più che ragguardevole potenziale di valori, di tecniche e di competenze professionali, certamente utili per contribuire alla creazione di un’economia più prospera ed alla costruzione di una società migliore.

D’altra parte la Corte Costituzionale³¹ ha riposizionato l’intera materia dell’organizzazione al livello formale più elevato nel sistema delle fonti, indicando il metodo da seguire e perimetrando accuratamente il contenuto dell’intervento del legislatore.

Essa ha, infatti, fissato le potenzialità ed i limiti della visione strategica della progettazione organizzativa stabilendo “non solo quali comportamenti possano costituire titolo di responsabilità, ma anche quale grado di colpa sia richiesto ed a quali soggetti la responsabilità sia ascrivibile, senza limiti o condizionamenti che non siano quelli della non irragionevolezza e non arbitrarietà, esplicitando l’art. 28 Cost. in tema di “responsabilità amministrativa e contabile, alla stregua di peculiari connotazioni cui fa riscontro la revisione dell’ordinamento del pubblico impiego attuata dal decreto legislativo n. 29 del 1993 attraverso la c.d privatizzazione, in una prospettiva di maggiore valorizzazione anche dei risultati dell’azione amministrativa, alla luce di obiettivi di efficienza e di rigore di gestione...” riconoscendo sul piano del contenuto, che “nella combinazione di elementi restitutori e di deterrenza, che connotano l’istituto in esame, la disposizione risponde alla finalità di determinare quanto del rischio dell’attività debba restare a carico dell’apparato e quanto a carico del dipendente, nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere, per dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo e

³¹ Sentenza n. 371 del 1998

non di disincentivo”³².

³² Ibidem, per con altre annotazioni *supra* pag. 38 e 63

4. Perimetrazione della discrezionalità [legalità tra riserva e customer's satisfaction]

Il baricentro della progettazione organizzativa è sempre l'uomo³³ (con un insopprimibile insieme di diritti inviolabili³⁴) ed il suo rapporto con gli altri: un rapporto che si usa dire orizzontale ma che si trasfigura in verticale quando incontra la sua creatura formalizzata perché virtualizzata per mezzo dell'ordinamento giuridico e, cioè, lo Stato.

A ciò va aggiunto un ulteriore fattore di complessità: l'uomo, al tempo stesso cittadino e consumatore, può anche far parte di quell'insieme che forma l'apparato burocratico in una relazione inestricabile e difficilmente intelligibile neanche in sede, per così dire, di giurisdizione esclusiva³⁵.

In altri termini nei rapporti e negli schemi organizzativi confluiscono intessuti in modo il più delle volte indecifrabile valenze tecniche e valenze politiche da un lato e soluzioni di problemi ed aspettative di miglioramento e sviluppo dall'altro.

Il diritto amministrativo non poteva affrontare queste prospettive che, pur importate nell'ordinamento, rivendicano sempre il loro radicamento nel sociale in quanto costituiscono non solo la storia di ogni uomo ma la cronaca, il vissuto quotidiano, il diario dell'anima.

Non è difficile annettere valenze tecniche e politiche all'amm/ne riguardata nel suo contenuto materiale senza confrontarsi con il problema dell'adattamento al pensare giuridico secondo il principio di responsabilità [art. 28 Cost.].

Né d'altra parte dovrebbe incontrare particolari difficoltà individuare nell'amministrazione come fenomeno storico che può stabilizzare la società risolvendo conflitti ed erogando servizi.

Ma vi è di più: l'approfondimento dell'amministrazione come contenuto materiale consente di evidenziare come la valenza politica sia assicurata attraverso l'affidamento a soggetti che, secondo il diritto amministrativo, risultano accomunati dal prestare cura ad interessi alieni, a cominciare dai membri del Parlamento, mentre la valenza tecnica sia stata concentrata nella prevedibilità del risultato (quanto meno tendenziale anche se non effettivo)

³³ Alla suggestiva introduzione del saggio di **CASSESE** [*Il cittadino e l'amministrazione pubblica*, in RTDP n.4, 1998 pag.1016] sembra addirittura struggerne collegare lo scritto di **ZENI**, *Sull'organizzare*, in RTSA n.3, 1983 spec. pag. 32.

³⁴ Sembra utile richiamare il monito che si tramanda scritto sul frontone del tempio-oracolo di Delfo "conosci te stesso" che sta ad indicare quanto sia sfuggente la comprensione della complessa e mutevole persona (anche nel senso latino di maschera) che chiamiamo uomo.

³⁵ *Va ricordata la presenza nell'ordinamento delle cd. "giurisdizioni domestiche".*

attraverso le norme di organizzazione.

Non occorre grande dispendio di energie per ritenere insoddisfacenti entrambe le risposte: difatti la prima è modulata sulla visione Weberiana di un apparato burocratico asettico e metafisico incomprensibile nemmeno come rappresentazione teatrale come Monssù TRAVET³⁶ ci ha fatto da tempo capire; la seconda, se possibile, fa sorridere nella sua ingenua drammaticità al ricordo delle cd. cattedrali nel deserto e dei ritardi persino nelle risposte della giustizia.

L'amministrazione come fenomeno storico fa pensare in modo ravvicinato alla sua effettività: allora l'amministrare deve essere differenziato dal mero accadimento fortuito o, comunque, unico e cioè la performance, che esaurisce nel risultato tutta la sua essenza ed al tempo stesso la sua storia, come un record sportivo che alla fine esaurisce la propria effettività in un archivio come notizia.

L'amministrare, al contrario, si propone come sedimentazione di un tessuto tecnico caratterizzato dalla prevedibilità del risultato, nel senso che il prodotto dell'amministrare consiste nel potere utilmente proporsi di conseguire un risultato previsto prima di porre in essere l'attività.

“Amministrare sta per reggere, regolare, sorvegliare il buon andamento... organizzare vuol dire molto di più: modificazione consapevole dell'ordine esistente, vuole essere una scienza”³⁷.

La parabola dell'amministrazione come figura soggettiva costruita dal diritto amministrativo in termini di titolare dell'autorità ne ha evidenziato la progressiva erosione in ossequio al principio democratico, ossia alla valenza politica, che ha di fatto calato il soggetto amministrazione tra gli altri soggetti facendo rilevare senza falsi infingimenti come l'amministrazione tra uguali la si incontra quando prevale la valenza tecnica, come ad esempio nell'ambito del mercato caratterizzato dalla concorrenza e, come sanzione, dal fallimento³⁸.

L'insieme problematico sopra abbozzato impone la necessità di prendere le mosse dal

³⁶ V. **BERSEZIO**, *Le miserie di Monssù Travet*, Torino 1863 ora in *Teatro italiano*, Laterza, Bari 1945

³⁷ **ZENI**, *Sull'organizzare*, cit. pag. 27-28.

³⁸ Al contrario l'amministrazione tra ineguali presuppone il predominio della valenza politica caratterizzata dalla presenza di governanti e governati cristallizzati nel rapporto autorità-libertà consacrato dall'ordinamento giuridico.

carattere sperimentale³⁹ e prevalentemente informale⁴⁰ di un insieme che con sufficiente tranquillità può essere definito una tecnica dotata di una sua originalità sia rispetto al diritto amministrativo con il quale concorre a realizzare l'effettività sia rispetto alle altre discipline i cui risultati pratici si riverberano⁴¹ sull'uomo e sulla sua storia.

D'altra parte, i caratteri della tecnica consentono di far assurgere a vera e propria scienza quel coacervo di nozioni/scoperte/invenzioni [*expertises*] che consentono di far migliorare in modo quali-quantitativamente apprezzabile il contributo delle organizzazioni al crescere civile ed allo sviluppo sostenibile.

Senonché va subito avvertita la necessità di invertire il metodo dequotando i principi da valori coltivati nell'astrattezza di una realtà razionalmente desiderata in veste di regole volte a influenzare attività e comportamenti a meri indici di studio delle organizzazioni create appositamente e concretamente per raggiungere con sempre maggiore approssimazione gli obiettivi della gestione: dai "valori" testati da petizioni di principio (deduzione) alla costruzione di una griglia di "indicatori" in grado di predeterminare i diversi livelli dei cd. "valori"⁴².

Difatti gli indici di studio sono utilizzabili sia per registrare ogni benché minimo miglioramento perché monitorato sia per sfruttare al massimo la funzione degli stessi come feed-back in grado di rilevare anche elementi che non risultano efficacemente visualizzati.

A tale scopo, utilizzando la metafora del gioco⁴³ che simula una battaglia, occorre pensare a quegli elementi⁴⁴ (umani o artificiali) che tendono a neutralizzare le strutture o a farle deviare/deragliare dagli obiettivi.

³⁹ Discende dalla multidisciplinarietà tale carattere che può assurgere a dignità di scienza sia per la utilità finale sia per la coerenza interna necessaria per l'utilizzabilità nei sistemi nei quali deve incidere (quello ordinamentale e quello sociale innanzitutto).

⁴⁰ La formalizzazione produce generalmente il ritorno del risultato alla disciplina di afferenza finale: ad esempio la variazione di un principio organizzativo o di un modello giuridico viene formalizzato con una norma e, come tale, entra nell'ordinamento giuridico, piegando alle esigenze di quest'ultimo le conoscenze pervenute aliunde.

⁴¹ E perciò fanno scattare la responsabilità a tutela dell'uomo e dei suoi diritti inviolabili, come si è già rilevato in precedenza.

⁴² La riprova della incessante apertura ai cambiamenti della società si ritrova al più alto livello costituzionale sia con la disposizione perentoria dell'art.67 che svincola da ogni mandato gli eletti al Parlamento e sia con la previsione che "il voto contrario di una o entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa l'obbligo delle dimissioni"(art.94)

⁴³ Per la riflessione secondo la quale il gioco comporta una maggiore resistenza alla frustrazione occorre rinviare a: A.e A.**OLIVERIO**, *Nei labirinti della mente*, Laterza, Bari 1998 pag.167 .

⁴⁴ Sono principalmente patrimonio della politica e della competizione per l'avvicendamento alle leve di potere, come fa rilevare **GUARINO**, *Atti e poteri amministrativi*, Milano 1994 pag.153 : più in generale si allude a quegli elementi che in un sistema aperto vengono insinuati come i virus per un sistema informatico.

Si coglie allora il rapporto di particolare interazione tra l'attività organizzante e l'organizzazione formalizzata nell'ordinamento che guardano alla strutture secondo una diversa "filosofia".

Difatti, la prima è in grado di assolvere ad una duplice funzione perché da una parte esplora per ricercare ciò che delle altre discipline appare conveniente importare nell'ordinamento giuridico e dall'altra compie un permanente lavoro di intelligence che la dottrina più recente fa rientrare nella nozione di expertise, mentre la seconda tranquillizza l'ordinamento in riferimento proprio al mantenimento/conservazione dell'obiettivo da raggiungere.

Ma vi è di più: si impone l'emersione dell'informale, del tentativo, dell'errore, del falso pilotato, del sommerso organizzativo, delle deroghe⁴⁵ e delle sanatorie: tutti fattori che nelle situazioni di criticità e di emergenza, a ben guardare possono svolgere una funzione omologa a quella delle situazioni soggettive del diritto amministrativo coagulate intorno al diritto di resistenza ed al diritto di intrapresa.

In parallelo la funzione della perimetrazione è duplice perché non solo ancora saldamente quello che viene importato e difende l'ordinamento da immigrazioni non desiderate ma consente anche di distinguere tra amministrazione del prevedibile (perché previsto dalle norme) e governo dell'imprevedibilità.

Le interpretazioni dell'art. 97 che alludevano ad una valutazione di "legittimità" per la imparzialità ed una di "merito" per il buon andamento muovevano dalla considerazione della posizione soggettiva dell'amministrazione che aveva come obiettivo la cura dell'interesse pubblico di cui era detentrica e doveva dimostrarsi al di sopra delle parti (terzietà)⁴⁶.

Esse, però, trascuravano rispetto all'imparzialità non solo il difficile equilibrio tra l'autotutela dell'amministrazione e la tutela dell'affidamento dei cittadini ma anche il dettato dell'art. 98 Cost. che nel servizio esclusivo della Nazione⁴⁷ include anche gli interessi dei

⁴⁵ "Non si è mai considerato nel suo giusto rilievo come la pratica permanente delle deroghe sia il primo segnale della inaccettabilità del derogato", così M.S. GIANNINI, *Punti fermi in materia di opere pubbliche*.

⁴⁶ Una posizione compresa tra gli istituti della astensione e della ricusazione

⁴⁷ Nel concetto di nazione sono fusi sia il mercato che il diritto non più in termini di contrapposizione ma composti armonicamente, perché compresenti nella c.d. costituzione economica [quello delle istituzioni negli artt. 97/98 prima esaminati mentre quello del mercato si trova negli artt.41/42/43 e ss. rapporti economici].

privati anche in connessione con il criterio di economicità⁴⁸ ed apre ad una nuova concezione dell'interesse pubblico non più costruito previamente dalla norma in modo puntuale ma come area di riferimento in cui gli interessi sia pubblici che privati sono chiamati a confrontarsi all'interno di un puntuale procedimento amministrativo.

Di conseguenza la crisi dell'autoritarità e l'evanescenza dell'interesse pubblico calano l'amministrazione all'interno del gioco delle parti, trasformando la sua attività in attività amministrativa oggettivata nella quale il principio di legalità non è più legato all'effetto atto ma all'effetto risultato, spostando l'angolo di prospettiva⁴⁹ e lo stesso profilo penale della condotta dei dipendenti pubblici⁵⁰.

Per quanto riguarda il "buon andamento" riferito alla società e non all'ordinamento alludendo alla pace sociale, ad un equilibrio sociale cui l'attività amministrativa doveva tendere nella realizzazione del progetto distinguendo tra l'efficienza come stimata in sede di costruzione della struttura e di dotazione delle risorse pubbliche dall'insieme delle norme da un lato e l'efficacia come qualità della struttura nel raggiungimento dell'obiettivo dall'altro.

La trasformazione della efficienza dell'ordinamento nella efficacia dell'azione dei pubblici poteri configura il contenuto materiale e l'obiettivo della progettazione organizzativa che a sua volta alimenta in chiave promozionale la cultura organizzativa⁵¹.

Essa può essere strategicamente rappresentata attraverso l'adozione di modelli⁵² che rappresentano la possibilità di anticipare in vitro la certezza e la prevedibilità connaturate alla funzione del diritto dal momento che costituiscono l'unico strumento in grado di assicurare al concreto agire dell'amministrazione la predeterminazione di quei requisiti di **mobilità/versatilità**, di **elasticità** e di **innovatività** che il raggiungimento del risultato

⁴⁸ Canonizzato espressamente dall'art.1 della L. 241/90 sembra far superare il classico contenuto del minor sacrificio degli interessi dei privati (nell'ottica e nella valutazione dell'amministrazione) ed opera un completo ribaltamento del contenuto dell'attività amministrativa che non può non considerare l'interesse del privato all'interno del criterio di economicità.

⁴⁹ Con la conseguenza che il potere dell'amministrazione si arretra e passa dalla produzione del provvedimento alla fase dell'istruttoria quando raccoglie gli interessi pubblici e privati e decide chi deve partecipare al procedimento fino all'esito finale dell'accordo endoprocedimentale.

⁵⁰ Dal momento che l'imparzialità è riferita nell'ambito del servizio esclusivo alla Nazione si radica la valutazione della struttura di appartenenza circa la costituzione di parte civile ed il procedimento disciplinare

⁵¹ In siffatta locuzione rientra non solamente quella che come oggetto l'organizzazione come materia bensì anche quella che riflette il grado di conoscenza dell'organizzazione percepita dai consociati.

⁵² Dal momento che il modello non è altro che la descrizione in modo sintetico di una strategia messa a fuoco su di un aspetto particolare riferito all'esigenza di affrontare criticità o di preparare nuovi scenari organizzativi.

richiede.

5. Le tecniche organizzative: il questionario

Le tecniche organizzative costituiscono una nebulosa nella quale gli obiettivi e le strutture sono riguardate come la **prassi** colpita da una criticità (anche solo in presenza di una stagnazione del trend) o, peggio, da un dissesto finanziario o, più in generale, da una rilevazione negativa della *customer's satisfaction* attraverso questionari per sondaggi (cd. *out look*).

Si tratta di istituti / meccanismi / operazioni / comportamenti / o espedienti occasionali⁵³ messi in campo in base alla esperienza maturata dalle strutture organizzative per raggiungere l'obiettivo tattico appena visualizzato di superamento di una criticità⁵⁴.

Innanzitutto la presenza della risorsa umana nelle strutture organizzative obbliga da parte sua a considerare un doppio ordine di prospezioni sia in riferimento alla volontà che al concreto prodotto dell'azione, mantenendosi sempre nell'ottica giuridica che rimane privilegiata per il suo radicamento e la relativa comprensione presso i consociati.

Per quanto attiene al primo assumono concreta rilevanza i valori, le valutazioni (riassumibili nel contenitore cultura e interpretazione) del singolo soggetto, evocanti l'importanza dei problemi della formazione e della selezione.

Per il secondo, specie per quanto riguarda le pubbliche amm/ni, un concreto sussidio viene offerto dalla teorica del provvedimento, che ha rivestito un ruolo centrale nel diritto amm/vo, almeno sino al finire degli ann '80.

Le tecniche si propongono come risposta alle ineguaglianze e come del sociale che utilizza le stesse come calco per risolvere i problemi che emergono nella società.

Occorre aggiungere che la valutazione giuridica nell'affrontare le tecniche organizzative

⁵³ Si tratta, in buona sostanza, della virtualizzazione di uno o più scenari possibili come nella vita comune viene operata dalla carte da gioco, dalle carte di orientamento e, più in generale dai sogni di ogni uomo.

⁵⁴ La possibile assimilazione alle formazioni sociali, attraverso la porta dell'art. 2 Cost. potrebbe consentire di fare riferimento specialmente per le Amministrazioni Pubbliche ad elementi sia FORMALI (risalenti al mercato o all'ordinamento giuridico) sia INFORMALI (di immediato collegamento alla società ed alle sue emozioni), dal momento che la coesistenza nelle strutture organizzative di risorse umane e di altro genere (fisico e giuridico) propone una complessa valutazione anche per le interferenze con il programma di governo nel quale si inscrivono le politiche pubbliche.

va condotta⁵⁵ secondo i normali criteri già messi in evidenza attraverso le principali coppie di valori che illuminano normalmente il concreto agire dell'appartenente alla P.A. attraverso le sequenze:

- 1) **LEGITTIMITA'**: import/export rispetto all'ordinamento giuridico ossia la ricognizione nella "conoscibilità giuridica" della struttura [competenza]
MERITO: raggiungimento degli obiettivi [effettività nella società]
ZONA tra sine lege/praeter legem e contrasto politico/nascita di un nuovo partito politico - attiene alla funzione promozionale del diritto?
- 2) **ORDINARIO**: ossia la ricerca del "precedente" [la legge si applica in modo uniforme]
EMERGENZA : riconoscimento del "nuovo" emergente dalla società
- 3) **ADESIONE - CONTRASTO**: rapporto con il "programma di governo"
 evoluzione da hostis/inimicus [Schmitt] a produttore/consumatore-utente ossia la valutazione strategica dell'azione ai progetti dell'attore amm/vo per dimensionare il risultato sulla base delle risorse disponibili in concreto

4) **BUON ANDAMENTO** - efficienza - efficacia/effettività - **Prevedibilità**.

IMPARZIALITA' - neutralità - integrazione interessi - *Imprevedibilità*

LEGITTIMITA' - conformità - presunzione/**prevedibilità**

MERITO - impatto ambientale - gestione risorse - *Imprevedibilità*

L'utilizzazione del metodo dei principi-spia viene in questa sede proposto in veste schematica e volutamente sintetico come piattaforma di successive implementazioni.

* Principio di **esistenza**

- Perché **la** struttura **a sé stante** ? - perché **quella** e **non altra** ?

[canonizza la risposta al bisogno **come** rilevato dalla giuridicizzazione]

[indefettibilità della struttura per la funzione, a sua volta indefettibile]

⁵⁵ Seguendo il metodo della perimetrazione di cui *supra* che consente di valutare previamente non solo l'adattamento delle nuove strutture e cioè l'adattamento con le strutture prefissate ma anche di dimensionare il risultato sulla base delle risorse disponibili in concreto.

[rilevanza dell'interesse pubblico commesso alla cura della struttura, tanto importante da richiedere la modificazione della struttura precedente]

* Principio della **disuguaglianza articolata**

(la *volonté générale* va oltre la *lois*) [**mima ineguaglianza**]

[**identità** propria nel formale = **certezza** del diritto / **flessibilità** / adattamento funzione a struttura]

* Principio di **equipollenza** tra profilo formale ed informale

inosservanza funzionale delle norme (**anche organizzative**) (POTESTA') pendant del diritto di resistenza [può stendersi per raggiungere il fine fino alla **indifferenza** tra legalità ed opportunità?]

[**arcana imperii** / **interna corporis** / **camera caritatis** / **segreto di ufficio** / **stylus curiae**]

Scala dei bisogni di una organizzazione - analoga a quella di MASLOW)

* Principio di **prevalenza** dell'efficacia sulla legittimità

perché la inefficacia travolge norme organizzative, per antonomasia di azione

la legittimità come mera osservanza della legge: del suo profilo esterno;

la legalità comprensiva della legittimità e dell'efficacia;

l'efficienza rimane all'interno della legittimità (sub **buon andamento**)

* Principio di **conservazione** (esecuzione della legge cd. "ordinarietà")

[particolare esigenza del principio di **affidamento** della comunità]

(la *prorogatio* come limite F / forma governo – sistema elettorale)

* Principio di **ultrattività**

[la cura ha, come effetto moltiplicatore, la convinzione della **continuità** nel tempo e quindi la struttura come fattore di ulteriori **investimenti/trasformazioni**]

* Principio della **implementazione**

[capacità di **adattamento** espletamento nuovi compiti] - [germinazione dei **principi**:
MSGiannini, Lezioni pag. 33]

* Principio della **dominanza**

[l'istanza economica ed il tipo di mercato rendono possibile una concorrenza tra
strutture pubbliche] - [il rapporto con i privati pone l'esigenza di una **mentalità**
dominante del settore]