Spunti in tema di dinamiche sociali nell'ottica dell'integrazione europea

di Luigi Buonauro

Sommario: Premessa - Il problema dei valori –… e quello del metodo – Status & Chances - A mo' di conclusione [o di ripartenza ?]

Premessa

L'art.1-2 del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa(1) elenca i valori fondanti che l'Unione intende perseguire intessendo l'armonica composizione sia di quelli relativi direttamente ai singoli cittadini sia di quelli che descrivono il traguardo auspicato per la comunità di popoli [società] nel suo complesso.

Si ricompone la dissociazione tra gli opposti approcci dell'analisi del singolo e di quelle della società che hanno segnato la divaricazione delle prospettive di pensiero dei Paesi di *common law* e di quelli a diritto amministrativo(2) dal finire del secolo XIX .

"*In New York si può trovare qualsiasi specie di giornale che l'immaginazione sappia concepire*" E' la gustosa istantanea con la quale Wodehouse all'inizio del secolo scorso introduceva la nozione di "pubblico speciale" alla base dell'espandersi della comunicazione giornalistica osservando: "*se un esquimese venisse a NewYork la prima cosa che troverebbe in una libreria, secondo ogni probabilità, sarebbe il Bubbler Magazine, o qualche pubblicazione simile scritta da esquimesi per esquimesi*"(3).

Ma a ben guardare siffatta osservazione coglie le motivazioni [il nascere] e precisa l'identikit [il fine] dei cd. gruppi di pressione che tanta rilevanza hanno assunto nella particolare forma di governo affermatasi negli Stati Uniti, continuando a cogliere del potere l'aspetto soggettivo finalizzato al radicamento del principio democratico.

Mentre il Nord America puntava a mettere a fuoco le ragioni della convivenza tra soggetti alla ricerca di una Patria e di una Nazione sulle ceneri non solo di un parto traumatico bensì anche di una dolorosa guerra di Secessione, l'Europa del secondo dopoguerra, a fronte di un marcato policentrismo(4), ha puntato a sperimentare una diversa traiettoria, un percorso comune ed aperto che, partendo dalla volontà di utilizzare l'economia come attrattore degli Stati, superasse la cronica insufficienza dello *jus gentium* a garantire una stabile pace .

Se spaventevoli passioni nazionalistiche per il dominio economico, funzionali alla dimostrazione di potenza militare costituivano i fattori determinanti delle immani guerre del secolo XX°, l'idea di trasformare il corso del Reno da frontiera insanguinata a via fluviale di congiunzione tra Francia e Germania parte proprio dalla sostituzione del valore solamente etico di Patria con quello genuinamente economico di Nazione e dalla precostituzione di un mercato con visibili ed immediati vantaggi.

La progressione CECA, EURATOM, CEE dalla creazione del mercato comune alla sempre più insistente pretesa del graduale riavvicinamento delle politiche economiche ed alla loro armonizzazione fa intravedere raggiungibile lo sviluppo in pace ed il miglioramento della qualità della vita per le comunità degli Stati aderenti.

Il processo di allargamento degli Stati aderenti ha, altresì, evidenziato il successo di una formula che recupera forme istituzionali distillandole dalla società attraverso l'opzione economica anziché attraverso l'imposizione da parte di un ordinamento che si sia affermato con la forza delle armi, mascherate e nascoste, di solito, dietro una spessa cortina ideologica(5).

L'originalità .di siffatta esperienza non abbisogna di particolari dimostrazioni: lo stesso andamento, sempre incerto ed a tratti addirittura vacillante, risulta ascrivibile ad una incessante sperimentazione di formule e modelli sempre innovativi che lo scenario della politica riesce a mettere in campo(6).

Accanto alle evoluzioni del mercato e delle istituzioni comunitarie, però, si è andata sviluppando, in modo carsico, una sempre maggiore e consapevole richiesta di "nuovi diritti" e di nuove forme di tutela soprattutto nei confronti dei cittadini/consumatori.

Tale percorso si è andato sempre più rafforzando fino alla entrata in vigore, con il Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992, dell'Unione

Europea che ha aperto ai popoli degli Stati membri l'orizzonte del tutto originale della cittadinanza dell'Unione.

Il problema dei valori

Il nuovo obiettivo investe dalle fondamenta (cioè dai cd. "pilastri") la parabola esistenziale e la "filosofia" dell'integrazione europea perché, spostandone il fuoco dagli Stati membri ai cittadini, ha fatto segnare una soluzione di continuità(7) rispetto alla "storia" dell'integrazione stessa.

Si rende, perciò, necessaria l'adozione di una nuova metodologia e di un approccio basato sulla prospettiva di cogliere le modificazioni prodotte dall'azione dei pubblici poteri *così come percepite dalla società* in modo da mettere in campo "misure ed interventi" calibrati sulle diverse sensibilità dei destinatari .

Tali correttivi potrebbero, si spera, essere in grado di favorire un nuovo ed originale processo di adesione convinta e di ipotizzare modelli di possibili scenari di integrazione della comunità dei popoli europei(8).

Ripercorrere per sintesi l'evoluzione della posizione dei singoli uomini all'interno della parabola degli Stati moderni significa evidenziare come la razionalità e la logicità di matrice illuministica abbia dato contenuto e validità al principio democratico e, attraverso il ricorso alla astrazione, ha consentito, in definitiva, di costruire un ordinamento giuridico che intanto può pretendere di essere generale in quanto si presenta astratto, appunto, depurato delle differenze e delle ineguaglianze che caratterizzano la società(9),

Il costo di una siffatta operazione è rilevabile dalla presenza di crisi e devianze(10) che, proprio evidenziando comportamenti incomprensibili ed irrazionali, possono pur sempre rappresentare la strada per costruire modelli interpretativi e culturali capaci di risolvere i problemi dell'integrazione europea.

Dal momento che "*l'amministrazione è l'arte di applicare la legge senza offendere gli interessi*"(11), diventa indispensabile preliminarmente approfondire quella innumerevole e qualitativamente diversificata serie di atteggiamenti e comportamenti sociali tenuti dai singoli in risposta alla attivazione di ogni diverso tipo di potere (12).

In via preliminare va ricostruita la fase della ingannevole indifferenza rispetto al tipo di potere messo in campo: al contrario, va più correttamente qualificata come la fase della ricognizione – omologa alla fase istruttoria del procedimento - perché tra la conservazione e l'innovazione la precedenza come prima emozione sembra scontata, secondo l'antico adagio *quaeta non movère*, a favore di un comune, diffuso sentimento di pigrizia che porta a declinare, in presenza di ogni novità, qualsivoglia azione, foriera sempre e comunque di fatica e rischio.

Una volta percepita la necessità di misurarsi con (adeguarsi o fronteggiare) l'innovazione, il singolo passa ad esaminare la qualità dell'eventuale, possibile ulteriore azione del pubblico potere e della relativa probabile risposta da parte di altri consociati, che costituirebbe una ulteriore novità .

Di fronte al dispiegamento dell'attività legislativa, il singolo di solito valuta preliminarmente il comportamento della forza politica di riferimento e, successivamente, valuta l'utilità di raccordarsi o ad altri partiti politici o di dar luogo a movimenti per pervenire a veri e propri "gruppi di pressione": la risposta è, cioè, di tipo 'politico'.

L a crisi della legislazione(13), imputata dalla dottrina prevalente all'elevato tasso di specificità e tecnicismo presenti nella regolazione delle attività sia pubbliche che private, ha evidenziato una flagrante e dilemmatica constatazione.

Difatti se da un lato ha introdotto una tendenziale indistinzione tra canoni pubblici e canoni privati delle stesse, all'ombra della comune preoccupazione del condizionamento economico(14), ha, dall'altro, auspicato un rinnovamento dei modelli organizzativi e delle tecniche gestionali della cosa pubblica, improntati ad una metodica manageriale (*n e wpublic management*), tutta concentrata sui risultati e sui programmi, piuttosto che sulle procedure.

Un'amministrazione che costi meno e che funzioni meglio e che sia, soprattutto, al servizio delle imprese e dei cittadini: è questo il **leit motiv** della spinta riformatrice della P.A. che la politica ha portato avanti fin dall'ultimo decennio del secolo scorso.

Una siffatta Pubblica amministrazione, cioè, sempre più orientata alla soddisfazione dei bisogni individuali su larga scala, di fronte ad una società sempre più a sua volta caratterizzata dall'essere " *a legame*

debole ", richiede una profonda innovazione nell'approccio teorico (*id est*, lo studio di una scienza dell'amministrazione pienamente autonoma) che, però, proprio mantenendo come chiave interpretativa quella di stampo giuridico (e, perciò, politico), possa riuscire ad utilizzare in modo completo, diretto ed immediato tutta l'energia dell'ordinamento giuridico, facendo leva sulla mobilità e versatilità dei suoi strumenti.
Difatti la precostituzione a mezzo del diritto delle forme e dei limiti dell'esercizio della sovranità (art.1 Cost.), cioè del concreto svolgersi della politica, sancisce un completo ed esaustivo rapporto circolare tra politica e diritto, condensandolo in un rapporto di mutua complementarietà nel quale non si può distinguere un rapporto di strumentalità, che, al contrario, esiste tra l'ordinamento, il suo apparato organizzativo e la società.

La puntuale rilevazione dei bisogni che la società esprime incessantemente esercitando una idonea (per l'esistenza di gruppi di) pressione sugli operatori politici viene filtrata attraverso la sensibilità dell'apparato amministrativo che rimane l'unico in grado di tradurla e di trasfonderla nella legge con la quale l'apparato politico consegna all'ordinamento giuridico la sua altrettanto puntuale risposta.
L'attività giurisdizionale, dal canto suo, produce sempre dinamiche sociali complesse a dispetto della sostenuta relativa semplicità della " *cosa giudicata* ".
Difatti il consolidamento di una interpretazione giurisprudenziale o la " tenuta " della esecuzione della condanna costituiscono solo alcuni tra i più immediati effetti che le sentenze producono nei soggetti non direttamente destinatari direttamente, influenzandoli circa l'interpretazione della norma presa in considerazione ed una rivisitazione di aspetti del proprio progetto, fatte salve, ovviamente, le vicende dell'accertamento dei fatti.
D'altro canto la crisi della presunzione di legittimità del provvedimento amministrativo, evidenziata dall'aumento esponenziale degli interventi del giudice amministrativo, risulta confermata dall'allarme suscitato dalla insufficiente sicurezza nella prestazione dell'attività lavorativa finalizzata all'esecuzione delle OO.PP., imputata ormai generalmente al canone del massimo ribasso richiesto dalla legge(15).
L'estensione sia quali-quantitativa sia temporale dell'attività amministrativa costituisce solo uno dei fattori della maggiore complessità che presenta l'analisi comportamentale del singolo racchiusa, per tradizione, in una posizione giuridica soggettiva - l'interesse legittimo - come affermazione e contenitore delle garanzie a fronte dell'esercizio dei poteri pubblici nei sistemi " a diritto amministrativo"(16).
La necessità prevalente della tutela del cittadino aveva, per molto tempo, orientato il nostro ordinamento verso una concezione meramente processuale dell'interesse legittimo, avente, cioè, ad oggetto esclusivamente la legalità dell'azione amministrativa.
Difatti non sembrava immaginabile che, sul bene oggetto di un provvedimento autoritativo, potessero incidere anche altri interessi giuridicamente rilevanti all'infuori dell'interesse pubblico.
Non è un caso, pertanto, se in tale fase non era riscontrabile una nozione tipica di interesse legittimo; tanto vero che quest'ultimo veniva configurato con il *nomen* di *diritto affievolito*, o di *diritto in attesa di espansione*; con ciò intendendo far rilevare che la sola posizione giuridica cui veniva riconosciuta una natura sostanziale era rappresentata dal diritto soggettivo.
Il travaglio della definizione della nozione di interesse potrebbe, invece, ascriversi al suo collegamento immediato e diretto alle emozioni e mostrare chiaramente da un lato l'insufficienza dell'ordinamento giuridico a comprendere tutta la complessità delle relazioni sociali che reclamano almeno una giustificazione, quando non proprio una previsione/programmazione nel quadro della costituzione materiale(17), e, dall'altro, la necessità di dover costruire l'ordinamento come sistema aperto, nel quale, cioè, possa essere considerata fisiologica addirittura la dialettica Stato/antistato(18).
Importanti implicazioni sia sul piano sostanziale che su quello meramente formale sono riconducibili al rapporto appena evidenziato.
Innanzitutto viene in emersione come tra società e ordinamento non sussista il carattere della omogeneità per la irriducibilità della prima come libera espressione dell'essere e della storia nel suo farsi rispetto alla seconda come costruzione dominata dal dover essere e dalla qualificazione del vissuto e cioè la storia letta ed interpretata secondo

una particolare profilatura(19).
Ma vi è di più: la mancata omogeneità si traduce nella mancanza di identità e nella non sovrapponibilità, con la conseguenza di obbligare alla ricerca del rapporto che in ogni caso lega la realtà sociale ed il **suo**diritto.
La storia, come si è visto, può costituire il tessuto comune nel quale ricercare siffatto rapporto che già in prima approssimazione può iscriversi a quello della complementarietà nella quale si può intravedere la fitta trama di *atti*, *fatti*, *interpretazioni* e *comportamenti* che l'ordinamento traduce dal sociale per meglio rispondere alle esigenze ed ai conflitti per i quali la società richiede l'intervento del **suo** ordinamento giuridico.
Il rapporto di complementarietà si scioglie, allora, in un rapporto di strumentalità che lega l'ordinamento alla società cui fa riferimento e si precisa in una serie di corollari indispensabili per la corretta comprensione del fenomeno organizzativo nella sua identità sostanziale(20).
Innanzitutto, la funzione strumentale del diritto se significa che i fini da raggiungere provengono dalla società, come filtrati attraverso la organizzazione politica (è questo il significato pregnante dell'art.1 della L.241/1990: "l'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla **legge**"), non può essere spinta fino ad ipotizzare una sorta di assoluta acefalia delle strutture che l'ordinamento appronta per meglio rispondere alle esigenze della società(21).
Sul punto si coglie la radicale rivoluzione dello Stato di diritto rispetto a formule organizzatorie precedenti, quali il sistema feudale fondato sul moto discendente della sovranità con la completa identificazione tra organo e mansioni più funzionale al rapporto fiduciario personale che teneva assemblata tutta l'organizzazione.
Difatti la formulazione della teoria delle cd. "*èlites*"(22) sociali elarottura di tale identificazione(23) segnano la compiuta evoluzione della formula dello Stato di diritto verso l'affermazione delle moderne democrazie anche sul versante dell'apparato burocratico(24).
In secondo luogo, la relatività temporale e spaziale dell'ordinamento, derivando da concreti e puntuali *inputs* della società, non esclude la possibilità che l'ordinamento stesso possa essere in grado, se richiesto, di concorrere ad elaborare strategie complessive, proprio perché il sistema, come sopra si è visto, è un sistema aperto(25).
In particolare, la prevedibilità degli stessi ***inputs*** (*crisi, conflitti, attese, affidamenti, speranze*, etc.) della società apre il vasto scenario della distinzione tra attività *ordinaria*, riferita a quelli previsti e prevedibili, e attività **della/nella** *emergenza*, riferita alla *prevenzione* e *assicurazione* (quali, ad esempio, la rimozione pericoli incombenti e la messa in sicurezza) di quelli non previsti e non prevedibili.
In terzo luogo, il rapporto di strumentalità può assumere la forma di una sequela di rapporti interni, sempre strumentali, collegati tra loro in una catena di tipo scalare "fine-**mezzo**-fine" che consenta di raggiungere in modo più sicuro l'obiettivo prefissato(26).
Infine, il rapporto di strumentalità non può escludere che l'apparato organizzativo predisposto dall'ordinamento giuridico possa essere considerato come componente e fattore costitutivo della stessa realtà sociale, concorrendo ad interagire con la società evidenziando esigenze e conflitti specialmente in quelle congiunture storiche normalmente etichettate come *crisi del diritto*(27).
L'avere fissato come baricentro comune della società e dell'ordinamento la *storia*, anche come sviluppo logico della memoria dei fatti(28), consente di cogliere in modo completo l'importanza della sostituzione, operata dal Giannini, del carattere della **organizzazione**(29) al posto del *territorio*, come criterio di assemblaggio dei fatti (*conflitti*, *esigenze*, *aspettative*, *proposte*) rilevati come interessi idonei ad avere un "pubblico" riconoscimento ed in definitiva meritevoli di tutela da parte dell'ordinamento giuridico: una vera e propria rivoluzione copernicana(30) ove si pensi che proprio il territorio costituiva il normale (e più importante) parametro di riferimento legislativo nella progettazione organizzativa della pubblica amministrazione(31).
La implicazione sul piano sostanziale è altrettanto notevole ove si ponga mente alla circostanza che i fatti non dovrebbero essere più rilevati in modo alluvionale in relazione al territorio(32) ma sono filtrati e nello stesso tempo qualificati in *funzione* (a *seconda* ed a *causa*) degli

schemi interpretativi dell'organizzazione storicamente esistente.
L a strumentalità dell'ordinamento fonda e si legittima appunto nella strumentalità del suo apparato organizzativo che non si propone come un corpo estraneo avulso (o giustapposto, se non, addirittura, sovrastrutturato) rispetto alla società, ma ne costituisce una componente essenziale come formazione sociale e come il tramite indispensabile per eccitare il funzionamento di tutto l'ordinamento giuridico.
Siffatto rapporto di doppia strumentalità consente di cogliere il processo ininterrotto di una continua autoalimentazione dell'ordinamento giuridico e dell'apparato organizzativo tramite esso approntato secondo un processo circolare "*fatto* –**norma –** *fatto*" che ha consentito, in termini più generali, di dilatare la funzione del diritto dalla **risoluzione** dei conflitti (*ne cives ad arma veniant*) in chiave di **certezza** fino a quella **promozionale**, con la conseguenza di spostare parallelamente il contenuto dell'amministrare dalla mera esecuzione della legge alla impostazione della *policy making*, nella quale l'ordinamento è chiamato a misurarsi in una arena del tutto nuova perché caratterizzata dalla presenza del rischio(33) come evidenziatore permanente di una sempre possibile situazione di incertezza economica (inflazione/recessione) o politica (ingovernabilità).
Di conseguenza l'apparato organizzativo viene costretto ad adeguarsi a visioni strategiche di carattere generale abbandonando la precedente visione monadale del provvedimento amministrativo legato ad una legislazione puntuale e dettagliata fino alle norme-fotocopia con la palese inversione dei ruoli della legge e del provvedimento dal momento che a mano a mano che la prima perde in generalità ed astrattezza il secondo deve inventarsi un comportamento strategico attraverso l'interpretazione del fine della norma non più attraverso la norma stessa ma in funzione delle proprie qualità e delle risorse disponibili(34).
L o scenario appena descritto viene illuminato dalla registrazione della caratteristica probabilmente più importante dei sistemi democratici a sovranità popolare di presentare come collante (oltre il baricentro della storia come prima intravisto) un alto tasso di partecipazione(35) come coronamento del lento ma incessante processo di visualizzazione del potere cominciato con lo smantellamento dello schema dello Stato di Polizia.
L'elasticità della formula dello Stato di diritto (*Rechtstaat*), infatti, come h a consentito fin dall'inizio di rendere visibile il potere (del) sovrano, predisponendo criteri sempre più incisivi di individuazione della responsabilità, prima solo ed esclusivamente giuridica, poi anche sempre più politica fino alla definitiva affermazione del metodo elettivo della scelta dei governanti a tutti i livelli organizzativi dell'apparato costituzionale, così ha promosso la diffusione di una cultura popolare dell'*interpretazione*(36) nella quale si risolve in modo compiuto il contenuto sostanziale della sovranità allocata nei destinatari, come ha prescritto il Trattato di Maastricht..
I l dato costituzionale non sembrerebbe lasciare ombra di dubbio dal momento che l'art.1 "descrive" la sovranità come la posizione più completa che contraddistingue il cittadino e le sue potenzialità nell'ordinamento.
Essa viene delineata come un contenitore di cui il prosieguo della Carta provvede a **disegnare** i contorni [*forma*] ed il massimo della dilatabilità(37) [*limiti*].
Nell'ottica del cittadino la sovranità è stata in dottrina(38) correttamente identificata in chiave di **interpretazione** dell'ordinamento in evoluzione perché la coscienza individuale del rapporto con l'ordinamento giustifica l'adesione concreta al patto costituzionale, radicando in tal modo il *consenso* come elemento sostanziale sul quale poggia la valenza dello stesso come fonte di legittimazione del potere.
L'Amministrazione, per contro, vede scandita la sua attività dalle varie riserve di legge culminanti in quella dell'art. 97 che ne finalizza l'esistenza al conseguimento di due obiettivi: il *buon andamento* e l' *imparzialità* (39).
A ben guardare essi potrebbero rappresentare la "sovranità" dell'apparato, intesa come contributo dello stesso ordinamento giuridico alla realizzazione della "Repubblica" con un duplice ordine di conseguenze: in primo luogo la P.A. potrebbe costituire un tipico e nominato esempio "costituzionale" delle formazioni sociali in cui possono associarsi i cittadini per adempiere ai doveri inderogabili di solidarietà; in secondo luogo, potrebbe consentire di analizzare più

compiutamente tali finalità proprio in chiave di " *forma* " e " *limiti* " come indicato dall'art.1 per la sovranità vista nell'ottica del popolo.
L'elemento della " **forma** " non ha destato particolari problemi fino a quando erano tenute ben distinte le diverse natura e funzione della sovranità del cittadino, da un lato, e quella dell'amministrazione, dall'altra, secondo un equilibrio corrispondente a quello degli *check and balances* indicato da Montesquieu.
Quando la prolusione del BENVENUTI in tema di partecipazione del cittadino è stata recepita nell'ordinamento(40) la via di fuga più semplice ma nello stesso tempo temeraria è stata quella di perseguire la prospettiva dell'azzeramento di ogni differenza tra pubblico e privato in nome dell'economicità(41).
Al contrario, se il *buon andamento* viene considerato come espressione tipica della **forma** della P.A., comprensiva anche della *partecipazione* del cittadino, se ne coglie tutta la valenza generale, ossia la sua rilevanza *sub specie* della sovranità politica, dal momento che anch'essa si pone in linea con il valore della *interpretazione* come contenuto proprio della sovranità, fino a ricomprendere nella partecipazione anche *in nuce* la tolleranza come risposta alla multietnia ed alla multirazzialità.
Più complessa appare la disamina dei " **limiti** " che potrebbe essere individuata sia in riferimento ad entrambe le indicazioni unitariamente considerate come endiadi inscindibili sia in modo disgiunto per ognuna di esse.
La prima impostazione risulta oggi fortemente datata perché le prime esplorazioni da parte della dottrina sull'ordinamento repubblicano non riuscivano a perforare la dura scorza di statocentrismo che solo il tardo avvento delle Regioni avrebbe scardinato.
Di conseguenza, l'endiadi risultava funzionale a tale impostazione recitando il buon andamento la parte del profilo oggettivo e l'imparzialità quella del profilo soggettivo(42).
Il riferimento dell'**imparzialità** quale indicazione liminale(43) risulta di notevole pregnanza per i corollari che se ne possono inferire dal momento che la non identificazione con *una* parte, potrebbe, invece, indicare(44) la esistenza della qualità di parte nel senso di assorbenza totalizzante nella nozione di Nazione, rinvenibile in Costituzione sia in riferimento alla **qualità**della *rappresentanza politica* (art.67) sia in riferimento alla **qualità** della *rappresentanza amministrativa* (art. 98).
A ben guardare si tratta di un illuminante esempio di compiuta descrizione dei rapporti tra cittadino (nella sua funzione politica attraverso i membri del Parlamento) e funzionari, isolando, per tale via, il contenuto possibile di una scienza **amministrativa**(45).
La novità potrebbe ritrovare il riscontro non soltanto nel confronto procedimentale con i diversi interessi privati quanto soprattutto nella identificazione dell'interesse pubblico quale risultante di tutte le posizioni intese quali differenti **interpretazioni** dell'interesse in formazione in quel determinato procedimento.
In definitiva, il ruolo del predeterminato "*interesse pubblico*", che era utilizzato per conferire la qualità di parte all'apparato chiamato a "curarlo", si ridurrebbe a *memoria storica e solidificata* di una prassi o, come sembrerebbe da preferire, di una ordinaria gestione da parte dell'apparato amministrativo che disvela ulteriori inesplorate potenzialità proprio se viene riguardato come *formazione sociale* :

1. perché risulta in grado ed abilitata ad **interpretare** le norme quanto meno rispetto al rapporto risorse disponibili/obiettivi da raggiungere;
2. perché è costruita per **concorrere** allo sviluppo del disegno complessivo;
3. perché riesce a **condizionare** i comportamenti sociali dei singoli e della comunità.

L'organizzazione diventa il vero luogo unificante della comunità e dell'ordinamento quale vero e proprio archivio dei rispettivi percorsi preconizzati nell'art.3 della Carta.
Come noto, l'art.3 co.1 Cost. descrive la drammatica contrapposizione tra l'ordinamento che vocazionalmente tende a produrre uguaglianze rispetto ad una società che altrettanto caparbiamente tende a mantenere (ed alimentare) le proprie ineguaglianze.
Tra queste ultime l'ordinamento si fa carico di indicarne alcune in modo

esplicito: *sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche,* ed infine,*condizioni personali e sociali*.
L'elencazione, della quale immediatamente verrebbe voglia di analizzare se trattasi di elencazione tassativa o solamente indicativa(46), significa, però, un preciso impegno ad occuparsene con la previa convinzione(47) di essere in grado di farlo, cosa che più interessa in questa sede.
Il secondo comma dell'art.3 Cost. conclude la descrizione dell'offerta contenente il patto costituzionale dischiudendo con compiutezza gli obiettivi che l'ordinamento repubblicano intende raggiungere e, cioè, lo scenario complessivo della comunità in prospettiva da costruire proprio in base al patto medesimo.
In sintesi, l'ordinamento dispiega in dettaglio i **problemi** (le *distinzioni* di cui al 1° co. dell'art.3 e gli *ostacoli* di cui al 2°co. dello stesso articolo), le **modalità del proprio comportamento** (pari *dignità sociale* ed *uguaglianza* davanti al suo strumento più importante) e le **finalità supreme** (pieno *sviluppo* della persona ed effettiva *partecipazione*).
La Storia della convivenza futura tra i cittadini viene assemblata lungo le stesse tre coordinate che, richiamate nel precedente art. 2 in chiave di indicazione del dovere inderogabile(48) di solidarietà, sono considerate nell'art. 3 comma 2 come qualità (e, quindi diversi tipi) dell'organizzazione, *rectius*, delle organizzazioni alle quali tutti i cittadini sono in grado di partecipare in modo costruttivo.
Il tratto comune risiede senza alcun dubbio nell'attività organizzante che è per così dire un elemento naturale ed originario(49) nella società mentre risulta riflessa o artificiale(50) nell'economia, nella politica e nel diritto.
L'attività organizzante va ricercata nell'archiviazione e nella sedimentazione dei dati conoscitivi che consentono di delineare in modo previo un comportamento o, più in generale, immaginare una catena di effetti : si potrebbe, utilizzando la metafora del gioco, esemplificare che solamente siffatta attività riesce a trasformare una qualsiasi **performance** in un **risultato** *sicuro, prevedibile* ed *affidabile*(51).
Per quanto attiene alla ricerca dei tratti differenziali occorre per esigenze di metodo riferirsi ad un approccio orientato esclusivamente dal punto di vista giuridico(52).
Di conseguenza va subito tenuto presente che la garanzia della cd. rigidità formale della Carta costituzionale illumina immediatamente il rapporto tra le tre coordinate consentendo di cogliere il riconoscimento di una qualche forma di primazia della politica(53) sia rispetto al mercato che alla stessa società [ovviamente al di fuori del patto costituzionale].
Difatti al di là della consolidata attività di canonizzazione degli interessi rilevabili e di quella di soluzione dei conflitti, la stessa Carta indica espressamente il contenuto sostanziale o materiale dell'attività politica quando la riconduce, decisamente, all'attività organizzante l'effettiva rimozione degli " **ostacoli di ordine economico e sociale** " (art. 3 co.2 Cost.), rivelando, non senza qualche punto di ingenuità, anche lo scenario di un insopprimibile conflitto permanente, anche se latente, sia con il mercato che con la stessa società (prima della "cura")(54).
La dinamica del rapporto tra i due commi dello stesso articolo 3, consente di insinuare, infine, il sospetto che il primo possa essere considerato strumentale rispetto ai due fini ultimi delineati dal secondo comma ("**il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione"**) e che, in particolare, mentre attraverso la legislazione si tenta di raggiungere il fine (che, come sopra cennato, è anche mezzo) dell'uguaglianza di cui al primo comma, i compiti di cui al secondo comma vengono residualmente assegnati agli altri due poteri.
In conclusione, la nostra Carta costituzionale tiene costantemente di mira il riferimento al concreto agire della pubblica amministrazione e, particolarmente, al pieno conseguimento degli obiettivi (quali il raggiungimento del pieno sviluppo e la rimozione di ostacoli prima individuati), ribadendo come il criterio della effettività –che è l'opzione più pressante che viene richiesta agli Stati contemporanei- consiste negli atteggiamenti già intravisti per gli altri poteri e coinvolge tutte le dinamiche della società, a fronte del comportamento dei pubblici poteri presenti "dalla culla alla tomba" per ogni individuo.
Ma vi è di più: le potenzialità tipiche delle formazioni sociali coesistono in modo indissolubile nella struttura determinando distorsioni per lo più

molto appariscenti: quali, ad esempio, talune applicazioni di *spoyl system* che configurano vere e proprie fattispecie di mobbing, o affermazioni quale ad es. " *la legge si applica ai nemici e si interpreta per i nemici"* (Cassese).
Tale provocazione potrebbe anche indicare il passaggio dalla considerazione della legge nella sua dimensione astratta alla necessità della sua flessibilità per rimuovere gli "ostacoli", tra i quali la stessa autoreferenzialità delle strutture(55), o, infine, anche dal punto di vista teorico quali talune applicazioni patologiche di "uso alternativo del diritto" o la stessa funzione rieducante della pena(56), prevista in Costituzione e la realizzazione attraverso anche strumenti quali l'affido ai servizi sociali.
La distinzione dell'attività amministrativa più pregnante in tale ottica è quella tra *performance* e *attività di routine* ossia rispetto al suo consolidamento nella esperienza comunitaria.
Difatti la prima rappresenta e viene in risalto come una vera e propria innovazione che richiede maggiore approfondimento e riflessione per il singolo chiamato a valutare, alla stregua delle proprie conoscenze, dei propri bisogni e delle aspettative,[i.e. il proprio progetto], la reale portata dell'innovazione e, soprattutto, i limiti e le eventuali possibilità di elusione o di contrasto da parte sua o di altri soggetti..
In questa fase rientra la scelta e l'adozione della eventuale linea di difesa che può spaziare da quella politica [dalla resistenza passiva alla partecipazione] a quella all'interno dell'ordinamento (amministrativa e giurisdizionale) con al centro l'interesse legittimo che partecipa di entrambe dal momento che esso coniuga sia il profilo soggettivo della riconducibilità al destinatario sia la qualità giuridica dell'azione amministrativa.
Per questa sua natura anfibologia esso può sanzionare il comportamento viziato impedendo, a mezzo dell'annullamento, la realizzazione del fine pubblico che si voleva perseguire.
Siffatta attività esprime, in definitiva, l'intero potenziale del "potere" del singolo, che parte dalla sua capacità interpretativa delle situazioni favorevoli che l'ordinamento gli mette a disposizione e si esaurisce nella sua "competenza" ad aggiornare il progetto personale rispetto a quello pubblico o comune di altri che si va consolidando con l'azione pubblica.
La fase successiva consente di riflettere sulla strategia utilizzabile per poter rimodificare o il proprio progetto o quello comune in senso a sé più favorevole(57): per fare ciò, dispiega una vera e propria analisi politica che lo porta a riposizionarsi nell'agone della contesa tra le forze che si affrontano per l'affermazione di un progetto comune.
Si tratta di un ulteriore processo logico che si snoda tra i diversi valori che sottendono le nozione di astrattezza e di virtualizzazione, dal momento che nell'astrazione dell'ordinamento e del suo strumento per eccellenza -la legge- si trasfonde l'esigenza di ordine e di dominio mentre nella virtualizzazione si identifica la capacità progettuale del singolo attraverso la produzione incessante di progetti/modelli/scenari innovativi.
Il passaggio dal principio legittimità a quello legittimazione coincide con quello dalla prospettiva statica (schiacciata sulla responsabilità) a quella dinamica (incentrata sull'effettività come apprezzamento dei risultati), ossia, dalla conservazione assorbente rispetto allo sviluppo inteso come cambiamento per giungere alla *customer's satisfaction* (o, approccio edonistico) che ha come limite la sostenibilità intesa come rispetto delle generazioni future(58).

… e quello del metodo

Il bersaglio grosso della critica di V.E.Orlando era costituito dalla poco chiara promiscuità di "pezzetti di filosofia" frammisti a " pezzetti di storia, sociologia, economia e politica " (59) perché all'illustre statista fin d'allora non sfuggiva il collegamento stretto che il diritto pubblico – cioè quello che trent'anni dopo Santi Romano avrebbe costruito come ordinamento giuridico – era ineluttabilmente destinato ad essere un sistema aperto in perenne e continua osmosi con la società.
La versione più moderna ed aggiornata di siffatta problematica è di certo l'approccio multidisciplinare, nel quale sociologia e economia sono raggiunte dalla *game theory*, che riesce addirittura a mettere a nudo una "*selection pressure may be feedback loops or incentives that directly induce decision makers to take the required actions*" per spiegare il vincolo del sottosistema delle "*Behavioral rules*" al posto di "*swooping notions*" nella posizione delle norme sociali(60).

Dal momento che la società non costituisce solo l'orizzonte tematico bensì, anche, il contesto nel quale tutta l'attività umana raggiunge la sua effettività, il diritto, al pari delle altre scienze, finisce con il diventare un modo di lettura e di virtualizzazione.
Il monito "historia magistra vitae", oltre a mettere in buona evidenza il carattere di (auto)educazione permanente dell'uomo attraverso la sua attività di interpretazione dei fenomeni che riesce a percepire, indica, altresì, un metodo originale ed efficace che ha come baricentro l'attività di (auto)valutazione ed il monitoraggio che alimentano continuamente la dialettica tra il progetto individuale e la sua perseguibilità nel contesto sociale.
Tutte le scienze – particolarmente poi quelle cd. sociali – finiscono per riguardare l'uomo nella sua complessità e nelle sue relazioni, secondo diversi profili o prospettive che ripetono i diversi interessi/valori di volta in volta presenti o prevalenti.
Attraverso l'utilizzazione della metafora si potrebbe addirittura sostenere che la pluralità e la differenza delle singole scienze costituiscono il modo più collaudato per visualizzare la pluralità e l'ineguaglianza dei singoli uomini nella società, senza alterare il significato pregnante della individualità rispetto ai diversi tipi e modalità di aggregarsi e stare insieme(61).
A titolo esemplificativo può rilevarsi come l'uomo viene riguardato come contenuto da bioetica, psicologia della comunità, famiglia, deontologia professionale, etica sociale, geografia ed igiene; mentre prevale una visione in certo senso strumentale in filosofia, matematica, pedagogia, storia, linguaggio e comunicazione.
In particolare, poi, il diritto e l'economia, elaborati in funzione dell'interesse dei singoli secondo il principio di premialità(62), costituiscono, per di più, allo stesso tempo modi di lettura e modi di virtualizzazione che l'uomo ha approntato per costruire la politica, ossia per disegnare un progetto, un modello del proprio sviluppo che necessita della definizione tempestiva ed economica di politiche pubbliche efficaci per ottenere servizi pubblici funzionali ad una sempre migliore qualità della vita.
A ciò va aggiunto che il metodo come problema e come valore ha sempre ricoperto un ruolo decisivo soprattutto nella registrazione degli accadimenti umani proprio quando si è affacciata l'esigenza didattica: il ruolo della storia e del modo di affrontarla da parte degli studiosi appassionò l'antica civiltà greca, proprio perché si trattava di dare consistenza (i.e. effettività) alla scienza storica.
E ancora: la distanza metodologica tra Machiavelli e Guicciardini, che illuminò gli albori della scienza della politica con la riproposizione dell'alternativa tra funzione meramente descrittiva o funzione anche didascalica(63) riprende in buona sostanza i motivi differenziali tra la concezione Erodoto e quella di Tucidide.
Infine la svolta moderna degli studi giuridici impressa dalla rivisitazione del diritto romano da parte di Savigny e della sua scuola con la liberazione dal concretiamo(64) giudiziario ha consentito di inquadrare, finalmente, l'attività del legislatore come una vera e propria " riflessione sulla storia la quale conduce ad acquistare coscienza della condizione tradizionale (passato) e della contingenza (presente) che richiede una modificazione (per l'avvenire)"(65).
Tutto ciò può agevolmente metter in mostra un profilo del tutto originale dell'interesse dell'uomo verso la riflessione filosofica finora sempre presente accanto agli studi sulla società e sull'uomo, per ricercarne anche in modi diversi la spiegazione/educazione del comportamento finalizzato ad una esistenza sempre qualitativamente migliore (cioè lo sviluppo della civiltà).
Tale profilo assume come caratterizzante la profilatura economica che si propone come la rappresentazione più immediata e presente dell'agire umano nel divenire della società e costituisce la sostanza concreta e misurabile dei risultati e, di conseguenza, della effettività.
La spiegazione della doppia origine(66) dell'economia la dice lunga sul suo legame con la società e come ne risulti essere la rappresentazione al contempo più veritiera e più sfuggente perché radicata direttamente nella comunità cioè quella particolare posizione che l'uomo assume nei confronti ed in presenza degli altri uomini.
Nel riferimento aristotelico a Nicomaco, l'economia viene collocata insieme all'etica ed alla filosofia politica nell'ambito dei fini umani tesi a raggiungere la ricchezza pur rimanendo strumentale rispetto alla politica: motivazione umana e giudizio dei risultati sono i filoni più importanti sui

quali la riflessione economica si è da allora approfondita.
L'altra origine, più pragmatica (approccio di tipo "ingegneristico" secondo SEN(67)), si collega all'analisi dell'arte di governo che, a cominciare dalla Arthasastra di KAUTILYA(68) fino all'imponente contributo del von STEIN ed alla Cameralistica prussiana, ha sempre impegnato l'intelligenza umana a misurarsi con l'esigenza di un "progetto" personale e collettivo.
Sul piano del nostro ordinamento, il "principio personalistico" accolto (art.2) dalla nostra Costituzione allarga la prospettiva perché pone a fondamento della società l'uomo "sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità".
D'altra parte, la prospettiva della motivazione dell'agire umano(69) può essere facilitata se si sposta l'indagine a livello del singolo anche in considerazione della presenza di quelli che rifiutano il valore delle formazioni sociali come gli anarchici(70).
L a "materia/oggetto" da prendere in considerazione rimane sempre l'uomo(71), inteso come un indecifrabile ma sempre più insopprimibile insieme di diritti inviolabili(72) che vive in rapporto con gli altri facendo sistema.
Difatti la rete di rapporti presenta uno sviluppo orizzontale ma che riesce anche a trasfigurarsi in proiezione verticale soprattutto quando si raccorda con una sua creatura formalizzata [perché virtualizzata per mezzo dell'ordinamento giuridico] come lo Stato.
A ciò vanno aggiunti ulteriori fattori di complessità a cominciare dalla constatazione che l'uomo, al tempo stesso cittadino e consumatore, fa anche parte di quell'insieme che forma l'apparato burocratico in una relazione inestricabile e non facilmente intelligibile: che in definitiva concorre sia a sostanziare le istituzioni e sia a formare il mercato, sempre utilizzando la politica ed in particolare la sua potenzialità più significativa, cioè l'elettorato sia dal punto di vista attivo che passivo.
L'uomo e le "sue" formazioni sociali diventano, perciò, decifrabili soprattutto attraverso il modo con il quale vengono a "situarsi " nell'ambiente anche spaziale e fisico: cioè le organizzazioni, delle quali, oltre la consistenza, vengono esplicitate anche le coordinate relazionali al fine di prefigurarne le possibili interazioni(73), come, a ben guardare, fa la Carta costituzionale che ne indica alcune delle quali esemplifica anche i tipi di rapporti giuridici (perciò di rango primario)(74)..
Alla complessità dei rapporti nell'ottica del singoli non fa riscontro una adeguata e corrispondente prospettazione costituzionale dei rapporti e degli schemi organizzativi degli apparati dei pubblici poteri nei quali, invece, di norma confluiscono, intessuti in modo il più delle volte in modo difficilmente decifrabile, valenze tecniche e valenze politiche da un lato e soluzione di problemi ed aspettative di miglioramento e sviluppo dall'altro.
Il diritto amministrativo come scienza non poteva da solo affrontare questo insieme di prospettive che, pur rientrando nell'ordinamento, rivendicano sempre (e non riescono a rinunciare del tutto a) 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(75).

Status & Chances(76)

Il diritto romano ha registrato sul piano storico della normazione due distinte direzioni lungo le quali l'uomo si guarda intorno e dalle quali scaturiscono le emozioni e gli altri moti dell'animo umano: quella orizzontale (a volte rappresentata come statica) e quella verticale (altrimenti descritta in chiave dinamica).
Difatti, come è noto, sia il problema della *vicinitas* che quello della *aemulatio* si siano affacciati in modo prioritario provocando la creazione di regimi particolari, rispettivamente della *proprietas* e della *imitatio*, come scontro e/o concorrenza, concretizzando nello stesso tempo, come si direbbe con moderna terminologia, sia una regolazione che una incisiva azione positiva.
Sulla direzione verticale, in particolare, possono essere collocate le aspirazioni dell'uomo sia ad affermarsi sugli altri sia a legittimare una sempre più forte vicinanza ad una Entità superiore.
Il diritto ha simbolicamente virtualizzato tali prospettive attraverso due distinti istituti: da una parte il controllo e dall'altra la responsabilità, legati indissolubilmente da un rapporto di complementare, reciproca dipendenza.
La logica giuridica, ossia il modo di pensare di tipo giuridico si propone come vero e proprio trasformatore capace di consentire la lettura del

sociale da parte dell'ordinamento giuridico e riesce ad assicurare una sorta di certificazione di qualità attraverso la previsione contenuta nell'art.28 della Carta costituzionale(77) che fonda la dinamica relazionale tra le nozioni di astrattezza e virtualizzazione che, a ben guardare, esauriscono il circuito fatto – norma - fatto, capace di evidenziare e misurare il multiforme rapporto tra la storia dell'uomo e la vita delle istituzioni, ossia tra la capacità dell'uomo di progettare e la sua concreta realizzazione(78).
La prima, rendendo possibile la generalità, ha da sempre connotato lo strumento della legge, ossia il modo con il quale l'ordinamento giuridico ha importato, attraverso il principio di premialità, i comportamenti sociali ritenuti meritevoli di regolazione.
La virtualizzazione, in quanto strumento euristico, rappresenta un vero e proprio *tòpos* sul piano individuale perché riveste funzioni di "*clearing room*" delle emozioni, ossia l'arena nella quale si combattono fino in fondo i veri "interessi"(79): ossia il luogo in cui si abbandonano sogni, si modificano progetti, si accettano sconfitte e, soprattutto, ci si appresta per ripartire.
La caratteristica più originale consiste nella sua capacità di identificarsi con il "potere" nel suo aspetto proteiforme quello, cioè in grado di fronteggiare agevolmente le imprevedibilità, *id est* le innovazioni, dal momento che riesce a prefigurare, proporre ed approntare con immediatezza possibili integrazioni, correzioni e alternative.
Essa, però, può essere utilizzata anche come sperimentazione in vitro delle dinamiche sociali perchè capace di rendere visibile la differenza tra la legge, intesa come esistente e prevedibile figurazione di un comportamento deontico, ed il modello come costruzione di una o più prefigurazioni di comportamenti possibili.
Il riferimento più puntuale sul piano esemplificativo è quello alla cd. attività organizzante(80) che costituisce nel contempo la forma di attività amministrativa più simile al movimento della società e, di conseguenza, il canone interpretativo più attendibile della stessa e la riflessione/controllo del singolo rispetto al progetto vigente(81).
Per la verità, anche la metafora del gioco è stata utilizzata per lo studio e la definizione del progetto politico filtrato nell'ordinamento, sin dal famoso discorso agli elettori di Bristol del Burke per lo svincolo dal mandato imperativo, rivelando con grande chiarezza il fondamento più intimo delle dinamiche democratiche, ossia il rapporto tra rappresentanza e rappresentazione nei governi di tipo rappresentativo-parlamentare.
Il progetto politico, proprio per il suo radicamento nella società, non può ridursi ad una camicia di Nesso o ad un letto di Procuste(82), dal momento che il fondamento ed il fine ultimo del progetto stesso, come sancito espressamente dall'ultima parte dell'art.3, comma secondo della nostra Costituzione è la partecipazione(83).
Il vero contenuto sostanziale della partecipazione risulta perciò costituito, in definitiva, dalla confluenza/interpretazione fatta dai destinatari dell'azione dei pubblici poteri: essa comporta la riflessione/valutazione rispetto al programma personale sospeso tra le attese per le soluzioni non "ancora" raggiunte e le delusioni per le insufficienze registrate nel parte del programma ancora comune.
Per tale via il concetto stesso di cultura del singolo si raccorda con quello della comunità di riferimento in un determinato momento storico come analogamente avviene per il livello di sopportazione (o utilità) della coercibilità, con riguardo sia al principio di premialità che a quello della rieducazione(84).
Ma a ben guardare: dal momento che cultura ed interpretazione sono gli elementi più solidi sui quali è stato possibile verificare effettivamente le potenzialità dell'attività organizzante in tema di progettazione di organizzazioni, allora diventa utile sperimentare la utilizzabilità delle tecniche organizzative in tema di integrazione sociale e di pluralismo.
E' stato accertato che ogni titolare di progetto o potere di solito matura una propria tecnica consistente in tutto ciò che può implicare il singolo concreto adattamento del lavoro ossia un processo di personalizzazione che semplifica l'attività lavorativa, rendendola meno disagevole.
La riprova è sotto gli occhi: nella pratica giornaliera: difatti le mansioni e le operazioni da svolgere vengono adattate alle proprie potenzialità, alle proprie capacità tecniche e conoscitive, attraverso l'adozione di atteggiamenti o la predisposizione di meccanismi che, di solito, non vengono dal di fuori ma sono quelle che ognuno cerca e riesce a costruirsi anche collegandosi agli altri partecipi. Ciò sta a significare che

l'attività organizzante alla quale si riconducono le tecniche può essere intesa essa stessa come tecnica adoperata dal società naturaliter, che faccia, cioè, parte di quel contenitore che Aristotele qualificò come aggettivo ossia come qualità, capacità propria dell'uomo(85).Essa si presenta con il carattere della interstizialità (86) dal momento che pur essendo un risultato di un singolo può essere utilizzata anche dagli altri componenti del gruppo diventando un valore comune a più persone, proprio come un adattamento delle proprie risorse rispetto al fine.
Nella predisposizione delle tecniche vengono solitamente utilizzati i concetti di formale/informale: le tecniche formali si riferiscono a situazioni storiche, standard; le tecniche informali le troviamo nella fase politica, prima del mercato e dell'ordinamento, la più vicina alla società.
Queste risentono di quei due elementi che sono lo scrigno dell'attività organizzante e sono, perciò, la *cultura* e *l'interpretazione*.
I n conclusione, dovendo dare un contenuto sostanziale all'attività organizzante senza commettere l'errore di definirla dagli effetti, basta accertare la presenza di questi due elementi indefettibili.
Innanzitutto la cultura, intesa come la riflessione complessiva che facciamo su noi stessi, in fase pre-progettuale: si tratta di capacità riflessiva su se stessi, anche per tenere presenti le proprie coordinate.
In secondo luogo l'interpretazione, intesa come quel movimento perenne, quella emozione particolare che non è altro che il continuo aggiornamento del progetto.
Difatti, se a seguito della interpretazione il singolo ritiene che il dato che è stato rilevato possa rientrare nel progetto, egli può aderire all'innovazione che esso prospetta.
L'interpretazione si pone al contempo come l'occasione e la sorgente di ogni vera e propria innovazione.
L'uomo compie un continuo aggiornamento della propria cultura, come coscienza di sé, come capacità di relazionarsi con gli altri, perché anche se ognuno pensa a sè, lo pensa sempre stando (e/o dovendo fare i conti) con gli altri.
Perciò la valenza del potere non può coincidere con le potenzialità astrattamente considerate (come fa la norma giuridica) ma è espressa da ciò che gli altri accreditano, come facilmente visibile nel potere carismatico.
In definitiva l'idea di ridurre l'altro all'obbedienza comporta sempre la comparazione con l'interpretazione dell'idea di ubbidire in possesso dell'altro: in questa relazione si può scorgere più agevolmente l'origine e la dinamica del potere.
Pertanto, gli effetti virtuali della norma possono essere rappresentati dallo "scarto" tra i programmi e l'interpretazione che essi riescono a suscitare nei consociati; di conseguenza il raggiungimento degli obiettivi, lungi da quanto superficialmente sembra emergere, non può essere considerato un valore assoluto.
Più verisimilmente esso potrebbe consistere nella valutazione dell'adesione di ognuno al programma che si va realizzando, tenendo, beninteso, presente la compresenza delle interpretazioni di tutti gli altri.
La sequela *ego, alter* e *socius,* proposta dall'idealismo può reggere fino a quando il terzo elemento indica una condivisione partecipata del programma e non ridursi unicamente ad un elemento di tipo quantitativo utile per designare il meccanismo di scelta della rappresentanza.
Siffatto iter di qualità aggiunge una forte carica dinamica che fa diventare trasparente il vecchio contenitore delle situazioni giuridiche(87) fino a renderlo osmotico con la pervasiva tolleranza dei consociati trasfigurando la nozione di cittadinanza in una forma particolare che sostanzia il "merito" della convivenza nel quadro di opportunità(88) rispetto ad un progetto condivisibile.
Essa finisce, cioè, con il diventare un processo cognitivo di terzo grado rispetto all'attività(89) ed al risultato(90) e può ben identificarsi con la nozione di "cultura" funzionale alla nozione di progresso e di sviluppo(91).
Tali esigenze costituiscono altrettante aspettative sui **mezzi** di cui il cittadino ha bisogno per affrontare la scelta tra conservazione ed innovazione in funzione della originale "interpretazione" sul futuro (ossia sul suo progetto sociale e politico).
Pertanto il collegamento **Società** – **Ordinamento** - **Stato** denuncia immediatamente che lo Stato nasce per una libera scelta dei cittadini trasformando i **motivi** del singolo in **motivazione** dell'attività pubblica, fermo restando che rimane sempre la società ad eccitare i poteri dell'ordinamento, che rimane in essa radicato, come sancito dall'art 3

della L. 241/1990, sulla motivazione.
Per quanto attiene i "**Motivi**" che riguardano solamente il disegno emozionale come motore della volontà del soggetto, essi sono rilevanti per l'ordinamento -particolarmente importanti nel diritto privato e nel diritto penale in quanto traccia delle emozioni che illuminano la condotta – ma rimangono impliciti per la società.
La "**Motivazione**" riguarda, invece, la traccia dell'emozione/energia(92) che connota l'azione pubblica e consente di ricondurre all'ordinamento l'attività sia per l'assunzione di responsabilità a fronte della difesa dei singoli e sia per la tenuta della vigenza ed effettività della norma richiamata nel provvedimento amministrativo.
Quindi motivare un provvedimento significa dire perché lo si fa ["presupposti di fatto"] e perché lo si fa in quel modo ["le ragioni giuridiche"]: indicazioni che servono per accertare la responsabilità, attraverso la ricostruzione dell'iter logico-giuridico che ha portato dal fatto al provvedimento(93).
Queste locuzioni "**Presupposti di Fatto**" (ossia l'occasione storica che ha indotto all'adozione del provvedimento) e "**Ragioni Giuridiche**" (ossia il riferimento alle norme che consentono di farlo in quel modo) esauriscono la dinamica del funzionamento dei pubblici poteri in ogni Stato di Diritto, perché adottano come base comune un ***rapporto fattuale interpretato secondo la costruzione giuridica*** che accomuna sostanzialmente i tre poteri con i quali si presenta la sovranità(94).
In questa ottica la riduzione dell'uguaglianza dell'art 3 Cost. come "*pari opportunità di tutti i cittadini dinanzi alla legge*" potrebbe risolversi in un clamoroso boomerang dal momento che, potendo la società e il mercato con le loro ineguaglianze, al contrario, rientrare addirittura tra gli ostacoli [art.3 co.2] che il diritto cerca di combattere, le misure e gli interventi di Welfare della legislazione di sostegno – proprio perché a mezzo della legge(95) - potrebbe accentuare le diversità (inabilità, sofferenze, povertà etcc.).
Analogamente a quanto avviene nel diritto tra i privati, anche la legge 241/90 occupandosi della ponderazione in posizione paritaria di interessi pubblici e privati [discrezionalità(96)] nello **stesso** procedimento, avverte la necessità di approntare un vero e proprio bilanciamento a favore del più debole: senonchè il contraente debole è considerato la Pubblica Amministrazione e non il cittadino, invertendo la rotta millenaria del conflitto **autorità-libertà**.
Nell'ottica dell'integrazione europea, l'evaporazione dei valori di Nazione e di Patria e la rinuncia a sopite rivendicazioni potrebbe far apparire più grave siffatto processo perché privato di cotali spinte emozionali e porre problemi poco comprensibili e del tutto originali.
La spiegazione, però, è ancora nel processo circolare sopra intravisto: l'interesse pubblico, continuamente alimentato dal cittadino con le proprie richieste, aspettative e sollecitazioni, richiede, per le stesse vie, un costante bilanciamento culturale tra individualismo e interesse della generalità dei consociati, sempre alla ricerca del maggior ampliamento della platea del pubblico partecipante.
La contrapposizione tra **status** e **chanches**, allora, si dimostra superficiale quando non addirittura apparente dal momento che l'operazione di bilanciamento culturale le assorbe entrambe, evidenziandone la contaminazione fino alla corresponsabilità nel comune processo di sviluppo.
Posizioni a prima vista antagoniste, quali ad es. rom, barboni, immigrati e appartenenti ai centri sociali esprimono, a ben guardare, diversi rapporti ed equilibri all'interno dello stesso processo di integrazione sociale che rimane unitario.
Un primo corollario insistendo sullo sviluppo comune bandisce la convinzione della **specialità** delle misure e degli interventi di Welfare che in una qualche misura potrebbero far sospettare ai destinatari elementi di discriminazione.
Conseguentemente, per tali attività occorre costruire una struttura stabilizzata e generalizzata che faccia considerare attività di erogazione di un servizio in regime ordinario e non espressione della sensibilità o delle convinzioni ideologiche del titolare del dicastero o dell'assessorato proprio
Un secondo corollario potrebbe riprendere il tema dello sviluppo comune dei popoli dell'Europa investendo nella **formazione** e nella **educazione e** costruendo una diversa dignità di tutte le minoranze, nella convinzione che la tutela delle minoranze all'interno delle vecchie Nazioni mediante incentivi di ordine economico possa raffozzarsi nel più ampio

contesto transnazionale.

A mo' di conclusione [o di ripartenza ?]

La ricerca di nuovi valori, *rectius* modi aggiornati di lettura di valori precedenti, viene accompagnata dalle ricorrenti cd. Crisi(97) che rendono visibili stagnazioni foriere di un rilancio o del declino irreversibile.

Siffatti aggiornamenti svolgono in primo luogo una funzione di spia della possibile innovazione avvertita e, nel contempo, un modo diverso di conoscenza delle interrelazioni con gli altri elementi rispettivamente dell'ordinamento e del mercato.

L'eredità illuministica ha distillato nei famosi motti rivoluzionari un costrutto tridimensionale in cui insistono i diversi profili di lettura della società: il politico, il giuridico ed infine quello sociologico rispettivamente indicati in una sequela di elementi diversi per qualità seppure complementari: '*libertà*', '*egalitè* ' e '*fraternitè* '.

Mentre la libertè recupera in chiave politica la ragione della esistenza dello Stato di diritto costruito per realizzare con ordine e logica le aspirazioni individuali, l'egalité designa il percorso ordinamentale e si propone contemporaneamente come stazione di partenza in quanto presupposto della sovranità popolare e come stazione di arrivo come condizione della partecipazione di cui alla parte finale del comma secondo dell'articolo 3 della Carta costituzionale, per parte sua la fraternitè indica una prospettiva di coesistenza, nonostante la società [si] alimenti [del] le diversità come fa in modo esclusivo il mercato.

La nostra Carta costituzionale del 1948 ha, invece, introdotto una significativa innovazione disegnando una immagine quadridimensionale dell'uomo attraverso i rapporti civili [art.13-28], i rapporti etico-sociali [art.29-34], rapporti economici [art.35– 47] ed i rapporti politici [art. 48–54] .

L'ordinamento mediante la individuazione di siffatti rapporti - che focalizzano rispettivamente l'uguaglianza della [rispetto alla] legge, la fraternità come collante [nella costruzione] della convivenza, la libertà come posizione paritaria del cittadino, e la fantasia come forziere di ogni individuo - tenta di poter ricomprendere tutto il panorama delle aspirazioni e dei progetti che ogni uomo può concepire, da un lato attraverso l'analisi puntuale e gerarchizzata dei bisogni dei singoli e delle comunità e dall'altra attraverso la predisposizione delle risposte che l'ordinamento stesso è in grado di mettere in campo.

L'assetto complessivo mostra in realtà un percorso più che una costruzione per quanto imponente ma pur sempre statica dal momento che i rapporti politici sono riconosciuti come qualità indefettibile dell'uomo perché forma sostanziale della libertà.

Ed è proprio siffatta complessità, legata alla libertà come creatività e gestione delle innovazioni(98), che giustifica, se non addirittura produce, l'apparente anomalia costituita dalla esistenza dell'interesse legittimo come situazione giuridica soggettiva che gli altri ordinamenti europei, fondati sulla sola correlazione obbligo-diritto, non riescono hanno avuto la necessità di conoscere.

Difatti la distinzione(99) tra norme di azione e norme di relazione lungi dal riferirsi unicamente alla qualità della norma sembra sottolineare con forza il collegamento con la destinazione ultima degli effetti dell'agire giuridico: il soggetto e la sua interpretazione, da un lato, e la platea dei consociati, dall'altra.

L'economia, dal canto suo, pur riducendo a tre tipi di soggetti (produttore, consumatore e Stato regolatore) il suo orizzonte, fa sempre più fatica a costruire un modello matematico in grado di tener conto di tutte le variabili presenti nelle scelte sia private che di politica pubblica, utilizzando innumerevoli modelli econometrici per la previsione dei comportamenti sociali e dei mutamenti della società(100).

Si va facendo strada una prospettiva per più aspetti originale e rivoluzionaria che propone di capovolgere l'ottica lungo la quale indirizzare i tentativi di reinterpretare le dinamiche sociali(101), facendo leva sulla cura, intesa come un concentrato della effettività, cioè, sulla prevalenza del monitoraggio delle modalità di erogazione delle prestazioni anche e soprattutto in relazione alle aspettative dei destinatari.

Anche tale approccio riconferma come tutte le scienze – particolarmente poi quelle cd. sociali – finiscono per riguardare l'uomo/donna nella sua complessità e nelle sue relazioni, secondo diversi profili o prospettive che ripetono i diversi interessi/valori di volta in volta presenti o

prevalenti.
Attraverso l'utilizzazione della metafora si potrebbe addirittura sostenere che la pluralità e la differenza delle singole scienze costituiscono il modo più collaudato per visualizzare la pluralità e l'ineguaglianza dei singoli uomini nella società, senza alterare il significato pregnante della individualità rispetto ai diversi tipi e modalità di aggregarsi e stare insieme(102) .
Conseguentemente interventi dell'amministrazione non sono addirittura neppure concepibili al di fuori della chiave interpretativa di stampo giuridico (e, perciò, politico): difatti essa è la più adatta a garantire e rendere, perciò, possibile il raggiungimento degli obiettivi concreti proprio perché può riuscire ad utilizzare in modo completo, diretto ed immediato tutta la forza(103) dell'ordinamento giuridico.
Per quanto riguarda l'ordinamento italiano sin dal livello costituzionale la categorica affermazione della libertà dell'iniziativa economica di cui all'art.41 Cost. segna un limite invalicabile nei rapporti tra ordinamento giuridico (e, segnatamente, della sua organizzazione che racchiude quella politica) e società (di cui in questa sede rilevano l'organizzazione economica e sociale) .
Difatti siffatto principio riserva al privato(104), preservandola quasi in uno scrigno(105) segreto ed inviolabile, la scintilla dell'iniziativa economica e cioè la intuizione ed il possesso di quegli elementi che trasformano la performance in amministrazione: quelli che consentono, come si è visto, di stabilizzare le scoperte e le conquiste tecniche.
Ne consegue, altresì, che la riserva di legge sciolta nella L.241/90 poteva imporre solo alla P.A., come modi di comportamento ordinario, gli obblighi della **semplificazione**, della **trasparenza** e, soprattutto, quello **dell'accesso** da parte di tutti i cittadini alle informazioni(106) di cui essa è in possesso, trattandoli come veri e propri ostacoli di ordine giuridico per il raggiungimento dell'obiettivo supremo della partecipazione.
Ciò sta a significare che le istituzioni giuridiche, ossia tutta l'attività organizzante che viene continuamente prodotta dall'ordinamento giuridico in riferimento alla società (*i.e.* ai privati ed al loro mercato) e, in particolare, agli ostacoli che essa produce, vanno distinte proprio per quelle caratteristiche comportamentali espresse nella L.241/90.
Perciò, occorre tener presente che, come ha insegnato il **BERTI**, la precostituzione a mezzo del diritto delle forme e dei limiti dell'esercizio della sovranità, cioè del concreto svolgersi della politica, sancisce un completo rapporto circolare tra politica e diritto condensandolo in un rapporto di mutua complementarietà nel quale non si può distinguere un rapporto di strumentalità, che, al contrario, come esaminato in precedenza, esiste tra l'ordinamento, il suo apparato organizzatorio e la società(107) .
Ma vi è di più: la marcata evoluzione dell'amministrazione da mera esecutrice di norme a *governance* nell'ottica dell'amministrazione di risultato(108) affranca in modo, sembra, definitivo la scienza dell'amministrazione sia dall'ottica politologica che dalla impostazione tipica del diritto amministrativo entrambe in linea con l'interpretazione dei bisogni effettuata in modo esaustivo dal complesso normativo .
Infatti il raggiungimento del risultato rafforza "la tendenza alla verifica della legittimità dei presupposti….e richiede una profonda verifica di tutti i presupposti per l'ovvia considerazione che se il presupposto è sbagliato, ingiusto, illegittimo, antieconomico, ecc, l'applicazione ad esso conforme darà vita a risultati sbagliati, ingiusti, inadeguati, inappropriati, illegittimi, ecc. " (109).
Coerente la conclusione di IANNOTTA: "centralità nell'amministrazione di risultato di ogni singola vicenda concreta, nella consapevolezza che solo guardando al caso concreto è possibile aspirare a far ciò che è richiesto oggi alla pubblica amministrazione: **conoscere i risultati, prevederli, prefigurarli, realizzarli con certezza**(110) ", che coglie epigraficamente l'autonomia di una scienza dell'amministrazione chiamata alla predisposizione di **modellini organizzativi** che costituiscono la risposta al provvedimento amministrativo costruito *sulla* base (ed a *causa*) della legge.
I modelli organizzativi sono l'unico strumento in grado di assicurare quei requisiti di **mobilita/versatilità**, di **elasticità** e di **innovatività** che il raggiungimento del risultato richiede: attraverso l'elaborazione di **strategie** il comportamento amministrativo descrive un andamento di tipo pendolare(111) tra *prassi* ed *innovazione*dal momento che essa si alimenta **essenzialmente delle *disfunzioni*** e delle

ineguaglianze(112) esistenti nel sociale allo scopo di tenerle insieme come impatto e confronto con gli ostacoli che la Repubblica è continuamente obbliga a rimuovere.

Note

(1) Legge 7 aprile 2005 n. 57 Ratifica ed esecuzione del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, fatto a Roma il 29 ottobre 2004 [S.O. alla G.U.n. 92 del 21 aprile 2005, N. 70/L]

(2) All'inizio del secolo scorso mentre alle soglie della prima guerra mondiale l'Europa continentale si interrogava sulla crisi sociale trovando l'istituzione con Hoauriou e l'ordinamento con Santi **ROMANO**, i Paesi anglosassoni si occupavano di indagare le pressioni sociali rispetto alle espressioni formalizzate del potere e rispetto alla loro identificazione nei gruppi di pressioni: Su questi aspetti:. **BENTLEY**, *The process of government,* Chicago 1908

(3) WODEHOUSE,*Psmith journalist, 1912*:sembra abbastanza agevole appressarne la posizione simmetrica con la prospettiva rousseuviana del *Candide* e, soprattutto, del *Contratto sociale*

(4) Gli Staterlli italiani e le Cento Patrie tedesche erano già punti di arrivo di aggregazioni al termine di percorsi laceranti: in proposito l'art.52 per il dovere sacro di difendere la **Patria** riguarda i rapporti politici (I^ parte) mentre gli artt. 67 e 98 che riguardano la **Nazione** si trovano nella Parte II della Carta costituzionale.

(5) A ben guardare il contratto sociale aveva scelto la via politico-giuridica di un rapporto tra eguali garantito dal più forte per volontà di tutti gli eguali: l'identikit dei partecipanti al contratto sociale rimane scolpito nella sua traccia più importante.
Difatti l'art.48 Cost. blinda del voto le caratteristiche più funzionali all'astrazione normativa dell'ordinamento giuridico: personale ed eguale, libero e segreto sono gli elementi del modello che consente la trasfigurazione dell'uomo dal sociale nel giuridico.

(6) Come è noto, finora sono stati i *summit* semestrali dei Capi di Stato e di governo che hanno affrontato i problemi nuovi ed hanno posto gli obiettivi per l'azione degli organismi comunitari, anche differenziando le posizioni attraverso le dichiarazioni delle Parti interessate..

(7) I referendum popolari di approvazione del " Progetto di Costituzione per l'Europa " hanno evidenziato che il cambio di marcia non era, al momento, sopportabile per i popoli chiamati a deliberare.

(8) La complessità dell'operazione è ascrivibile in massima parte alla circostanza che l'ordinamento comunitario ha sempre presentato forti connotati di mobilità, trattandosi di un sistema aperto, interagente continuamente con le aspettative ed i valori dei destinatari.

(9) Ma vi è di più: dal momento che esse alimentano e rendono possibile le dinamiche sociali ed il cambiamento incessante degli equilibri e delle dinamiche presenti nella società, le misure correttive non possono tendere alla mera soppressione ma ad un progressivo processo di reciproca trasformazione.

(10) La crisi della presunzione di legittimità e la diffusa illegalità sono documentate nelle relazioni pronunciate dalle diverse magistrature (ordinaria, amministrativa e contabile) in occasione dell'inaugurazione dei rispettivi anni giudiziari.

(11) H.**de BALZAC**, *Il medico di campagna*

(12) Il ricordo delle valutazioni di Pinocchio alla vista dei carabinieri o quelle sulle "grida" manzoniane possono rendere con immediatezza il valore implementativo della interpretazione sociale, perché consentono di risalire alle emozioni espressione immediata dell'interesse

(13) Il fenomeno della cd. *Amministrativizzazione della legge* ha investito tutti gli ordinamenti dell'Europa continentale a partire dal secondo dopoguerra

(14) L'art.1 della L.241/90, avendo canonizzato come primo criterio dell'attività amministrativa quello della economicità, ha fatto sorgere un problema del tutto nuovo: il rapporto di forza tra il principio di legalità, come legittimità del provvedimento - prima addirittura presunta e generale- e lo stesso criterio di economicità.

(15) La distorsione richiederebbe una profonda e troppo impegnativa analisi: in questa sede vale la pena evidenziare come la imposizione della logica giuridica del dover essere è disomogenea, e perciò distorcente, rispetto alla mobilità del mercato ed alle sue dinamiche.

(16) Perciò la sua presenza caratterizza i differenziandoli dallo Stato assoluto, nel quale i poteri autoritativi del sovrano e dei suoi funzionari non incontravano alcun limite.
(17) La nozione di costituzione materiale risale al MORTATI: la dottrina attuale intende quella che designa " *la situazione di fatto dei rapporti tra gli organi fondamentali dell'ordinamento* " , **BATTINI**, **FRANCHINI PEREZ**, **VESPERINI** e **CASSESE**, *Manuale di diritto pubblico, Milano 2001 pag.56* contra, **BERTI**, *Manuale di interpretazione costituzionale,* Padova 1994, pag.59.
(18) A cominciare sul piano individuale dal riconoscimento del diritto di resistenza fino alla teorizzazione della rivoluzione di cui si è occupato Santi **ROMANO** nei *Frammenti di un dizionario giuridico*.
(19) Già il **DONATI**, *Principii generali di diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione (*appunti a cura di Egidio TOSATO*)*,Padova CEDAM **s.d.**(carattere simil manoscritto)evidenziava il problema delle leggi sociali comprendenti tra le più rilevanti quelle più squisitamente economiche (pagg. 10-11) .
(20) Il profilo formale, inteso cioè, come rappresentazione figurativa è stato significativamente testato dal **BENVENUTI** il quale con il suo *Disegno della amministrazione italiana* (Cedam 1996) "apriva" il n.1 della collana di studi da lui diretta (Diritto e amministrazione) iniziata più di trenta anni prima.
(21) Si pone assolutamente ineludibile la ricerca di scoprire in che cosa possa consistere l'autocefalia sia in un senso squisitamente soggettivo (*responsabile del procedimento?*) sia oggettivo (l'individuazione di una *riserva di amministrazione* o di un *principio di amministrazione).*
(22) MOSCA, *Sulla teorica dei governi e sul governo parlamentare,* Torino 1884 e *Elementi di scienza politica*, Torino 1896 e **PARETO**,*Compendio di sociologia generale*, Firenze 1920
(23) ESPOSITO, *Organo Ufficio e Soggettività dell'ufficio*, Padova CEDAM 1932,. § 10 pagg.25 e ss. .
(24) Esemplare la ricerca di **CAPPELLETTI**, *Burocrazia e società*, Milano Giuffrè, 1968 .
(25) La verifica puntuale e positiva si può riscontrare in Costituzione laddove si rifletta sia sulla finalità indicata al comma 2 dell'art.3 che indica nella partecipazione all'organizzazione **politica, economica** e **sociale** sia sulla circostanza che il rapporto di fiducia che lega, legittimandolo, il Governo al Parlamento si sostanzia in un mero riscontro numerico senza riferimento al contenuto di un programma di azione: rimane da esplorare in tutta la sua complessità il rapporto tra politica e burocrazia..Sul piano più generale la dottrina ha evidenziato che la mancata indicazione di un vero e proprio **target,** tipico degli Stati cd. *etici*, possa essere considerata come la spia più importante per illuminare la democrazia di uno Stato a sovranità (globale e, perciò,) popolare.
(26) La gerarchia delle fonti e la pedissequa gerarchia degli interessi traducono, in definitiva, la realtà di rapporti tra fini più generali rispetto ai quali possono essere posti fini strumentali, tali, cioè da potersi assumere come mezzi per poter più agevolmente raggiungere i fini più generali: è sospettabile che siffatto meccanismo possa tradursi pari pari sul pieno organizzativo [su cui *infra*]
(27) Si parla anche di anomala distanza tra Paese legale e Paese reale : in tale caso sembra più convincente fare riferimento alla esigenza di innovazione e, quindi, di crescita rispetto alla quale alternativamente e reciprocamente si interrogano società ed ordinamento giuridico . Per la visione ottimistica delle crisi come momento di crescita, cfr. **LOPEZ** de **ONATE**, di cui *supra* alla nota 4.
(28) Oltrechè come descrizione in chiave giuridica attraverso la giurisprudenza che evidenzia il carattere ulteriore della norma come chiusura del passato proprio nel disporre per l'avvenire come recitano le disposizioni preliminari al codice civile ["Il processo è la visione dinamica del cimitero della società ", come è stato suggestivamente suggerito in dottrina]-
(29) *Gli elementi degli ordinamenti giuridici,* in *RTDP 1957:* l'importanza della intuizione proposta redatta dal **GIANNINI** e da T. **BARBARA** e riprodotta con il significativo titolo "**L'amministrazione per servizi** " da **CASSESE** (a cura di), *L'amministrazione pubblica in Italia*, Il Mulino 1974, pag. 569 e ss.
(30) Riprendendo quanto scritto da **ZENI**, *Sull'organizzare*, in Riv trim.di

scienza dell'amministrazione,1983, pag 46 di Elton **MAYO** che come "Copernico non ha certo cambiato il posto in cielo al sole ed ai pianeti, ma ha egualmente rivoluzionato il modo di vederli, di intenderli nel loro orbitare" l'analogia potrebbe spingersi fino a riconoscere che Giannini ha restituito alla società in chiave giuridica, *i.e.,* l'organizzazione, i fatti che la società civile (comunità dei consociati) ha prodotto per ricevere la risposta dell'ordinamento giuridico che essa si è dato.

(31) Dal famoso motto attribuito a Napoleone Bonaparte: " ***I territori si conquistano con i Generali e si conservano con i Prefetti***", l'organizzazione amministrativa si spalmava su unità territoriali omogenei fino alla individuazione dei bacini di utenza per la erogazione di servizi alla collettività

(32) A ben guardare il territorio consentiva e costituiva l'impronta centralizzante degli interessi ritenuti rilevanti da un apparato funzionale perché omogeneizzato dallo stesso principio centralizzatore.

(33) La cultura del *rischio* rappresenta l'avanguardia dei più recenti studi in tema di amministrazione: essa è, con molta approssimazione al vero, destinata a svolgere assegnata la funzione dapprima svolta dalla distinzione tra funzioni obbligatorie e funzioni facoltative per gli Enti locali.

(34) Il problema della difficile distinzione efficacia ed efficienza rappresenta la scommessa più impegnativa per la comprensione dei problemi dell'amministrazione contemporanea.

(35) La legge 241/90 ha prescritto la partecipazione anche sul piano amministrativo nel procedimento attraverso la nuova gestione delle informazioni incentrata sulla trasparenza da un lato e sul diritto di accesso dall'altro.

(36) Senza dubbio la rimozione legislativa della visione autoritativa del provvedimento operata dalla L.241/90 e l'elisione da parte del giudice costituzionale della validità generale del principio " *ignorantia legis non excusat* " lasciano intravedere un diverso ruolo del cittadino e, soprattutto, un diverso rapporto con una nuova amministrazione in una società "a trama debole" (*id est* il sistema delle leggi) .

(37) La dizione usata dal Costituente per indicare il *contenuto materiale* della sovranità a ben guardare indica una posizione dinamica, una **traiettoria** in quanto si riferisce a posizioni storicamente in evoluzione (riassumibili nella locuzione " *il pieno sviluppo"* di cui al co.2 dell'art.3) ed alle varie *promozioni* sparse un po' dovunque in tutto il prosieguo della Carta.

Dal momento che manca un qualunque riferimento alla "materia" sia in termini qualitativi che quantitativi il limite non può che riferirsi allo stesso cittadino il cui stadio di sviluppo personale segna storicamente le tappe della sua storia sia individuale che comunitaria nel rapporto derivante dall'*adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà* a 360 gradi (**politica**, **economica** e **sociale** : art.2 Cost.).

(38) Suggestiva la definizione di "costituzione è nella realtà l'interpretazione dei principi fondamentali e organizzativi che si raccolgono convenzionalmente sotto il suo nome" con la quale il **BERTI** apre il suo magistrale *Manuale di interpretazione costituzionale*, Cedam 1994; sul punto va ricordato anche **BARTOLE**,*Costituzione materiale e ragionamento giuridico*, in *Diritto e società*, 1982, pag. 605 e ss., il quale avanza l'ipotesi che l'interpretazione sia il modo dinamico di risaltare la costituzione materiale tra tutte le altre accezioni proposte.

(39) La decifrazione di siffatti *targets* ha impegnato severamente la dottrina che ne ha riconosciuta la prevalente natura politica con la conseguenza di farli considerare dei valori più che istituti giuridici definibili concretamente.

(40) Attraverso la L.241/90 che ha conferito valenza democratica al comportamento della pubblica amministrazione; cfr. sul punto **BENVENUTI**, *L'impatto del procedimento nell'organizzazione e nell'ordinamento (Quasi una conclusione autobiografica)* in *Diritto amministrativo*,2004 fasc.III pag.1723 e ss.

(41) Basti ricordare lo scalpore della stupefacente "scoperta" dell'esistenza della legge n.15 del 1968 rimasta del tutto inapplicata per un trentennio e liquidazione coatta della figura del segretario comunale e provinciale o, sull'opposta sponda, l'intervento legislativo in materia calcistica con il prevedibile scandalo sulla corruzione scoperto di recente.

(42) Appiattire il primo sulla conformità alla legge e la seconda sulla

posizione di terzietà non aggiungeva niente alla esistenza del principio di legalità ed alla normativa sui reati contro la P.A. nel mentre sta a significare immediatamente la non collusione con nessuno dei privati, che integra addirittura una fattispecie di reato dal momento che turba, per così dire, la **par condicio** dei partecipanti all'ordinato svolgersi della società senza far emergere le ipotesi di conflitto di interesse tra dirigenza politica e burocratica.

(43) Il riferimento è alla nota impostazione metodologica di Massimo Severo GIANNINI.

(44) Innovando *ab imis* quella radicata convinzione statocentrica che incentra la responsabilità dell'apparato che cura l'interesse pubblico sui singoli atti e non sul comportamento complessivo

(45) Sul punto è chiara e motivata l'adesione di **MORTARA**, *L'analisi delle strutture organizzative*, Il Mulino Bologna, 1973 pag. 15.

(46) Applicando all'ordinamento la scala dei bisogni di **MASLOW**, si potrebbe liquidare il problema con il ritenere che esso enuncia il livello **auto-realizzazione**: Per ulteriori approfondimenti di tale suggestiva teoria cfr. *A theory of human motivation,* in *Psycological review*, luglio 1943 e ripreso in *Motivation and personality*, New York, 1954.

(47) Convinzione rilevabile attraverso la struttura che si fa *interpretazione* biunivoca della società verso l'ordinamento e viceversa.

(48) Il significato delle precedenza data alla indicazione del dovere di solidarietà rispetto a quella del risultato organizzativo oltre alla valenza politica segna il riconoscimento del valore della Carta costituzionale che consiste nella "**interpretazione dei principi fondamentali e organizzativi"** perché " **la sovranità dello Stato è per vero la sovranità delle libertà: il reciproco riconoscimento delle libertà rende allora primaria l'attività interpretativa**" come in modo suggestivamente scultoreo ha scritto il **BERTI** nella Presentazione del suo *Manuale di interpretazione costituzionale,*cit..

(49) Vale la pena di ricordare la definizione di Aristotele secondo cui l'uomo è animale politico che per la verità sembra più richiamare direttamente la convivenza dei molti che non l'attività specifica di porre le leggi della città: difatti l'attività non sarebbe stata espressa con un aggettivo che, al contrario, esprime una **qualità** dell'essere uomo.

(50) Si vuole intendere che lo stare insieme (organizzazione) è spontaneo e naturale nella società mentre deve essere collegato ad un fine economico o, appunto, organizzativo: rimangono al di fuori gli uomini asociali, gli uomini che non pensano ai loro interessi e gli anarchici che sono quelli che intendono rimanere al di fuori dell'ordinamento e delle sue istituzioni.

(51) L'aggettivazione potrebbe riferirsi precipuamente e rispettivamente all'economia, alla politica ed alla società: ma su ciò più approfonditamente *infra .*

(52) L'angolatura giuridica può costituire la *ratio* intima che consente di cogliere l'autonomia della Scienza dell'amministrazione: gli elementi derivanti dai singoli e particolari processi tecnici in funzione dell'economia o della società possono essere importati, a mezzo dell'adattamento, a seguito della perimetrazione (che è essenzialmente di tipo giuridico) : ma su ciò *infra .*

(53) Ma occorre ricordare con il **BERTI**, op.cit. pag.122/3 che "**la rigidità costituzionale..[**costituisce**] forse il punto più alto che la forma giuridica riesce a conquistare in confronto alla materia o alla sostanza…..[**ed**] esprime la soluzione definitiva circa <u>il predominio del diritto sulla politica</u>: questa risultanza, essendo il frutto di una conquista culturale irrinunciabile e perciò perpetua, rappresenta anche il fattore decisivo della continuità costituzionale dello stato"**: sembra possibile inferirne che nell'aggettivazione "*politica"* riferita all'organizzazione vi sta già previa la consapevolezza del diritto come la più alta forma della politica, riportando all'unità l'apparente antinomia tra politica e burocrazia.

(54) L'utilizzo di un termine che sa poco di tecnica (meglio, di lessico) del diritto potrebbe costituire un esempio testuale di perimetrazione giuridica nel senso che il riferimento al termine ostacolo costituisce l'importazione *aliunde* di una mappa concettuale con le sue regole e le sue esigenze: la riprova si può rinvenire nell'ultimo comma dell'art. 1 della L. 241/90 laddove si sancisce il **divieto di <u>aggravamento</u>** .

(55) L'art.1 della L. n.241 del 1990, sancendo la riserva del fine che l'attività amministrativa deve perseguire, disegna una struttura al servizio

del cittadino e non solamente gelosa custode della propria "competenza" composta di sapere e potere.

(56) La funzione rieducativa della pena sposta la finalità primaria della pena, sempre riferita al comportamento illecito ma la anticipa per così dire rispetto agli elementi che hanno determinato siffatto comportamento: va ricordato che l'extrafiscalità ha per prima raggiunto la dignità di organica teoria di trascinamento del fine avendo sperimentata l'insufficienza sul piano della effettività della rigida applicazione del "*no taxation without legislation*" .

(57) Irrompe,così, il senso di giustizia nella sua drammatica e dilemmatica concretezza, come dimostra, da un lato, il *summum jus summa injuria* delmitico giudizio di **Salomone** e, dall'altra, la formula di **Radbruch** circa l'esistenza di "*leggi manifestamente ingiuste"*(**unrecht** *)*

(58) I rapporti Legittimità/conformità e Legittimazione/effettività sono le prime coordinate del cambiamento in materia organizzativa e richiamano rispettivamente il "civis romanus sum" e "hic sunt leones": il riferimento alla sostenibilità come valore etico e non solamente economico potrebbe costituire nuovo "pilastro" per la **U.E**. -

(59) Si tratta della celebre prolusione del 1889 *I criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del diritto pubblico*, ora in *Diritto pubblico generale,* Milano 1940, definita" manifesto dello specialismo e del formalismo scientifico moderno nella giuspubblicistica italiana" da **CIANFERROTTI***, Il pensiero di V.E.Orlando e la giuspubblicistica italiana tra otto e novecento, Milano 1980.*

(60) BENDOR e **SWISTAK** , ***The evolution of norms*,** in *American journal of sociology, volume 6 (May 2001), pag. 1495-*

(61) L'evidenza della persona nei gruppi e nelle formazioni sociali è stato il passaggio obbligato per rompere il circuito della autoreferenzialità della P.A. e della legalità come limite alla effettività dell'agire giuridico.

(62) Si tratta del principio più elementare ed immediato in quanto espressione della capacità di riflessione/valutazione dell'**interesse** fatto da ogni uomo e tiene conto delle differenti valutazioni di bene in relazione alla della scala dei bisogni ed a quella correlata delle emozioni: tale dinamica poggia, come è noto, sulla distinzione tra amore di sé e amor proprio.

(63) Sui rapporti più generali tra educazione e vita sociale, insostituibile il contributo di ACOCELLA, Le tavole della legge, Liguori Napoli 2004, pagg.145 e ss. In effetti, il monito "*historia magistra vitae*" oltre a significare il carattere di (auto)educazione permanente dell'uomo attraverso la sua attività di interpretazione dei fenomeni che riesce a percepire, indica, altresì, un metodo originale ed efficace che ha come baricentro l'attività di (auto)valutazione ed il monitoraggio che alimentano continuamente la dialettica tra il progetto individuale e la sua perseguibilità nel contesto sociale.

(64) Paradossalmente lamenta "che, di solito, i giuristi si sono formati una nozione del diritto che non va al di là del diritto che si applica o altrimenti si prende in considerazione dai tribunali [e in nota *si ricordi il detto di Maitland, secondo il quale scrivere la storia delle Azioni inglesi sarebbe lo stesso che scrivere la storia del diritto inglese*]" Santi **ROMANO**, *L'0rdinamento giuridico*, Pisa 1918, pag,11-12 *,*

(65) PUGLIATTI, *Grammatica e diritto*, Giuffrè 1978 pag.126

(66) SEN*,Etica ed economia*, Laterza 1988, pag.9 e ss.; *adde*, **KNIGHT**, *Uncertainity, risk and profit*, Chicago 1971 il quale ipotizza una "**Twofold inference**" a proposito del "*conscious behavior*" presentato come una "**action designed to change a future situation inferred from a present one**"; per il recentissimo dibattito sulla funzione delle norme sociali cfr. *infra.*

(67) SEN, *Etica ed economia*, cit pag.10 e ss.

(68) KAUTILYA, *ARTHASASTRA* **(***L'arte del governo),* Bariletti Editori, Roma 1990

(69) Da ricordare l'ammonimento di **SENECA** " *velle non discitur* "

(70) " Il problema economico dell'individuo isolato si pone e può avere un significato soltanto per coloro che, come gli anarchici, ritengono che ogni individuo sia un "**unicum**"..la società teorizzata dagli anarchici è quella in cui non esiste alcuna forma di organizzazione, né privata né pubblica, in quanto esistono soltanto i singoli individui": in tali sensi **SOBBRIO**, *Modelli organizzativi e intervento pubblico*, Giuffrè 1994

pag.7.
(71) Alla suggestiva introduzione del saggio di **CASSESE** [*Il cittadino e l'amministrazione pubblica,* in RTDP n.4. 1998 pag.1016] sembra addirittura struggente collegare lo scritto di **ZENI** [*Sull'organizzare*, in RTSA n.3, 1983 spec. pag.32].
(72) Sembra utile richiamare a questo punto il monito che si tramanda scritto sul frontone del tempio-oracolo di Delfi "**conosci te stesso**" che sta ad indicare quanto sia interessante ma sfuggente la comprensione della complessa e mutevole persona (anche nel senso latino di *maschera)* che chiamiamo uomo.
(73) Folgorante il **NIETSKE**, *Il vindante e la sua ombra*, §. 392 :" ***Lo Stato che genera la regola è differente da quello generato dalla regola***" che non indica solo un riparto – e la conseguente esclusività – delle competenze, ma rompe l'orizzonte ordinamentale per immergersi nella società dei partecipanti.
(74) Il rilievo della diversa ponderazione che la Carta costituzionale assegna all'organizzazione dei pubblici poteri per quanto riguarda la funzione legislativa e giurisdizionale da un lato e per quella "di governo" (già esecutiva o amministrativa) è stata con molta dovizia rappresentata dalla dottrina a partire dalla apparente "atecnicità" dei termini "buon andamento ed imparzialità" con i quali viene scolpita l'azione e, soprattutto, **il comportamento** della pubblica amministrazione chiamata a **rimuovere gli ostacoli** (altra locuzione di sapore " **atecnico "**) al " pieno sviluppo " ed alla " partecipazione " .
(75) Notevole attenzione la sociologia contemporanea va dedicando al tema della vita sociale come reticolo di relazioni: cfr. **GOFFMAN**, *La vita quotidiana come rappresentazione,*il Mulino, Bologna, 1996.
(76) [*dal* Mare nostrum al Villaggio globale]
(77) Ricostruire il valore veramente fondante di tale norma sarebbe improbo e, probabilmente, ultroneo rispetto alla rilevazione "strategica" che la norma occupa a chiusura dei rapporti civili, ossia di quelli più immediatamente (e genuinamente) collegati alle dinamiche sociali :l'autoobligazione dello **Stato** è la risposta pattizia alla sovranità popolare di sui all'art.1 con cui si apre la Carta costituzionale. Cfr. per una disamina esauriente, **CASETTA,** *Colpa del dipendente pubblico…. o colpa del legislatore ?,* in *Giurisprudenza costituzionale, 1999* pag. 3257 e ss. e**CORPACI**, *In margine alle recenti sentenze della Corte costituzionale in materia di responsabilità amministrativa*, ibidem, pag. 3760 e ss.
(78) Il rapporto di integrazione e di precisazione tra astrattezza e virtualizzazione si evidenzia per ogni uomo nella fase del passaggio dal sogno al progetto attraverso la percezione del bisogno: nella vita delle istituzioni risponde al cd. esame di fattibilità nel quale si rapporta il fine alle risorse "sonanti e di cassa" .
(79) E' il mito dell'Eden, piuttosto che quello di Deucalione e Pirra o di Atlantide o quello più popolare della cd. "stanza dei bottoni"
(80) VALENTINI, *Figure, rapporti, modelli organizzativi. Lineamenti di una teoria dell'organizzazione*, i n *Trattato di diritto amministrativo,* diretto da **SANTANIELLO**, CEDAM 1996:
(81) Si tratta del comune *self control* che non implica necessariamente i dati conoscitivi presenti invece nella locuzione *sui compos*.
(8 2) Probabilmente due modi di trasfigurare nel mito l'aspirazione/terrore dell'uguaglianza
(83) Essa finisce per essere la risultante di una "confluenza di diversità" in grado di generare nuove originalità come modo di rimuovere (**trasformando**) gli "ostacoli", già intravisto come prodotto dell'attività della struttura come formazione sociale.
(84) Per **FRIEDMAN**, *Il sistema giuridico secondo le scienze sociali*, cit. "*Ciascuna cultura, esaminata* i n vitro*, cioè fissandola in un momento dato, si presenta in uno* <u>*stato di equilibrio,*</u> *nel quale sembra difficile innalzare – riguardo ad un delitto determinato- il livello di coercizione perché ove lo si tentasse si manifesterebbero in breve tempo, nella coercizione stessa, degli strappi e delle fratture sufficienti a frustrare il tentativo [pag. 167];* potrebbe, altresì, essere ricordato quanto riportato da **EINAUDI** in ***Miti e paradossi della giustizia tributaria*,** Einaudi 1958, pagg.262-3 : " Dionigi pretendeva fino all'ultimo obolo; e quanto più i cittadini levavano alte grida, tanto più egli persisteva nel chiedere, aggiungendo alla prima una seconda, una terza ed una quarta taglia; sinchè all'annuncio della quinta i segugi gli

riferirono che i siracusani ridevano e scherzavano sulle pubbliche piazze." *Ora* –disse- *conviene far pausa*; *ché se i cittadini ridono di noi ad essi non deve restare proprio nulla.Altrimenti continuerebbero a lamentarsi* ".

La drammatica attualità del disagio delle periferie (iniziato nelle *banlieus* francesi) costituisce un problema troppo complesso che esorbita i limiti del presente lavoro.

(85) Va anzi precisato che l'aggettivazione *politikòn* riferita all'essere vivente (zoòn) indica che essa da sola è in grado di distinguere l'uomo da tutti gli altri esseri viventi.

(86) Tale carattere ricorda la definizione di libertà di Benjamin **CONSTANT** e induce a riflettere se essa non costituisca il vero contenitore/dispencer della libertà, al di là delle affermazioni rituali e formali, da inserire nel quadro del *buon andamento* di cui all'art.97 della Carta costituzionale, dal momento che essa giustificare a mo' di ossimoro la fantasia della progettualità individuale. .

(87) Gli *status* del diritto romano, passati a designare anche posizioni metaindividuali (statuti), comprendevano posizioni statiche e dinamiche, attive e passive.

(88) Le *chances* si caratterizzano per il fatto di rimanere sospese tra la libertà del singolo di innovare i progetti e la sua partecipazione intellettuale, emozionale e storica alla costruzione di progetti comuni alla sua comunità di riferimento.

(89) Caratterizzata, come prescrive l'art.1 della L.241/90, dai criteri di **economicità**, **efficacia** e **pubblicità e trasparenza** .

(90) Il quale ha una struttura bifronte : effetti virtuali e obiettivi **personalizzati** come si è notato *supra*.

(91) Si può, per tale via, cogliere un possibile modo di accettazione e di inquadramento del contenuto della partecipazione costituzionale che non indica una direzione indicata dall'esterno ma dalla progettualità interna dei singoli che divenga comune e condivisa

(92) L'art. 3 L.241/90 descrive compiutamente il rapporto circolare tra " società . **singolo** – ordinamento " sia perché fornisce con il riferimento alla società la chiave epistemologica della vita del singolo che trascorre il suo tempo a individuare, comprendere e risolvere problemi, utilizzando la sua razionalità travasata nello strumento diritto e sia perché tra i due poli (emozione/energia) scorre la volontà come il vero potere di cui l'uomo è dotato.

(93) Si tratta della spiegazione del controllo costruita dal **FORTI** per il Trattato di Orlando che assume un valore per così dire classico ma che continua ad affascinare per la lucida ed irraggiungibile coerenza logica.

(94) La Costituzione se ne occupa compiutamente nella sezione riguardante la Magistratura [artt.101 e ss.] ma si spinge fino a disciplinare le garanzie costituzionali [controllo sulle leggi e sulla revisione della Costituzione]

(95) D'altro canto il compito di rimuovere gli ostacoli di cui al secondo comma dell'art.3 è commesso alla **Repubblica** e non alla sola legge prevista al primo comma.

(96) L'altro elemento è il richiamo di uno dei tre principi fondamentali del diritto romano "**neminem laedere** o **alterum non laedere**" .

(97) Cfr. **BARCELLONA**, *OLTRE LO STATO SOCIALE Economia e politica nella crisi dello Stato Keynesiano*, De Donato Bari 1980

(98) Alla capacità delle strutture pubbliche di pianificare per dare sicurezza alle aspettative ed alle attese del cittadino-cliente la Carta assegna l'ulteriore valore di intuire l'evoluzione a seconda delle stesse in riferimento alla capacità contributiva (art,23 e 53) che ne rappresenta il quadro della sostenibilità economica.

(99) La notissima teoria del **GUICCIARDI** introduceva l'approfondimento dell'analisi della qualità della norma all'interno delle dinamiche ordinamentali.

(100) Gli studi del diritto privato e pubblico dell'economia sono diventate discipline curriculari che acquistano sempre maggiore importanza: spunti interessanti in C**OCOZZA**, *Profili di diritto costituzionale applicato all'economia*, Giappichelli Torino, 2001

(101) Si tratta dei cd. **studi di genere** che, tra l'altro, prediligono il profilo oggettivo, in linea con l'amministrazione di risultato, rispetto al principio di **responsabilità** come collegamento tra la doverosità ordinamentale ed il comportamento dell'amministrazione.

(102) L'evidenza della persona nei gruppi e nelle formazioni sociali è

stato il passaggio obbligato per rompere il circuito della autoreferenzialità della P.A. e della legalità come limite alla effettività dell'agire giuridico.

(103) Sul diritto tra organizzazione della forza e "tecnica per il controllo sociale" si veda il saggio di **CATANIA**, *Il diritto come organizzazione della forza*, in Riv. int. di filosofia del diritto, 1974, fasc. 3 ed il primo capitolo di G.U. **RESCIGNO**,*Corso di diritto pubblico*, Bologna 2000 .

(104) Giova richiamare a questo punto la puntuale analisi di SAITTA, *Premesse per uno studio delle norme di organizzazione*, Milano 1965, pag. 55 e ss. sulla diversa operatività delle norme di organizzazione nel diritto privato ed in quello pubblico il quale richiama in nota il frammento d i Santi ROMANO secondo il quale addirittura nel diritto privato la stessa figura dell'organo " è rimasto senza molto rilievo ".

(105) Il riferimento al dilemma proposto d a **RICKETTS**, *La teoria economica dell'organizzazione: scrigno del tesoro o scatola vuota ?*, in **SOBBRIO**, cit. pag.35 è indispensabile quanto illuminante.

(106) Salvo quelle eccettuate dall'art.24 che si riferiscono a materie nelle quali la tutela del segreto riveste una rilevanza maggiore per la collettività rispetto alla mera curiosità del singolo (o, meglio, del privato) .

(107) La puntuale rilevazione dei bisogni che la società esprime incessantemente esercitando una idonea (per l'esistenza di gruppi di) pressione sui politici viene filtrata attraverso la sensibilità dell'apparato amministrativo che rimane l'unico in grado di tradurla e di trasfonderla nella legge con la quale l'apparato politico consegna all'ordinamento giuridico la sua altrettanto puntuale risposta

(108) IANNOTTA, *Principio di legalità e amministrazione di risultato*, Relazione al Convegno *Amministrazione e legalità: fonti normative e ordinamenti,* Università di Macerata 21/22 maggio 1999,

(109) E' l'inattaccabile argomentazione di **IANNOTTA**,*ibidem*, pag.7

(110) Perché, conclude sul punto l'A., "solo guardando al mondo delle cose e delle persone (dello spazio e del tempo) o meglio alla parte di mondo interessata dalla concreta vicenda amministrativa, non essendo possibile prevedere le conseguenze nel mondo aspaziale e atemporale delle categorie formali, prive di contenuti", *ibidem* pag.8 .

(111) Come noto, la stagnazione è il primo sintomo di deterioramento della struttura che non mantiene lo **standard** di tensione verso il conseguimento del risultato : la innovazione, anche se in termini di mera restaurazione, costituisce la minima risposta alla rilevata disfunzione e può salvare la struttura, altrimenti il decadimento sarà inevitabile.

(112) La crucialità del tema delle ineguaglianze nelle scienze umane e sociali (tra le quali vi è il diritto) non richiede particolari supporti bastando il riferimento a **ROUSSEAU**, *Discorso sull'origine e i fondamenti dell'ineguaglianza tra gli uomini,* che nell'edizione di Gerratana per gli Editori riuniti del 1994 consente di leggere in appendice anche lo scambio epistolare con **VOLTAIRE** ed il riferimento alla differente informazione tra gli uomini di cui parla **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), passando per il LEOPARDI di "*che mira ed è mirata ed in cor s'allegra* ".