

## Organizzazioni amministrative e transizioni: le sfide del cambiamento

*Marina D'Orsogna*  
*Università degli Studi di Teramo*

### Riassunto

Il presente contributo intende offrire alcuni spunti di riflessione sulla capacità trasformativa delle transizioni (ecologica e digitale) sia sul piano della organizzazione sia sul piano dell'azione. Muovendo dalla ricostruzione della evoluzione dei modelli della Amministrazione pubblica e della intima connessione tra struttura e azione che ha spinto alla individuazione di forme di unificazione funzionale della conclamata frammentazione delle competenze su molteplici centri decisionali nella prospettiva del principio del buon andamento, la riflessione indaga criticità e positività dell'approccio riformistico susseguente alla affermazione delle Strategie europee che, se correttamente tradotto nell'impianto ordinamentale interno, può spingere verso la costruzione di una Amministrazione antifragile.

*Parole chiave:* organizzazione amministrativa, risultato, transizioni, appropriatezza

**Abstract.** *Administrative Organisations and Transitions: the Challenges of Change*

This contribution aims to offer some insights into the transformative capacity of both the organisation and the action of transitions (ecological and digital). Starting from the reconstruction of the evolution of public administration models and of the intimate connection between structure and action that has led to the identification of forms of functional unification of the overt fragmentation of competences over multiple decision-making centres in the perspective of the principle of good performance, the reflection investigates the critical and positive aspects of the reformist approach following the affirmation of the European Strategies that, if correctly translated into the internal legal system, can push towards the construction of an antifragile Administration.

*Keywords:* administrative organization, administrative result, transition, appropriateness

DOI: 10.32049/RTSA.xxxxxxx

### 1. Premessa di contesto

La narrazione del tempo della crisi ha registrato, e continua a registrare, tante e diverse voci e sfumature, concentrate, secondo la sensibilità e il paradigma valoriale di ciascuno, sul modo di intendere e tutelare i diritti e doveri dell'individuo come singolo e nella dialettica con la collettività, in stretta dipendenza al percorso da intraprendere per il rafforzamento di quei segmenti della nostra trama ordinamentale che hanno registrato una minore resilienza nella risposta ai contraccolpi (del susseguirsi) degli shock sistemici (Morrone, 2023; Caracciolo, 2023; Aresu, 2020; Garofoli, 2022).

Centrale, in tale narrazione, è stata, pertanto, l'attenzione posta intorno al ruolo della Amministrazione, e del "pubblico" in generale, nella gestione sia del momento della

emergenza sia della fase della ripartenza in una prospettiva di “transizioni”, e alle nuove sfide (dogmatiche ed operative) sollevate dalla costruzione di quello che da più parti (anche se non univocamente) viene invocato come un “cambiamento necessario” (Barbati, 2021)<sup>1</sup> che segni, rispetto alle esperienze riformistiche precedenti, un netto rimodellamento del modello (interno) di Amministrazione pubblica, delle sue regole di azione e delle sue formule organizzative a fronte dell'emersione di nuovi bisogni e di funzioni amministrative rivisitate e potenziate.

È in questo contesto, dunque, che riaffiora la centralità delle vicende organizzatorie della Amministrazione, che, per rispondere alle impellenti esigenze sollevate dalle transizioni (ecologica e digitale) e dagli imperativi e condizionalità ad esse connesse, si è trovata a dover avviare processi di rinnovamento interno “a grandi balzi” per fronteggiare l'esigenza (attraverso la messa in campo di servizi, competenze, conoscenze e risorse tecnologiche del “pubblico”, e dunque secondo una ottica di capacità di “apparato”) di tradurre in percorsi e risultati gli obiettivi fissati a livello “macro” dalla pianificazione della ripresa i quali, affiancandosi alle attività ordinarie di ciascun ente, riacutizzano il problema della capacità del sistema di dare adeguata risposta ai bisogni, alle sfide e alle connesse responsabilità.

Diffusa è, quindi, la convinzione della ineludibilità di un ripensamento dei caratteri peculiari dell'organizzazione amministrativa affinché si inveri quel modello di amministrazione (sotteso al modello ordinamentale disegnato nella Carta costituzionale prima ancora che dagli imperativi unionali di coesione) in grado di realizzare una società giusta, equa ed inclusiva che le vicende dell'emergenza hanno messo in discussione. Il punto di condivisione maggiore che è dato rinvenire tra le molteplici direttrici suggerite negli studi più recenti si rassa nella idea che il ripensamento, tentato in passato in più occasioni e auspicato anche nel nuovo ingarbugliato scenario, non possa risolversi solo nella scrittura di un nuovo assetto normativo (caro all'approccio dogmatico che riassume nella normatività l'intero fenomeno amministrativo), ma debba contemplare la verifica, dall'interno, delle competenze delle strutture (anche con l'ausilio del nuovo strumentario offerto dalla digitalizzazione e dalla intelligenza artificiale), delle modalità di reclutamento

<sup>1</sup> All'amica Carla Barbati, prematuramente scomparsa, che, nel segno del cambiamento e dell'innovazione, ha guidato la comunità universitaria nei perigli della pandemia, sono dedicate queste riflessioni.

del personale e di valutazione delle relative performance; e, in senso più ampio, della loro adeguatezza organizzativa quale “prerequisito essenziale” per una effettività costituzionale della pubblica Amministrazione e della sua organizzazione intesa nel suo senso più alto di «imprescindibile vettore verso l’effettività dei diritti fondamentali riconosciuti dalla Carta costituzionale» (Cavallo Perin, 2021).

Il dibattito sui percorsi di riforma dell’organizzazione dell’Amministrazione pubblica risulta peraltro oggi ulteriormente condizionato e complicato dalla riproposizione della questione del regionalismo differenziato in quanto, «caduto il velo» – riprendendo una immagine di Marco Cammelli – sul complesso riparto di funzioni tra Stato e Regioni, sono saltate all’evidenza la crisi dei rapporti interistituzionali e l’incapacità di coordinamento dei molteplici decisori pubblici che riacutizzano la mai sopita esigenza di ripensare i tradizionali modi di composizione degli interessi nelle conferenze o nel richiamo all’eterocriterio della leale collaborazione (Bin, 2021), o ancora nella fissazione dell’indirizzo politico o nel ricorso alla conoscenza tecnico-scientifica (Civitarese Matteucci e Turchia, 2016) che non hanno sempre mostrato efficace capacità performativa nella difesa delle prerogative costituzionali dei singoli e dei territori di appartenenza.

La vera sfida, come si cercherà di illustrare nel presente contributo, sembra annidarsi allora nel promuovere la flessibilità dei moduli organizzativi in risposta alla complessità degli obiettivi che il sistema intende perseguire<sup>2</sup>, dato che l’organizzazione è il riflesso di un condizionamento sistemico, ossia delle interazioni «tra economia e scienza, tra politica e diritto, tra famiglie e religione» (Luhmann, 2005, p. 318) che richiedono al sistema stesso lo sviluppo di “capacità adattive” funzionali a modulare tipologia e strutture al mutare delle esigenze nel tempo ed anche ad interiorizzare in via ordinaria le fattispecie “avverse” sì da sterilizzare quell’approccio puramente emergenziale incentrato sulla deroga all’ordito competenziale ordinario a vantaggio della creazione di figure commissariali straordinarie, esasperando una già diffusa verticalizzazione dei poteri che riconduce al centro la *potestas*

---

<sup>2</sup> Parla al riguardo di “appropriatezza” della dimensione organizzativa pubblica Giani (2021), anche «in relazione alle stesse risorse disponibili e agli *input* interferenziali provenienti dai poli che gravitano sul territorio, recuperando, o forse valorizzando, quel necessario ruolo di garanzia dei diritti che afferisce anche alla creazione del contesto per la loro stessa garanzia» (p. 564).

*decidendi* anche su questioni di diretto impatto territoriale rispetto alle quali la località dovrebbe invece continuare ad essere intesa (non solo quale “luogo delle prestazioni” ma) quale centro di imputazione degli interessi, e, quindi, della (ascrizione della responsabilità della) assunzione delle decisioni<sup>3</sup>.

## **2. Le tendenze riformatrici**

La rilevanza giuridica (dello studio) della organizzazione amministrativa è acquisizione recente, scaturente da quel processo di “scoperta” della Carta costituzionale che ha interessato la tradizione disciplinare pubblicistica a partire dalla seconda metà degli anni Sessanta e che ha definitivamente consentito di accantonare l’utopia della esistenza di un unico modello di pubblica Amministrazione, così consacrando la coerenza costituzionale della pluriformità dei modelli organizzativi lontani dall’originario modello ministeriale. Pur nella diversità di approccio metodologico, gli studi del periodo hanno disegnato le matrici dell’evoluzione dell’apparato amministrativo, recepite anche in alcuni fondamentali documenti che hanno contraddistinto le agende politiche dei decenni successivi come il famoso Rapporto sui principali problemi dell’Amministrazione dello Stato, presentato nel 1979 in Parlamento dall’allora Ministro della Funzione Pubblica M.S. Giannini (1979), nella direzione della affermazione di un sistema autonomistico, differenziato, disaggregato e pluralistico, che hanno indotto ad accogliere una declinazione al plurale delle soggettività pubbliche con la adozione della formula “organizzazioni pubbliche” quale sintesi del frastagliato perimetro del fenomeno amministrativo italiano.

In uno studio recente a più mani si è evidenziato come nel dibattito, altalenante, che ciclicamente investe l’Amministrazione pubblica e i percorsi del suo cambiamento, la riflessione approdi ad esiti del tutto contrapposti, oscillando tra «proposte palingenetiche di cambiamento» di una Amministrazione di cui si ritiene non si possa fare a meno e proposte volte, viceversa, a favorire l’arretramento del “pubblico” incapace di offrire, pur «a fronte di

<sup>3</sup> Il settore dei servizi pubblici locali è particolarmente significativo di questa oscillazione istituzionale. Si rinvia per tutti a Dugato (2022). Per analoghe conclusioni cfr. Staiano (2021).

una sin troppo articolata e densa disciplina normativa» (Carmosino *et al.*, 2021, pp. 1037-1038), una adeguata risposta ai bisogni della realtà sociale.

Questa affermazione, pur nella sua sinteticità, racchiude al contempo gli approdi e le ragioni giustificatrici del tormentato percorso riformatore che ha investito il nostro apparato amministrativo. Apparato che, sin dal modello originario del 1865 organizzato per Ministeri, è tutt'oggi in piedi sia pure «con ovvi e consistenti aggiornamenti» (Scoca, 2016, p. 641) che hanno interessato in modo incisivo gli enti territoriali minori e gli enti funzionali da un lato; e che, dall'altro, hanno ricevuto un incisivo assestamento ulteriore con la consacrazione dei principi costituzionali di sussidiarietà (verticale e orizzontale), differenziazione e adeguatezza.

La fluidità del perimetro della pubblica Amministrazione, che segna una costante nei processi di riforma, acquista un solido fondamento dogmatico (pur nelle diverse declinazioni concettuali) con l'emersione della prospettiva dinamica dell'organizzazione, colta cioè nella sua intima correlazione con l'aspetto dell'attività e la teoria della funzione (Marongiu, 1966; Nigro, 1966; Berti, 1968), che ha dato ragione sia dell'affermarsi di una organizzazione aperta in quanto modellata sugli interessi (non solo pubblici) che l'attività deve tutelare, sia, soprattutto, della “condivisione” reciproca (sino a quel momento nient'affatto scontata) dei rispettivi principi ordinanti, *in primis* quelli di rango costituzionale (Sorace, 2018).

È la trasformazione dell'Amministrazione da “potere” (sovrano) a “servizio” (Travi, 2022) ad aver però inferto forse la spinta più forte non solo verso l'allargamento del perimetro dell'organizzazione amministrativa anche a figure eterogenee rispetto alla soggettività pubblica ma anche verso la rimodulazione, sul piano sostanziale, degli strumenti dell'azione verso modelli consensuali che hanno reso “recessivi” quelli autoritativi a fronte dell'incedere di un ciclico innamoramento (non sempre peraltro giustificato né giustificabile sul piano concettuale ed operativo) per lo strumentario privatistico nei settori a più stretta vocazione prestazionale quale *modus* per recuperare tratti di efficienza che si considerano (in tesi) raggiungibili solo in un orizzonte concettuale e operativo sganciato dalle regole pubblicistiche.

La molteplicità dei modelli utilizzati e l'allargamento quantitativo delle strutture che costituiscono inequivocabilmente la cifra distintiva della P.A. moderna riflettono, peraltro, l'aumento e la diversa natura delle funzioni assegnate, nel tempo, all'Amministrazione pubblica in campo sociale ed economico (Giannini, 1957) che hanno così decretato il superamento della semplicità e della uniformità delle forme organizzative delle origini del nostro sistema amministrativo e la definizione di un quadro senz'altro "affollato" e "disordinato" di attori, che ha poi scatenato due percorsi distinti di riforme.

Da un lato quelle dirette alla revisione, riorganizzazione ovvero riduzione delle strutture, di incerta valutazione sul piano della utilità effettiva anche per l'intreccio con il fenomeno delle c.d. esternalizzazioni (non solo dei servizi pubblici, ma anche delle pubbliche funzioni); dall'altro quelle proiettate, sul piano funzionale, a risolvere la criticità dettata dalla frammentazione delle competenze nella prospettiva della c.d. "amministrazione di risultato"<sup>4</sup> che, nonostante alcune buone intenzioni del legislatore (laddove ad esempio aveva inteso rafforzare il ricorso a strumenti di unificazione funzionale come la conferenza di servizi o i procedimenti unici), si sono risolte per lo più in fattori di ulteriore complicazione. Innovazioni spesso occasionali, introdotte come già evidenziato, per risolvere problematiche contingenti derivanti dal verificarsi di situazioni critiche ed emergenziali da un lato, e, dall'altro per attribuire nuovi compiti a soggetti pubblici anche laddove non si rinviene una indefettibile necessità di tratti di "specialità" nel soggetto chiamato ad espletare quei compiti, come mostra la valorizzazione del ruolo del Terzo Settore che dovrebbe o comunque potrebbe spingere nella direzione di un alleggerimento della ingarbugliata matassa della organizzazione amministrativa.

Di fronte alle sfide delle transizioni (ecologica e digitale), si può, dunque, dire che quelli attuali siano modelli funzionalmente adeguati?

Sotto entrambi gli aspetti evidenziati si è avviata una riflessione, concomitante all'esplosione della emergenza pandemica e al ritorno massiccio dell'intervento pubblico

---

<sup>4</sup> Sulla teoria del risultato amministrativo, declinata secondo diverse dimensioni, la letteratura è ormai amplissima. Dai lavori di Iannotta che ha fornito un fondamentale contributo alla emersione di questa nuova prospettiva di indagine (Iannotta, 1998, e 1999), si vedano, successivamente e senza pretesa di completezza Romano Tassone (2007), Scoca (2000), Spasiano (2003). Confr., altresì, Immordino e Police (2004).

nell'economia, circa la potenzialità delle nuove “forme” organizzative, all'oggi ancora fluide, a oltrepassare il limite della contingenza (l'emergenza, il rafforzamento dei bisogni di sorveglianza e di sicurezza interna ed esterna) per assumere un più marcato e netto tratto di innovativo *design* organizzativo-istituzionale destinato ad affiancarsi (come in passato già accaduto per l'amministrazione di prestazione e servizi) ai modelli già ampiamente assestati nella nostra organizzazione; e, ove la spinta in tale direzione persistesse, a decretare un totale riorientamento dei paradigmi organizzativi quale scelta necessitata dall'imperativo costituzionale di una Amministrazione chiamata a realizzare i nuovi, mutevoli, fini che le sono assegnati<sup>5</sup>, condizionati anche dalle spinte del mercato<sup>6</sup> e dalle spinte “protezionistiche” sempre più pressanti.

La sfida del tempo attuale delle transizioni, dogmatica e concreta al contempo, è questa.

### **3. La visione funzionale della organizzazione amministrativa**

Se si passa dalla rappresentazione statica dei modelli ad un approccio dinamico che prenda le mosse dalla funzione amministrativa<sup>7</sup> e ne colga le interazioni con la (propria) dimensione organizzativa (nel prisma della disamina delle relazioni organizzative e della loro ricostruzione in termini di rapporti giuridici), ci si pone in una prospettiva particolarmente significativa per il tema qui in esame in quanto consente di evidenziare non solo (e non tanto) l'ormai acclarato superamento del modello della unitarietà statale e poi statocentrica (Di Gaspare, 2021), quanto, piuttosto, le interrelazioni tra struttura e azione che hanno lungamente ostacolato una ricostruzione concettuale convincente delle relazioni organizzative quali rapporti aventi rilevanza giuridica, e che impediscono forse ancora oggi la ricostruzione di una compiuta teoria giuridica dell'organizzazione amministrativa e la sistematizzazione del rilievo organizzativo del procedimento nell'ottica del buon andamento

---

<sup>5</sup> Simon (1967) già da tempo ha evidenziato come non sia immutabile la nozione di risultato riferibile alle decisioni pubbliche, che varia rispetto al tempo, al contesto istituzionale e ad altri fattori di imprevedibilità.

<sup>6</sup> E dalla dinamica della globalizzazione su cui, cfr., da ultimo, Ferrara (2023).

<sup>7</sup> «In principio sono le funzioni»: così recita un saggio fondamentale di Giannini (1957).

e del risultato amministrativo (D'Orsogna D., 2005).

Coordinamento e autonomia, temi al centro del dibattito sviluppatosi sin dalla seconda metà del Novecento con un forte impatto sulla “messa a problema” delle principali nozioni di fondo del diritto amministrativo e oggi tornati prepotentemente al centro delle riflessioni (non solo giuridiche)<sup>8</sup> sui temi di organizzazione per il loro riflesso sulla reale garanzia dell'equità anche intergenerazionale (*ex multis* Porena, 2017) nella corrente fase di “transizioni”, si sono faticosamente affrancati dai condizionamenti teorici elaborati nel contesto del modello statocentrico solo nel momento in cui, come già anticipato, la riflessione (pur nella poliedricità delle elaborazioni concettuali) si è aperta all'aspetto dinamico del fenomeno amministrativo che, prendendo atto della fluttuazione continua dei modelli organizzativi a sostegno dell'attività ed in risposta alle mutevoli esigenze di una realtà instabile (Nigro, 1988), supera la considerazione delle amministrazioni come monadi o silos, e innalza la nozione di funzione amministrativa a mezzo giuridico idoneo a razionalizzare la complessità amministrativa in risposta al crescente pluralismo istituzionale perché essa «cuce dinamicamente soggetti (in senso ampio) e interessi in una trama che è anzitutto organizzativa» (Nigro, 1980).

La ricostruzione, ormai obsoleta, in chiave gerarchica dell'ordinamento amministrativo ha ceduto da tempo l'orizzonte teorico ad una diversa impostazione ove spicca un coacervo di relazioni tra figure soggettive autonome (Marongiu, 1989), ossia di collegamenti (intesi come rapporti giuridici dotati di una propria carica di precettività) che consentono ad esse di oltrepassare la sfera della propria individualità (e dell'assegnazione del singolo segmento di competenza/potere) e dialogare all'interno di procedimenti amministrativi complessi che ricuciono sul piano funzionale la tendenziale frammentazione fra soggetti diversi sul piano organizzativo delle competenze comunque connesse in vista di un unico obiettivo. Risultato, questo, intorno al quale si è incentrata la riscrittura delle formule organizzatorie e che consente di cogliere la innovativa caratura organizzativa del procedimento amministrativo quale sede di ricomposizione della Amministrazione pluralistica, o, secondo altra ma combaciante prospettiva, quale forma attraverso cui si manifesta la dinamica di produzione

---

<sup>8</sup> Cfr. la lucida ricostruzione operata nel volume di Di Mascio e Natalini (2022).



giuridica di fattispecie complesse richiamanti l'esercizio di un potere giuridico "fluidificato" su più figure giuridiche soggettive distinte e ri-connesse dalla condivisione dell'obiettivo comune; risultato intorno al quale, in sintesi, dovrebbe essere "adattata" l'architettura delle regole dell'azione e delle relative connessioni sistemiche volte ad assicurare l'unità del "volere" amministrativo modernamente intesa in termini di buon andamento.

Lo spostamento dell'angolo di visuale dall'organizzazione alla funzione, e ritorno consente, in sostanza, di fornire basi più solide all'inquadramento teorico delle più recenti riforme che si incentrano espressamente (cioè con il supporto ora di un dato legislativo formale) sulla logica del risultato amministrativo come nella attuazione del PNRR (Torchia, 2023; Mattarella, Fiorentino e Cardone, 2021; Renzi *et al.*, 2021; Ponti, 2022; Romeo, 2022) ovvero nel recente Codice dei contratti pubblici (Cintioli, 2022; Tati, 2023).

A fronte cioè della (per lo più ineliminabile) pluriformità della organizzazione amministrativa, che non è stata scalfita significativamente dai pregressi episodi riformatori, il legislatore, sia pure non sempre consapevolmente, ha sposato l'opzione metodologica di risoluzione del "problema dell'unità" non solo e non tanto attraverso la riscrittura delle formule organizzatorie (già operata con la separazione tra politica e amministrazione e l'introduzione del ciclo delle performance) ovvero l'eliminazione, pur tentata in passato come nell'esempio emblematico della abolizione delle Province, delle soggettività esistenti soprattutto ove non accompagnata dalla de-pubblicizzazione dei relativi interessi, ovvero ancora attraverso una marcata ri-iscrizione verso il centro di poteri il cui esercizio viene considerato nevralgico per lo sviluppo economico tanto da assurgere a interesse primario (quasi) normativizzato<sup>9</sup>; quanto forse, più incisivamente, sul piano delle regole dell'attività e dunque della "unità della decisione complessa" attraverso forme di disciplina che riducano la rigida tipizzazione dei comportamenti nella prospettiva di ricercare «condizioni di coerenza» tra i singoli agenti anziché di statica uniformità (Torchia, 1999) attraverso l'individuazione di momenti di coordinamento<sup>10</sup> tra i diversi segmenti che compongono il

9 Cfr. Cons. Stato, par. n. 890/2016, in tema di riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi.

10 Per una riflessione aggiornata sul tema del coordinamento con un'apertura al contesto unionale cfr. il recente lavoro monografico di D'Angelo (2022).

modello globale della organizzazione dinamica di una amministrazione complessa<sup>11</sup>.

E così, guardando al Codice dei contratti pubblici si percepisce nitidamente l'intendimento del legislatore di costruire una operazione unitaria (dalla ideazione alla esecuzione e razionalizzazione dell'opera) in cui i procedimenti per compierla, eterogenei per finalità (salvaguardia degli interessi ambientali, della proprietà privata, della qualità del prodotto, della parità di genere, dell'oculato utilizzo delle risorse pubbliche) e imputazione (ad enti e organi diversi), vengono ricompattati volta per volta sul piano del concreto esercizio dei relativi poteri amministrativi cooperanti verso il fine unitario, sì da raccordare sistematicamente, razionalmente e dinamicamente il pluralismo (statico) della Amministrazione contemporanea.

Ma anche il modello del PNRR (sulla cui natura e qualificazione il dibattito è ancora aperto e assai acceso), pur nella sua impostazione centralizzante<sup>12</sup> che può apparire bizzarra e un po' anacronistica ove raffrontata con la governance reticolare, multilivello e partecipativa delle più recenti Strategie di derivazione unionale che dialogano, di regola e con pervicacia, con gli enti locali, comunque lancia una sfida territoriale importante nella fase della "realizzazione operativa" degli interventi ivi previsti ove le aspettative plurime degli attori che sono coinvolti si rassodano in una articolazione delle competenze formalmente loro intestate e si riannodano in una logica "direzionale" (dalla Cabina di regia gli indirizzi permeano i vari atti di esecuzione del programma) che assicura in un alveo unitario, rilevante al contempo sul piano dell'azione e della organizzazione, il raggiungimento (indefettibile perché condizionante la messa a disposizione dei fondi stanziati dall'UE) dell'interesse pubblico unitario prefissato.

---

11 Già Berti (1968), evidenziava che nel «procedimento può intravedersi, più che come substrato, come componente di base, un fenomeno di organizzazione, tanto più degno di attenzione quanto più il procedimento, non limitandosi a svolgersi secondo contatti tra organi di uno stesso ente, implichi il superamento dei confini determinati dalla personalità di quest'ultimo, e coinvolga così il concorso, nel proprio ambito, di una pluralità di uffici appartenenti a soggetti giuridici distinti». Analogamente Sciullo (2013).

12 La governance, da ultima, è modificata dal Decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, convertito con modificazioni in legge 21 aprile 2023, n. 41. Uno sguardo critico alla composizione amministrativa del PNRR, alle sue molteplici ramificazioni, ed alla tendenza di moltiplicare centri decisionali particolari, lo dà Torchia (2020) quando parla di uno «zoo di animali amministrativi reali e fantastici» e di «una amministrazione che non c'è». In questo senso il citato Piano accelererebbe le dinamiche patologiche che caratterizzano la frammentazione della struttura amministrativa, come sottolinea Cassese (2020).

#### **4. Transizioni, nuovi problemi e nuove sfide: verso una amministrazione antifragile**

L'avvento del tempo delle transizioni (ecologica e digitale)<sup>13</sup>, soprattutto ove se ne colga la loro integrazione reciproca, segna un nuovo momento di turbolenza del sistema che, proiettato entro le nuove coordinate spazio/tempo del diritto post-emergenziale, si apre a nuove necessità e quindi a nuove sfide. Il percorso di transizione, presentandosi come vero e proprio «motore di crescita»<sup>14</sup> ed evocando una ulteriore spinta riformatrice, dovrebbe (poter) sublimare insieme tutte le «assunzioni generali» della cultura delle riforme consolidate nel periodo repubblicano, determinando così un cambiamento di ampia portata, di vera e propria “transizione amministrativa” (Fracchia *et al.*, 2021).

Il quadro regolatorio delle transizioni affonda, infatti, le sue radici nel sistema unionale (oltre che negli accordi internazionali) ed è risultato fortemente influenzato e condizionato dalla spinta impressa dalle emergenze (pandemia, eventi bellici ma anche immigrazione e cambiamenti climatici) intese come leva “potente”<sup>15</sup> e irripetibile per far convergere risorse e capacità verso gli obiettivi prefissati (in atti programmatori) attraverso meccanismi di spesa attentamente monitorati e regole decisionali “semplificate” per una maggiore rapidità delle decisioni, messe in sicurezza, nel sistema italiano, anche da una disciplina processuale speciale e accelerata rispetto al rito ordinario; rigenerazione tale da determinare un riorientamento rilevante dei paradigmi ricostruttivi del fenomeno amministrativo; da consolidare alcuni approdi dogmatici sulle interconnessioni tra organizzazione e funzione (che trovano ora copertura in espressi dati di diritto positivo); e, sotto altro aspetto, da schiudere l'ordinamento alla costruzione di un “diritto delle transizioni”.

La «accelerazione trasformativa» apportata dalle transizioni, interessando grande parte del sistema economico e sociale con un innovativo approccio deontico e performativo (Moliterni, 2022) (mediante processi a “doppia elica” di ristoro e di investimenti) curvato anche al recupero di fiducia (Greco, 2021) nelle istituzioni e nella «potenza strutturante del

---

<sup>13</sup> Definite «transizioni gemelle» a dispetto della loro non coerenza e convergenza: così Boschetti (2022, p. 822).

<sup>14</sup> Così Sandulli (2018, p. 198), secondo cui le crisi «possono essere utili per gli ordinamenti giuridici, se intese quali opportunità di crescita e maturazione degli stessi».

<sup>15</sup> Così si legge nei vari documenti della Commissione europea per la cui disamina si rinvia alla accurata ricostruzione di Boschetti (2022, p. 824).

legame sociale» che il diritto è chiamato ad assolvere (Tonoletti, 2019, p. 249), richiede, infatti, la costruzione di una governance appropriata che sappia guidare il cambiamento attraverso un percorso che cali nel “reale” questa riscrittura ampia della agenda politica scandita da processi che, nella incerta collocazione temporale dei processi di transizione in linea generale, dovrebbero essere disciplinati qualitativamente e temporalmente<sup>16</sup>.

La sfida più alta posta dall'avvento delle transizioni sembra risiedere allora nel recupero del ruolo del diritto (e dunque del giurista) nella costruzione di un quadro regolatorio idoneo a “reinventare” il sistema istituzionale per assicurare la effettività dei processi attraverso la fissazione puntuale di “percorsi amministrativi” volti a penetrare nel sistema (policentrico e complesso) in modo capillare ma chirurgico e idonei così a tradurre gli obiettivi, connotati a monte forse da una eccessiva genericità<sup>17</sup>, in risultati concreti<sup>18</sup>.

L'approccio riformistico susseguente alla affermazione delle Strategie europee più recenti, incluso il N.G.E.U., si atteggia dunque in termini innovativi rispetto alle pregresse esperienze di ristrutturazione ordinamentale (incluse quelle più recenti) in quanto si incunea all'interno di una prospettiva di revisione assai più ampia (per fini e settori coinvolti) ma al contempo più puntuale e concreta rispetto all'approccio tradizionale, a caccia perenne di modelli generali e astratti ma da collaudare nel tempo, essendo il percorso in atto rivolto a definire un nuovo modello di sviluppo proiettato sì in un orizzonte di nuove relazionalità declinate in chiave intergenerazionale che colloca visioni e azioni in un tempo ineludibilmente lungo, ma costellato al contempo da periodiche verifiche funzionali alla introduzione di correzioni *in itinere*. Innovatività che si coglie anche nell'approccio integrato (olistico) del modello di sviluppo proposto che prefigura una transizione involgente, oltre al sistema economico, anche quello sociale, quello delle istituzioni e quello degli ecosistemi.

---

<sup>16</sup> Lentezza o gradualità del processo costituiscono uno degli aspetti da focalizzare secondo De Leonardis (2021).

<sup>17</sup> Auspica un passaggio da un approccio per obiettivi ad un approccio per percorsi Renna (2021); e in precedenza già Torchia (2021), la quale osservava sin dall'avvio del processo di scrittura del documento ufficiale, come il valore aggiunto del Piano debba essere rinvenuto nella «necessità di costruire e mettere in campo la capacità di ben progettare (e non solo di proclamare), di valutare ex ante ed ex post sulla base delle evidenze e non delle suggestioni, di realizzare in tempi definiti senza rinvii e dilazioni infinite» (p. 2).

<sup>18</sup> Sulla rilevanza unica del PNRR quale leva di miglioramento si v. Travi (2022, p. 213), secondo cui il PNRR «dovrebbe avviare e sostenere il rilancio del nostro Paese dopo la fase più acuta della pandemia».

Si rafforza, in questa prospettiva innovativa, lo strumento della pianificazione quale forma privilegiata di costruzione di strategie destinate a combinare la *vision* di scelte proiettate nel futuro (per salvaguardare l'equilibrio intergenerazionale nella prospettiva multiforme della sostenibilità) con la tempestività della attuazione nel presente che ruota intorno a specifici problemi da risolvere (D'Orsogna M., 2001); e, con essa, si ripropone l'esigenza di meccanismi di coordinamento che impediscano all'azione, anche attraverso la interoperabilità delle banche dati e, in senso più ampio, il rafforzamento della infrastrutturazione organizzativa, di sfilacciarsi (rispetto all'obiettivo primario) nel passaggio dalla fase della ideazione alla fase della attuazione. La (riproposizione della) pianificazione come metodo di indirizzo della organizzazione e della sua azione (rivisitato per certi versi e per altri irrobustito rispetto al modello della programmazione degli anni Settanta del Novecento), e, in senso più ampio, di costruzione di nuove e rilevanti politiche pubbliche *mission oriented*, costituisce, cioè, una cerniera tra le contingenze del presente e il consolidamento delle scelte nel futuro funzionale anche ad assicurare una realistica *accountability* dei governanti (a correzione della attuale diffusa deresponsabilizzazione della attività di indirizzo politico) nella gestione del bilancio pubblico.

Se questo può essere considerato uno degli orizzonti trasformativi delle organizzazioni amministrative italiane a fronte della sfida delle transizioni, non può sottacersi come la imponente impalcatura (di investimenti e di spesa) che è stata all'uopo elaborata può risultare minata nella sua tenuta complessiva laddove non vengano superate alcune criticità delle pregresse trasformazioni.

Si è già fatto cenno all'aspetto della centralizzazione della predisposizione delle macro-progettualità. Ulteriori fratture alla effettività di questo processo saranno inevitabili se si procederà in maniera disancorata dall'effettivo coinvolgimento delle società nella sua fase "ascendente"<sup>19</sup> e da un percorso di rafforzamento della capacità amministrativa<sup>20</sup> intesa, pur nelle sue diverse declinazioni, quale modello comportamentale che si pone in una

---

19 Quello indicato è uno dei maggiori elementi di criticità sollevati nei confronti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Sui possibili percorsi che nel contesto del Piano possono ricondursi al modello della democrazia partecipativa e sul deficit sul piano delle garanzie partecipative, si v. le riflessioni di Frediani (2023).

20 Sulla nozione di capacità amministrativa idonea a configurare un modello comportamentale per la pubblica Amministrazione si v. le riflessioni di Lodge e Wegrich (2014).

dimensione proattiva nell'affrontare e risolvere i problemi in un contesto di crescente complessità<sup>21</sup> mettendo a punto progetti innovativi e dando prova di saperli monitorare e attuare.

Su ciascuno di questi aspetti andrebbero inseriti correttivi.

A livello di investimenti e di spesa non si può immaginare che, al di là di quello che contempla il dato normativo in ordine ai limiti della partecipazione al procedimento amministrativo, ci si possa accontentare di una partecipazione “debole”, soprattutto nella prospettiva della messa a sistema degli obiettivi sulla base dei bisogni e delle necessità emergenti, e, dunque, nell’ottica di recuperare quel divario di cittadinanza che lo stesso PNRR pone al centro della propria missione generale anche nella prospettiva del rafforzamento della legittimazione della stessa Amministrazione all’interno del circuito democratico (Frediani, 2023).

Così come non si può più obliterare la considerazione delle mansioni effettive assegnate al pubblico funzionario come specificazione operativa delle tradizionali funzioni pubbliche che richiedono un ineludibile aggiornamento delle conoscenze e delle competenze in un processo, ampio, di ricondizionamento dei saperi.

Merita infine di essere valorizzato senz’altro l’approccio sistemico (coinvolgente tutte le soggettività della Repubblica) delle competenze (rimaste comunque intoccate sul piano formale) funzionalizzate, secondo un *modus operandi* “oggettivo” (Cortese, 2022)<sup>22</sup>, alle esigenze progettuali ritenute di volta in volta rilevanti secondo una logica di responsabilizzazione delle scelte “politicamente” formulate anche con il contributo della società civile. L’approccio di forte progettualità che anima la stagione attuale in una costante osmosi di Strategie, programmi e progetti, consente di plasmare l’assetto organizzativo secondo la “forma” dei problemi e degli stimoli di miglioramento provenienti dagli impatti subiti, oltrepassando il confine della resilienza istituzionale quale mero approccio adattivo e accogliendo quel richiamo alla *antifragilità* quale paradigma di miglioramento continuo sulla scorta di stimoli che la prospettiva intergenerazionale non può che abbracciare

---

21 Il rafforzamento non più rinviabile della *capacity building* dell'amministrazione pubblica nell'attuale contesto in è invocato con forza da Barbati (2021).

22 Di cui si condividono al riguardo le riflessioni.

favorevolmente (Taleb, 2013).

## **Bibliografia**

- Aresu A. (2020). *Le potenze del capitalismo politico. Stati Uniti e Cina*. Milano: La nave di Teseo.
- Barbati C. (2021). La decisione pubblica al cospetto della complessità: il cambiamento necessario. *Diritto pubblico*, 1: 15. DOI: 10.1438/100702.
- Berti G. (1968). *La pubblica amministrazione come organizzazione*. Padova: CEDAM.
- Bin R. (2021). Regioni dopo la pandemia: riforma o ripensamento? *Le Regioni*, 3: 493. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.robertobin.it/ARTICOLI/Regioni%20dopo%20la%20pandemia.pdf> (15/03/2024).
- Boschetti B. (2022). Eco-design giuridico (trasformativo) per la “net-zero age” e la sua economia. *Istituzioni federalismo*. 4: 821. Testo disponibile all'indirizzo web: [https://www.regione.emilia-romagna.it/affari\\_ist/rivista\\_4\\_2022/Boschetti.pdf](https://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/rivista_4_2022/Boschetti.pdf) (15/03/2024).
- Caracciolo L. (2023). Come un ladro nella notte. *Limes*, 1: 7.
- Carmosino C., Del Gatto S., Di Mascio F., Giardino E., Lacava C., Mazzarella M., Morlino E., Natalini A., Rubechini P., Sabato G., Schneider E., Sciascia G., Screpanti S., Sgueo G., Torchia L. (2022). Lo stato dell'amministrazione: dati di partenza e chiavi interpretative. *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4: 1037. Testo disponibile all'indirizzo web: [https://www.gianlucasgueo.it/wp-content/upload/2022/03/Lo-stato-dellamministrazione\\_dati-di-partenza-e-chiavi-interpretative.pdf](https://www.gianlucasgueo.it/wp-content/upload/2022/03/Lo-stato-dellamministrazione_dati-di-partenza-e-chiavi-interpretative.pdf) (15/03/2024).
- Cassese S. (2020). Lo Stato ad amministrazione disaggregata. *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2: 467. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.irpa.eu/articolo/lo-stato-ad-amministrazione-disaggregata> (25/03/2024).
- Cavallo Perin R. (2021). Dalle riforme astratte dell'amministrazione pubblica alla necessità

di amministrare le riforme. *Diritto pubblico*, 1: 73. DOI: 10.1438/100704.

- Cintioli F. (2022). Risultato amministrativo, PNRR e contratti pubblici. In AA.VV., *Scritti per Maria Luisa Bassi*. Napoli: Editoriale scientifica.
- Civitarese Matteucci S., Torchia L. (2017), a cura di, *La tecnificazione*. Vol. 4 di: Ferrara L., Sorace D., a cura di, *A 150 dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*. Firenze: Firenze University Press. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/55303/9788864534305.pdf> (25/03/2024).
- Conte F. (2023). La trasformazione digitale della pubblica amministrazione: il processo di transizione verso l'amministrazione algoritmica. *Federalismi.it*, 11: 54. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=48765&dpath=document&dfile=16052023233540.pdf> (17/05/2023).
- Cortese F. (2022). Gestione dei fondi "RRF" e diritto amministrativo: sguardo di sintesi e di contesto. *Istituzioni del federalismo*, 2: 361. Testo disponibile all'indirizzo web: [https://www.regione.emilia-romagna.it/affari\\_ist/rivista\\_2\\_2022/Cortese.pdf](https://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/rivista_2_2022/Cortese.pdf) (25/03/2024).
- D'Angelo F. (2022). *Pluralismo degli enti pubblici e collaborazione procedimentale. Per una rilettura delle relazioni organizzative nell'amministrazione complessa*. Torino: Giappichelli.
- D'Orsogna D. (2005). *Contributo allo studio dell'operazione amministrativa*. Napoli: Editoriale Scientifica.
- D'Orsogna M. (2001). *Programmazione strategica e attività decisionale*. Torino: Giappichelli.
- De Leonardis F. (2021). La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni. *Diritto amministrativo*, 4: 779.
- Di Gaspare G. (1995). Organizzazione amministrativa (voce). *Digesto delle discipline pubblicistiche*, X. Torino: UTET
- Di Mascio F., Natalini A. (2022). *Pubbliche amministrazioni. Tradizioni, paradigmi e percorsi di ricerca*. Bologna: Il Mulino.
- Dugato M. (2022). Servizi pubblici locali (voce). *Enciclopedia del diritto*, III. Milano:



Giuffrè.

- Ferrara R. (2023). La globalizzazione e il diritto pubblico. *Federalismi.it*, 19: 28. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=49190&dpath=document&dfile=25072023213221.pdf> (26/07/2023).
- Fracchia F., Goisis F., Occhiena M., Allena M., Pantalone P., Vernile S. (2021). La transizione amministrativa. Forum *Next Generation EU* dell'Associazione Italiana Professori di Diritto Amministrativo. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.aipda.it/wp-content/uploads/2021/03/Fracchia-Goisis-Occhiena-Allena-Pantalone-Vernile-la-transizione-amministrativa-1.pdf> (12/03/2021).
- Fragale E.N. (2022). La cittadinanza amministrativa al tempo della digitalizzazione. *Diritto amministrativo*, 2: 471.
- Frediani E. (2023). Percorsi evolutivi della partecipazione civica al tempo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. *Diritto amministrativo*, 2: 301.
- Galetta D.U. (2022). Transizione digitale e diritto ad una buona amministrazione: fra prospettive aperte per le Pubbliche Amministrazioni dal PNRR e problemi ancora da affrontare. *Federalismi.it*, 7: 103. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=46869&dpath=document&dfile=08032022233042.pdf> (09/03/2022).
- Garofoli R. (2022). Golden power: mercato e protezione degli interessi nazionali. *Federalismi.it*, Paper, 31: 1. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=48047&dpath=document&dfile=29112022104627.pdf> (30/11/2022).
- Giani L. (2021). L'amministrazione tra appropriatezza dell'organizzazione e risultato: spunti per una rilettura del dialogo tra territorio, autorità e diritti. *Nuove Autonomie*, 3: 765. Testo disponibile all'indirizzo web: [https://www.nuoveautonomie.it/wp-content/uploads/2022/03/3.2021-Giani\\_1\\_def.pdf](https://www.nuoveautonomie.it/wp-content/uploads/2022/03/3.2021-Giani_1_def.pdf) (13/03/2022).
- Giannini M.S. (1957). In principio sono le funzioni. *Amministrazione civile*, 1: 11. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2017/>

08/M-S-GIANNINI-In-principio-sono-le-funzioni.pdf (25/03/2024).

- Giannini M.S. (1979). *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato trasmesso alle Camere dal Ministro per la funzione pubblica il 16 novembre 1979*. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.tecnichenormative.it/RapportoGiannini.pdf> (25/03/2024).
- Greco T. (2021). *La legge della fiducia. Alle radici del diritto*. Bari: Laterza.
- Iannotta L. (1998). La considerazione del risultato nel giudizio amministrativo dall'interesse legittimo al buon diritto. *Diritto processuale amministrativo*, 2: 299.
- Iannotta L. (1999). Previsione e realizzazione del risultato nella pubblica amministrazione: dagli interessi ai beni. *Diritto amministrativo*, 1: 57.
- Immordino M., Police A., a cura di (2004). *Principio di legalità e amministrazione di risultati*. Atti del Convegno. Palermo 27-28 febbraio 2003. Torino: Giappichelli.
- Lodge M., Wegrich K. (2014). *The Problem-solving Capacity of the Modern State: Governance Challenges and Administrative Capacities*. Oxford: Oxford University Press. DOI: 10.1093/acprof:oso/9780198716365.001.0001.
- Luhmann N. (2005). *Organizzazione e decisione*. Milano: Mondadori.
- Marongiu G. (1989). Funzione amministrativa (voce). *Enciclopedia giuridica*. XIV. Roma: Istituto della Enciclopedia italiana.
- Marongiu G. (1989). *L'attività direttiva nella teoria giuridica dell'organizzazione*. Padova: CEDAM.
- Mattarella B.G., Fiorentino L., Cardone M., a cura di (2021). *La gestione del Recovery Plan. Le amministrazioni pubbliche tra esigenze di riforma e problemi operativi*. Quaderni della Rivista Amministrazione in cammino, 1. Testo disponibile all'indirizzo web: [https://www.amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2021/08/Format\\_Quaderni\\_La-gestione-del-recovery-plan.pdf](https://www.amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2021/08/Format_Quaderni_La-gestione-del-recovery-plan.pdf) (27/08/2021).
- Moliterni A. (2022). Transizione ecologica, ordine economico e sistema amministrativo. *Rivista di Diritti Comparati*, 2: 395.
- Morrone A. (2023). Sul «ritorno dello Stato» nell'economia e nella società. *Quaderni costituzionali*, 2: 269. DOI: 10.1439/107548.

- Nicotra I.A., Sagone C. (2022). Green Public Procurement: a look into the past to meet future challenges. *Federalismi.it*, 6: 259. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=46816&dpath=document&dfile=23022022000820.pdf> (23/02/2022).
- Nigro M. (1966). *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*. Milano: Giuffrè.
- Nigro M. (1980). Procedimento amministrativo e tutela giurisdizionale contro la pubblica amministrazione (il problema di una legge generale sul procedimento amministrativo). *Rivista di diritto processuale*, 252.
- Nigro M. (1988). *Amministrazione pubblica* (organizzazione giuridica dell', voce). *Enciclopedia giuridica*, II. Roma: Istituto della Enciclopedia Italiana.
- Passalacqua M. (2022) Green Deal e transizione digitale verso un diritto eventuale. *Analisi giuridica dell'economia*, 1: 27. DOI: 10.1433/104829.
- Pergolizzi L. (2022), PNRR e transizione ecologica: un duplice percorso. *Istituzioni del federalismo*, 2: 443. Testo disponibile all'indirizzo web: [https://www.regione.emilia-romagna.it/affari\\_ist/rivista\\_2\\_2022/Pergolizzi.pdf](https://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/rivista_2_2022/Pergolizzi.pdf) (25/03/2024).
- Ponti B. (2022). Le diverse declinazioni della “Buona amministrazione” nel PNRR. *Istituzioni del federalismo*, 2: 401. Testo disponibile all'indirizzo web: [https://www.regione.emilia-romagna.it/affari\\_ist/rivista\\_2\\_2022/Ponti.pdf](https://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/rivista_2_2022/Ponti.pdf) (25/03/2024).
- Porena D. (2017). *Il principio della sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*. Torino: Giappichelli.
- Renna M. (2021). Il cambiamento necessario: una contraddizione o una sfida? *Diritto pubblico*, 1: 185. DOI: 10.1438/100707.
- Renzi A., Napolitano G., Morgante R., Mocavini G., Marconi P., Manocchio M., Clarizia P., Amicarelli B.P. (2021). I piani nazionali di ripresa e resilienza in prospettiva comparata. *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4: 1137.
- Romano Tassone A. (2007). Analisi economica del diritto e “amministrazione di risultato”. *Diritto amministrativo*, 1: 63.
- Romeo A. (2022), Le misure amministrative per la ripresa e la resilienza economica. Il

piano italiano. *Istituzioni del federalismo*, 2: 387. Testo disponibile all'indirizzo web: [https://www.regione.emilia-romagna.it/affari\\_ist/rivista\\_2\\_2022/Romeo.pdf](https://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/rivista_2_2022/Romeo.pdf) (25/03/2024).

Sandulli A. (2018). *Il ruolo del diritto in Europa. L'integrazione europea dalla prospettiva del diritto amministrativo*. Milano: FrancoAngeli.

Simon H.A. (1967). *Il comportamento amministrativo*. Bologna: Il Mulino.

Sciullo G. (2013). *L'organizzazione amministrativa. Principi*. Torino: Giappichelli.

Scoca F.G. (2000). Attività amministrativa (voce). *Enciclopedia del diritto*, VI. Milano: Giuffrè.

Scoca F.G. (2016). Considerazioni sull'evoluzione dell'organizzazione amministrativa. In Perin Cavallo R., Police A., Saitta F., a cura di, *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*. Firenze: Firenze University Press.

Sorace D. (2018). *Diritto delle amministrazioni pubbliche*. Bologna: Il Mulino.

Spasiano M.R. (2003). *Funzione amministrativa e legalità di risultato*. Torino: Giappichelli.

Staiano S. (2021). Il Piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da Sud. *Federalismi.it*, 14: IV. Testo disponibile all'indirizzo web: [https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?eid=598&dpath=editoriale&dfile=\(02/06/2021\)](https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?eid=598&dpath=editoriale&dfile=(02/06/2021)).

Taleb N.H. (2013). *Antifragile. Prosperare nel disordine*. Milano: Il Saggiatore.

Tati E. (2023). Il nuovo Codice dei contratti pubblici: tecniche di semplificazione normativa e riflessi PNRR. *Osservatorio costituzionale*, 4: 59. Testo disponibile all'indirizzo web: [https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/2023\\_4\\_07\\_Tati.pdf](https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/2023_4_07_Tati.pdf) (01/08/2023).

Tonoletti B. (2019). Costituzione giuridica delle cose e rigenerazione del legame sociale. *Diritto amministrativo*, 2: 249.

Torchia L. (1999). Il riordino dell'amministrazione centrale: criteri, condizioni e strumenti. *Diritto Pubblico*, 3: 689.

Torchia L. (2020). Il sistema amministrativo italiano e il Fondo di ripresa e resilienza. *Istituto di Ricerche sulla Pubblica Amministrazione*, 19 novembre. Testo disponibile all'indirizzo web: [https://www.irpa.eu/il-sistema-amministrativo-italiano-e-il-fondo-di-](https://www.irpa.eu/il-sistema-amministrativo-italiano-e-il-fondo-di-ri-presa-e-resilienza)

ripresa-e-resilienza (10/11/2020).

Torchia L. (2021). Il vero valore del Recovery Plan (spoiler: non sono le risorse). Forum *Next Generation EU* dell'Associazione Italiana Professori di Diritto Amministrativo.

Testo disponibile all'indirizzo web: [https://www.aipda.it/wp-content/uploads/2021/04/](https://www.aipda.it/wp-content/uploads/2021/04/Torchia_il-vero-valore-del-Recovery-Plan.pdf)

[Torchia\\_il-vero-valore-del-Recovery-Plan.pdf](https://www.aipda.it/wp-content/uploads/2021/04/Torchia_il-vero-valore-del-Recovery-Plan.pdf) (01/04/2021).

Travi A. (2022). *Pubblica amministrazione. Burocrazia o servizio al cittadino?* Milano: Vita e Pensiero.