

Dalla legge generale sul procedimento amministrativo all'amministrazione straordinaria in deroga*

di Fabio Severo Severi

Da tempo vengono diffuse notizie sempre più invadenti relative alla necessità di profondi interventi innovativi nell'organizzazione e nell'esercizio dei pubblici poteri. Agli annunci, poi, raramente seguono i fatti. Si annunciano revisioni della Costituzione, ma più spesso vengono presentate proposte innovative più o meno marginali, tutte idonee a creare aspettative.

Addirittura la riforma costituzionale del titolo quinto della Carta fondamentale, attuata ormai dieci anni orsono, non sembra aver lasciato un segno particolarmente significativo: né il federalismo a Costituzione invariata, né la revisione costituzionale, sembrano aver ottenuto l'effetto di un sostanziale cambiamento nei comportamenti e soprattutto nella direzione di un recupero di efficienza nella macchina del potere.

Vi è tuttavia una riforma che ha inciso più di quanto non appaia, ma di essa poco si parla – se non fra gli addetti ai lavori – anche perché il contenuto forse segnatamente “tecnico” non si presta ad una volgarizzazione che possa essere sfruttata in senso propagandistico: insomma, dal punto di vista dell'immagine, è stata una riforma che non rende.

Intendo riferirmi alla legge 7 agosto 1990, n. 241, sul procedimento amministrativo, che per gli operatori è stata rivoluzionaria: né è testimonianza la quantità di manuali universitari apparsi da allora, ed i contenuti stessi dell'insegnamento nei diversi corsi universitari, che hanno abbandonato una tessitura consolidata da decenni, per cercare una descrizione del sistema adeguata alle norme introdotte.

E' stata una riforma preparata a lungo, con molte perplessità e molti ripensamenti: la commissione presieduta dal professor Nigro ha lavorato per anni, superando una serie di problemi, e coinvolgendo tutto l'ambiente, la dottrina, l'organizzazione della pubblica amministrazione, i professionisti.

Una semplice scorsa alla manualistica del tempo, subito dopo l'entrata in vigore, appare significativa; sono cambiati gli argomenti insegnati nei corsi, e ad un tratto sono risultati del tutto superati trattati tradizionali sui quali si erano formate generazioni di funzionari e di avvocati, mentre suscitavano interesse saggi e monografie quasi dimenticate, o relegate tra le opinioni dottrinali che non avevano trovato concreto seguito.

Si concretava con la nuova legge un disegno innovativo che era stato prospettato fin dai tempi della formulazione della Costituzione repubblicana: un potere amministrativo non più chiuso e garantito nei suoi privilegi, ma aperto alle esigenze della comunità, trasparente nelle sue determinazioni, pronto a dar conto del modo in cui affrontava la cura degli interessi generali.

Prendeva corpo quell'amministrazione democratica che, sulla base dei pochi principi enunciati nella carta costituzionale, si era già affacciata nella prassi e nella giurisprudenza, e che qualcuno aveva

* Testo dell'ultima lezione tenuta presso l'Università degli Studi di Trieste

cercato, con qualche timidezza, a delineare nella dottrina (mi riferisco, evidentemente, a Feliciano Benvenuti, ed agli allievi che ne erano stati influenzati).

Attraverso una serie di istituti, che per semplicità vengono denominati di partecipazione, la norma positiva permette ormai di costruire quell'amministrato-amministrante, che era stato auspicato, ma che non si riusciva fino ad allora a riconoscere a tutto tondo.

Come sempre accade, l'applicazione di una disciplina così innovativa trovò una serie di difficoltà. Bisogna anzi addirittura riconoscere che il disegno originario non è facilmente identificabile nella normativa oggi vigente, tali e tante sono state le modificazioni apportate, alcune nel senso di assecondare il nuovo corso, altre destinate a salvaguardare l'esperienza precedentemente acquisita. Si manifestò da subito una linea di resistenza interna, indirizzata al mantenimento dei diversi centri di decisione, mentre nel contempo si è evitato di individuare con chiarezza i momenti ostativi che si presentavano.

Talvolta è stata la stessa nuova legge a permettere il proseguimento dei comportamenti progressivi. Si pensi all'obbligo di fissare la durata del procedimento: una quantità di norme regolamentari dovevano individuare nei diversi casi il tempo opportuno entro il quale il provvedimento doveva essere emanato. Ogni ufficio si premurò di garantirsi la durata massima, col risultato che spesso si faceva più lentamente ciò che in precedenza veniva sbrigato con diversa speditezza.

In effetti la previsione di una quantità di norme regolamentari di attuazione ha finito per rendere la procedura più complessa, ed anche il vantaggio per i soggetti interessati di poter acquisire gli atti e fornire all'amministrazione ulteriori elementi di valutazione si è rivelato meno incisivo del previsto. Il dialogo che si poteva instaurare con il titolare dell'organo decidente non sempre era fruttuoso. La partecipazione in istruttoria ed il controllo di tipo "sociale" e diffuso che avrebbe potuto instaurarsi non riuscì a radicarsi.

E' ben chiaro che il legislatore è intervenuto da subito anche nei confronti dell'organizzazione, curando soprattutto una diversa formazione culturale e professionale dei dirigenti. Si è provveduto ad un progressivo spostamento dei centri di decisione, valorizzando soprattutto il ruolo delle strutture degli enti autonomi locali, agendo nella prospettiva di una progressiva eliminazione dei momenti di controllo. In particolare si è cercato di costituire una distinzione evidente tra il momento dell'indirizzo politico e quello dell'esercizio della funzione amministrativa, come vedremo meglio, ma con risultati a volte sconcertanti e decisamente contrari alle intenzioni dichiarate.

La tutela giurisdizionale nei confronti del provvedimento definitivo ha continuato ad essere preferita rispetto alla partecipazione in istruttoria.

Ben presto si pone l'esigenza di impedire un appesantimento della procedura ed un allungamento dei tempi, a fini meramente dilatori. Se per i destinatari era rara la situazione di vantaggio derivante da una dilazione, per gli operatori nella pubblica amministrazione vi era l'opportunità di evitare l'assunzione di responsabilità. Il riordino del sistema dei controlli interni, tutti rivolti più agli aspetti contabili che alla garanzia della legittimità degli atti, favoriva d'altra parte la ricerca di evitare di incorrere, magari a distanza di anni, in responsabilità.

Al fine di scongiurare tentativi di vanificazione fin dall'inizio dell'intero sistema, era stato introdotto un istituto per molti versi rivoluzionario: la conferenza di servizi. Nella formulazione originaria l'istituto permetteva di superare il sistema rigido delle competenze preordinato per legge. Quando più organi concorrevano alla formazione ed all'emanazione del provvedimento, il rischio era quello dell'inerzia di uno solo dei partecipanti, che paralizzava il corretto comportamento degli altri.

Ebbene, la conferenza permetteva di superare la difficoltà: chi non partecipava senza giustificazione era di fatto estromesso dalla procedura, e la sua competenza era assorbita, in un certo senso surrogata, dagli altri partecipanti. Il sistema delle competenze conosceva una gestione del tutto

nuova di tipo collegiale, dove l'organo più attivo, ovvero più consapevole, era in grado di sopperire alla mancanza non motivata dei colleghi.

Del tutto superfluo sottolineare la portata rivoluzionaria dell'istituto, tanto vero che si provvide subito ad introdurre una serie di correttivi, prevedendo alcune competenze comunque irrinunciabili, col risultato finale di ridurre la conferenza ad una mera occasione di confronto, un metodo istruttorio, più che un istituto risolutivo di eventuali conflitti.

La legge, tuttavia, rimaneva vigente, con la sua portata innovativa, ridotta ma non vanificata, e comunque indicativa di un modo significativo di esercitare la funzione amministrativa, con una finalità ben precisa volta a garantire la rappresentazione degli interessi coinvolti nel procedimento e la partecipazione dei soggetti portatori a vario titolo di tali interessi. E la giurisprudenza non ha mancato di tener conto dei valori di fondo che la legge enunciava.

L'innovazione affrontava di fatto, in controtendenza, il problema dell'organizzazione dei pubblici poteri di fronte alla rete sempre più ampia degli interessi pubblici, in conseguenza del continuo riconoscimento come interessi pubblici da parte del legislatore, di interessi che in precedenza erano considerati interessi collettivi o addirittura interessi privati, con la conseguente istituzione di sempre nuovi centri di riferimento amministrativo per la cura dei nuovi interessi pubblici. La dottrina non ha mancato di interessarsi del problema della società complessa e dell'esigenza di semplificare gli strumenti atti a governare la complessità: il procedimento amministrativo legislativamente disciplinato appare perciò il momento di confluenza degli interessi contrapposti, nonché di composizione e di ponderazione degli interessi stessi. (Tanti autorevoli colleghi hanno affrontato questo tema: Ceruli Irelli, Vandelli, Cavalli, M.A. Sandulli, ma anche Villata, Sala, D'Alberti, Clarich, nonché sempre attento alla tradizione, Casetta).

La partecipazione evidentemente rispondeva e risponde ad un'esigenza sentita, ma configgeva con la domanda di efficienza che, per un certo verso, era più pressante. A fronte di un apparato burocratico capace di resistere efficacemente ai tentativi di riordino e di semplificazione, l'interesse prioritario appare essere quello rivolto ad avere una decisione pronta ed incisiva, indipendentemente dal modo in cui tale decisione viene assunta. Meglio un provvedimento immediato ed efficace che non una garanzia offerta attraverso metodi barocchi: semmai, c'è sempre la possibilità di rimediare in un momento successivo. Non va dimenticato il ruolo che nel nostro ordinamento è riservato alla prescrizione e dall'acquiescenza.

In una situazione quasi parallela, negli stessi anni in cui si pensa alla sistemazione organica del procedimento, si affronta anche il problema dei provvedimenti urgenti e derogatori da emanare di fronte a situazioni di necessità.

C'è stata l'esperienza del terremoto nel Friuli del 1976, ed è nato il sistema di protezione civile. Ogni volta in cui si manifesta un disastro, segnatamente di origine naturale, si ripropone il problema degli interventi d'urgenza: la prima occasione nel nostro ordinamento si presenta con terremoto di Messina nel 1908, (ma anche nel 1898 coi fatti milanesi di Bava Beccaris), c'è la guerra, prima in Libia nel 1911, poi il conflitto mondiale, e ancora l'abuso negli anni '20 e '30, e poi ogni volta si ripropongono le stesse considerazioni. (Chi volesse approfondire il tema dei continui tentativi di rivincita del potere rispetto ai tentativi operati sulla base del costituzionalismo di limitarlo attraverso il diritto, veda Maria Agostina Cabiddu, L'essere del dover essere: governare con l'emergenza, in Studi Mattioni, 2011).

Nella carta costituzionale del 1948 si affronta il problema e si disciplina il decreto legge, ma evidentemente non basta. L'istituto suscita perplessità, soprattutto nella prospettiva di possibili abusi, e Carlo Esposito espone con chiarezza i limiti che, come sappiamo bene, sulla base dell'esperienza anche recentissima, vengono ampiamente superati, malgrado i ripetuti tentativi di costruire argini.

L'amministrazione deve esser qualche volta in condizione di operare in fretta, anche al di fuori della norma. Si rispolverano così le ordinanze amministrative d'urgenza e, nell'occasione del 1976 in Friuli, si configura un'organizzazione commissariale, capace di agire attraverso atti che condizionano l'esercizio dell'attività amministrativa di una serie di organi ed uffici coinvolti, instaurando una sorta di limitato ordinamento "franco", limitato nel tempo, nel territorio, ed anche nei contenuti, ma abbastanza ampio ed impreciso, in modo da suscitare non pochi dubbi. Nell'ambito di tale ordinamento, comunque, non ci si limita ad emanare provvedimenti amministrativi, ma si formulano dei veri e propri corpi di norme, destinate ai diversi operatori coinvolti, che applicano non le norme generali, ma quelle proprie dell'ordinamento commissariale. (Cerulli Irelli, Principio di legalità e poteri straordinari dell'amministrazione, in *Diritto pubblico* 2007, 377, a questo proposito, vede un sistema di diritto amministrativo parallelo a quello ordinario).

Ma, come si ricordava, l'acquiescenza è favorita da un certo spirito di civica collaborazione, ed anche i giudici, nei pochi casi in cui vengono interessati, finiscono per ammettere una limitata possibilità di operare fuori dalle regole.

Si decide di provvedere ad un riordino della materia, e nasce la legge 4 febbraio 1992, n. 225, relativa all'istituzione del servizio nazionale di protezione civile, che in origine era stata pensata come un contenitore capace di adattarsi ad ogni possibile eventualità futura. Si fondava sul principio della programmazione, che già era stato sperimentato in alcuni momenti dell'azione amministrativa, anche se con risultati non brillanti. Avrebbe dovuto esser redatta una serie di programmi di intervento "a cascata", per ambiti territoriali sempre più ristretti, in modo che, al momento della formale dichiarazione dello stato di emergenza, a seconda della situazione di fatto, ogni soggetto coinvolto potesse metter in atto quell'intervento che era stato previsto astrattamente e per il quale si era preparato. Inutile ricordare che la legge entrò in vigore, ma non venne mai attuata nel modo in cui era stata prevista. I piani di protezione civile non vennero mai redatti, se non in modo superficiale, parziale, a "pelle di leopardo".

Rimaneva però viva l'idea di una gestione commissariale, con un suo sistema di finanziamento, e l'ovvia possibilità di operare in deroga.

Un vecchio adagio sapienziale recita che l'inferno è pavimentato da buone intenzioni.

L'impianto originario della legge viene ben presto stravolto, organizzando una struttura stabile e non una mera occasione di coordinamento, ma soprattutto si scoprono i "grandi eventi": cioè la legge affida al governo il potere discrezionale di individuare di volta in volta l'evento che permette l'applicazione del sistema derogatorio, non solo in occasione di calamità di varia origine, ma anche a fronte di situazioni che potrebbero esser affrontate ordinariamente, che tuttavia per l'occasione sono dichiarate eccezionali. La valutazione dell'emergenza diventa un fatto politico, e le cronache ci danno ampia testimonianza dell'uso che è stato fatto della discrezionalità governativa, mentre anche il legislatore ha più volte rinviato all'applicazione della legge sulla protezione civile per affrontare situazioni diversissime.

Non è questo il luogo per un esame, che peraltro risulterebbe assai interessante, sul numero effettivo di gestioni commissariali in atto, e sull'ammontare delle spese che vengono gestite attraverso procedure commissariali. Alcune rassegne, che pur sono state tentate, non riescono ad esser esaurienti. Se non si considerano le spese di funzionamento, si constatarebbene che le spese di investimento sono nella quasi totalità gestite al di fuori delle procedure previste dalla legge generale sul procedimento. Da ultimo vi è stato invero un tentativo di porre un freno: l'articolo 2 octies della legge 26 febbraio 2011, n 10 (la cosiddetta legge di stabilità) prevede un intervento preventivo della Corte dei Conti, non un controllo preventivo che vanificherebbe la finalità della legge, ma un certo assenso circa la capienza del fondo sul quale si intende spendere. Nessuno legge le relazioni al Parlamento presentate dalla Corte dei Conti, anche se tutti sanno che mentre le strutture

organizzative dei ministeri e degli enti territoriali tendono ad un progressivo dimagrimento, non sempre evidente, la Corte dei Conti si amplia. Dopo lo smantellamento di tutto il tradizionale sistema dei controlli di legittimità, la Corte è rimasta quasi sola, con un potere repressivo limitato, a difendere la corretta applicazione delle leggi, che per altro si industriano attivamente e con successo ad essere oscure e, diciamo così, polivalenti.

Il problema della qualità della legislazione è incombente: a lungo si è attribuita la responsabilità della cattiva formulazione delle norme alla pratica del "confronto" tra le diverse parti politiche. Anche il cosiddetto bipolarismo introdotto, però, ed un diverso atteggiamento "decisionista" della maggioranza di governo non hanno aiutato a risolvere questo problema.

Gli interessi "concorrenti e concomitanti", per usare l'espressione di Massimo Severo Giannini, rimangono certamente soccombenti nei confronti di un interesse principale se l'esercizio del potere avviene in modo repentino, attraverso una procedura elementare avviata da un organo monocratico, chiamato a rispondere del risultato adeguato ad una "mission", secondo la terminologia ormai corrente anche nei testi normativi sull'organizzazione.

In definitiva, pare che nella cultura corrente prevalga una concezione semplicistica circa l'uso dei poteri pubblici, fondata sulla considerazione del necessario prevalere di un interesse pubblico, a fronte del quale ogni altra situazione deve cedere.

Per affrontare la complessità, nell'impossibilità di una puntuale previsione degli interventi che l'amministrazione opererà sulla base dell'indicazione della norma legislativa, in un sistema rigoroso di competenze, si preferisce immaginare la possibilità di indicare un indirizzo sommario destinato ad essere attuato attraverso puntuali comportamenti dei singoli organi coinvolti.

Da tempo nello stato contemporaneo il principio di legalità dell'azione amministrativa è stato accettato come momento qualificante nell'esercizio dei poteri, e garanzia nei confronti di possibili abusi, ed anche la legge generale sul procedimento amministrativo dava atto della complessità degli interessi che si manifestano nel corpo sociale, cercando di prevedere dei meccanismi generalmente applicabili al fine di ottenere col minimo e più sopportabile sacrificio il perseguimento dell'interesse generale, che rimane esplicitato unicamente nella legge.

Per ottenere un tale risultato, però, risultano indispensabili due presupposti: la conoscenza degli interessi coinvolti e la definizione dell'interesse indicato dalla legge. E' inutile insistere circa il non più recente degrado della qualità della nostra legislazione: le norme appaiono formulate in modo oscuro, dettate dalla preoccupazione degli effetti della loro applicazione sulla finanza pubblica, così da apparire scritte da contabili solo per fini contabili. Le contraddizioni sono frequenti e spesso manca del tutto il coordinamento con ulteriori norme vigenti, con la conseguente difficoltà a districarsi tra abrogazioni tacite e implicite, delegificazioni, rinvii ad altre fonti non specificate.

Appare allora giustificato il desiderio di un momento decisionale univoco, ed il potere commissariale di agire in deroga soddisfa appieno queste esigenze.

D'altra parte, per avere un'amministrazione efficace, che cioè ottenga i risultati che la legge le impone di conseguire, è necessario conoscere gli interessi che si vanno a toccare esercitando il potere. Se il legislatore legifera male, è perché gli organi legislativi non hanno un quadro adeguato dei bisogni sociali, o forse ce l'hanno, ma non sono in grado di provvedere al loro soddisfacimento: la rappresentanza politica è in crisi, e le tensioni che non si risolvono a livello normativo si riversano a livello amministrativo.

Tanto tempo fa si osservava che il funzionario amministrativo doveva essere dotato di una specifica professionalità che, al di là delle conoscenze tecniche, gli permettesse di rendersi portatore degli interessi coinvolti nell'esercizio della funzione. (Mi riferisco alle osservazioni di Bachelet sulla funzione di governo, in Sudi Giuffrè). Si pensava allora ad un sistema di poche leggi, ad un'attività politica di indirizzo, in sostanza ad una politica di programmazione (ma questi concetti non si

possono più evocare, sono fuori moda, e non si sa bene il perché): la legge generale sul procedimento sembrava aver dato concretezza a questa prospettiva.

Per conoscere gli interessi su cui si incide, la pubblica amministrazione ha bisogno di aprirsi ad una trasparenza che solo eccezionalmente può essere limitata. La legge sul procedimento amministrativo, al di là di ricostruzioni nobili, fondate su solidi principi, ma non sempre coerenti con la realtà, (condizionate da una ricostruzione in parte utopica del potere), si proponeva proprio questo. In una fase istruttoria definita rigorosamente nei tempi, le conoscenze proprie degli organi amministrativi si sommano con le ulteriori conoscenze che i soggetti comunque coinvolti vogliono mettere a confronto.

Il potere, e la conseguente responsabilità decisionale, rimangono intatti in capo all'apparato, ma eventuali occasioni di attrito vengono stemperate, e soprattutto affrontate prima dell'emanazione del provvedimento definitivo, riducendo le occasioni di ricorso a tutela di situazioni di diritto o di interesse eventualmente violate.

Nella realtà la partecipazione appare scarsa, e spesso circoscritta a soggetti portatori di interessi diffusi, più attenti ad ottenere visibilità per se stessi che non provvedimenti adeguati; i ricorsi amministrativi scompaiono, poiché la gerarchia è un modello organizzativo non solo ormai residuale, ma del tutto eccezionale; i ricorsi giurisdizionali rimangono appetibili. Se è possibile azzardare una valutazione, il giudice appare offrire una garanzia di obiettività, che nell'amministrazione non appare. Gli organi amministrativi, che dovrebbero essere tenuti alla scrupolosa osservanza della legge, appaiono sempre più legati per contro alla volontà della maggioranza politica: la separazione dell'indirizzo politico dalla gestione amministrativa, è stata troppo spesso vanificata da quello che ormai senza ironia viene definito lo *spoils system* all'italiana.

E la riorganizzazione dell'assetto e delle competenze degli enti locali non ha certo migliorato la situazione. In ogni caso prevale l'applicazione della legge, indipendentemente dalla sua formulazione anche discutibile sotto l'aspetto tecnico, nel senso voluto dallo stesso legislatore, anche a costo di forzare un po' l'interpretazione.

Si comprende facilmente, perciò, perché anche i provvedimenti derogatori vengono accettati con acquiescenza, nella consapevolezza che il risultato finale, vuoi attraverso le complesse procedure ordinarie, vuoi attraverso procedure in via di eccezione, non può differire.

Il giudice assume così un ruolo di supplenza, sia il giudice amministrativo, sia il giudice penale, mentre uno spazio si apre per il giudice di responsabilità. Come si è già accennato, dopo la soppressione dei controlli preventivi di legittimità, l'unico freno che il titolare di un organo amministrativo incontra, consapevole della "copertura" politica che gli deriva dall'attuale disciplina della dirigenza, è rappresentato dall'assunzione di responsabilità nell'emanazione del provvedimento.

Una volta dilatato il presupposto per l'applicazione di un sistema derogatorio, il meccanismo delle gestioni commissariali dilaga. Il procedimento che vorrebbe essere ordinario rimane ristretto ad alcuni limitati ambiti tradizionali, quasi in posizione residuale, ed è anzi occasione di fastidio, perché si identifica con esso quel potere della burocrazia, che esige una serie di momenti distinti e consequenziali, ognuno con i suoi tempi, non sempre corrispondenti alla valutazione ed alla cura di interessi sentiti.

Di fatto, si opera una disinvoltata qualificazione delle generiche situazioni di emergenza, che giustifica interventi normativi adeguati, in situazioni di eccezionale necessità: in questo modo si vanifica l'ostacolo del principio di legalità. Anche la Corte costituzionale ha finito più volte per ammettere che, se è ben vero che le eccezioni non possono sottrarsi ad un giudizio di ragionevolezza, sussistono esigenze politiche e sociali ineludibili, facendo riferimento addirittura alla solidarietà sociale evocata dall'art. 2 della Costituzione.

L'occasione di queste riflessioni non può, tuttavia, ridursi ad una lamentazione – del resto generalmente condivisa – sullo stato della nostra pubblica amministrazione. Appare opportuno trarre alcune indicazioni da quest'esperienza per molti versi sconcertante.

L'opportunità di una partecipazione da parte dei destinatari dell'attività della pubblica amministrazione all'esercizio stesso della funzione, che sta alla base delle legge generale sul procedimento, è messa in luce nella ricostruzione che del sistema amministrativo fa Giorgio Berti, non per niente vicino alle posizioni di Feliciano Benvenuti.

Osserva Berti, Corso breve di giustizia amministrativa, 2004, che “quella parte dell'ordinamento che si chiama amministrazione non può essere vista come insieme di figure terminali o finali, ma deve invece essere collocata all'inizio del farsi del diritto come espressione primordiale della società in quanto si ordina da se stessa (p.10)”.

L'esperienza della costituzione di sistemi amministrativi paralleli a quello ordinario (secondo l'espressione di Cerulli Irelli) appare in questa prospettiva come conseguenza dell'essenza stessa dell'amministrazione. “L'amministrazione rivolta ad operare in concreto, in funzione di interessi estranei ai singoli operatori o funzionari, si presentò dunque sin dall'inizio come organizzazione, ed anzi l'organizzazione ne fu, si può dire, la ragione fondamentale. In quanto tale, l'amministrazione tendeva a sfuggire a trame giuridiche che la legassero troppo sia al potere politico che al legislatore, e a costituirsi (mantenersi) invece secondo una propria originaria matrice (p.12)”.

Un'indicazione molto significativa è data dall'interpretazione del principio di buon andamento enunciato dall'art. 97 della Costituzione. Inizialmente il principio è presentato “come canone interpretativo dei fatti amministrativi, come funzionalità dei corpi amministrativi in senso burocratico; esso, peraltro, viene oggi ad evolvere in meno formalistiche apparenze e in conformità a criteri di ispirazione privatistico-imprenditoriale di economicità, efficacia, trasparenza, etc. (p. 13)”.

Ecco allora che lo scontro derivante dalla constatazione di un offuscamento dei valori tradizionali su cui si è fondata da tempo la dottrina del diritto amministrativo lascia spazio ad una ricostruzione diversa, conforme alle attuali consapevolezze circa le dinamiche presenti nella società attuale. Mentre sul fondo permane la costante ricerca di una definizione oggettiva della funzione amministrativa.