

# Per un'introduzione non solo giuridica alla Scienza dell'Amministrazione : "La Pubblica Amministrazione e la sua scienza" di R. D'Amico. Recensione.

**Autore:** Rondanini Marco

**In:** Diritto amministrativo

1. L'analisi della Pubblica Amministrazione: "teorie, concetti e metodi". 2. La Scienza dell'Amministrazione come disciplina "al plurale": un oggetto, tante prospettive. 2.1. La Cameralistica: un' "antenata della moderna Scienza dell'Amministrazione". 2.2. L'evoluzione della Scienza dell'Amministrazione in Italia. 3. Le "pubbliche amministrazioni" come specie del genere "organizzazione complessa": l'approccio sistemico e l'autonomia - non l'autosufficienza - disciplinare.

## 1. L'analisi della Pubblica Amministrazione: "teorie, concetti e metodi".

Nel panorama editoriale riguardante il fenomeno della Pubblica Amministrazione è comparso, di recente, un innovativo contributo, a cura di R. D'Amico[1]: "La pubblica amministrazione e la sua scienza" (Milano, 2006, pp. 230, € 20,00).

Questo libro costituisce parte di un'opera in quattro volumi, frutto del lavoro di un gruppo di studiosi appartenenti a diverse aree disciplinari (politologia, sociologia e psicologia) guidato dal citato Prof. R. D'Amico, specificamente dedicata appunto all'analisi della Pubblica Amministrazione: "L'analisi della pubblica amministrazione. Teorie, concetti e metodi" (vol. I, già cit.; vol. II, R. D'Amico (a cura di), "Prospettive di analisi per le amministrazioni pubbliche", Milano 2007; vol. III, R. D'Amico (a cura di), "La pubblica amministrazione come sistema aperto: la morfologia", Milano 2007; vol. IV, R. D'Amico (a cura di), "La pubblica amministrazione come sistema aperto: i processi", Milano 2007). L'interrogativo sotteso alla ricordata complessiva opera riguarda la ricerca di un possibile "Statuto" per quella disciplina, la "Scienza dell'Amministrazione", la cui crescente importanza nell'ambito delle scienze sociali si è accompagnata con la difficile definizione di una propria identità.

Il dato caratterizzante che unisce l'intera opera è l'idea della Scienza dell'Amministrazione come "disciplina al plurale"; l'approdo quasi naturale è costituito, sotto il profilo del modello di analisi, dall' "approccio sistemico" anche come terreno di confronto e di dialogo tra le diverse prospettive di studio, ed occasione di integrazione e di reciproco arricchimento dei tanti contributi scientifici disponibili oggi sul tema. L'ambizione dell'intera opera è quella di proporre un testo unitario che possa essere utilizzato come

manuale, ma i cui volumi possano essere letti anche separatamente. Essa, dunque, si rivolge soprattutto a quanti - studenti, ricercatori e operatori della pubblica amministrazione - vogliono o debbano condurre un'analisi del fenomeno amministrativo da una prospettiva diversa da quella tradizionalmente giuridica: "Quattordici anni fa, presentando il mio 'Manuale di Scienza dell'amministrazione' ... scrivevo che il filo rosso che unisce quelle pagine era l'idea secondo cui la scienza dell'amministrazione è una 'disciplina al plurale'. Da un lato, infatti, l'oggetto di studio - la pubblica amministrazione declinata nella sua doppia veste di organizzazione come 'struttura' e di organizzazione come 'processo' - non le è esclusivo, bensì si colloca in una posizione di confine interdisciplinare. Dall'altro, i metodi e le finalità della disciplina sono sia quelli che si sono venuti formando e si formano tutt'ora in altri ambiti disciplinari, e che la scienza dell'amministrazione accoglie nel proprio 'statuto' (da qui la definizione di disciplina 'per prospettive'), sia quelli che essa riesce ad elaborare in base ad un proprio specifico approccio al fenomeno amministrativo (da qui la definizione di disciplina 'per contributi originali'). Se, sotto il profilo delle finalità, l'opzione era quella per una disciplina non soltanto descrittivo-esplicativa bensì anche prescrittiva, sotto il profilo che attiene al metodo di studio già da allora la scelta andava decisamente verso l' 'approccio sistemico' " (p. 9).

Questo primo volume, strutturato in una prefazione ed in cinque capitoli, è dedicato a delineare lo schema teorico generale della Scienza dell'Amministrazione, del suo oggetto, del suo metodo e delle sue finalità. Punto di partenza è la definizione delle "pubbliche amministrazioni" come specie dell'unico genere costituito dall'universo delle "organizzazioni complesse" ("Le pubbliche amministrazioni come species del genus 'organizzazione complessa': cap. 1[2]). Dopo l'esame dell'accidentato e talvolta contraddittorio processo evolutivo dello Stato - dall'ottocentesco "Stato di diritto" al contemporaneo "Stato regolatore" - ("Le pubbliche amministrazioni e le tappe del processo evolutivo dello Stato": cap. 2) il volume propone una lettura del fenomeno amministrativo in prospettiva organizzativa, a partire dalla "revisione" del vecchio paradigma bipolare che asserisce la netta separazione tra Stato e Mercato, anche in ragione dello sviluppo del c.d. "Terzo Settore" ("Alla ricerca delle tipicità delle pubbliche amministrazioni: fattori organizzativi e metafore dell'organizzazione": cap. 3[3]). L'Autore prosegue, quindi, dimostrando, anche attraverso un'analisi storico-istituzionale, come la Scienza dell'Amministrazione costituisca un ambito di studi dall'unico oggetto, la Pubblica Amministrazione, ma dalle molteplici prospettive di approfondimento, dal diritto alla politologia, dalla storia alla sociologia, dall'economia alla psicologia ed alle scienze organizzative ("La Scienza dell'amministrazione come disciplina 'al plurale'": cap. 4). Il contributo si conclude, infine, con la presentazione del modello di Pubblica Amministrazione come "sistema aperto" e dei due conseguenti percorsi di analisi dedicati allo studio delle organizzazioni pubbliche, rispettivamente, come "struttura" e come "processo" ("Quale approccio per una 'disciplina al plurale': l'approccio sistemico": cap. 5). Completa il lavoro una dettagliata Nota Bibliografica ("Riferimenti bibliografici": pp. 215-230).

## **2. La Scienza dell'Amministrazione come disciplina "al plurale": un oggetto, tante prospettive.**

Si propone, ora, la specifica considerazione di due distinti argomenti di riflessione introdotti dal contributo qui recensito, quali ulteriori momenti di approfondimento della materia in esame ed auspicabili stimoli per future ricerche.

## **2.1. La Cameralistica: un' "antenata della moderna Scienza dell'Amministrazione".**

Al fine specifico di dimostrare come l'orientamento analitico "plurale" proposto abbia, oltre che una indubbia ragionevolezza esplicativa e proficue potenzialità scientifico-operative, un fondamento anche storico-istituzionale, l'Autore propone una ricostruzione diacronica delle principali tappe di sviluppo della Scienza dell'Amministrazione in ambito germanico ed italiano.

Con riferimento all'area germanica, il D'Amico individua, sulla scia degli studi di G. Miglio, la crisi religiosa quale momento genetico del passaggio dallo Stato patrimoniale-nazionale allo Stato assoluto e di polizia (con il mutamento della legittimazione del potere del sovrano). Fenomeno consequenziale palesatosi, quindi,

fu l'espansione ed il rafforzamento della burocrazia: "Il fatto che lo Stato assoluto fondi la sua legittimazione sul concetto del bene comune, lo costringe ... a dare vita ad un'ampia gamma di iniziative pubbliche. Tale forte attivismo dei pubblici poteri postula un aumento quantitativo e qualitativo degli addetti, dei dipendenti. Ma non solo. Il sovrano ha anche bisogno che questi dipendenti garantiscano una conduzione razionale ed efficace delle pubbliche attività. L'attenzione si sposta, dunque, sul piano della conduzione efficiente della 'azienda' Stato, sulla necessità di offrire ai sovrani i supporti scientifici su cui fondare la loro 'arte di governare felicemente gli Stati'. A questa necessità risponde, appunto, la Cameralistica, scienza che prende il nome dagli uffici o'camere' dove si svolgeva a quel tempo l'attività burocratica" (p. 159).

Colui che per primo diede forma scientifica ed unitaria a tutta una serie di studi e di tecniche legate all'Amministrazione dello Stato e indirizzati ad elaborare suggerimenti e consigli per aiutare il principe nell' "arte del governo", fu - secondo l'Autore - Veit Ludwig von Seckendorff, docente all'Università di Halle; quest'ultimo, nel suo trattato "Teutsche Furstenstaat" (pubblicato nel 1656), presenta le caratteristiche della - allora "nuova" - Scienza, dall'ampio carattere sincretico, oltre che interdisciplinare, che tendono a configurare la stessa quale disciplina di secondo grado, basata cioè sulle risultanze scientifico-sociali e giuridiche della complessa riflessione umana sull' "arte del governo"[4]. Nel 1727, in Prussia, nelle due Università di Halle e di Francoforte sull'Oder vennero istituite le prime cattedre di "scienze camerali". Secondo il D'Amico, la modernità e la specificità della Cameralistica risiedevano proprio nella prospettiva tesa ad unificare diverse branche "tecniche" del pensiero politico moderno (ad esempio, economia, scienza dell'amministrazione, scienza delle finanze, tecnologie produttive) in un corpo integrato e dotato di senso proprio: "... sotto la pressione insostenibile degli sviluppi tecnici e della stessa evoluzione scientifica, i Cameralisti della generazione successiva a von Seckendorff si videro costretti ad ammettere una tripartizione della loro disciplina, distinguendo una ... scienza camerale in senso stretto ...

una ... scienza dell'economia ... una ... scienza di polizia"[5] (pp. 160-161). Da quel momento la Cameralistica non fu più caratterizzata da una unità disciplinare, anche se molteplici furono i tentativi finalizzati a tale auspicato scopo. Johann Heinrich von Justi, docente nel 1750 al "Teresianum" viennese, ad esempio, tentò di ridare nuova coerenza sistematica alla disciplina, fondandola sulla centralità e preminenza dell'economia politica su tutte le altre scienze camerali. Ma, "le scoperte scientifiche - conclude ancora Miglio ... - ed il crescente isolamento dell'economia furono la causa principale del declino della Cameralistica e del suo essenziale presupposto, l'ideale di 'Wohlfarhstaat; la crisi della moderna Scienza dell'Amministrazione comincia da questo divorzio" (p. 162). Progressivamente, la Scienza dell'Amministrazione "fu ridotta" a Scienza del Diritto Amministrativo, nonostante altri studiosi, come - fra tutti - Lorenz von Stein, tentarono di padroneggiare, in una visione unitaria, tutte le branche, tutte le tecniche, tutti i problemi in cui si specifica l'attività di governo[6].

Secondo l'Autore, quindi, la Cameralistica, nata in un momento in cui le norme giuridiche regolanti la Pubblica Amministrazione non si erano ancora razionalmente differenziate da quelle del diritto privato, venne superata ad opera di una scienza amministrativa moderna che, a sua volta, alla preoccupazione utilitaristica, aveva sostituito quella della legittimità, avendo per oggetto esclusivo il diritto amministrativo: "... A loro volta, poi, 'la profonda riorganizzazione amministrativa operata da Napoleone dopo la rivoluzione, la creazione del moderno diritto pubblico, il primato assegnato alla legge nella gerarchia delle norme ... la prevalente influenza della tradizione francese tendente ad una concezione del diritto amministrativo non limitata alla pura dogmatica giuridica, ma rivolta alla descrizione dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e all'esame di buona parte delle loro attività di ordine interno, finirono per ridurre la scienza dell'amministrazione a disciplina subalterna (A. Spreafico, 'Gli studi sulla pubblica amministrazione', in Rassegna italiana di Sociologia, V, 1, 1964, p. 1)" (p. 163). La Scienza dell'Amministrazione, quindi, si "ancorò", secondo il D'Amico, al concetto di Amministrazione presente nel continente, che si esprimeva in termini prevalentemente giuridici: "Gli studiosi europei hanno delineato la distinzione fra amministrazione come funzione, per indicare o l'intera attività di governo o più semplicemente l'attività esecutiva, ed amministrazione come organizzazione, cioè come sistema di organi destinati a svolgere la funzione. E proprio su questo secondo aspetto si è incentrato lo studio dell'amministrazione; studio a sua volta condotto in una prospettiva esclusivamente giuridica"[7] (p. 164). Gli ultimi decenni, tuttavia, anche in Europa, secondo l'Autore, hanno fruttuosamente portato ad una rivisitazione dell'impostazione "esclusivamente giuridica", a favore anche di altre discipline (storiche, politologiche, economiche, sociologiche, organizzative e psicologiche), proprio come si avrà modo di constatare per la situazione italiana.

## **2.2. L'evoluzione della Scienza dell'Amministrazione in Italia.**

"La Cameralistica tedesca ha influenzato, senza dubbio, lo studio e le opere di molti studiosi italiani, alla fine del XVIII secolo. Studiosi come Cesare Beccarla (cattedratico in 'Scienze Camerali'), Pietro Verri (presidente del Consiglio Camerale a Milano), Gaetano Filangeri, Antonio Genovesi, Pietro Giannone,

Antonio Pagano, si occuparono di Amministrazione Pubblica, facendosi anche promotori di riforme nel campo amministrativo. Ma è, in particolare, all'opera di Gian Domenico Romagnosi che si suole far risalire la nascita in Italia del Diritto Amministrativo e delle prime intuizioni di Scienza dell'Amministrazione. Titolare a Parma della prima cattedra di diritto pubblico, egli concepì la necessità di studiare la Pubblica Amministrazione non solo secondo un'indagine giuridica o economica, ma anche attraverso un'indagine 'amministrativa' o extragiuridica. Dalle sue opere traspare la convinzione dell'insufficienza delle norme giuridiche per determinare l'azione della Pubblica Amministrazione" (p. 166). E' comunque negli ultimi anni del secolo XIX che un rinnovato interesse per la materia condusse finalmente alla costituzione della prima cattedra italiana di Scienza dell'Amministrazione, presso l'Università di Bologna, nel 1898[8], e ben presto diffondendosi in tutte le Facoltà di Giurisprudenza delle Università italiane[9]: "in questo primo periodo il tentativo operato dalla Scienza dell'Amministrazione si identifica nell'analisi di quegli aspetti dell'azione amministrativa che non possono essere studiati dalle scienze giuridiche, rifacendosi così in parte alla Cameralistica tedesca. Ma il contenuto, gli obiettivi e il metodo della disciplina continuavano ad apparire incerti ed indefiniti" (pp. 167-168). La Scienza dell'Amministrazione continua a costituire materia "autonoma" (cioè distinta dal Diritto Amministrativo) fino agli anni '30 del XX secolo, per poi diventare progressivamente ancillare e scomparire, nel 1935, con la riforma universitaria fascista, in corrispondenza di un rinnovato "fervore" per il Diritto Amministrativo. La "rinascita" avviene intorno agli anni '50, conservando i caratteri di una disciplina volta a studiare i fatti amministrativi da una prospettiva alternativa a quella giuridica: "Ma ciò che muta in tale contesto storico non è soltanto il 'punto di vista', bensì anche e soprattutto la finalità' di uno studio di siffatta natura: essa viene identificata, ora, nella ricerca di nuove tecniche di gestione delle risorse tali da consentire un miglioramento dell'efficienza e della produttività dell'azione amministrativa" (p. 170). E' in questo quadro che, nel 1954, alcuni studiosi - secondo l'Autore - si raccolgono intorno ad una rivista il cui obiettivo, più o meno apertamente dichiarato, è quello di tentare di definire i contenuti della Scienza dell'Amministrazione: si tratta de "La Scienza e la Tecnica della organizzazione nella pubblica amministrazione", diretta da Giuseppe Cataldi[10]. Il dibattito entrò così nel vivo, e vide la creazione, a Milano, in quegli stessi anni, dell'ISAP, "Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica", che raccolse nel suo ambito giuristi e non nel tentativo di diffondere nell'Amministrazione Pubblica nuove metodologie organizzative. Nel 1957, un Decreto del Ministro della Pubblica Istruzione prevede la Scienza dell'Amministrazione fra le discipline complementari di possibile istituzione nelle Facoltà di Giurisprudenza: "Stante alla lettera del Decreto ministeriale citato sopra, infatti, la nuova disciplina dovrebbe mirare all'insegnamento delle tecniche aziendali, della sociologia e della meccanografia, evitando di ridursi al rango di disciplina a carattere para-giuridico o para-politico" (p. 173). Ma tale stato di cose non fece altro che acuire, secondo il D'Amico, "la grande distanza che, nel modo di concepire la nostra disciplina, separa il mondo accademico, non solo al suo interno, ma anche e soprattutto da quello della stessa pubblica Amministrazione ... [secondo la quale] essa coincide invece grosso modo con la Sociologia dell'organizzazione e/o con l'Economia aziendale pubblica ... [mentre per il mondo accademico] la disciplina si occupa della dimensione politica o giuridica o anche economica del fenomeno amministrativo" (pp. 173-174). Con gli anni '60 si posero le premesse per una mutazione del dominus di riferimento della materia in esame: dal Diritto Amministrativo alla Scienza della Politica, disciplina in costante crescita. Anzi, con gli anni '80, "alla tradizionale contrapposizione ... si sostituisce anzi quella fra Scienza Politica e Sociologia. Quest'ultima gode di un supporto non di poco rilievo nel fatto

che è proprio in chiave di Sociologia dell'organizzazione aziendale che la Pubblica Amministrazione stessa concepisce apertamente ed esclusivamente la Scienza dell'Amministrazione" (p. 175). La Scienza dell'Amministrazione si trovò così ad essere oggetto della c.d. "politica degli incarichi" e "... finisce così per essere insegnata da studiosi di formazione molto diversa, da giuristi e da politologi, ma anche da sociologi e da storici. Almeno all'inizio di questo periodo i primi due sembrano forse dominare sugli altri. In parte si spiegherebbe così il motivo per cui, nel mondo universitario, l'approccio giuridico-politologico abbia preso un certo sopravvento su quello storico-sociologico. Un approccio, quest'ultimo, che decisamente caratterizza, viceversa, gli Studi di Scienza dell'Amministrazione promossi al di fuori dell'ambito universitario. E ciò soprattutto grazie ai lavori della SPISA di Bologna e dell'ISAP di Milano ... Per diverse ragioni, poi, lentamente, sia il versante giuridico che quello storico finiscono per essere più spettatori che protagonisti ..." (p. 176). Sulla scena che si mostrò immediatamente prima della riforma universitaria del 1980 rimasero, dunque, sostanzialmente, solo il versante politologico e quello sociologico[11]. La Legge n. 382 del 1980, di riforma della libera docenza, stabilì che tutte le materie di insegnamento universitario fossero raggruppate intorno ad una disciplina-madre: nacque così il "raggruppamento disciplinare". E la Scienza dell'Amministrazione fu ricompresa, non dopo un ampio dibattito, nel raggruppamento disciplinare governato dalla Scienza della Politica.: "... oggi, la pressoché totalità dei docenti di Scienza dell'Amministrazione ha una formazione politologica[12] ... Ma non è mai accaduto, né probabilmente mai accadrà, che lo statuto di una disciplina possa essere fissato per legge una volta per tutte. Accanto così a studiosi di Scienza dell'Amministrazione che escludono aprioristicamente la possibilità che la materia possa accostarsi ai fatti amministrativi utilizzando strumenti concettuali diversi da quelli propri della Scienza politica, altri ritengono invece utile il ricorso a principi elaborati nei campi giuridici o sociologici. Più in generale questi ultimi ritengono insufficiente limitare gli strumenti d'analisi esclusivamente ad una sola delle tante prospettive possibili; né ritengono sufficiente la davvero esile attrezzatura scientifica che la Scienza dell'amministrazione è riuscita a darsi nel corso della sua pur breve sua esperienza" (pp. 177-178).

Ed il contributo qui recensito si muove proprio in quest'ottica di una Scienza dell'Amministrazione "al plurale", che beneficia degli apporti delle seguenti aree disciplinari: "... le scienze giuridiche, le scienze sociologiche, le scienze politologiche, le scienze economiche e aziendali" (p. 179).

### **3. Le "pubbliche amministrazioni" come specie del genere "organizzazione complessa": l'approccio sistemico e l'autonomia - non l'autosufficienza - disciplinare.**

Al termine del percorso analitico esposto, l'Autore ritiene di poter così descrivere il punto d'arrivo del proprio approfondimento sulla Pubblica Amministrazione: "... adottare l'approccio sistemico allo studio delle pubbliche amministrazioni quale approdo quasi naturale di una Scienza dell'amministrazione concepita come disciplina al plurale" (p. 183).

Ed, infatti, le principali tappe di analisi del contributo hanno portato a diversi

e significativi risultati, di seguito sinteticamente rappresentati. In primo luogo, "... l'oggetto della Scienza dell'Amministrazione è costituito non 'dalla' Pubblica Amministrazione, al singolare e con le iniziali scritte in maiuscolo, ma 'dalle' pubbliche amministrazioni, al plurale e con le iniziali minuscole" (p. 183). In secondo luogo, "... le pubbliche amministrazioni sono 'species' del 'genus' costituito dalle organizzazioni complesse, e ... come tali esse condividono ... una serie di principi e di regole, anche se poi tendono a declinarli in modi diversi a seconda delle loro specificità. Inoltre, la pluralità delle pubbliche amministrazioni implica anche una loro grande 'varietà', al punto che in alcuni casi le differenze, pur se all'interno del medesimo settore pubblico, possono risultare persino maggiori delle somiglianze" (p. 184). In terzo luogo, "... la vecchia idea di uno scenario costituito da due soli settori, quello pubblico e quello privato, e con esso l'idea della dicotomia Stato/Imprese, ha lasciato il posto ad uno 'spazio' circolare abitato da tantissime organizzazioni complesse con tale varietà e tale ricchezza da risultare oggi del tutto sfumate molte delle differenze che un tempo autorizzavano ad alzare steccati tra pubblico e privato ... Abbiamo proposto, infine, di rappresentare questo spazio come una 'arena' dove organizzazioni complesse diverse, fra cui le stesse pubbliche amministrazioni, concorrono e si contendono la permanenza sul mercato in una situazione generale di limitatezza di risorse" (p. 184).

Se quindi il tema dell'oggetto della Scienza dell'Amministrazione risulta ora chiaro, più complessa appare - per l'Autore - la scelta del metodo, premesso il rifiuto operativo di uno strumento meramente "interdisciplinare"[13]: a suo avviso appare opportuna la fruizione dell'approccio c.d. "sistemico", cioè lo studio di quelle particolari specie di organizzazioni complesse, "le pubbliche amministrazioni", come "sistemi aperti"[14]. Con questa impostazione, il D'Amico propone, quindi, "una disciplina per prospettive ... e per contributi originali", recependo la cosiddetta "teoria generale dei sistemi"[15], che permette la massima integrazione fra contributi di diverse discipline, anche alla luce delle considerazioni in argomento proposte da N. Luhmann[16]: "... il nostro obiettivo qui è ben più modesto [rispetto a quello fatto proprio, appunto, da N. Luhmann] : indicare nell'approccio sistemico il metodo di analisi più efficace che la Scienza dell'amministrazione può far suo al fine di leggere il fenomeno amministrativo 'a tutto tondo'; offrendosi, così, come terreno di confronto e di dialogo tra le diverse prospettive di studio, e come occasione di integrazione e di reciproco arricchimento dei tanti contributi scientifici dei quali disponiamo sul medesimo oggetto d'indagine" (p. 190).

I sistemi aperti, quindi, secondo l'Autore, facendo proprie le conclusioni di uno dei maggiori studiosi italiani di fenomeni organizzativi (G. Bonazzi), sono analizzabili secondo due punti di vista: quello morfologico, cioè rivolto alla struttura, alle singole parti costitutive[17]; quello fisiologico, in cui l'attenzione è rivolta ai processi che si svolgono all'interno[18] ("Si tratta ... di due diversi piani dai quali può essere studiato il medesimo oggetto, nel nostro caso le pubbliche amministrazioni come fenomeni organizzativi, di due aspetti della stessa realtà: la struttura è il suo aspetto statico; il processo quello dinamico": pp. 198-199).

Nell'ottica di una disciplina "autonoma anche se non autosufficiente", l'Autore conclude: "Quella di essere una disciplina 'al plurale' - e probabilmente in qualche modo destinata a rimanere sempre al plurale - può infatti costituire per la Scienza dell'amministrazione contemporaneamente una ragione di debolezza e

anche, però, una ragione di forza ... Fermo restando, dunque, il diritto di cittadinanza delle distinte prospettive di studio all'interno della stessa disciplina, l'autonomia della Scienza dell'amministrazione starebbe nella sua capacità di accogliere pluralità di concetti e metodi appartenenti a quelle stesse prospettive, nella sua capacità di combinarle fra loro all'interno del proprio approccio (quello sistemico), e nella capacità, infine, di elaborare a partire da queste una parte importante del proprio 'statuto'. Senza così ridursi a semplice sotto-disciplina di altre (non importa se il Diritto amministrativo, o la Scienza della politica, o la Sociologia dell'organizzazione) ... Ecco allora una ragione di forza per la Scienza dell'amministrazione: il fatto di 'gestire' uno spettro così ampio di elementi da poter evitare di essere trascinata nella crisi che di volta in volta può interessare una delle discipline di confine" (pp. 213-214)[19].

Il giudizio finale sul presente contributo, è ampiamente positivo: mancava un'opera di analisi e sintesi di tale fatta, che avesse una specifica attenzione alla triade scientifico-disciplinare "oggetto-metodo-finalità", nel panorama editoriale sulla Scienza dell'Amministrazione e sulla Pubblica Amministrazione: in attesa di un ulteriore approfondimento organico che dia maggiore sviluppo alle ipotesi di ricerca formulate, evidenza già prospettata dall'Autore (il prosieguo è in corso di pubblicazione, proprio nell'anno 2007[20]), si conferma l'interesse per l'argomento e per il metodo utilizzato.

La visione del contributo qui recensito può ritenersi preziosa ed auspicabile non solo per studenti universitari e cultori della materia, ma anche per coloro che, a diverso titolo, costituiscono parte del complesso mondo della Pubblica Amministrazione (italiana): per comprendere non solo il "dover essere", ma anche "l'essere" - o, in altre parole, non solo la "forma", ma anche la "sostanza" - del fenomeno amministrativo.

Marco Rondanini



Le opinioni espresse nel presente scritto sono da ricondursi unicamente all'autore dello stesso, restando impregiudicate le posizioni delle Istituzioni formative e/o lavorative di riferimento (Università Cattolica ed Agenzia delle Entrate). Eventuali errori grammaticali o sintattici, non evidenziati in sede di rilettura, sono anch'essi da attribuirsi all'autore. Il presente scritto è stato sottoposto, preventivamente, al sommario esame del Tutor universitario dottorale Prof. M. Scazzoso, che si ringrazia per le osservazioni critiche formulate in argomento.

[1] "Insegna Scienza dell'Amministrazione, Teoria dell'organizzazione e Sociologia dell'organizzazione presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Catania. Autore di numerosi saggi riviste e libri collettanei, ha pubblicato tra l'altro: 'Burocrazia ed ente regione' (Bologna 1978), 'Regionalizzazione e sistema amministrativo' (Catania 1982), 'Il manager pubblico nell'ente locale' (Milano 2001) e, come coautore, 'Autonomie locali e politiche pubbliche' (Palermo 1988), 'Manuale di Scienza dell'amministrazione' (Roma 1992), 'Catania. I quartieri nella metropoli' (Catania 2001), 'L'altra giovinezza' (Milano 2001)": breve profilo di Renato D'AMICO, dalle note di retrocopertina.

[2] Il percorso logico seguito dal Prof. D'Amico risulta, in sintesi, il seguente: definizione dei concetti di "organizzazione" e di "Pubblica Amministrazione", introduzione della variante della "complessità", sussunzione delle "pubbliche amministrazioni", quali specie, nel genere delle "organizzazioni complesse", operanti in un ambiente contestuale denominato "arena". Lo sviluppo di quanto appena sommariamente ed imperfettamente descritto è compiutamente rinvenibile nelle pp. 19-64 del contributo qui recensito.

[3] L'Autore propone, metodologicamente, una prospettiva d'indagine sul fenomeno amministrativo di tipo "diacronico" e "sincronico" (per una considerazione di dettaglio del contenuto dell'analisi, si rinvia alle pp. 67-106): "... Con la prima - la prospettiva diacronica - la nostra organizzazione complessa 'pubblica amministrazione' va esaminata nella sua dimensione storica, almeno a partire dalla formazione degli Stati moderni cosiddetti 'di diritto', all'incirca con la metà del secolo XIX. La prospettiva diacronica permette, così, di cogliere il processo evolutivo che ha condotto la pubblica amministrazione a trasformarsi nel tempo, fino ad assumere le caratteristiche che oggi le riconosciamo. In quanto apparato dello Stato, infatti, la pubblica amministrazione ne ha in qualche modo condiviso l'evoluzione della concezione: dallo Stato liberale ottocentesco allo Stato sociale e interventista del novecento - con le sue diverse accezioni che nel corso del XX secolo hanno riguardato il modello di welfare -, sino allo Stato contemporaneo cosiddetto

‘regolatore’. Seguendo questo percorso, così, condurremo un raffronto tra le diverse ‘forme’ che la pubblica amministrazione ha assunto nel corso di questo processo evolutivo. Ed è proprio alla luce di esso che sarà possibile cogliere meglio la varietà delle pubbliche amministrazioni in quanto specie di organizzazione complessa che va declinata ... al plurale ... Con la seconda prospettiva d’analisi - la prospettiva sincronica - la pubblica amministrazione della quale ci occupiamo è invece solo quella contemporanea. Il raffronto, dunque, non avviene nel tempo, ma nello spazio (costituito da quell’ ‘arena’ di organizzazioni complesse ... ). L’obiettivo sarà quello di precisare ancora meglio l’organizzazione complessa ‘pubblica amministrazione’, alla ricerca dei tratti che le appartengono in modo specifico. In tale direzione, allora, l’analisi non potrà che prendere le mosse da quel terreno di raffronto sul quale si sono per decenni esercitati pressoché tutti gli studiosi: il raffronto, cioè, fra la pubblica amministrazione, da un lato, e l’impresa privata, dall’altro ... questo raffronto è solo uno dei tanti possibili. Ciò per la semplice ragione che, essendo venuta meno la dicotomia stessa, il terreno del confronto finisce per riguardare un’ ‘arena’ popolata ormai da organizzazioni complesse fra loro molto diverse e che spesso sfuggono alla possibilità di essere etichettate in modo preciso come ‘pubbliche’ o come ‘private’. Al punto che potrà accadere che una pubblica amministrazione sia diversa da altre amministrazioni pubbliche più di quanto possa esserlo rispetto a talune aziende tradizionalmente definite come appartenenti al settore privato” (pp. 65-66). Di estremo interesse risultano essere, e la menzione ne è doverosa, i “circoli di retroazione delle pubbliche amministrazioni” (cioè uno schema interpretativo delle dimensioni più rilevanti del cambiamento subito dalla Pubblica Amministrazione negli ultimi due secoli con riferimento ai propri fini, al proprio personale, ai propri valori guida ed ai destinatari dell’azione svolta: “Le quattro dimensioni [appena menzionate], cioè, costituiscono altrettanti momenti di quello che possiamo considerare come un vero e proprio ‘circolo di retroazione’, per cui l’una rafforza la successiva, e questa la successiva ancora, secondo un andamento a spirale che porta le stesse pubbliche amministrazioni ad ‘avvitarsi’, rafforzandosi, intorno ai loro caratteri di fondo” [pp. 86-87]) e le Figg. 2.1, 2.2, 2.3, a corredo esplicativo (peraltro si segnala l’inversione grafico-contenutistica delle Figg. 2.1 e 2.2, dovuta - si ritiene - a mero errore redazionale).

[4] Tali ricordate caratteristiche possono essere così riassunte, ancora una volta rigorosamente usando le parole dell’Autore: “1. essa è tendenzialmente universale, sia per il metodo - come sintesi pratica di molteplici discipline - sia perché suppone l’inscindibilità dell’amministrazione della legge; 2. ha la sua meta nel benessere dei sudditi, anche se considerato come condizione per la ricchezza del sovrano; 3. concepisce, in ogni caso, l’azione dei pubblici poteri limitato dall’invulnerabilità dei poteri dei ceti. La riflessione di von Seckendorff offre già le indicazioni teoriche per una dottrina dove ‘elementi di scienza dell’amministrazione, di economia, di scienza delle finanze, di tecnica agraria, o manifatturiera concorrono insieme, nella loro unità, a costituire il nucleo del pensiero cameralista, nel quale essi incontrano non una semplice somma o accostamento, ma una fusione articolata che ne sostiene la pretesa a nuova scienza dello Stato’ (G. Miglio, ‘Le origini della Scienza dell’Amministrazione’, Milano 1971, p. 23)” (pp. 159-160).

[5] “Come ricostruisce G. Miglio (‘Le origini della scienza dell’amministrazione’, Milano 1971, p. 30), Dithmar, uno studioso di scienze camerali del tempo, nel suo manuale definiva in questo modo l’oggetto di studio delle tre discipline: la Cameralistica, propriamente detta, avrebbe dovuto insegnare come le entrate di un principe territoriale potevano essere riscosse, migliorate nel tempo; in tal modo, la Cameralistica sarebbe diventata l’odierna Scienza delle finanze, ritornando così al punto di partenza, cioè a pura e modesta tecnica di contabilità. La Scienza economica, da parte sua, avrebbe invece dovuto insegnare ‘come attraverso appropriate industrie nelle città e nelle campagne, possano essere ottenuti il sostentamento e la ricchezza, ai fini di promuovere la felicità mondana’; la Scienza della Polizia, infine, avrebbe dovuto insegnare come ‘mantenere in buon ordine e buona disposizione gli affari interni ed esteri di uno Stato al fine della felicità generale’ ” (p. 161).

[6] “... dall’organizzazione dell’amministrazione centrale a quella delle autonomie locali, dall’attività di polizia alla sorveglianza sulle associazioni e fondazioni particolari, dalla pubblica istruzione ai servizi sanitari, alle comunicazioni, ai trasporti, insomma a tutte le competenze di un’attuale compagine ministeriale. Von Stein raccoglieva l’antica definizione di Seckendorff e dei grandi burocrati settecenteschi, della Scienza dell’Amministrazione come superiore sintesi unitaria di tutta una serie di discipline scientifiche. La sua dottrina, pur muovendosi entro il quadro di un regime costituzionale e nella concezione di un’amministrazione secondo diritto, scopre due concetti di fondamentale importanza per la ricostruzione di una Scienza dell’Amministrazione unitaria ... l’assoluta autonomia della società dallo Stato ... Il ponte che congiunge lo Stato alla Società è l’amministrazione ... l’individuazione di un potere normativo autonomo e concorrente rispetto alla funzione legislativa propriamente detta, intestato al potere esecutivo” (pp. 162-163)[6].

[7] “Gli studiosi di diritto amministrativo sembrano partire dalla pregiudiziale che il vero oggetto di studio dell’amministrazione sia l’organizzazione piuttosto che la funzione, e che la pubblica amministrazione soggettivamente intesa, e non l’attività, è il nucleo intorno a cui si costituisce il diritto amministrativo. Anche nel caso di un’indagine sulla pubblica amministrazione non giuridica, non è tanto l’amministrazione come funzione ad essere oggetto di interesse, quanto le modalità operative degli organi. Inoltre, tali studiosi si mostrano notevolmente scettici riguardo alla possibilità di vita di una disciplina autonoma avente come oggetto un organico studio non giuridico dei fatti e dei problemi amministrativi, in quanto ‘studi sugli aspetti non giuridici dell’amministrazione pubblica sono sviluppati dalle varie discipline economiche, finanziarie, statistiche, sociologiche, contabili ed altre ancora, fra cui la stessa scienza del diritto amministrativo (G. Treves, ‘L’organizzazione amministrativa’, Torino 1964)” (p. 164).

[8] “Durante il discorso inaugurale, Luigi Rava parla di ‘italianità della Scienza dell’Amministrazione’ ritenendo che la maggior parte dei principi della nuova disciplina vadano ricollegati al pensiero di Gian Domenico Romagnosi, quindi, a principi giuridici” (p. 167).

[9] “L’insegnamento della materia poggia in parte sugli scritti di von Stein, e in parte sugli studi giuridici di amministrazione che in altre parti d’Europa erano stati alquanto fiorenti a partire dalla prima metà del XIX secolo” (p. 167).

[10] “Gli studiosi che vi aderiscono muovono dalla convinzione della opportunità di accorpate in un’unica disciplina alcune regole di analisi non giuridica dei fenomeni amministrativi” (p. 170).

[11] “A proposito del versante sociologico, l’orientamento più diffuso ritiene, in estrema sintesi, che la Scienza dell’amministrazione e la Sociologia dell’organizzazione si occupano sostanzialmente delle medesime cose. Solo che, la prima si volge all’amministrazione pubblica; la seconda a quella privata. Sarà per questa ragione, così, che con la riforma universitaria del 1980 nascerà una disciplina sociologica specifica dedicata alla pubblica amministrazione, la Sociologia della pubblica amministrazione. Da parte sua, però, il versante politologico non resterà indietro e istituirà, sempre con la riforma del 1980, una disciplina organizzativa all’interno dell’unico raggruppamento di Scienza Politica: la Teoria dell’organizzazione” (p. 176).

[12] “In tal modo l’attenzione è tutta concentrata verso i fenomeni di natura politica nella pubblica amministrazione, e verso i fattori inter-organizzativi: la pubblica amministrazione viene dunque studiata come una struttura di cui interessa la funzionalità o la disfunzionalità rispetto al sistema politico di cui fa parte” (p. 177).

[13] “... la definizione dell’oggetto della Scienza dell’amministrazione nei termini che si è appena detti obbliga ad una lettura articolata e, per così dire, ‘a tutto tondo’ di quello stesso oggetto: in quanto organizzazioni complesse che agiscono in una ‘arena’ occorrerebbe che ne vengano esaminate sia le caratteristiche morfologiche interne, che le definiscono come organizzazioni e che ne determinano l’azione organizzativa, sia le dinamiche interne ed esterne (queste ultime intese come le relazioni che ogni

organizzazione intrattiene con le altre che rappresentano l' 'ambiente') che sono all'origine della loro azione nella tessa 'arena'. Dire questo implica, dunque, la scelta di un 'metodo', di una 'prospettiva' allo studio delle pubbliche amministrazioni che sia in qualche misura 'interdisciplinare', che rinunci, cioè, a collocare la Scienza dell'amministrazione all'interno di questa o quella prospettiva disciplinare (definita tale cioè in quanto propria di una particolare disciplina). E' fin troppo evidente, tuttavia, come un obiettivo di tal natura è pressoché impossibile da raggiungere per la semplice ragione che non si può chiedere allo studioso di essere contemporaneamente giurista, sociologo, politologo, aziendalista, economista. E del resto, che razza di disciplina sarebbe quella che si definisca sic et simpliciter 'interdisciplinare'? Dove starebbe quella specificità indispensabile a dar vita ad un suo statuto e ad autorizzare che se ne parli, quindi, come disciplina autonoma?. La necessità che si pone, in altre parole, è quella di ricercare uno schema logico che può servire da guida nello studio delle pubbliche amministrazioni. Ma uno schema logico, però, tale da riuscire a coniugare entrambe quelle 'nature' che, nel tempo, hanno fatto la 'storia' della Scienza dell'amministrazione e che tuttora convivono al suo interno: quella, da un lato, volta a farne una disciplina per 'prospettive', e quella, dall'altro lato, volta a farne una disciplina 'per contributi originali' ... Quanto alla prima natura, ad esempio, ... l'esistenza di ... quattro diverse prospettive di studio al fenomeno amministrativo pubblico che si rifanno rispettivamente alle scienze giuridiche, sociologiche, politologiche ed aziendalistiche ...D'altra parte, però, neppure possiamo trascurare i tentativi che, nel corso della vita degli studi di Scienza dell'amministrazione, si sono susseguiti un po' ovunque, di qua e di là dell'oceano, di definirne una base teorica che sia esclusiva di questa disciplina, e come tale di definirne l'originalità" (p. 185).

[14] "Perché si possa parlare di sistema aperto, occorre giungere a quella definizione che tale insieme organizzato di parti a sua volta interagisce, sia come insieme sia attraverso le proprie parti separate, con l'ambiente circostante (termine, quest'ultimo, con il quale intendiamo tutto ciò che sta al di fuori del sistema) condizionandolo e rimanendone condizionati" (p. 191).

[15] "La prospettiva sistemica sorge formalmente nel decennio successivo alla fine della seconda guerra mondiale, ma le sue radici sono ben più antiche. Radici che affondano nella filosofia come disciplina che tenta di trovare risposte unitarie e in qualche misura 'totalizzanti' ad una molteplicità di fenomeni, a volte sociali, a volte anche non ... Il primo paradigma era quello della meccanica, ed in particolare della meccanica celeste ... Il secondo paradigma era invece quello della fisiologia umana ... più che una teoria in senso stretto, più giusto sarebbe parlare di un movimento che, diffuso in quasi tutte le discipline, propugna ... l'unità della scienza" (pp. 192-195).

[16] Di notevole interesse ma di altrettanta complessità espositiva risultano essere le considerazioni

dell'Autore sul contributo di N. Luhmann, per il cui dettaglio si rinvia alle pp. 188-190 del lavoro qui recensito.

[17] “Secondo, dunque, la letteratura che classicamente si propone per la teoria dei sistemi in termini di scatole cinesi, procedendo per così dire ‘verso il basso’, i nostri sistemi sono scomponibili in ‘sub sistemi’ che ne rappresentano le altrettante ‘componenti’: procedendo invece ‘verso l’alto’, i nostri sistemi sono aggregabili in ‘sovra sistemi’. Questo insieme di scatole cinesi costituisce l’ ‘ambiente’ dell’organizzazione che di volta in volta viene isolata come il sistema oggetto dell’analisi. Esso coincide con quello che Massimo Ferrante e Stefano Zan ... definiscono come il ‘reticolo organizzativo’ [di indubbio valore euristico risulta l’esemplificazione proposta nella figura 5.2] ... Allorché ci muoviamo, invece, in uno spazio concettuale, i sistemi sono costituiti da ‘forze’ ... [che] costituiscono altrettante variabili che determinano il carattere del sistema. E’ da esse e dalle loro interazioni che dipendono la qualità e la natura sia degli ‘outputs’ sia degli ‘outcomes’ e dell’impatto, in altri termini del rendimento e delle performance complessive ... nel nostro modello queste forze-variabili sono sei. La prima di esse è costituita dalla ‘struttura organizzativa’, intendendosi con questo termine la rete dei rapporti di sovra- e sotto-ordinazione gerarchica e funzionale fra tutti i membri dell’organizzazione complessa che appartiene all’universo delle pubbliche amministrazioni, o fra le unità organizzative in cui essa si articola. La seconda forza è costituita dalle ‘procedure’, intendendosi con questo termine quelli che in un gergo semplificato ma impreciso vengono indicati come gli ‘iter’ burocratici che consentono alle diverse ‘pratiche’ trattate dall’amministrazione di concludersi ... La terza forza ... è costituita, poi, dalle ‘regole normative’, vale a dire tutte quelle leggi, norme, circolari, regolamenti, e così via, che codificano, determinandoli, gli aspetti più diversi dell’azione amministrativa ... o dello stesso modello organizzativo cui l’amministrazione dovrà attenersi ... La quarta forza è rappresentata dal ‘fattore umano’, vale a dire i membri dell’organizzazione (il personale pubblico) visto sotto i molteplici punti di vista ... La quinta forza è costituita dai ‘fattori strumentali e fisici’, intendendo con questi termini ogni tipo di risorsa, fisica, finanziaria, tecnologica, di cui può avvalersi l’apparato amministrativo per lo svolgimento della propria attività ... La sesta ed ultima forza, infine, che opera come variabile interna al sistema aperto è costituita dalla ‘cultura organizzativa’, intendendo con questa espressione l’insieme dei valori e dei principi (etici, professionali, organizzativi, umani) che appartiene intimamente ai membri di quella determinata organizzazione, e che ne induce e sovrintende ai comportamenti concreti ... Queste sei variabili sono rinvenibili in ogni ‘componente’ del sistema, ovvero in ognuno d sub-sistemi in cui è scomponibile l’intero sistema pubblica amministrazione, e sui quali si sceglie di concentrare l’indagine [di immediata comprensione, in argomento, risulta la Fig. 5.3] ... il principale problema che si pone alla ricerca empirica conciste nel fatto che le relazioni che legano fra di loro queste ‘forze’ sono per definizione ‘a due vie’ ... cioè ... tutte e sei sono insieme ‘indipendenti’ sia ‘dipendenti’ ... E poiché le interazioni sono sempre relazioni fra variabili, andare alla ricerca delle interazioni strategiche significa di fatto distinguere fra variabili che possiamo considerare ‘forti’ e variabili che possiamo considerare invece ‘deboli’ “ (pp. 200-206). Consiglio altresì, per una completa comprensione della proposta d’analisi dell’Autore, la meditata visione della Fig. 5.4, perché pone in interessante relazione biunivoca incrociata (inputs e outputs) il “sistema PA” con i tre altri sistemi:

“politico-istituzionale”; “economico”; “socio-culturale”.

[18] “... E cominciamo, innanzitutto, col definire quel che intendiamo con il termine ‘processo’: una sequenza di fasi, disposte in modo logico ma non necessariamente temporale, il cui andamento, nello spazio di tempo che intercorre tra

il momento (teorico) della sua attivazione e quello (teorico) della sua conclusione, è iterativo e circolare ... la iteratività ... consiste nel fatto che è possibile (ed avviene normalmente) ripercorrere in tutto o in parte il processo seguendo un percorso (che prevede anche la possibilità di tornare indietro) che si giustifica di volta in volta esclusivamente su base logica ed in funzione dell’esito (assegnato o atteso o percepito) di ciascuna fase ... la circolarità

... è connessa al circuito input/output che definisce la dinamica del sistema nella relazione con quello che di volta in volta ne costituisce l’ ‘ambiente’. Relativamente alla coppia input/output va precisato, però, che solo in parte essa esaurisce la circolarità del processo. Proprio perché quest’ultima si riferisce alla dinamica sistema/ambiente, infatti, a quei due momenti (quello dell’ input, che coincide con l’attivazione del processo, e quello dell’output, che coincide con il suo prodotto) occorre aggiungere l’ ‘outcome’ (il risultato ottenuto con il prodotto, il suo impatto) e il ‘feed-back’ che si produce nell’ambiente e che dà luogo ad una riattivazione del processo (con contenuto che può essere lo stesso o diverso) ... nella realtà non è possibile stabilire una volta per tutte l’esatto momento in cui un processo ha inizio, né di alcun processo può dirsi esattamente quando e se è definitivamente concluso. Nella dinamica, cioè, sistema/ambiente ogni processo si auto-alimenta dando luogo ad una permanente circolarità che contraddistingue la relazione interno/esterno” (pp. 206-210). Meritano, infine, una meditata visione le Figg. 5.5. e 5.6 che rendono di migliore evidenza il processo sistemico, i suoi sub-processi e le sue fasi.

[19] Che il dibattito in argomento sia ancora aperto e vivace in questo ultimo ventennio, lo confermano, ad esempio, i contributi di S. Cassese, G. Freddi, R. Mayntz e F.P. Cerase. Il primo, presentando la traduzione italiana di un libro proprio della R. Mayntz (“Sociologia dell’amministrazione pubblica”, Bologna 1982), affermava che, in confronto con il prevalere della scienza giuridica, i cultori delle scienze non giuridiche dell’amministrazione erano “pochissimi e smarriti”. G. Freddi, uno dei “padri” della disciplina in Italia, nel 1989, nella prefazione al suo libro “Scienza dell’amministrazione e politiche pubbliche”, ricordava “il profilo disciplinare, da tempo internazionalmente consolidato, della scienza dell’amministrazione ‘come articolazione specifica della scienza della politica’ “. R. Mayntz, nella voce “Scienza dell’amministrazione” (in Enciclopedia delle Scienze sociali, vol. I, 1991), ha finito per concludere la sua rassegna sullo sviluppo della Scienza dell’Amministrazione in alcuni paesi dell’Europa e degli Stati Uniti ammettendo che, forse, più che di una sola disciplina, “... si tratta piuttosto di un insieme di discipline settoriali - sociologia, scienza della politica, economia aziendale, teoria della decisione, psicologia dell’organizzazione - tra loro divergenti nell’approccio analitico e nelle problematiche fondamentali, tenute insieme - più male che bene - soltanto da quel loro oggetto comune che è la pubblica amministrazione”. Nel 1998, infine, F.P. Cerase

ha approfondito l'argomento con un proprio contributo "Pubblica Amministrazione. Un'analisi sociologica", ben presto divenuto "best seller" sul tema. Per una rassegna più dettagliata delle ricordate posizioni scientifiche, qui solamente introdotte, si cfr. le pp. 13-16 del lavoro qui recensito.

[20] "... Proprio questo carattere di 'disciplina al plurale' costituisce la cornice della trattazione condotta nel 'SECONDO VOLUME', dedicato alla ricostruzione ed alla esposizione delle diverse prospettive che oggi si offrono all'analisi del fenomeno amministrativo. I due volumi successivi, invece, sono dedicati alla trattazione approfondita della nostra proposta di analisi. In particolare, il 'TERZO VOLUME' espone gli aspetti morfologici delle pubbliche amministrazioni, con particolare attenzione ai 'fattori-variabili' che le definiscono in quanto sistemi aperti. Il 'QUARTO VOLUME', invece, ne espone gli aspetti fisiologici, concentrando dunque l'attenzione sui principali processi che vi si svolgono; questi ultimi sono visti sia come processi in sé sia come sub-processi (altrove sono stati indicati come 'fasi') del più ampio 'processo sistemico' che definisce la relazione tra la singola pubblica amministrazione ed il suo 'ambiente' " (p. 12).

<https://www.diritto.it/per-un-introduzione-non-solo-giuridica-alla-scienza-dell-amministrazione-la-pubblica-amministrazione-e-la-sua-scienza-di-r-d-amico-recensione/>