

MICHELE TRIMARCHI
Professore associato di Diritto amministrativo
presso il Dipartimento di Giurisprudenza Università di Foggia
michele.trimarchi@unife.it

PREMESSE SISTEMATICHE SULLE RELAZIONI ORGANIZZATIVE

SYSTEMATIC PREMISES ON RELATIONS BETWEEN PUBLIC BODIES

SINTESI

L'articolo riflette su un tema oggi abbastanza trascurato, quello delle relazioni organizzative. Si individuano le ragioni del relativo disinteresse della dottrina contemporanea ma si indicano anche le ragioni per cui il tema mantiene una assoluta centralità nella dogmatica del diritto amministrativo. L'articolo non contiene una descrizione del contenuto delle diverse relazioni organizzative esistenti, ma si concentra sui profili teorici a monte: in particolare, individua le possibili fonti delle relazioni organizzative, i tipi di strutture tra le quali esse possono intercorrere, le situazioni giuridiche soggettive implicate. L'autore critica la figura delle relazioni interne, ritenuta non ammissibile teoricamente. In conclusione, sono discusse alcune implicazioni, per il tema delle relazioni organizzative, della tesi dottrinale secondo cui la persona umana rappresenta l'unità organizzativa fondamentale.

ABSTRACT

The article focuses on relations between public bodies, today a quite neglected topic. The reasons for the relative lack of interest in contemporary doctrine are identified, but also the reasons why the subject maintains an absolute centrality in the dogmatics of administrative law. The article does not contain a description of the content of the various existing organizational relationships, but focuses on the theoretical profiles: in particular, it identifies the possible sources of organizational relationships, the types of structures between which they may exist, the subjective legal situations implicate. The author criticizes the figure of internal relations, considered theoretically inadmissible. In conclusion, some implications are discussed of the doctrinal thesis according to which the human person represents the fundamental organizational unit.

PAROLE CHIAVE: organizzazione amministrativa – soggettività – relazioni organizzative
KEYWORDS: administrative organization - subjectivity - organizational relations

INDICE: 1. Le ragioni del disinteresse per il tema – 2. (segue) Le ragioni del perdurante interesse – 3. La relazione organizzativa come rapporto giuridico posto da una norma di organizzazione – 4. Relazione organizzativa e soggettività giuridica – 5. (segue) La penetrazione della soggettività giuridica nell'organizzazione statale – 6. Situazioni giuridiche delle relazioni organizzative e loro tipologia – 7. Il problema delle c.d. relazioni interne – 8. Relazioni organizzative, formule organizzative, modelli organizzatori – 9. Relazione organizzativa e persona umana.

1. Le ragioni del disinteresse per il tema.

Il tema delle relazioni organizzative appare secondario negli studi degli ultimi anni sulla organizzazione della pubblica amministrazione¹. Anche se è possibile soltanto formulare ipotesi, è interessante domandarsi quali siano le ragioni di questo disinteresse.

Una prima causa può essere ravvisata nell'elevato livello di complessità, se non di complicazione, raggiunto dall'organizzazione amministrativa. La teoria delle relazioni organizzative presuppone che i rapporti tra le strutture amministrative si prestino ad essere ricondotti a determinati schemi astratti, in ragione di alcune invarianti; ed è scientificamente utile a condizione che quegli schemi siano utilizzabili come forme *a priori* per la conoscenza e l'interpretazione dell'organizzazione e della sua evoluzione².

La proliferazione delle strutture, la loro varietà tipologica, gli intrecci e le sovrapposizioni delle attribuzioni e delle competenze, l'instabilità del disegno organizzativo generale e delle sue articolazioni, la penuria di invarianti, sono tutti elementi che rendono inane lo sforzo di astrazione sotteso alla teoria delle relazioni organizzative. E che lo rendono pure vano, in quanto a fronte di un simile quadro positivo gli schemi astratti hanno una valenza euristica evidentemente limitata e il loro impiego in sede interpretativa rischia di essere poco utile, se non persino fuorviante.

Le relazioni organizzative sono rimaste ai margini del dibattito anche in ragione della crescente diffusione e rilevanza, sia all'interno dello Stato sia verso l'esterno, di rapporti improntati alla logica della equi-ordinazione tra le strutture, al cui studio si è comprensibilmente dedicata la dottrina negli ultimi anni³. I rapporti di equi-ordinazione, secondo le tesi prevalenti, non danno

¹ Prova ne sia che nella sezione monografica del fascicolo n. 1/2020 di *Persona e amministrazione*, dedicata all'organizzazione amministrativa, intercettano il tema delle relazioni organizzative soltanto lo studio di S. DETTORI, *Coordinamento e dovere d'ufficio nella logica dell'interdipendenza amministrativa* p. 21 ss., che peraltro sposta il coordinamento dal piano dell'organizzazione a quello dell'attività, in modo del tutto convincente; e, ma solo in parte, il contributo di G. ROMAGNOLI, *Concorrenza e "complementarietà" delle vigilanze economiche*, 131 ss.

² Il riferimento, invero più suggestivo che rigoroso, è naturalmente alle forme a priori come funzioni trascendentali della conoscenza nel pensiero di E. KANT, *Critica della ragion pura*, trad. di G. Gentile e G. Lombardo-Radice, intr. di V. Mathieu, Bari-Roma, 2020.

³ Ad es., F. CORTESE, *Il coordinamento amministrativo. Dinamiche e interpretazioni*, Milano, 2012, *passim*; D. D'ORSOGNA, *Contributo allo studio dell'operazione amministrativa*, Napoli, 2005.

luogo a relazioni organizzative stabili, ma a relazioni funzionali, che si compongono, scompongono e ricompongono essenzialmente in sede procedimentale⁴.

Infine, se le relazioni organizzative sono oggi in larga parte trascurate, ciò dipende anche dalla scarsa chiarezza del dibattito meno recente sul tema, che in più d'una occasione ha dato l'impressione di incagliarsi su aspetti nominalistici, forieri di equivoci o comunque moltiplicatori di difficoltà nel confronto tra le diverse posizioni. In argomento manca quel minimo di lessico comune che è essenziale per il progredire delle riflessioni⁵. Tale stato di cose si può imputare all'assenza nella dottrina italiana di studi di teoria generale dedicati *ex professo* a questo tema. Importanti contributi sulle singole relazioni organizzative sono naturalmente disponibili⁶, ma la sistematica delle stesse è in larga parte, con qualche eccezione, rimessa alle trattazioni manualistiche, più o meno approfondite⁷.

⁴ M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, I, Milano, 1970, 299; F. G. SCOCA, *I modelli organizzativi*, in L. MAZZAROLLI – G. PERICU – A. ROMANO – F.A. ROVERSI MONACO – F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Bologna, 2001, 617, 624. Contra S. VALENTINI, *Figure, rapporti, modelli organizzatori. Lineamenti di teoria dell'organizzazione*, Padova, 1996, 103; G. SCIULLO, *L'organizzazione amministrativa. Principi*, Torino, 2013, 131. V. *Infra*.

⁵ Per questa osservazione F.G. SCOCA, *I modelli organizzativi*, cit., 616: «va avvertito che, non essendo stato finora fatto uno studio di insieme sulle relazioni organizzative, ed avendo coloro che se ne sono occupati utilizzato in modo disomogeneo concetti e termini, non risulta agevole offrire un quadro chiaro e preciso sull'argomento».

⁶ Ad esempio, sulla gerarchia, A. AMORTH, *La nozione di gerarchia*, Milano, 1936, *passim*; G. MARONGIU, *Gerarchia amministrativa*, in *Enc. dir.*, XVIII, Milano, 1969, 616 ss.; A. PIOGGIA, *Gerarchia* (dir. amm.), in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, IV, Milano, 2006, 4023. Sulla direzione V. BACHELET, *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, Milano, 1957; G. MARONGIU, *L'attività direttiva nella teoria giuridica dell'organizzazione*, Padova, 1969, rist. 1989, 3 ss.; V. ANGIOLINI, *Direzione amministrativa*, in *Dig. Disc. pubbl.*, V, Torino, 1990, 1089 ss.; F. MERUSI – M. CLARICH, *Direttiva*, in *Enc. giur.*, XI, Roma, 1989, 3 ss.; G. SCIULLO, *La direttiva nell'ordinamento amministrativo (profili generali)*, Milano, 1993; E. PICOZZA, *L'attività di indirizzo della pubblica amministrazione*, Padova, 1988, sul connesso tema della funzione di indirizzo politico e amministrativo. Sul controllo G. BERTI – L. TUMIATI, *Controlli amministrativi*, in *Enc. dir.*, X, Milano, 1962, 298 ss.; M.S. GIANNINI, *Controllo: nozione e problemi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1974, 1263 ss.; G. D'AURIA, *I controlli*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo generale*, II, Milano, 2003, 1344 ss.; R. LOMBARDI, *Contributo allo studio della funzione di controllo. Controlli interni e attività amministrativa*, Milano, 2003. Sulla delegazione G. MIELE, *Delega* (diritto amministrativo), in *Enc. dir.*, XI, Milano, 11962, 905 ss.; M. CAMMELLI, *Delega amministrativa*, in *Enc. giur.*, X, Roma, 1988, 1 ss.; C. MARTINI, *Delega* (dir. amm.), in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, III, Milano, 2006, 55 ss. Sul coordinamento V. BACHELET, *Coordinamento*, in *Enc. dir.*, X, Milano, 1962, 634; G. D. COMPORTE, *Il coordinamento infrastrutturale. Tecniche e garanzie*, Giuffrè, Milano, 1996; A. PIOGGIA, *Indirizzo e coordinamento* (dir. amm.), in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto amministrativo*, IV, Milano, 2006, 3082; F. CORTESE, *Il coordinamento amministrativo*, cit.; S. DETTORI, *Coordinamento*, cit., 21 ss. Sulla vigilanza L. ARCIDIACONO, *La vigilanza nel diritto pubblico*, Padova, 1984; S. VALENTINI, *Vigilanza*, in *Enc. Dir.*, XLVI, Milano, 1993, 703 ss.; M. STIPO, *Vigilanza e tutela* (dir. amm.), in *Enc. Giur. Treccani*, XXXII, Roma 1994, 2 ss.

⁷ Nondimeno, v. almeno A. DE VALLES, *Teoria giuridica dell'organizzazione dello Stato*, Padova, 1931; S. VALENTINI, *op. cit.*, 87 ss.; G. SCIULLO, *L'organizzazione*, cit., 107 ss.; F. G. SCOCA, *I modelli organizzativi*, cit., 613 ss.; M.S. GIANNINI, *op. cit.*, 150 ss., 277 ss., 779 ss.; A. PIOGGIA, *Organizzazione amministrativa*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, IV, Milano, 2006, 4023.

2. (segue) Le ragioni del perdurante interesse.

Le superiori osservazioni bastano per concludere che l'attuale scarsa propensione della dottrina rispetto al tema relazioni organizzative non è ingiustificata; e potrebbero indurre a rinunciare ad una pur sintetica trattazione dell'argomento.

Questa tentazione è superata dal rilievo che il tema delle relazioni organizzative non è semplicemente importante per l'approccio giuridico all'organizzazione amministrativa; è fondante: perché la giuridicità dell'organizzazione amministrativa dipende proprio dall'esistenza di una trama di relazioni al suo interno⁸.

Finché il paradigma dello Stato-persona è stato dominante, l'interesse della dottrina gius-pubblicistica si è concentrato sui congegni volti a renderlo giuridicamente operativo per il tramite della persona fisica; l'organizzazione amministrativa in senso proprio – ovvero: tutto ciò che concerne l'assetto delle strutture dell'apparato e i rapporti tra le stesse – rimaneva priva di rilevanza giuridica⁹.

Caduto il dogma della personalità unitaria dello Stato¹⁰, l'attenzione si è spostata anche su quei rapporti; e si è affermata l'idea ch'essi fossero istituiti e disciplinati da norme, le c.d. norme di organizzazione¹¹. Si può quindi ritenere che la giuridicità dell'organizzazione amministrativa, per come oggi la intendiamo, dipende essenzialmente dal carattere pluralistico dell'apparato pubblico e dall'esistenza di norme giuridiche che regolano i rapporti tra le sue componenti.

⁸ Sui fattori della giuridicità dell'organizzazione amministrativa si v. il sintetico ma completo quadro offerto da G. SCIULLO, *L'organizzazione*, cit., 7-11.

⁹ F. G. COCA, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, in L. MAZZAROLLI – G. PERICU – A. ROMANO – F.A. ROVERSI MONACO – F.G. COCA (a cura di), *op. cit.*, 462.

¹⁰ Decadenza dovuta anche al passaggio dallo Stato liberale allo Stato sociale pluriclasse (M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., 46 s.), passaggio caratterizzato da una connessa proliferazione di apparati amministrativi che rese «sempre più inadeguato per la comprensione del fenomeno organizzativo un approccio ristretto alle problematiche dello Stato-persona e dell'organo» (G. SCIULLO, *L'organizzazione*, cit., 9).

¹¹ Sulle norme di organizzazione, tra gli altri, A. DE VALLÉS, *Teoria giuridica dell'organizzazione*, cit., 85 ss.; M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, 1966, 140; ma soprattutto M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., 103 ss.; N. SAIITA, *Premesse per uno studio delle norme di organizzazione*, Milano, 1965, 22, 83 ss.; R. MARRAMA, *L'esercizio della funzione di organizzazione pubblica*, in L. MAZZAROLLI – G. PERICU – A. ROMANO – F.A. ROVERSI MONACO – F.G. COCA (a cura di), *op. cit.*, 431-435.

Del resto, come un ordinamento giuridico non è concepibile sull'isola deserta dove vive da solo Robinson Crusoe, così un diritto dell'organizzazione amministrativa non potrebbe esistere se la stessa organizzazione fosse un monolite¹². Come è la vita associata – con le relazioni e i contrasti tra individui – a generare il diritto quale regola di convivenza pacifica, così è la pluralità istituzionale – con i rapporti e gli scontri che ne derivano – a generare il diritto dell'organizzazione.

3. La relazione organizzativa come rapporto giuridico posto da una norma di organizzazione.

La giuridicità della relazione organizzativa in nient'altro consiste, se non nel fatto che la relazione è posta da una o più norme giuridiche¹³. La norma assegna alle strutture, che sono parti del rapporto, situazioni giuridiche correlate. Le strutture agiscono, all'interno di questa relazione, compiendo gli atti – o subendo gli effetti degli atti – che sono svolgimento di dette situazioni giuridiche.

Le relazioni organizzative così rigorosamente definite non esauriscono la rilevanza inter-structurale dell'attività amministrativa: una parte di essa si sviluppa e si consuma all'esterno di quelle relazioni. Ciò dipende dal fatto che, accanto alle norme organizzative a contenuto inter-soggettivo, esistono norme organizzative prive di questo contenuto: le norme di attribuzione (di poteri) o di qualificazione giuridica¹⁴, alla cui stregua è conferita rilevanza inter-structurale anche a vicende non inerenti a relazioni organizzative.

¹² Sul carattere sociale del fenomeno giuridico per tutti A. FALZEA, *Introduzione alle scienze giuridiche*, sesta ed. ampliata, 2008, 8 ss., dove il carattere sociale è significativamente collocato tra «i caratteri incontrovertibili del diritto».

¹³ Per tutti, M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., 277. Fa discendere la giuridicità delle relazioni organizzative dalla giuridicità dell'organizzazione amministrativa G. SCIULLO, *L'organizzazione*, cit., 118.

¹⁴ Si fa riferimento alla tipologia proposta da M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., 105, il quale distingue: a) norme intersoggettive, le quali «regolano rapporti giuridici, attribuendo situazioni giuridiche soggettive, disciplinando atti ed effetti giuridici»; b) norme di conformazione, a loro volta distinte in: b1) norme di qualificazione, «che possono avere ad oggetto persone (come quelle che attribuiscono la qualità di funzionario pubblico, di titolare di ufficio pubblico), cose (come quelle che attribuiscono ad un bene la qualità di bene demaniale), rapporti (come quelle che definiscono certi rapporti giuridici come rilevanti a fini pubblici), od attività. Queste ultime [...] sono le norme di identificazione dei pubblici interessi [...] nelle loro diverse specie ma soprattutto nelle loro diverse gradazioni»; b2) norme costitutive di uffici. Avverte l'A. che «queste distinzioni hanno valore teorico. In concreto le norme organizzative sono sempre alquanto complesse».

La miglior dimostrazione di ciò è data dal contenzioso tra strutture pubbliche, soggettivizzate o meno: il quale non può esser tutto ricondotto a relazioni organizzative, o giustificato in base alle medesime, proprio perché una parte di esso si svolge intorno a regole organizzative prive di contenuto intersoggettivo¹⁵. Ad esempio, l'adozione di un atto in violazione di una norma attributiva di potere è circostanza sicuramente rilevante nei rapporti interstrutturali, in quanto il più delle volte, accanto alla struttura che esercita un potere non suo, ve ne è un'altra che subisce l'usurpazione, che infatti è legittimata a contestare l'atto in sede contenziosa o giurisdizionale. Ma tale vicenda non può essere ricondotta ad una relazione giuridica qualificata intercorrente tra le due strutture¹⁶.

Occorre quindi tener fermo che l'attività amministrativa assume rilievo interstrutturale sempre in ragione di una norma di organizzazione, ma al tempo stesso distinguere quella parte di essa che si compie all'interno di una relazione organizzativa da quella che si colloca all'esterno. La rilevanza infrastrutturale dipende in entrambi i casi da una norma di organizzazione, ma solo nel primo caso si tratta di norma intersoggettiva.

La distinzione è importante perché, se l'atto si colloca al di fuori di una relazione organizzativa, il suo paradigma di validità sarà rappresentato esclusivamente dallo schema

L'esistenza di norme di organizzazione non costitutive di rapporti è riconosciuta nella dottrina italiana quantomeno a partire da M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice*, cit., 20, 139 ss. In precedenza, chi affermava la natura giuridica delle norme di organizzazione tendeva a considerarle sempre regolative di rapporti giuridici, tuttavia includendovi le norme attributive di funzioni e competenze: A. DE VALLES, *op. cit.*, I, 85 ss.

¹⁵ Sulla ampiezza di questo contenzioso, e sulle sue radici storiche, M. MAZZAMUTO, *Liti tra pubbliche amministrazioni e vicende della giustizia amministrativa nel secolo decimonono*, in *Dir. proc. amm.*, 2019, 344 ss., 417, il quale conclude osservando esattamente che «occorre considerare la complessità dell'organizzazione pubblica e la varietà degli interessi che vi sono coinvolti. Quale che sia aprioristicamente il presunto grado di perfezionamento raggiunto nel riparto delle competenze o nella specializzazione teleologica degli enti, l'intreccio rimane talmente articolato da rendere sempre possibile che, in relazione alle fattispecie concrete e alla particolarità di ogni funzione coinvolta, si prospettino dei conflitti di interesse non corrispondenti alla trama astratta dell'ordine intersoggettivo, ma pur sempre meritevoli di protezione».

¹⁶ Lo si afferma nella consapevolezza che, secondo una parte della dottrina, le norme attributive di poteri sarebbero anche norme intersoggettive, in quanto, ripartendo i poteri, istituiscono anche relazioni tra soggetti pubblici (R. MARRAMA, *L'esercizio della funzione*, cit., 433, ma già A. DE VALLES, *op. cit.*, I, 85 ss.). Questa impostazione è senz'altro accettabile nella misura in cui vuole sottolineare il valore innanzitutto garantistico della ripartizione del potere amministrativo tra diversi organi, di modo che la potestà di ciascuno è limitata da quella degli altri (sul punto, a proposito di De Valles, M. MAZZAMUTO, *op. cit.*, 416). Ma al di là di questo, sembra francamente eccessivo ritenere che la norma X, attribuendo il potere A all'organo B, stabilisce una relazione giuridica tra l'organo B medesimo e l'organo C, in quanto sprovvisto del potere A. Così ragionando, si arriverebbe a ritenere che ogni norma attributiva di un diritto o di una facoltà (o in generale di una situazione giuridica soggettiva) stabilisce un rapporto giuridico tra il soggetto attributario e tutti gli altri soggetti dell'ordinamento.

normativo del potere, per cui un'amministrazione che si ritenesse lesa nelle sue prerogative non potrebbe invocare altro, se non le stesse norme che potrebbe invocare un cittadino. Viceversa, se l'atto si colloca all'interno di una relazione organizzativa, la struttura che ritiene di aver subito una lesione può invocare, oltre la disciplina generale del potere, la violazione delle specifiche regole della relazione organizzativa.

4. Relazione organizzativa e soggettività giuridica.

La relazione organizzativa, intesa come rapporto giuridico istituito da una norma di organizzazione, può logicamente intercorrere soltanto tra strutture amministrative dotate di capacità giuridica, ossia con attitudine alla titolarità di situazioni giuridiche generate dalla norma di organizzazione¹⁷.

Poiché la capacità giuridica è comune a tutti i soggetti dell'ordinamento e non si dispiega oltre i confini della soggettività (nel senso che capacità giuridica e soggettività si equivalgono nel rispettivo contenuto)¹⁸, le relazioni organizzative intercorrono (soltanto) tra strutture dotate di soggettività giuridica (soggetti o figure soggettive). Sono tali senz'altro le persone giuridiche di diritto pubblico; ma non esclusivamente queste, poiché nell'organizzazione amministrativa operano anche enti privi di personalità e tuttavia dotati di capacità giuridica: soggetti (non personificati) tra i quali possono intercorrere relazioni organizzative¹⁹. Infine, relazioni organizzative possono sussistere anche tra una persona giuridica di diritto pubblico a una di diritto privato, quando la seconda sia sostanzialmente equiparata ad una articolazione interna dell'amministrazione²⁰. Le

¹⁷ Per la capacità giuridica come attitudine del soggetto ad essere potenziale destinatario di tutti gli effetti giuridici previsti dall'ordinamento v. A. FALZEA, *Capacità* (teoria generale), in *Enc. dir.*, VI, Milano, 1960, 10 ss.

¹⁸ A. FALZEA, *Capacità*, *loc. ult. cit.*, 23.

¹⁹ Tra gli altri, M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., 115 ss.; S. VALENTINI, *Figure*, cit., 23 ss., 28; F.G. SCOCA, *Le amministrazioni come operatori giuridici*, cit., 506 ss.; A. BARTOLINI, *Organo ed ufficio*, in G. MORBIDELLI (a cura di), *I fondamenti dell'organizzazione amministrativa*, Roma, 2011, 4. Nel diritto privato, la letteratura sui soggetti collettivi non personificati è sterminata: si v., per tutti, P. ZATTI, *Persona giuridica e soggettività*, Padova, 1975; F. GALGANO, *Struttura logica e contenuto normativo del concetto di persona giuridica*, in *Riv. dir. civ.*, 1965, 553 ss.; ID., *Diritto privato*, Padova, 2010, 243; M. BASILE – A. FALZEA, *Persona giuridica, a) Diritto privato*, in *Enc. dir.*, XXXIII, Milano, 1983, 237.

²⁰ Si pensi alle società *in house*, dove la relazione organizzativa di riferimento è il controllo analogo.

relazioni organizzative, conclusivamente, sono sempre rapporti intersoggettivi; sono rapporti interpersonali quando intercorrono tra soggetti pubblici (o tra un soggetto pubblico e uno privato) personificati²¹.

Dal momento che le figure soggettive sono enti collettivi, personificati o meno, le loro situazioni soggettive vengono concretamente azionate dai rispettivi organi, i quali compiono fattispecie giuridiche imputate, sia per sé sia per gli effetti che producono, alle figure soggettive parti della relazione organizzativa²². Di conseguenza – a meno di ritenere che gli organi trasferiscano la propria capacità giuridica alla figura soggettiva (oppure siano mezzo di attuazione della capacità d'agire di queste ultime)²³ – nell'ambito della relazione organizzativa si registra una **divaricazione** tra la titolarità delle situazioni soggettive, che resta in capo alle figure soggettive in ragione della loro capacità giuridica, e l'azionamento delle situazioni medesime, che è prerogativa degli **organi** in ragione della loro capacità di agire.

²¹ F.G. COCA, *I modelli organizzativi*, cit., 615, denomina «*interorganiche*» le relazioni che intercorrono tra uffici di diverse amministrazioni (figure soggettive), mentre «*intersoggettive*» quelle intercorrenti tra diverse persone giuridiche. La nomenclatura però non sembra pienamente coerente con le premesse teoriche dell'A., qui condivise. Ed infatti, se pure le strutture non personificate sono soggetti giuridici (o figure soggettive), non si vede perché «*intersoggettive*» debbano essere denominate soltanto le relazioni che intercorrono tra persone giuridiche.

²² Sull'imputazione degli atti e dei loro effetti, da parte dell'organo (centro attivo) al soggetto giuridico (centro passivo), si vedano, per tutti, A. FALZEA, *Capacità*, cit., 31 ss.; M. S. GIANNINI, *Organi* (teoria gen.), in *Enc. dir.*, XXXI, Milano, 1981, *ad vocem*; F.G. COCA, *Le amministrazioni come operatori giuridici*, cit.; A. BARTOLINI, *Organo e ufficio*, cit., 30 ss., il quale però propone una impegnativa quanto interessante rilettura del tema, sostenendo la tesi che «*il discrimen per imputare la riferibilità di una fattispecie all'amministrazione o alla persona fisica agente è quello dell'occasionalità necessaria, per cui se il comportamento, il fatto, l'atto viene occasionato nell'interesse dell'amministrazione e da un soggetto che è incaricato di operare per quest'ultima, il medesimo sarà imputato all'organizzazione collettiva; laddove, invece, risulti che il fatto, il comportamento, l'atto sia adottato per fini personali ed egoistici dell'agente, si avrà una frattura del rapporto d'imputazione. Con ciò non si vuole, peraltro, negare il valore nozionale dell'organo. Come già evidenziato, gli organi sono elementi costitutivi dell'amministrazione e necessari dal punto di vista costituzionale. Peraltro, la loro funzione non va colta all'interno dei profili concernenti l'efficacia degli atti, ma sotto quello della loro validità [...] dal punto di vista della validità*». Non possibile in questa sede intrattenersi sulla valutazione di questa proposta ricostruttiva, ma la stessa pare in linea con la rilettura generale dei rapporti tra efficacia e validità dei comportamenti programmatici intrapresa in M. TRIMARCHI, *La validità del provvedimento amministrativo. Profili di teoria generale*, Pisa, 2013, 104 ss.

²³ Tesi autorevolmente sostenuta: S. ROMANO, *Organi*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, rist. 1983, 158; G. CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2010, 12. Tuttavia, secondo la tesi oggi più accreditata, le persone giuridiche (più in generale, gli enti collettivi) sono prive di capacità di agire e dotati invece di capacità di imputazione di fattispecie: A. FALZEA, *Capacità*, cit. 31 ss.; M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit. 121 ss.; ID., *Organi*, cit., 46; G. MARONGIU, *Organo e ufficio*, in *Jus*, 1988, 3; F.G. COCA, *Le amministrazioni come operatori giuridici*, in L. MAZZAROLLI – G. PERICU – A. ROMANO – F.A. ROVERSI MONACO – F.G. COCA (a cura di), *op. cit.*, 492; G. SCIULLO, *L'organizzazione*, cit., 95 ss. A chi scrive sembra che la differenza tra le due tesi sia apprezzabile più in termini di parole che di sostanza.

L'attività degli organi all'interno delle relazioni organizzative spiega perché esse siano talora commassate nella categoria omnicomprensiva dei rapporti interorganici: riconduzione peraltro imprecisa, visto che la relazione intercorre sempre e comunque tra le figure soggettive (personificate o non)²⁴.

5. (segue) La penetrazione della soggettività giuridica nell'organizzazione statale.

Poiché la capacità giuridica (o soggettività) è presupposto per la titolarità della relazione, è chiaro che all'interno dell'organizzazione amministrativa sono rinvenibili relazioni organizzative in un numero minore o maggiore, proporzionalmente al grado di penetrazione della soggettività giuridica nell'ambito della stessa.

A questo riguardo la questione più delicata attiene alla penetrazione della soggettività giuridica all'interno della amministrazione statale.

La concezione dello Stato come persona giuridica unitaria degradava le strutture statali ad articolazioni prive di soggettività e quindi impediva di ravvisare tra le medesime vere e proprie relazioni organizzative²⁵. Tuttavia, ormai da molto tempo la dottrina pubblicistica ha osservato che

²⁴ Per questa notazione F.G. SCOCA, *I modelli organizzativi*, cit., 616, il quale condivisibilmente nega che gli organi siano i termini del rapporto. L'A. individua come termini del rapporto le strutture compiute, personificate o dotate di mera soggettività; aggiunge che le relazioni possono intercorrere anche tra uffici: il che dà luogo alla figura controversa della relazione interna, che per nostro conto è da rigettare (v. *infra* nel testo). Cfr. altresì G. SCIULLO, *L'organizzazione*, cit., 118, nota, secondo cui «trattandosi di relazioni organizzative pare più corretto fare riferimento alle organizzazioni più che agli organi, inoltre non necessariamente le strutture coinvolte costituiscono, sotto il profilo dell'imputazione, uffici-organi».

²⁵ Tranne che ricorrendo alla teoria del rapporto uni-soggettivo (la cui elaborazione si deve a S. PUGLIATTI, *Il rapporto giuridico unisoggettivo*, ora in *Diritto civile*, Milano, 1951, 395), come fa SANTI ROMANO, *Organi*, cit., 163 s., il quale, dopo aver sostenuto che «il rapporto giuridico è quello comunque regolato dal diritto e il diritto regola non soltanto rapporti tra soggetti, ma pure rapporti tra soggetti e oggetti, nonché rapporti interni di un unico soggetto», espone la concezione dei rapporti interni come rapporti unisoggettivi. In particolare, «se si tratta di un ente dotato di personalità, supponiamo lo Stato, i rapporti tra due o più suoi organi sono rapporti in cui lo Stato, in quanto si concreta in un organo, si contrappone a sé stesso in quanto si concreta in un altro organo, rapporti interni o riflessivi che dir si voglia[...] Se poi si tratta di un ente che non è persona, i rapporti tra i suoi organi, sempre giuridici perché regolati dal diritto, sono anch'essi rapporti dell'ente con sé stesso, ma rapporti che implicano, invece che contrapposizione di diritti e doveri, semplice contrapposizione di volontà che in diversi momenti e in diverse direzioni possono manifestarsi, in quanto l'ente che con un suo organo ha voluto in un senso, può poi volere in un senso diverso con un altro organo, può completare o correggere o chiarire la volontà manifestata dal primo e così via».

La categoria dei rapporti riflessivi era stata già elaborata da Santi Romano, per spiegare il contenziioso interorganico, in *Nozione e natura degli organi costituzionali dello Stato*, Palermo, 1889, 59; ID., *Principi di diritto amministrativo*, Milano, 1906, 38. Accolse con favore questa categoria F. CAMMEO, *Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa*,

i Ministeri imputano non allo Stato, bensì a sé medesimi, molti degli atti che adottano²⁶; il che ha indotto a parlare di organi dotati di personalità giuridica strumentale²⁷ o di organi a *legittimazione* (sostanziale e processuale) separata²⁸.

Queste posizioni dottrinali concettualmente ambigue – per un verso, riconoscono nel Ministero il soggetto passivo dell'imputazione ma, per altro verso, condizionate dal dogma della personalità giuridica dello Stato, rifiutano di concepirlo come una figura soggettiva - hanno avuto il merito di aprire una breccia nel, pur nobilissimo²⁹, dogma della personalità unitaria dello Stato, consentendo alla dottrina successiva di riconoscere nel Ministero una figura soggettiva compiuta, autonoma rispetto allo Stato-persona giuridica, centro passivo dell'imputazione delle fattispecie prodotte dai propri organi, che sono il Ministro e i dirigenti dotati di competenze³⁰.

Milano, 1901, 491, osservando che gli organi amministrativi dello Stato «possono in alcuni casi produrre ricorso gerarchico contro gli atti di altri organi» in quanto «benché la personalità dello stato sia unica, tuttavia proponendosi essa di raggiungere scopi diversi con organi diversi, può essere qualificata diversamente secondo gli scopi e contrapposta secondo gli organi».

²⁶ È noto l'esempio di M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., 151: «Supponiamo che occorra approvvigionarsi di stoffe per divise per l'esercito, la guardia di pubblica sicurezza, la guardia di finanza come parte nei contratti di fornitura che si vanno a concludere non si presenta un astratto «Stato», ma organi come il Ministero della difesa, dell'interno, delle finanze (o, in diritto positivo, organi particolari di queste amministrazioni)».

²⁷ G. MIELE, *Principi di diritto amministrativo*, Padova, 1966, 79.

²⁸ M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., 154; ID., *Organi*, cit., 47, accolta ad esempio da G. SCIULLO, *L'organizzazione*, cit., 104.

²⁹ La costruzione della personalità giuridica unitaria dello Stato è un tassello fondamentale del disegno teorico che ha segnato il passaggio dallo Stato assoluto allo Stato di diritto in quanto, inteso lo Stato come persona giuridica, il Monarca ha potuto essere concepito come organo della persona giuridica, così annullando «la persona fisica del sovrano nella realtà immanente e immateriale della personalità giuridica dello Stato» (A. BARTOLINI, *op. cit.*, 27) fino a rendere impersonale «il potere sovrano, svincolando lo Stato dalla figura del monarca e soggiogando il monarca stesso allo Stato e al diritto» (S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, Milano, 1995, 159).

³⁰ F.G. COCA, *I modelli organizzativi*, cit., 611 s. La tesi riecheggia per alcuni profili quella degli organi dotati di soggettività, sebbene non di personalità, avanzata da C. ESPOSITO, *Organo, ufficio e soggettività dell'ufficio*, in *Annali Università di Camerino*, 1932, 249 ss.

Osserva esattamente A. BARTOLINI, *op. cit.*, 45, che «con le riforme degli anni Novanta del secolo scorso [...] i Ministeri intrattengono i propri rapporti con l'esterno non solo con il titolare del dicastero (cioè il Ministro), ma soprattutto con una pluralità di organi burocratici quali i Dipartimenti, Segretariati, Direzioni generali ecc. (D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 300), che per effetto del principio di distinzione tra politica ed amministrazione hanno il compito, tramite i propri titolari (Capi di dipartimento, Segretari generali, Direttori generali) di adottare all'esterno gli atti amministrativi e negoziali del Ministero (art. 16, D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165). Quindi i Ministeri per agire si servono di altri organi: viene, dunque, ad instaurarsi il c.d. rapporto organico tra gli organi del Ministero e quest'ultimo. Ne consegue che non pare plausibile definire il Ministero come un organo a legittimazione separata, poiché in questo caso non è il Ministero ad agire e ad imputare a se stesso le fattispecie prodotte: queste ultime, infatti, sono volute da altri organi».

Riconoscere la soggettività separata dei Ministeri non comporta, peraltro, il rifiuto della personalità-soggettività giuridica dello Stato³¹. Appare indiscutibile che taluni atti ministeriali siano imputati allo Stato, e non al Ministero³²: il che si spiega poiché in tali casi il Ministro opera come organo dello Stato stesso, e non del Ministero, o, in alternativa, tramite il ricorso allo schema della doppia imputazione della fattispecie (dal Ministro o dirigente al Ministero, da quest'ultimo, in veste di organo, allo Stato)³³.

In ogni caso, per quel che qui interessa, una volta concepiti i Ministeri come vere e proprie figure soggettive ben si giustifica la loro attitudine ad essere titolari di relazioni organizzative³⁴: circostanza che a questo punto appare nient'altro che il corollario della penetrazione della soggettività all'interno della personalità giuridica unitaria dello Stato.

6. Situazioni giuridiche delle relazioni organizzative e loro tipologia.

Le situazioni giuridiche soggettive incardinate nelle relazioni organizzative intersoggettive sono improntate, secondo l'opinione dominante, allo schema generale potestà-interesse protetto. Come è evidente, questo schema rappresenta la traslazione nei rapporti organizzativi di concetti ed equilibri consolidati del rapporto tra amministrazione e cittadino.

La presenza del potere unilaterale in capo ad una parte del rapporto comporta che la relazione sia ordinata alla logica della sovra-ordinazione/sotto-ordinazione. Al contempo, il riconoscimento di un interesse protetto in capo alla parte sotto-ordinata, in luogo di una mera soggezione, comporta

³¹ Diversamente F.G. COCA, *I modelli organizzativi*, cit., 612, il quale ritiene che «allo Stato viene riconosciuta personalità unitaria per finalità metagiuridiche», così negando che lo Stato stesso sia centro passivo di imputazioni giuridiche. Nel senso del testo G. SCIULLO, *L'organizzazione*, cit., 73 s.

³² Questa circostanza secondo M.S. GIANNINI, *Organi*, cit., 52, impedisce di riconoscere la soggettività dei ministeri.

³³ A. BARTOLINI, *op. cit.*, 45, si esprime per quest'ultima soluzione, aderendo quindi alla tesi che il Ministero è al tempo stesso un soggetto (in quanto centro passivo di imputazioni) e un organo dello Stato.

³⁴ F.G. COCA, *I modelli organizzativi*, cit., 612, che pone in rilievo che trattasi di relazioni tra figure soggettive.

che quest'ultima sia legittimata a impugnare davanti al giudice amministrativo l'atto della struttura sovraordinata se illegittimo³⁵.

Ferma la sequenza potestà-interesse protetto, che vale come criterio interpretativo generale dell'equilibrio del rapporto, il contenuto della relazione intersoggettiva varia volta per volta a seconda del contenuto del potere o dei poteri che spettano secondo diritto positivo alla figura soggettiva posta in posizione sovraordinata e, quindi, in ragione della influenza maggiore o minore che la stessa esercita su quella sotto-ordinata (si parla, a questo proposito, di intensità della relazione).

In base al contenuto del potere attribuito alla figura soggettiva sovra-ordinata nell'ambito del rapporto, la dottrina ha individuato le principali relazioni organizzative (gerarchia, direzione, etc.). L'esigenza sistematica può giustificare gli sforzi profusi nell'individuare i caratteri di queste relazioni. Resta il fatto, però, che l'effettivo contenuto della relazione va individuato volta per volta, a seconda del rapporto concretamente preso in considerazione, sulla base del significato della norma organizzativa che lo istituisce. Per questa ragione gli studi sulle relazioni organizzative si trovano spesso costretti a precisare che gli schemi astratti quasi mai trovano riscontro nell'ordinamento nella loro forma pura.

Secondo una parte della dottrina, accanto alle relazioni organizzative improntate alla sovra/sotto-ordinazione, vi sarebbero quelle orientate alla equiparazione tra le figure soggettive interessate (c.d. relazioni paritarie). Questa dottrina, d'altra parte, ha cura di precisare che, affinché si abbia una relazione organizzativa paritaria, occorre pur sempre che le figure soggettive siano connesse da un qualche legame strutturale e stabile, in un'assenza del quale si troverebbero in «posizione di reciproca indifferenza sotto il profilo organizzatorio»³⁶ e la reciproca collaborazione avrebbe una valenza soltanto funzionale.

³⁵ Sui caratteri del rapporto amministrativo E. FOLLIERI, *Il rapporto giuridico amministrativo dinamico*, in *www.giustamm.it*, dicembre 2017; nella manualistica M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2019, 112 ss.

³⁶ Posizione di reciproca indifferenza sotto il profilo organizzatorio che è propria «non solo di figure soggettive appartenenti a soggetti diversi, come normalmente accade, ma anche della reciproca posizione di organi ed uffici dello Stato appartenenti ad amministrazioni diverse ed aventi vincoli organizzatori solo con gli uffici della stessa amministrazione»: così S. VALENTINI, *Figure*, cit., 102.

I rapporti organizzatori di equiordinazione sarebbero rapporti «*silenti*», che non si identificano «*per l'esercizio, sul piano funzionale, di correlate potestà*», ma che «*si traducono sul piano funzionale piuttosto in caratteri negativi (il non esercizio di potestà – e reciprocamente l'inesistenza di soggezioni – dell'uno sull'altro) e sul piano procedimentale in una varietà quanto mai ampia di forme di cooperazione od invece di reciproca indifferenza*»³⁷. Essi intercorrerebbero tra uffici con «*pari dignità formale all'interno dell'apparato amministrativo*», come ad esempio gli organi di vertice di diverse branche dell'amministrazione (i ministeri) oppure uffici subordinati con le medesime soggezioni nei confronti dei rispetti sovra-ordinati³⁸.

È abbastanza evidente, però, che le relazioni di equi-ordinazione così individuate non siano veri e propri rapporti giuridici. Ed infatti, come del resto si riconosce, l'equiparazione «*esprime, strutturalmente, un trattamento analogo che l'ordinamento faccia di due figure organizzatorie, con conseguente loro inserimento in analoghe posizioni dell'apparato organizzativo*»³⁹; dunque: non esprime un rapporto giuridico intercorrente tra le figure organizzatorie.

Altra dottrina individua il modello principale di relazione organizzativa paritaria nel coordinamento tra le strutture amministrative⁴⁰. In realtà, nella maggior parte dei casi il coordinamento immette la struttura coordinante in una posizione di almeno parziale sovra-ordinazione rispetto alle altre⁴¹. Esistono invero casi di coordinamento «*leggero*», dove le funzioni attribuite alla struttura coordinante non sono tali da ritenere ch'essa sia posta in posizione sovra-ordinata rispetto alle altre⁴²: in queste ipotesi, tuttavia, il coordinamento non sembra identificare un vero e proprio rapporto giuridico, quanto semplicemente un compito o una competenza assegnata ad un determinato ufficio nell'ambito della organizzazione amministrativa.

³⁷ S. VALENTINI, *Figure*, cit., 102.

³⁸ S. VALENTINI, *Figure*, cit., 103.

³⁹ S. VALENTINI, *Figure*, cit., 103.

⁴⁰ G. SCIULLO, *L'organizzazione*, cit., 131.

⁴¹ Sul punto v. soprattutto V. BACHELET, *Coordinamento*, cit., 630 ss. Lo riconosce G. SCIULLO, *Figure*, cit., 131.

⁴² Si pensi alla figura del segretario generale di un ministero, il quale «*assicura il coordinamento dell'azione amministrativa*» (art. 6, d.lgs. n. 300/1999); oppure ai comitati ministeriali, uffici collegiali composti da rappresentanti di strutture equiordinate investiti del compito di favorire l'emergere di orientamenti operativi condivisi, oppure di assumere criteri condizionanti l'azione delle diverse strutture rappresentante al fine di armonizzarne l'attività; o, ancora, al caso in cui ad una struttura equiordinata siano assegnati compiti di coordinamento consistenti nella raccolta e diffusione di informazione, promozione di buone pratiche all'interno dell'amministrazione, etc.

Per queste ipotesi v. G. SCIULLO, *L'organizzazione*, cit., 131 s.; V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti di diritto amministrativo*, Torino, 2012, 203; A. PIOGGIA, *Organizzazione amministrativa*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. CASSESE, vol. IV, Milano, 2006, 4024.

Un vero e proprio rapporto collaborazione tra strutture amministrative su un piano di parità trova invece realizzazione all'interno del procedimento, con l'applicazione di istituti come le conferenze di servizi o i concerti. Il coordinamento (in senso forte, come compartecipazione alla decisione di più amministrazioni, titolari di diversi interessi pubblici) rappresenta l'esito dell'applicazione di queste tecniche decisorie; esso, pertanto, non identifica una relazione organizzativa, né vi dà luogo, bensì l'esito funzionale dell'interlocazione procedimentale di più amministrazioni, istituzionalizzata tramite appositi istituti come la conferenza di servizi⁴³ e persino riconducibile al dovere d'ufficio⁴⁴.

7. Il problema delle c.d. relazioni interne.

La dottrina che si è occupata del tema individua, accanto alle relazioni intersoggettive (o interpersonali), le relazioni organizzative (variamente denominate) che intercorrono tra gli uffici di una medesima struttura soggettiva⁴⁵. Queste relazioni sono presentate come rapporti giuridici

⁴³ Così M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., 299; soprattutto, per le considerazioni di cui al testo, F. G. SCOCA, *I modelli organizzativi*, cit., 617, 624.

⁴⁴ S. DETTORI, *op. cit.*, 35, 44 ss., ferma restando l'esigenza di spiegare il fenomeno «nella dimensione dell'esercizio della funzione amministrativa», piuttosto che in quella della organizzazione, colloca perspicuamente il coordinamento amministrativo «nell'ambito del dovere d'ufficio e delle regole comportamentali che di questo sono diretta espressione», con la conseguenza che «ogni qualvolta dunque il funzionario preposto all'ufficio dovrà agire in un contesto di interazione con altre soggettività chiamate a contribuire alla realizzazione dell'interesse pubblico, dovrà necessariamente operare secondo la regola del coordinamento. Insomma il coordinamento amministrativo è fattispecie implicita nell'agire doveroso dell'ufficio pubblico».

⁴⁵ G. SCIULLO, *L'organizzazione*, cit., 118, parla a questo proposito di relazioni infraorganizzative (o infrasoggettive); F.G. SCOCA, *I modelli organizzativi*, cit., 615 s., discorre di relazioni infrastrutturali (o interne), intercorrenti tra uffici.

Più complessa la ricostruzione del pensiero di M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., il quale individua la categoria del rapporto interno di ufficio, come quello che «riposa su un fatto di autodisciplina delle potestà: vi è una figura soggettiva, a cui fa capo un'organizzazione, non importa se più o meno ampia (può essere anche costituita da pochi uffici); alla figura soggettiva la norma attribuisce una potestà; essa adotta proposizioni precettive interne per regolarne l'esercizio da parte dei componenti l'organizzazione. In tal modo fra tali componenti si costituiscono rapporti retti da proposizioni precettive (o, più brevemente, regole) che hanno ad oggetto solo l'ordinato svolgimento dell'attività; in questi rapporti le situazioni soggettive sono ridotte al minimo, sono cioè delle pretese non qualificate e non formali dell'un ufficio verso l'altro» (799 s.). I rapporti interni d'ufficio non esauriscono l'area dei rapporti non intersoggettivi. In questa ricadono anche quei rapporti interorganici (genericamente definiti come quelli posti da norme organizzative «volte a disciplinare rapporti tra componenti l'organizzazione [...] attinenti all'esercizio delle potestà dei pubblici poteri verso altri pubblici poteri») che non assumono il regime dei rapporti soggettivi (c.d. interorganici puri), in quanto privi di un giudice che tutela le situazioni delle parti. In sintesi si può ritenere che, per Giannini, i rapporti non

improntati, al pari delle relazioni intersoggettive, alla logica della sovra-sotto ordinazione tra le strutture, con la differenza che la parte sotto-ordinata del rapporto versa in uno stato di soggezione nei confronti di quella sovraordinata che le impedisce di contestarne le determinazioni in sede giurisdizionale⁴⁶.

Dal momento che l'ufficio sovra-ordinato esercita, nei confronti di quello sotto-ordinato, i poteri che la figura soggettiva sovra-ordinata esercita nei confronti di quella sotto-ordinata, le relazioni interne replicano quelle intersoggettive su una scala più ridotta; pertanto, la dottrina ne propone una tipologia analoga, eccezion fatta per il modello della gerarchia, che in nessun caso potrebbe trovare applicazione ai rapporti tra uffici della medesima figura soggettiva⁴⁷.

La categoria delle relazioni organizzative interne si espone al rilievo critico che titolari di situazioni giuridiche soggettive possono essere soltanto i soggetti giuridici (o figure soggettive), per cui non si comprende come un rapporto giuridico potrebbe mai intercorrere tra semplici uffici privi di soggettività. Questa difficoltà è naturalmente percepita dalla dottrina più autorevole, la quale però non si confronta sino in fondo con la stessa, considerando le relazioni tra entità (gli uffici) prive di soggettività giuridica come il segno di una civiltà giuridica particolarmente progredita⁴⁸.

Invero, se si prescinde dai giudizi di valore, la spiegazione meno implausibile del fenomeno può esser data, alla stregua della teorica del rapporto giuridico uni-soggettivo, qualificando i

intersoggettivi sono interni d'ufficio o interorganici puri a seconda che siano posti da una norma interna o da una norma dell'ordinamento generale. In entrambi i casi, le situazioni delle parti non ricevono tutela davanti al giudice.

In proposito F.G. COCA, *I modelli*, cit., 616, osserva che la categoria dei rapporti interorganici è «*insoddisfacente sia per la sua genericità sia perché fa riferimento, come termini del rapporto, agli organi anziché, come sembra più corretto, agli uffici (o alle strutture compiute o alle persone giuridiche)*». Accetta invece la denominazione delle relazioni interne come rapporti interorganici (in opposizione alle relazioni organizzative) V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti di diritto amministrativo*, Torino, 2012, 95 ss., 198 ss.

⁴⁶ F.G. COCA, *I modelli*, cit., 614; G. SCIULLO, *L'organizzazione*, cit., 118 s. Nel pensiero di M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., la soggezione della struttura sottoposta, e quindi la mancanza di accesso alla tutela giurisdizionale, ricorre in entrambi i tipi di rapporti non intersoggettivi che questo A. individua, ovvero i rapporti interorganici puri (278) e i rapporti d'ufficio istituiti da norme interne (799). In relazione ai primi, l'A., precisa che «*il provvedimento illegittimo intervenuto in un rapporto interorganico puro può essere annullato in quanto vizia il successivo provvedimento intervenuto in un rapporto intersoggettivo*». Fuori da questo caso rimane ferma la regola che «*l'osservanza delle norme sui rapporti interorganici resta affidata agli organi di controllo e al procedimento per la risoluzione dei conflitti*» (278 s.). Per i secondi l'A. precisa che «*la violazione delle regole che reggono il rapporto d'ufficio non può dar luogo ad atti invalidi (interni), ma solo ad atti non conformi alle regole, che saranno semplicemente atti da rifare, se lo si reputi opportuno. Tuttavia [...] l'inosservanza delle regole costituisce illecito amministrativo del titolare dell'ufficio subordinato e degli addetti all'ufficio*», assimilato dal diritto positivo alle «*mananze disciplinari*» e che «*pertanto comporti l'apertura di procedimenti disciplinari*» (800).

⁴⁷ G. SCIULLO, *L'organizzazione*, cit., 132 ss.

⁴⁸ M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., 278.

rapporti interni come rapporti riflessivi⁴⁹. Alternativamente, si dovrebbe concepire ogni struttura compiuta dell'amministrazione come un ordinamento, il che consentirebbe di qualificare gli uffici come soggetti degli ordinamenti particolari⁵⁰.

Sembra però lecito serbare più d'un dubbio sulla utilità di simili sforzi dogmatici. Se si considera che la situazione giuridica in cui verserebbe l'ufficio sotto-ordinato nella ipotetica relazione interna sarebbe di mera soggezione, rispetto al potere di quella sovraordinata, forse è più semplice e conducente ammettere che tra i due uffici in realtà non ricorre alcuna relazione giuridica in senso proprio.

La relazione interna non è un vero e proprio rapporto giuridico, ma semplicemente una formula linguistica che allude ad uno o più compiti assegnati – da una norma dell'ordinamento generale o da una norma interna⁵¹ – ad un ufficio (o a determinate competenze assegnate ad un organo) che si estrinsecano in atti efficaci nei confronti di un altro ufficio o di un altro organo della stessa figura soggettiva, il quale in linea di massima non gode di tutela giurisdizionale avverso la struttura attributaria del compito o della competenza⁵². Il rapporto giuridico può talora sorgere per effetto dell'esercizio di questo tipo di compiti o competenze, ma in tal caso è privo di quel carattere di stabilità e di istituzionalizzazione che connota le relazioni organizzative.

La relazione interna, in conclusione, appare una costruzione dottrinale artificiosa, indotta da uno spirito di simmetria rispetto alle relazioni esterne (intersoggettive). Questa costruzione ha trovato alimento nel rilievo, in sé esatto, che i poteri dell'ufficio sovraordinato sono analoghi dal punto di vista del loro contenuto a quelli della figura soggettiva sovraordinata nell'ambito delle

⁴⁹ Ne fa un cenno M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., 803.

⁵⁰ Ipotesi fantasiosa, dacché non arriva a tanto neppure la dottrina che considera l'amministrazione come un ordinamento giuridico autonomo da quello generale: per questa tesi, variamente, F. BASSI, *La norma interna. Lineamenti di una teorica*, Milano, 1963, 561 s.; E. SILVESTRI, *L'attività interna della pubblica amministrazione*, Milano, 1950, 55-62; V. OTTAVIANO, *Sulla nozione di ordinamento amministrativo e di alcune sue applicazioni*, in *Scritti giuridici*, I, Milano, 1992, 100; A. ROMANO, *Introduzione*, in L. MAZZAROLLI – G. PERICU – A. ROMANO – F.A. ROVERSI MONACO – F.G. SCOCA (a cura di), *op. cit.*, 47 ss.

⁵¹ M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., 799 ss. V. *supra*, nota 46.

⁵² Si è detto in linea di massima, perché la giurisprudenza talora riconosce la legittimazione di un organo, privo di soggettività, ad impugnare la determinazione di altro organo, anch'esso privo di soggettività, appartenente allo stesso ente o ad un altro, onde contestarne l'usurpazione di proprie attribuzioni e competenza oppure contestare che l'organo ha agito in modo ingiustificatamente lesivo dell'interesse in cura all'organo ricorrente (cfr. M. MAZZAMUTO, *op. cit.*, 414 ss.). Si tratta di controversie attinenti a norme di organizzazione attributive di potere che non v'è ragione di riportare ad una relazione organizzativa.

relazioni organizzative. Si è andati oltre quando si è ritenuto di generalizzare lo schema del rapporto giuridico.

L'impossibilità di riconoscere nelle c.d. relazioni interne dei veri e propri rapporti giuridici non comporta un arretramento significativo dell'area dell'organizzazione amministrativa innervata da relazioni organizzative, se si considera l'elevato livello di penetrazione della soggettività giuridica ormai raggiunto nell'organizzazione amministrativa.

8. Relazioni organizzative, formule organizzative, modelli organizzatori.

Tra due strutture può intercorrere più d'una relazione organizzativa, come sin qui intesa. In questo caso, la posizione che una struttura complessivamente assume rispetto all'altra è il risultato della sommatoria, cioè della considerazione complessiva, delle diverse relazioni organizzative tra la medesime intercorrenti. Per indicare la posizione complessiva che una struttura assume rispetto ad un'altra, in ragione delle diverse relazioni organizzative intercorrenti, si è proposto in dottrina di utilizzare l'espressione formula organizzativa, che indica *«l'insieme delle relazioni esistenti tra le strutture [che] caratterizza la posizione nella quale le une si collocano rispetto alle altre, ossia la condizione reciproca e permanente, una sorta di status di ciascuna struttura rispetto ad altre strutture»*⁵³.

Le formule organizzative variano a seconda della maggiore o minore intensità delle relazioni organizzative sottostanti, da cui dipende il maggiore o minore grado di dipendenza della struttura sotto-ordinata rispetto a quella sovraordinata. Le formule organizzative si ordinano dunque intorno a due poli, rappresentati dalla posizione di autonomia (o indipendenza) e dalla contrapposta posizione di dipendenza nelle sue diverse forme (ausiliarità, strumentalità, dipendenza in senso stretto). *«La posizione di autonomia si caratterizza per la limitata consistenza delle relazioni organizzative; la posizione di dipendenza si caratterizza per la forte consistenza delle relazioni organizzative»*⁵⁴.

⁵³ F.G. SCOCA, *I modelli organizzativi*, cit., 615.

⁵⁴ F.G. SCOCA, *I modelli organizzativi*, cit., 616.

La categoria delle formule organizzative coglie un profilo relazionale dell'organizzazione amministrativa diverso da quello che è colto dalla categoria, ben più ricorrente nelle trattazioni del tema, delle formule organizzatorie⁵⁵, dette anche modelli organizzativi⁵⁶ o modelli organizzatori⁵⁷.

Con queste denominazioni ci si riferisce non già a «*rapporti giuridici tra figure soggettive diverse*», bensì «*a modi generali dell'organizzazione dell'apparato dei pubblici poteri, o di parte di esso; principi e linee di fondo alle quali essa di ispira*»⁵⁸. Si tratta cioè dei «*modi di essere di carattere generale dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche [...] delle linee di fondo alle quali si ispira la conformazione e le modalità relazionali degli apparati amministrativi, linee di fondo che si incentrano su uno o più principi di base o su norme (di organizzazione) che ne costituiscono i corollari di svolgimento*»⁵⁹.

I modelli organizzativi (o organizzatori) così intesi «*rappresentano delle sintesi dei caratteri significativi desumibili dall'osservazione delle organizzazioni amministrative come storicamente attuate*». Essi non riflettono «*fedelmente il modo di essere degli apparati*» ma esprimono «*una linea di tendenza, più o meno accentuata, della loro complessiva conformazione e delle modalità relazionali delle strutture che li compongono*»⁶⁰.

Nello stesso momento storico è possibile registrare la compresenza di più modelli organizzativi, poiché i diversi settori dell'organizzazione amministrativa possono essere improntati a modelli organizzativi a loro volta differenti⁶¹. La contestuale presenza di modelli organizzativi diversi si spiega anche in ragione della pluralità dei possibili criteri utilizzati per la loro classificazione, criteri che volta per volta assumono come significativi «*il collegamento tra gruppi sociali e amministrazioni pubbliche, i rapporti tra uffici centrali e uffici periferici della medesima amministrazione, la relazione fra lo Stato e gli altri enti territoriali, quella fra gli enti territoriali e gli enti funzionali, e la morfologia delle strutture organizzative*»⁶².

⁵⁵ M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., 103, che definisce la formula organizzatoria come «*una espressione breve, con cui si enuncia un insieme di precetti che regolano rapporto organizzativo*». Più chiaramente, le formule organizzatorie sono «*sintesi verbali, le quali come tali altro non dicono se non che in un certo diritto positivo vige un certo concetto di organizzazione dei pubblici poteri*».

⁵⁶ G. SCIULLO, *L'organizzazione*, cit., 107.

⁵⁷ S. VALENTINI, *Figure*, cit., 107.

⁵⁸ S. VALENTINI, *Figure*, cit., 107.

⁵⁹ G. SCIULLO, *L'organizzazione*, cit., 107.

⁶⁰ G. SCIULLO, *L'organizzazione*, cit., 107.

⁶¹ S. VALENTINI, *Figure*, cit., 108.

⁶² G. SCIULLO, *L'organizzazione*, cit., 108.

Formule organizzative e formule organizzatorie non descrivono rapporti giuridici, scanditi da situazioni giuridiche soggettive. Sono pertanto categorie a valenza eminentemente **descrittiva**⁶³. Dal punto di vista propriamente giuridico tuttavia non è da trascurare il rilievo che ciascun modello organizzatorio è caratterizzato dalla prevalenza di un certo tipo di relazioni organizzative (ad esempio, una larga applicazione di relazioni gerarchiche indica un modello di amministrazione accentrata; e viceversa)⁶⁴. Ne deriva che «i modelli organizzatori possono necessitare la posizione di rapporti ed anzi talora comportare l'instaurazione di un complesso di rapporti giuridici; così un modello di accentramento comporterà verosimilmente l'instaurazione di numerosi rapporti di tipo gerarchico, ma il modello organizzativo dell'accentramento è cosa diversa dai rapporti medesimi, anche se può rappresentare effettivamente il risultato dell'esistenza di numerosi di essi»⁶⁵. Pertanto, quando un modello organizzatorio sia prescritto da un testo costituzionale (ad es., art. 5 Cost., a proposito dell'autonomia), ciò produce l'effetto giuridico di imporre al legislatore la previsione di relazioni organizzative con esso coerenti.

9. Relazione organizzativa e persona umana.

Merita infine attenzione l'ipotesi dottrinale secondo cui, in ragione della valenza (anche) organizzativa del principio della sussidiarietà orizzontale⁶⁶, la persona umana andrebbe concepita come l'unità fondamentale dell'organizzazione pubblica⁶⁷.

L'assunto, ove accolto, presenterebbe sicure implicazioni per il nostro tema poiché esso non si esaurisce nella affermazione della centralità dei valori della persona umana nel sistema del diritto

⁶³ E politologica, “perché dalla prevalenza di alcuni di essi può dipendere la caratterizzazione politica di una società organizzata”: S. VALENTINI, *Figure*, cit., 108.

⁶⁴ S. VALENTINI, *Figure*, cit., 88.

⁶⁵ S. VALENTINI, *Figure*, cit., 108.

⁶⁶ La tesi contraria, più diffusa, che assegna valenza solo procedimentale al principio di sussidiarietà orizzontale, è da ultimo ripresa con ampiezza di argomenti da E. ZAMPETTI, *Riflessioni in tema di soggettività e attività amministrativa di diritto privato e principio di sussidiarietà orizzontale*, in *Persona e amministrazione*, 2020, 351 ss. In generale F. TRIMARCHI BANFI, *Teoria e pratica della sussidiarietà orizzontale*, in *Dir. amm.*, 2020, 3 ss.

⁶⁷ Da ultimo le dense riflessioni di B. GILIBERTI, *Contributo alla riflessione sulla legittimazione ad agire nel processo amministrativo*, Padova, 2020, 26 ss., cui si rinvia anche per i necessari riferimenti bibliografici. Basti qui richiamare l'idea – autorevolmente propugnata da G. PASTORI, *Tendenze recenti della pubblica amministrazione italiana*, in AA.VV. *Annuario Aipda* 2009, Milano, 2010, 361 – di una «*amministrazione diffusa nella società*».

pubblico, bensì indica la piena compartecipazione della stessa all'amministrazione – intesa in senso oggettivo – della società, con conseguente svalutazione radicale del profilo soggettivo dell'amministrazione pubblica.

Ragionando in questa logica, il rapporto tra privato e pubblica amministrazione, solitamente studiato nella prospettiva dell'azione amministrativa, è destinato ad esser concepito esso stesso come una relazione organizzativa: in linea, del resto, con una concezione generale del diritto pubblico che risolve il momento dell'attività nel momento organizzativo⁶⁸.

L'attrazione del rapporto amministrazione-cittadino alle relazioni organizzative potrebbe non essere priva di conseguenze importanti, se non altro sul piano teorico.

Essa potrebbe fornire innanzitutto un sostegno concettuale al raffinato tentativo dottrinale di esportare alla organizzazione amministrativa principi che tradizionalmente sono considerati propri dell'attività, come ad esempio la proporzionalità⁶⁹. Inoltre, se si ammettessero relazioni organizzative improntate alla equi-ordinazione, e in particolare si ammettesse la figura del coordinamento come relazione intersoggettiva, allora l'ascrizione del rapporto tra la persona umana e l'ente pubblico alle relazioni organizzative potrebbe corroborare una concezione del procedimento amministrativo come luogo in cui si realizza il coordinamento tra soggetti co-decisorii, il privato e la pubblica amministrazione.

Si tratta di prospettive affascinanti, che tuttavia inducono alla prudenza chi è indotto a ritenere che la persona umana, considerata nella sua sostanza assiologica, abbia un valore nel diritto pubblico soprattutto se concepita come limite al potere, quindi in antitesi allo stesso (il che, naturalmente, non esclude che l'individuo possa svolgere attività di interesse generale)⁷⁰. In questa

⁶⁸ Ed infatti l'assorbimento del momento dell'azione amministrativa in quello della organizzazione, da intendere come un coordinamento di poteri in movimento, è affermazione chiaramente formulata da G. BERTI, *L'amministrazione come organizzazione*, 143, 220 ss., *passim*. Per la critica a questa impostazione M. NIGRO, *Studi*, cit., 126 s.; R. MARRAMA, *L'esercizio della funzione*, cit., 434, dove si osserva esattamente che «il pur necessario recupero della rilevanza del profilo organizzativo viene a riflettersi in posizioni altrettanto totalizzanti di quelle tradizionali che sono (pur opportunamente) criticate, attingendo risultati contrastanti con una realtà che inequivocabilmente mostra la distinzione [...] tra una fase preliminare di predisposizione, tramite le norme o comunque, i precetti organizzativi delle strutture ed una fase successiva in cui tali strutture entrano in attività: fasi corrispondenti appunto a quelle della organizzazione e dell'azione».

⁶⁹ M. MONTEDURO, *L'organizzazione amministrativa: riflessioni sul pensiero di Domenico Sorace*, in *Persona e amministrazione*, n. 1/2020, 545 ss.

⁷⁰ Sulla concezione del diritto pubblico che pone al centro l'individuo come limite al potere v., tra gli altri, A. ORSI BATTAGLINI, «L'astratta ed infecunda idea». *Disavventure dell'individuo nella cultura gius-pubblicistica*, in *Quaderni S. Martino, La necessaria discontinuità. Immagini del diritto pubblico*, Bologna, 1990, p. 65; G. CORSO, *La Costituzione italiana negli*

diversa prospettiva si può accettare certamente l'idea della funzionalizzazione del potere pubblico ai diritti della persona⁷¹, nella misura in cui ciò ripropone la seconda come limite del primo, ma non arrivare sino al punto di smarrire la dimensione esistenziale della persona in una sorta di magma oggettivo, dove il potere pubblico e la società si confondono l'uno nell'altro, poiché ciò rischia di porre le premesse per un non desiderato arretramento della tutela giuridica dell'individuo.

Del resto, che i principi dell'attività siano operanti nell'ambito della organizzazione è senz'altro vero, ma può trovare una spiegazione sufficiente nel rilievo che la stessa organizzazione è frutto di una attività. Invece, che il privato non sia co-decisore nell'ambito del procedimento amministrativo, e quindi corresponsabile della decisione, emerge in più punti del nostro diritto positivo: non solo perché il provvedimento mantiene il carattere della unilateralità malgrado la partecipazione del privato al procedimento, non solo perché la scelta di concludere il procedimento con un accordo sostitutivo di provvedimento deve essere assunta con decisione unilaterale e motivata⁷², ma anche perché l'impostazione dello stesso «*problema amministrativo*» è rimessa alle prerogative e alla responsabilità dell'amministrazione, la quale è chiamata ad operare un giudizio di pertinenza sui contributi partecipativi dei privati⁷³.

Pare quindi vi siano buone ragioni per seguitare a escludere il coordinamento dalle relazioni organizzative e, più in generale, a distinguere in modo netto e rigoroso il rapporto tra soggetti pubblici dal rapporto tra amministrazione e cittadino; cittadino la cui tutela giurisdizionale nei

studi di diritto amministrativo, in *Riv. dir. cost.*, 144 ss.; M. CLARICH, *Stato, gruppi intermedi e individuo*, in *Dir. pubbl.*, 2016, suppl. 133 ss.; L. FERRARA, *Individuo e potere. In un giuoco di specchi*, ivi, 11 ss.

⁷¹ L. R. PERFETTI, *L'ordinaria violenza della decisione amministrativa nello stato di diritto*, in *Persona e Amministrazione*, n. 1/2017, p. 3 ss., spec. 41 s., dove si legge che «l'art. 2 Costituzione "riconosce" i diritti inviolabili. Il che val quanto dire che nell'esercizio del potere sovrano (costituente) il popolo legittima le istituzioni repubblicane (che, come tali, non coincidono con l'autorità pubblica) e, tuttavia, trattiene all'esterno di esse una porzione della sovranità (costituente), radicandola nei diritti inviolabili [...] poiché la sovranità è trasferita alle istituzioni repubblicane solo parzialmente ed in parte si trattiene, permanentemente, nell'ordine (giuridico) dei diritti inviolabili, non sembra arbitrario concludere che l'intero sistema dei poteri pubblici è funzionale alla massimizzazione del godimento di quei diritti della persona»; ID., *Organizzazione amministrativa e sovranità popolare. L'organizzazione pubblica come problema teorico, dogmatico e politico*, in *Persona e Amministrazione*, n. 1/2019, 7 ss.; ID., *I diritti sociali. Sui diritti fondamentali come esercizio della sovranità popolare nel rapporto con l'autorità*, in *Dir. pubbl.*, 2013, 61 ss.; ID., *Sull'ordine giuridico della società e la sovranità*, in *Scritti per Luigi Lombardi Vallauri*, Padova, 2016, 1153 ss. Da ultimo, con un taglio più analitico, M. MONTEDURO, *Doveri inderogabili dell'amministrazione e diritti inviolabili della persona: una proposta ricostruttiva*, in *Persona e amministrazione*, 2/2020, 523 ss., dove è argomentata, sulla base dell'art. 2 Cost., l'esistenza di doveri inderogabili in capo alla pubblica amministrazione, serventi alla garanzia del nucleo irriducibili dei diritti inviolabili della persona.

⁷² G. CORSO, *Diritto pubblico e diritto privato: il confine è mobile, ma esiste*, in AA.VV., *Studi in memoria di Antonio Romano Tassone*, I, Napoli, 2017, 851 ss.

⁷³ Per tutti F. LEDDA, *Problema amministrativo e partecipazione al procedimento*, in *Dir. amm.*, 1993, 133 ss., ora in *Scritti giuridici*, Torino, 2002, 347 ss.

PA PERSONA E AMMINISTRAZIONE

Ricerche Giuridiche sull'Amministrazione e l'Economia

confronti dell'amministrazione gode di garanzie d'ordine costituzionale, delle quali l'amministrazione non gode nel contenzioso con le altre amministrazioni.