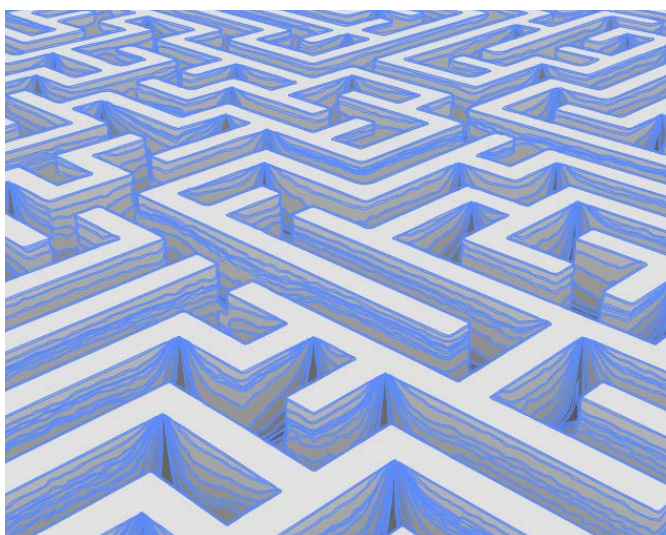


Decidere nella Complessità

A.A. V.V.
a cura di Massimo Squillante



COLLANA EUROPAROLE





UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI NAPOLI FEDERICO II

ISBN 9788897591764

© Copyright luglio 2017 Edicampus edizioni – Roma – www.edicampus-edizioni.it
Edicampus è un marchio Pioda Imaging s.r.l. – www.pioda.it

La traduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione con qualsiasi mezzo, nonché la memorizzazione elettronica, sono riservate per tutti i Paesi.

Progetto grafico e impaginazione:
Pioda Imaging s.r.l.

Le opinioni espresse in questa pubblicazione sono esclusivamente quelle degli autori.

La Commissione non è responsabile dell'eventuale utilizzo delle informazioni contenute in tale pubblicazione.

Questa pubblicazione è realizzata con il contributo dell'Unione europea.

Indice

Decidere nella Complessità 4

Massimo Squillante

La persona nella decisione amministrativa 7

Pierpaolo Forte

L'evoluzione del controllo organizzativo:

l'approccio multi-criteriale

alla valutazione delle performance 60

Giovanni De Liso, Vincenza Esposito,

Antonio La Sala, Maria Grazia Olivieri,

Massimo Squillante

Le decisioni strategiche

nell'impresa 97

Enrico Viceconte

Tempo, decisioni, diritto.

Una lettura giuridica

dell'intertemporal choice. 146

Nicola Lettieri

Naturalistic Decision Making
and intelligence of unconscious 167

Mauro Maldonato, Silvia Dell'Orco

Decidere nella Complessità

Massimo Squillante*

“In un minuto c'è il tempo per decisioni e scelte che il minuto successivo rovescerà.”

Thomas Stearns Eliot

La comprensione dei processi decisionali individuali è premessa fondamentale per la costruzione di politiche non solo efficienti ma anche ampiamente condivise.

La varietà e la complessità degli ambiti in cui le valutazioni e le scelte correlate devono essere prese richiedono analisi articolate che non siano pregiudizialmente ancorate ad un unico modello interpretativo e che siano frutto di riflessione critica sui diversi paradigmi in uso.

Il processo di unificazione europea non è costituito, ovviamente, solo dalla costruzione di nuove governance politiche ed economiche, ma è caratterizzato da grandi cambiamenti sociali dovuti ad un confronto profondo di culture e storie diverse, con elevate differenze di potenziale che, se ben indirizzate, possono, piuttosto che aumentare l'entropia del sistema sociale, fornire energia per esse e, di conseguenza, migliorare la governabilità per la collettività e la felice vivibilità a livello individuale.

Come sempre accade dove c'è complessità, dunque, anche per il sistema sociale e politico europeo necessità prioritaria è ben illuminare il percorso tra decisioni individuali, scelte collettive e le politiche ad esse collegate.

Il volume “Decidere nella complessità” raccoglie le riflessioni sul tema di studiosi che, provenendo da ambiti disciplinari ampiamente diversificati ma abituati al confronto ampio, affrontano le questioni legate all'attività decisionale con punti di vista scevri da pregiudizi che renderebbero complicato, se non impossibile, il dialogo tra interlocutori con diversa forma mentis; prevale invece un approccio che, pur ancorandosi al pensiero e ai risultati consolidati, si presenta fresco, innovativo e promette ulteriori, fe-

* Università degli Studi del Sannio

lici scambi di vedute ed avanzamenti di conoscenza complessiva sulle diverse tematiche.

Guardando nel dettaglio, nel denso saggio di Pierpaolo Forte *“La Persona nella Decisione amministrativa”* l'autore continua un originale lavoro di ricerca che si inserisce nei cambiamenti di paradigmi scientifici realizzatisi anche recentemente, per pervenire a un approccio delle problematiche decisionali in ambito giuridico che si giovi degli strumenti e delle idee realizzatisi in discipline tradizionalmente, e fino a ieri, distanti in maniera significativa dagli interessi e dalle modalità di lavoro di chi si occupa di Diritto. I temi toccati, vale a dire il ruolo della persona nella decisione amministrativa, il sistema di riferimento costituito dalla pubblica amministrazione, dagli organi di governo, il costante riferirsi, nello sfondo del saggio, a principi fondamentali quali libertà e autorità, il considerare le questioni analizzate come imprescindibili dalle individualità coinvolte e dalle loro relazioni, rendono, tra l'altro, il lavoro di Forte particolarmente interessante se lo si legge anche nello scenario del processo di trasformazione della realtà sociale e politica europea.

In *“I metodi multicriteriali: un orizzonte per il Performance Management?”* Massimo Squillante, Giovanni De Liso, Vincenza Esposito, Antonio La Sala e Maria Grazia Olivieri, intrecciando le proprie formazioni diversificate nei campi dell'organizzazione d'impresa e della modellazione matematica, propongono un approccio e un'analisi della prima che ne valorizzi la multidimensionalità; la prospettiva in cui ci si pone è basata sull'obiettivo di tenere insieme le visioni del management con quelle dei dipendenti e di quanti, a vario titolo, si trovano a operare nello scenario d'impresa. Gli strumenti di governo e valutazione, di supporto ai processi decisionali, sono rappresentati dai Performance Management System e dai metodi Multicriteriali.

Enrico Viceconte, in *“Le decisioni strategiche nell'impresa”* discute di *management* e decisioni (che del management sono l'essenza); il punto di vista di Viceconte prende l'avvio dalla condivisione dell'idea che i problemi della gestione dell'organizzazione collettiva nell'impresa, ma non solo, vadano inquadrati non tanto o non solamente in modelli rigorosi (*Scientific Management*, approcci *giochisti*, et c.), quanto in una cornice ampia che metta in rilievo l'importanza del gesto creativo alla base dei processi decisionali.

Nicola Lettieri, in “*Tempo, decisioni, diritto. Una lettura giuridica dell’intertemporal choice*”, tocca il tema del confronto tra i nuovi approcci ai processi decisionali, sviluppatosi nell’ambito delle neuroscienze, delle scienze comportamentali, mettendo in crisi l’ipotesi di perfetta razionalità del decisore e alcune tematiche proprie delle scienze giuridiche. Lettieri sottolinea, in particolare, l’impatto dei nuovi approcci interpretativi sull’analisi delle dinamiche intertemporali nell’ambito delle scelte individuali in contesti giuridici.

Mauro Maldonato e Silvia Dell’Orco in “*Naturalistic Decision Making and intelligence of unconscious*”, partendo da un’approfondita disamina dei paradigmi classici e razionalisti delle decisioni individuali, ne mettono in evidenza, analizzando situazioni significative, le distorsioni che ne possono derivare e l’inadeguatezza a interpretare il processo con cui si perviene alla scelta, quando l’urgenza e l’immediatezza della situazione spiazzano irrimediabilmente il decisore dal quadro della completa razionalità. Altri allora possono essere i paradigmi interpretativi, come indicato dagli Autori, che propongono la logica naturale basata non su ipotesi astratte, ma ancorata all’evidenza concreta fornita anche dalle neuroscienze.

Per concludere, il filo comune dei contributi proposti potrebbe essere riassunto affermando che decidere nella complessità, in situazioni cioè in cui non si può tenere conto della singola componente isolandola dal contesto, dal resto del sistema, dal complesso delle relazioni, dalle strutture coinvolte nel processo, vuol dire recuperare il senso della decisione stessa; un significato che non può essere costretto nella gabbia della completa razionalità, non può essere legato alla sola categoria dell’utile, non può prescindere dal ruolo del tempo, non può mettere da parte quanto dal profondo della mente si muove per condurci alle decisioni, non necessariamente ottimali. Allora il paradigma che *risolve* non può essere un sistema *chiuso* e buono per tutte le stagioni, ma *aperto* e pronto ad accettare di continuo nuove sfide.

La persona nella decisione amministrativa

*Pierpaolo Forte**

Abstract

The paper try to describe the “personalistic” parable of the administrative measure: from imperative decision to unilateral legal act, through the issue of the presence of the third person in the administrative activity and the personalization of the public interest. A path that is still underway, which seems to be geared to bring administrative decisions to a much more ordinary legal rank, the one widespread among private persons, of the need for the agreement or, where necessary, for the privileged, but circumscribed and reported to a more common legal phenomenology, unilateral action.

Even on the front of the public administration organization, the work observes, after the the long season of objectification, of the administration-machine, the awareness, to lead public offices and bodies, of the importance of being one and not the other, a matter of personal responsibility.

At last, notes the relevance of the “buon andamento”, a fundamental prescription of the Italian Constitution for public administration, as reliability, and of the administrative measure as a reasonable and therefore personalistic decision.

1 Premessa

La disciplina scientifica del diritto amministrativo costituisce un fenomeno piuttosto singolare nell’ambito delle scienze del diritto.

Non solo è piuttosto recente nel quadro di una esperienza umana, quella giuridica, che, invece, ha pressoché l’età dell’homo sapiens (*ubi societas, ibi*

* **Professore ordinario abilitato di diritto amministrativo, in servizio come professore associato di diritto amministrativo presso l’Università degli studi del Sannio di Benevento**

jus), ma per di più si occupa di un'attività la quale, anch'essa, ha radici che si perdono nella notte dei tempi. Dovunque c'è gruppo umano organizzato, infatti, emerge il governo, e con esso la politica, e dove c'è governo sorge la necessità dell'amministrazione, così che l'uomo conosce il fenomeno amministrativo da epoche immemorabili.

È solo allorché s'è preso a trattare anche la politica come fenomeno suscettibile di trattamento giuridico, tuttavia, e dunque in epoca moderna, quando ha avviato il suo percorso l'ambiziosa idea del costituzionalismo, che è emersa la possibilità, ed anzi la necessità, di percepire l'amministrazione pubblica anche in termini giuridici¹, sia sul fronte, a dir così, della struttura dell'offerta, cioè della disciplina dell'organizzazione e del comportamento amministrativo, sia su quello, sempre a dir così, della domanda, vale a dire dei sistemi di tutela delle situazioni soggettive, ovvero della protezione di chi si trova a contatto con il vigore e gli effetti delle decisioni amministrative².

Come sempre in diritto, tuttavia, il fenomeno non è da questo integralmente costituito, perché parte di esso sta nella dimensione umana, nelle relazioni sociali, nelle menti e negli animi delle persone, nei loro comportamenti e nelle loro volontà, negli interessi, nei desideri e nei sentimenti, nelle credenze e nelle opinioni.

Infatti, s'è detto, l'amministrazione pubblica è esistita ben prima del diritto amministrativo, ma Robin Hood, per reagire ad una imposizione fiscale (e ad una politica) ritenuta ingiusta, ha dovuto darsi alla macchia, divenire "fuorilegge", costituire una banda armata, commettere delitti, poiché non aveva a disposizione gli strumenti politici definiti con il costituzionalismo e quelli amministrativo-giudiziari forniti dal diritto amministrativo.

Insomma, questi due elementi tutto sommato recenti del Diritto, il costituzionalismo ed il diritto amministrativo, sono davvero cifre importanti della modernità e della civiltà, poiché, in breve, consentono di ridurre rilevanti conflitti, potenzialmente sanguinosi e destabilizzanti, entro

¹ Da ultimo, G. Rossi, *I principi di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2010, spec. pp. 17 ss..

² La collocazione della nascita e del consolidamento della giustizia amministrativa entro l'evoluzione del concetto di Stato di diritto in Italia è ben rilevata da L. Mannori, B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, Laterza, 2001, pp. 311 ss.; sulla connessione tra stato di diritto e costituzionalismo, da ultimo, cfr. L. Carlassare, *Sovranità popolare e Stato di diritto*, in S. Labriola (a cura di), *Valori e principi del Regime repubblicano*, I, Roma-Bari, Laterza, 2006, pp. 163 ss..

soluzioni incruente e, per quanto non escludano del tutto l'ingiustizia³, spostano su un piano dialettico e migliorabile casi altrimenti difficili da trattare senza violenza⁴.

Ciò non toglie, tuttavia, che l'amministrazione pubblica sia fenomeno pre giuridico, e trascurare ciò, nel fornirgli disciplina legale e nel trattarla, può portare ad errori importanti: *summum jus summa injura* è sapienza antica, valida anche nel diritto amministrativo.

Sarebbe difficile, ad esempio, occuparsi anche giuridicamente di amministrazione pubblica senza tener conto della natura degli interessi che essa implica, e dunque dell'immanenza di ciò che convenzionalmente chiamiamo interesse pubblico, del suo rapporto con quelli degli altri soggetti coinvolti, che siano di persone, di imprese, di altre amministrazioni pubbliche. Il trattamento di questo assetto, ed in primo luogo la percezione dell'interesse pubblico, è estremamente indicativo dello stato collettivo di una società, della rilevanza che vi hanno autorità e libertà, della considerazione e della dignità di cui godono, in un determinato momento storico, persone e beni, organizzazioni e attività umane. Sarebbe cioè erroneo trattare il fenomeno amministrativo pubblico con esclusivo riferimento, per così dire, al suo oggetto, come se non afferisse a persone, alle loro relazioni, ai loro bisogni, ai loro caratteri.

Ora, è ben noto che la Costituzione italiana riserva un posto centrale al tema della "persona", principalmente con l'art. 2, ma in realtà pervadendone l'intero testo, tanto che, è stato detto, quello "personalista" non è un principio, ma il principio, "ciò che sta appunto all'inizio e, a un tempo, alla fine del percorso costituzionale"⁵; e per quanto questa posizione così tan-

³ Il fatto che la formula dello stato di diritto non risolve, in se', alcuno dei temi assiali del diritto (la *rule of law* non è garanzia di una "*rule of good law*"), è stato ben dimostrato da J. Raz, *The Authority of Law*, Oxford, The Clarendon Press, 1979, spec. 210 e ss..

⁴ Thomas Paine aveva già notato, nel 1805, che "il voto silenzioso, ovvero il semplice sì o no, è più potente della baionetta, e stabilisce la forza del numero senza colpo ferire": cfr. M. Foot, I. Kramnick, *The Thomas Paine Reader*, New York, Penguin Books, 1987, p. 536; in ambito giuridico italiano, più di recente F. Carnelutti, *La crisi della legge*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1930, 425 s., parlava "di una conseguenza inevitabile della civiltà, perché da un lato, man mano che il mondo progredisce, diventano più numerosi i rapporti e pertanto i conflitti; dall'altra, quanto più si complica la vita, tanto più gli uomini hanno bisogno di sapersi regolare, il che vuol dire di comporre i conflitti con comandi generali e anticipati".

⁵ A. Ruggeri, *Il principio personalista e le sue proiezioni*, in *Federalismi.it*, 17/2013, p. 1; in termini simili, A. Vedaschi, *Il principio personalista*, in L. Mezzetti (a cura di), *Principi costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 274 ss.; V. Baldini, *Sussidiarietà e*

to sostanziale rischi, come e forse più di ogni principio fondamentale, di affliggere il principio personalista con un eccesso di capacità valoriale⁶, ciò non toglie che esso non solo sussista e connoti pervasivamente la Carta costituzionale italiana, ma, come si vedrà, che abbia prodotto effetti rilevanti anche in confronto all'amministrazione pubblica, come per tanti altri ambiti delle relazioni umane⁷.

Ed è proprio su questo aspetto che si proverà ad indagare, sia pure con rapide osservazioni, cui va anteposto un *caveat*. I dati che verranno analizzati, infatti, indicano probabilmente una direzione di marcia del sistema, ma non sono i soli a determinarla, ed anzi sono spesso accompagnati da spinte diverse o addirittura opposte; è tipico infatti di ogni processo di *emersione*, anche in relazione all'efficacia di un principio, che esso conosca

valore personalista nello Stato costituzionale di diritto, in Id. (a cura di), *Sussidiarietà e diritti*, Napoli, Satura, pp. 57 ss..

⁶ L'eccedenza di valore assiologico, la "efficacia potenziata", la "superlegalità costituzionale" dei principi fondamentali, rispetto al contenuto normale delle norme giuridiche, sono loro caratteri teorici noti e studiati da tempo: Cfr., tra tanti altri, E. Betti, *Interpretazione della legge e degli atti giuridici*, Milano, Giuffrè, 1949, spec. pp. 152 ss.; C. Mortati, *Costituzione dello Stato*, II, *La costituzione italiana*, in *Enc. dir.*, vol. XI, Milano, Giuffrè, 1962, pp. 214 ss.; P. Comanducci, *Principi giuridici e indeterminazione del diritto*, in Id., *Assaggi di metaetica due*, Torino, Giappichelli, 1997, pp. 81 ss.; P. Rescigno, *Appunti sulle "clausole generali"*, in *Riv. dir. comm.*, 1998, pp. 1 ss..

⁷ A. Ruggeri, *Il principio personalista e le sue proiezioni cit., passim*, individua ed illustra cinque ambiti nei quali il principio ha dispiegato maggiori effetti; a sua volta, G. Pino, *Giudizi di valore e dottrine civilistiche. Il caso dei diritti della personalità*, in *Diritti&questioni pubbliche*, 2002, pp. 133 s., propone il seguente catalogo dei "diritti della personalità" prodotto dalla "Law in action": "il diritto alla vita e all'integrità fisica, le problematiche attinenti a suicidio eutanasia e aborto, la sterilizzazione e la fecondazione assistita, il diritto alla salute, la tutela dell'ambiente, la tutela del consumatore, dell'utente di servizi radiotelevisivi, degli infermi di mente, il diritto morale di autore, il diritto al nome, allo pseudonimo, all'immagine, alla reputazione, all'identità personale, all'identità sessuale, alla riservatezza, il diritto all'oblio, il diritto allo sfruttamento economico della propria notorietà, nonché i più svariati diritti di libertà (diritto alla libertà personale, sessuale, religiosa, alla libera manifestazione del pensiero, alla libertà di esplicazione di attività nel campo economico e privato, alla costituzione e alla partecipazione alle formazioni sociali). Il diritto alla salute, inteso come diritto all'integrità psico-fisica (e quindi al risarcimento del danno biologico), ha poi dato adito alla elaborazione dottrinale e/o giurisprudenziale di ulteriori figure, la cui autonoma configurabilità è peraltro altamente controversa (si discute in particolare della loro autonomia rispetto al danno biologico), tra le quali si possono indicare: il danno da emozioni, il danno psichico, il danno esistenziale, il danno edonistico, il danno da «mobbing»". Sulla mobilità di questo materiale, per tutti, si veda A. D'Aloia, *Introduzione. I diritti come immagini in movimento: tra norma e cultura costituzionale*, in Id. (a cura di), *Diritti e Costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite*, Milano, Giuffrè, 2003.

attriti, ostacoli, avversità, proprio come in ogni altro fenomeno di selezione, ed abbia perciò bisogno di tempi lunghi e lotte travagliate, mobilitate, solo all'esito, se sufficientemente solido, prevale. È ciò che accade per ogni innovazione importante e duratura⁸.

2 Da decisione imperativa ad atto giuridico unilaterale: la parabola personalista del provvedimento amministrativo

Una delle caratteristiche strutturali di ogni amministrazione, e dunque anche di quella pubblica, sta nel fatto che nel condurla si prendono decisioni⁹, con la qualità aggiuntiva che, assai più che in altri ambiti relazionali, queste sono spesso definite in termini necessariamente unilaterali¹⁰. Gli aggettivi con cui, storicamente, si è qualificata la decisione con questa qualità sono, ancora una volta, assai emblematici, e riflettono l'epoca storica, la forma di stato, la percezione pubblica del rapporto tra i poteri e le persone, e così via.

⁸ Secondo M. Ferraris, *Mobilitazione totale*, Roma-Bari, Laterza, 2015, 435 ss., "d'accordo con l'ipotesi dell'emersione, la realtà sociale non è qualcosa che gli attori sociali decidono di forgiare, ma piuttosto qualcosa che si evolve in base ad una dinamica autonoma e finisce per forgiare gli attori sociali. La realtà sociale non è qualcosa che gli attori sociali creano o modificano mettendosi intorno ad un tavolo: quando gli attori sociali si siedono intorno ad un tavolo, la società sta già facendo il suo lavoro da tempo [...] Si tratta di fenomeni che avvengono su scale temporali molto ampie e seguono processi troppo lunghi perché riusciamo ad afferrarne lo sviluppo – pressappoco per gli stessi motivi di scala per cui nell'esperienza ordinaria non riusciamo a cogliere la sfericità della terra".

⁹ Il carattere decisionale dell'amministrazione pubblica è ampiamente studiato in termini giuridici; solo ad esempio, si possono vedere A. Travi, *Decisione amministrativa*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. IV, Utet, Torino, 1989, pp. 528 ss.; M. Nigro, *Decisione amministrativa*, in *Enc. dir.*, XI, Giuffrè, Milano, 1962, pp. 810 ss.; M. S. Giannini, *Accertamenti amministrativi e decisioni amministrative*, in *Foro it.*, 1956, IV, 172; E. Cannada Bartoli, *Decisione amministrativa*, in *Noviss. dig. it.*, vol. V, Utet, Torino, 1960, pp. 268 ss.; A. Travi, *Decisione amministrativa*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. IV, Utet, Torino, 1989, pp. 524 ss.; F. Merusi, G. Toscano, *Decisione amministrativa*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, Ed. Enc. it., vol. X, 1988, *ad vocem*, pp. 1 ss..

¹⁰ F. G. Scoca, *La teoria del provvedimento dalla sua formulazione alla legge sul procedimento*, in *Dir. amm.*, 1995, p. 38, nota che "le scelte discrezionali attengono propriamente alla decisione, e non attengono quindi al provvedimento; il quale è come tale sempre uguale a se stesso, tanto nel caso che sia preceduto dalla decisione tanto nel caso che sia direttamente applicativo della legge o di altri atti vincolanti. Il provvedimento in questa prospettiva, assume il ruolo di riepilogo della decisione, se non soltanto quello della sua formalizzazione". Di recente, di veda al riguardo M. Monteduro, *Provvedimento amministrativo e interpretazione autentica. I. Questioni presupposte di teoria del provvedimento*, Padova, Cedam, 2012.

Il sostantivo *provvedimento*, che ben indica la collocazione di questo tipo di decisione nel quadro di quelle pubbliche (il *provvedere* in relazione al *legiferare*, al *governare* o al *giudicare*), è utilizzato in verità anche per atti che decisioni non sono, in virtù della possibilità tecnica di usarne alcuni elementi del regime giuridico pure dove non vi è opzione, scelta; noi qui, tuttavia, lo esamineremo nel suo profilo decisionale, che nell'amministrazione pubblica moderna, come si vedrà meglio, coincide col suo carattere discrezionale¹¹.

2.1 Imperatività ed autoritatività

Orbene, in epoca moderna il provvedimento amministrativo in quanto decisione è stato definito, per spiegarne la qualità, dapprima *imperativo*, poi *autoritativo*, e solo di recente queste impegnative definizioni sono state sottoposte a severe revisioni in ambito scientifico¹², che hanno dimostrato come questi aggettivi, pur decrescenti nel loro significato dominante, mal si adattano all'ambiente costituzionale oggi vigente in Italia e in molte altre parti del mondo¹³.

Anche il senso comune, infatti, deve ammettere la grande difficoltà di reagire e difendersi appropriatamente di fronte ad un atto ritenuto *imperativo*, a meno di essere, a propria volta, *Imperator*; fuor di metafora, la quantità di eminenza, di forza implicata da una decisione percepita come tale è difficilmente alla portata di chiunque si trovi a subirne gli effetti, ed infatti per secoli sono rimasti rari e poco efficaci gli strumenti disarmati di contrasto (cioè diversi da quelli leggendari, e perciò paradigmatici, di Robin Hood) a disposizione di gente comune come anche di soggetti rilevanti: suppliche, petizioni, istanze ossequiose e del tutto subordinate, e poco altro.

¹¹ Sulla discrezionalità come "giudizio di volontà o, più esattamente, scelta", si veda, per tutti, M.S. Giannini, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, p. 267.

¹² Si vedano, ad esempio, B. G. Mattarella, *L'imperatività del provvedimento amministrativo. Saggio critico*, Padova, Cedam, 2000; Id., *La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo «riletta» dalla corte costituzionale*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2004, pp. 969 ss.; G. Falcon, *Le convenzioni pubblicistiche. Ammissibilità e caratteri*, Milano, Giuffrè, 1984, part. pp. 233 s.; D. Sorace, *Promemoria per una nuova voce "atto amministrativo"*, in *Aa.Vv., Scritti in onore di M.S. Giannini*, Milano, Giuffrè, 1988, p. 758; C. Cudia, *Funzione amministrativa e soggettività della tutela. Dall'eccesso di potere alle regole del rapporto*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 191 ss..

¹³ A. Orsi Battaglini, *L'astratta e infeconda idea'. Disavventure dell'individuo nella cultura giuspubblicistica (A proposito di tre libri di storia del pensiero giuridico)*, in *AA.VV., La necessaria discontinuità. Immagini del diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 1990, pp. 11 ss..

Quando hanno cominciato ad essere trattati come atti giuridici, i provvedimenti, si diceva, sono stati dapprima degradati ad *autoritativi*¹⁴, una definizione che sembra ben indicare al contempo la loro origine pregiuridica, tutta rimessa ad una forza intrattabile¹⁵, ed anche la nuova dimensione assunta con la livrea giuridica, che, necessariamente, richiede sia una soggezione al diritto, che la possibilità di garanzie e rimedi, anche giudiziari¹⁶.

Ed infatti, per un verso, già con lo statuto Albertino, poi con numerose leggi, a partire da quelle fondanti dello Stato unitario, e soprattutto con l'articolo 97 della Costituzione repubblicana, si è definito quello che abbiamo chiamato il lato dell'offerta, assoggettando al complesso principio di legalità organizzazione ed attività amministrative; e per altro verso, il passaggio da sistemi di revisione delle decisioni amministrative tutti trattenuti all'interno della stessa amministrazione (nell'esperienza italiana, gli ancora esistenti *ricorsi amministrativi*¹⁷) alla possibilità di un vero e proprio

¹⁴ F. G. Scoca, *La genesi del sistema delle tutele nei confronti della pubblica amministrazione*, in Id. (a cura di), *Giustizia amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 6, parla di una "amministrazione intesa come autorità, espressione della sovranità".

¹⁵ Questa idea dell'autorità è stata ben descritta, in epoca moderna, da Hobbes, che la definiva "comando": "il consiglio è un precetto in cui la ragione dell'obbedienza deriva dalla cosa stessa che viene consigliata; il comando invece è un precetto in cui la causa dell'obbedienza è la volontà di chi comanda. Infatti è improprio dire 'io comando', se non quando la volontà si sostituisce alla ragione": così T. Hobbes, *De cive*, in Id., *Opere politiche di Tommaso Hobbes*, Torino, Utet, 1960, p. 265. Ancora agli inizi del XX secolo, O. Ranalletti, *Principii di diritto amministrativo, I. Introduzione e nozioni fondamentali*, Napoli, Pierro, 1912, p. 274, assumeva che l'amministrazione fosse "libera attività dello Stato per i suoi fini, la quale può esplicarsi per la sua stessa posizione e funzione nella vita dello Stato, quindi per potere proprio, in virtù della sua propria forza non in virtù della legge, quindi senza bisogno di trovare fondamento in una norma di diritto". Ma anche Weber, nelle sue classificazioni del potere, individuava l'autorità come "potere di comando e dovere di obbedienza": M. Weber, *Economia e società*, trad. it. Milano, Edizioni di Comunità, 1995, IV, 45.

¹⁶ Non c'è solo questo, naturalmente. L. Mannori e B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, Laterza, 2001, p. X, ad esempio, descrivono così quel tratto di percorso: "se a lungo, con il concetto di atto amministrativo, si è inteso semplicemente l'atto soggettivamente amministrativo, l'atto – autoritativo o consensuale – comunque riferibile al soggetto amministrazione, ora (secondo Ottocento), invece, si stringe una rigida equivalenza tra l'attuazione degli scopi dello Stato e le forme imperative di attività".

¹⁷ Il fenomeno della "giustizia nell'amministrazione" è molto complesso, ed anche variegato a causa delle numerose, e diverse, impostazioni storicamente seguite dai vari ordinamenti degli Stati preunitari: giusto per qualche indicazione degli studi al riguardo, si vedano, oltre allo studio sul celebre discorso che Silvio Spaventa pronunciò a Bergamo il 6 maggio 1880 di M. Nigro, *Silvio Spaventa e la giustizia amministrativa come problema politico*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 1975, pp. 719 e ss., A. Travi, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2010, spec. pp. 7 ss.; Aa. Vv., *Atti*

controllo ad opera del giudice, come per ogni altro atto giuridico, in Italia si è svolto lungo il medesimo arco temporale, e si è compiuto con l'avvento delle disposizioni degli articoli 24, 103 e 113 della Costituzione, che provvedono, dall'alto della collocazione costituzionale, a definire sia la ricorribilità universale avverso ogni decisione amministrativa, sia un abbozzo del sistema giurisdizionale che se ne deve occupare.

La autoritatività, a dirla in breve ed in senso atecnico¹⁸, è sembrata una condizione in grado di tollerare l'intervento del diritto e di una sentenza sopra decisioni percepite come giuridiche ma particolari, a causa, soprattutto, della menzionata, fisiologica immanenza dell'interesse pubblico in quella tavola decisionale¹⁹. Per lunghi decenni, infatti, l'interesse pubblico è stato scritto (non in senso metaforico) con l'iniziale maiuscola, a testimonianza di una considerazione di superiorità ontologica, pregiudiziale

del Convegno celebrativo del 150. anniversario della istituzione del Consiglio di Stato, Giuffrè, Milano, 1983; P. Aimo, *Le origini della giustizia amministrativa: consigli di prefettura e Consiglio di stato nell'Italia napoleonica*, Giuffrè, Milano, 1990; S. Sambataro, *L'abolizione del contenzioso nel sistema di giustizia amministrativa*, Giuffrè, Milano, 1977; C. Schupfer, *I precedenti storici del diritto amministrativo vigente in Italia*, in Trattato Orlando, Società editrice libraria, Milano, 1930, I, pp.1089 ss.; F. Cammeo, *Commentario delle leggi di giustizia amministrativa*, Vallardi, Milano, 1911.

¹⁸ "Il dibattito intorno all'autoritatività" sconta "una certa mancanza di chiarezza", per l'associazione "ad un certo regime giuridico e l'estensione di questo regime a qualunque atto proveniente dall'autorità": così F. Trimarchi Banfi, *La p.a. "nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato salvo che la legge disponga diversamente"*, relazione al Convegno A.I.P.D.A. *L'atto autoritativo: convergenze e divergenze tra ordinamenti*, Bari, 31 settembre-1° ottobre 2011, p. 2 del dattiloscritto; a sua volta, parla di "dubbia gravidanza giuridica" del termine G. Napolitano, *L'attività amministrativa e il diritto privato*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, p. 485.

¹⁹ F. Cammeo, *Corso di diritto amministrativo*, 1911-1914, ediz. a cura di G. Miele, Cedam, Padova 1960, p. 9: "l'espressione agire come autorità', [va] spiegata non nel senso che occorra l'esercizio di un potere di comando da parte dello Stato, perché siavi materia di diritto amministrativo, ma nel senso che l'interesse fatto valere dallo Stato sia in sé un *interesse superiore* a quello del cittadino."; D. De Pretis, *L'atto amministrativo autoritativo nell'esperienza tedesca*, in Associazione Italiana dei Professori di Diritto Amministrativo (AIPDA), *Annuario 2011, L'atto autoritativo. Convergenze e divergenze tra ordinamenti*, Napoli, Editoriale scientifica, 2012, p. 298 s., pur riferendosi all'ambiente dottrinario tedesco, assume che: "la funzione di queste speciali qualità riconosciute all'atto non è dunque mai stata, nell'elaborazione dottrinale, di "armare" il potere – che già è tale di fatto – dotandolo di strumenti e privilegi ulteriori rispetto a quelli naturalmente suoi propri. Al contrario, il fine è sempre stato quello di disinnescare per quanto possibile i rischi di arbitrio insiti nella condizione di *Gewalt* propria del potere esecutivo, traducendolo in forme giuridiche per esso vincolanti le condizioni del suo esercizio, ma registrandone al tempo stesso la (inevitabile) natura fattuale di potere".

le, capace di sgombrare ciecamente ogni ostacolo²⁰, che fa ancora fatica a cedere²¹.

La principale, ma tutt'altro che unica, conseguenza, si può ritrovare nel trattamento tutto peculiare dell'invalidità giuridica della decisione amministrativa, a lungo assai diverso da quello comune²², usato cioè per atti e rapporti dalla più antica collocazione nell'ambito giuridico, tanto da meritarsi persino una denominazione a se stante, riservata solo a quella specie di invalidità, ancora oggi definita correntemente (ma imprecisamente, e non più dalla legislazione recente) *illegittimità*²³. Ma è rilevante, e sempre fondato soprattutto sulla ingombrante presenza nella fattispecie dell'interesse pubblico²⁴, anche la persistenza di un giudice dedicato, non appar-

²⁰ “Non può dirsi che vi sia danno giuridico e, conseguentemente, responsabilità, tutte le volte che si rimane nella sfera dei poteri discrezionali delle pubbliche amministrazioni”: così Santi Romano, *Principii di diritto amministrativo* (1901), 2^a ed., Milano, Società Editrice Libreria, 1906, p. 67.

²¹ Si vedano, solo per esempio, le recenti disposizioni recate dagli artt. 120 comma 8-ter, 121 comma 2, 122, del d. lgs. 2 luglio 2010, n. 104 (il codice del processo amministrativo), che consentono al giudice di escludere l'inefficacia del contratto in considerazione del suo stato di esecuzione, e in ogni caso di tener conto di “esigenze imperative connesse ad un interesse generale”. Su tutto ciò, da ultimo, M. Fracanzani, *Annullamento dell'aggiudicazione e sorte del contratto e sorte del contratto nel nuovo processo amministrativo: dall'onere di impugnazione alla pronuncia di inefficacia*, in *giustizia-amministrativa.it*; E. Sticchi Damiani, *Annullamento dell'aggiudicazione e inefficacia funzionale del contratto*, in *Dir. proc. amm.*, 2011, pp. 240 ss.

²² Cfr. A. Piras, *Invalidità (dir. amm.)*, in *Enc. Dir.*, XII, Milano, Giuffré, 1972, p. 599: “Non esiste alcuna ricostruzione compiuta del tema della validità (e invalidità) degli atti amministrativi, una sola costruzione, intorno alla quale si sia formato il generale consenso. In realtà non vi è neppure alcun indirizzo prevalente, una tendenza seguita dalla maggioranza della dottrina o dalla dottrina più autorevole”; ma si vedano anche, più recentemente, F. Migliarese, *Incompetenza (dir. amm.)*, in *Enc. Giur.*, Roma, Treccani, Ed. Enc. it., 1990, p. 1; S. Cassese, *Le trasformazioni del diritto amministrativo dal XIX al XXI secolo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2002, pp. 27 ss.; M. Trimarchi, *Dalla pluralità dei vizi di legittimità alla pluralità delle tecniche di sindacato*, in *Dir. amm.*, 2010, pp. 926 ss..

²³ M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, Milano, Giuffré, 1993, II, p. 299 sosteneva che per il diritto amministrativo “in materia di invalidità le teorizzazioni generali costituiscono una via metodologicamente sbagliata”

²⁴ S. Cassese, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giuffré, Milano, 2006, p. 16 s., lo spiega così: “la specialità del diritto amministrativo è stata a lungo funzionale, nel passato, alla supremazia dell'amministrazione, intesa come apparato esecutivo del governo; più tardi, al fine di assicurare la realizzazione dell'interesse pubblico e la sua preminenza rispetta ai privati. Ora la specialità del diritto amministrativo serve principalmente a tutelare le posizioni e le situazioni giuridiche soggettive dei privati nei confronti dei soggetti pubblici che, per le loro funzioni, sono dotati di poteri non comuni, nei confronti dei quali va assicurata una tutela speciale”.

tenente all'ordine giudiziario comune²⁵, che continua anche a far operare TAR e Consiglio di Stato²⁶.

Senza aggiungere altre riprove, che pur ci sono, e numerose, appare chiaro che la decisione autoritativa, pur non più imperativa²⁷, non è comune, ha un che di superiore, merita un riguardo non riservato ad altre, e difendersene civilmente è indubbiamente meno ostico rispetto a quella imperativa, ma ne discende.

2.2 Unilateralità

È noto che i documenti che chiamiamo Carte costituzionali, specie quelle innovative e proiettate al futuro qual'è stata quella Italiana del 1948, richiedono tempo per dispiegarsi efficacemente. La Costituzione repub-

²⁵ Tra tanti, cfr. M. Nigro, *Giustizia amministrativa*, Bologna, 1994, spec. pp. 18 s.; U. Allegretti, *Introduzione*, in AA. VV., *Le riforme crispine*, Milano, Isap, 1990, 37; E. Cannada Bartoli, *Interesse (diritto amministrativo)*, voce in *Enc. Dir.*, Milano, Giuffrè, XXII, p.17, allorché sottolinea la sostituzione della “della tecnica civilistica del rapporto” con quella “del sindacato di legittimità, del controllo giurisdizionale del potere, proprio del giudice amministrativo”. Ma anche di recente, si vedano, ad esempio, E. Garcia De Enterría, *Le trasformazioni della giustizia amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2010; A. Travi, *Il Consiglio di Stato fra legislazione ed amministrazione*, in *Dir. pubbl.*, 2011, pp. 510 ss.; M. Ramajoli, *Giusto processo e giudizio amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2013, pp. 100 ss.; G.D. Comporti, *Il giudice amministrativo tra storia e cultura: la lezione di Pier Giorgio Ponticelli*, *ivi*, 2014, 3, pp. 746 ss.; I. Pagni, *La giurisdizione amministrativa tra effettività ed efficienza*, *ivi*, 2016, pp. 401 ss.

²⁶ Tra altri, da ultimo, G. Piperata, A. Sandulli (a cura di), *Le garanzie delle giurisdizioni. Indipendenza e imparzialità dei giudici*, Napoli, Editoriale scientifica, 2012; S. Battini, *La giustizia amministrativa in Italia: un dualismo a tradizione monista*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2013, 1, pp. 47 ss.; G. Napolitano, *La logica del diritto amministrativo*, Bologna, Il Mulino, 2014, spec. pp. 282 ss.; ma il tema è tutt'altro che recente: si vedano, ad esempio, A. Cerri, *Indipendenza, imparzialità e nomina politica: problemi e dubbi irrisolti*, in *Giur. cost.*, 1976, pp. 175 s.; L. Paccione, *Sulla nomina governativa dei consiglieri di Stato*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 1994, pp. 1095 ss.; L. Paccione, *Sulla nomina governativa dei consiglieri di Stato*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 1994, pp. 1095 ss..

²⁷ Ma con molte cautele, se ancora nel 1950, nel quadro di una poderosa ricostruzione teorica del provvedimento, Massimo Severo Giannini insegnava che “nei provvedimenti l'imperatività si presenta con il massimo della sua forza” (M.S. Giannini, *Lezioni di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1950, 419), ma “non è l'inverarsi mistico di arcane dominazioni che si racchiudono nel nome di Stato; è solo una qualifica che diamo a certi atti della pubblica autorità” (Id., *Discorso generale sulla giustizia amministrativa*, in *Riv. dir. proc.*, 1963, p. 531). M. Proto, *Il rapporto amministrativo* cit., 96, nota come “la concezione gianniniana del provvedimento che individua in questo il «momento di autorità» [...] ha sublimato il rapporto tra amministrazione e privato nell'ambito delle garanzie che circondano il provvedimento, oscurandone la rilevanza giuridica”.

blicana non ha costituito un'eccezione al riguardo, soprattutto per le parti più lungimiranti e sovversive rispetto all'epoca dell'emanazione; tra queste, spiccano le disposizioni costituzionali che si riferiscono a quello che definiamo il principio personalista, costruito intorno al nucleo della dignità personale recato, con linguaggio ispirato, dall'articolo 2 della Carta²⁸.

A tacer d'altro (ed è tanto), per le decisioni amministrative il principio personalistico ha innanzitutto messo progressivamente in crisi proprio la natura autoritativa, poiché, sempre in breve, la dignità della persona copre anche i suoi interessi, i quali non possono essere relegati al margine, senza una ragione comprensibile e riconoscibilmente fondata, che non può ritrovarsi nel mero confronto con un interesse importante, ma non al punto da spazzar via tutto il resto apoditticamente, qual'è quello pubblico²⁹.

Si è così avviato un percorso³⁰, tuttora in atto, che sembra orientato a ricondurre le decisioni amministrative ad un rango giuridico assai più ordinario, quello diffuso tra i privati della necessità del consenso altrui o, quando necessario, quello privilegiato, ma circoscritto e riportato ad una fenomenologia giuridica più comune, della unilateralità³¹.

²⁸ G. Silvestri, *I diritti fondamentali nella giurisprudenza costituzionale italiana: bilanciamenti, conflitti e integrazioni delle tutele*, in L. Ventura, A. Morelli (a cura di), *Principi costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2015, pp. 53 ss..

²⁹ "Quanto più, per effetto della definitiva (e sempre più diffusamente estesa) affermazione del sistema democratico, tutti gli uomini attraverso il voto (possono contare, e anzi) contano, tanto più tutti, o quasi, i loro interessi e bisogni (e comunque un numero assai elevato di essi) assumono dignità (di esistenza) giuridica e – 'penetrando', a dir così, la coltre delle istituzioni – danno luogo alla complessità della società contemporanea": così G. Clemente Di San Luca, *Approfondimenti di diritto amministrativo*, Napoli, Editoriale scientifica, 2012, p. 246; Tra molti altri, cfr. F.G. Scoca, *Il coordinamento e la comparazione degli interessi nel procedimento amministrativo*, in *Studi in onore di G. Abbamonte*, Napoli, Jovene, vol. II, 1999, spec. pp. 1261 ss..

³⁰ B. G. Mattarella, *Fortuna e decadenza dell'imperatività del provvedimento amministrativo*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 2012, pp. 12 ss..

³¹ Anche qui, tra tanti, si vedano, solo ad esempio, F. Benvenuti, *Per un diritto amministrativo paritario*, in *Studi in memoria di Enrico Guicciardi*, Padova, Cedam, 1975; F.G. Scoca, *La teoria del provvedimento dalla sua formulazione alla legge sul procedimento*, in *Dir. amm.*, 1995, pp. 49 ss.; R. Caranta, *La tutela dell'interessato nel diritto amministrativo paritario di Feliciano Benvenuti*, in *Ritorno al diritto*, 2008, pp. 49 ss.; S. Cassese, *Il cittadino e l'amministrazione pubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, pp. 1015 ss.; P. Forte, *Appunti in tema di nullità ed annullabilità dell'atto amministrativo*, in G. Clemente di San Luca (a cura di), *La nuova disciplina dell'attività amministrativa dopo la riforma della legge sul procedimento*, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 177 ss.; F. Trimarchi Banfi, *L'atto autoritativo*, in *Dir. amm.*, 2011, spec. pp. 674 e ss.; A. Motto, *Poteri sostanziali e tutela giurisdizionale*, Torino, Giappichelli, 2012, spec. pp. 6 ss..

Anche le decisioni amministrative, cioè, per trovare effetto devono cercare e raggiungere accordi con gli altri attori della fattispecie, e quando questo non è possibile o non è consigliabile, possono essere strutturate in una dimensione unilaterale, produrre cioè le modificazioni volute senza consenso altrui, ma, sempre più, entro le medesime condizioni ed i limiti che, nei secoli, hanno disciplinato lo statuto giuridico di questo particolare tipo di decisioni³²: tanto che, anche per i provvedimenti amministrativi, si è modificato il linguaggio normativo dell'invalidità, riportata ai fenomeni tipici in teoria generale della annullabilità e della nullità propri di ogni atto giuridico³³.

Non sono pochi i casi in cui l'atto umano è giuridicamente disciplinato in termini unilaterali, in regime di capacità speciale. Si tratta, in genere, di circostanze in cui vi è una chiara concentrazione di responsabilità in una delle parti in scena, a causa dell'impossibilità delle altre interessate di fornire apporti consapevoli o sufficientemente lucidi, imparziali, neutrali (ad es., genitori per le scelte sui minori, tutori in genere, anche per interdetti o inabilitati, medici per pazienti inconsci, insegnanti e organi di gara, concorso, esame per le valutazioni di profitto o di comparazione, giudici per le sentenze), dell'esistenza di privative di fatto (ad esempio, tenuta di registri ed albi, registrazioni ed accertamenti tecnici o scientifici, dichiarazioni qualificanti), di necessità di tutela di valori ritenuti primari (ad es., ad oggi, ordine e sicurezza pubblica, salute, ambiente e assetto del territorio, tutele culturali), o del funzionamento di una struttura giuridica (come nelle facoltà connesse alla proprietà o alla gestione di beni, anche *mortis causa*, o nella reazione ad emergenze e disastri), o nei bisogni organizzativi che richiedono gerarchia (ad es., datori di lavoro, dirigenti di impresa e di uffici in generale)³⁴.

Ora, l'unilaterale non attiene solo alla qualità decisionale, perché il fatto che uno decide per tutti si ricollega, fisiologicamente, ad una serie di con-

³² V. Cerulli Irelli, *Note critiche in tema di attività amministrativa secondo moduli negoziali*, in *Dir. amm.*, 2003, pp. 217 ss., propone diversi esempi in cui la decisione amministrativa può essere assunta senza problemi in termini consensuali o unilaterali. Ha fatto molto discutere la novella dell'art. 1 della L. n. 241/1990, il cui co. 1-*bis* oggi recita così: "La pubblica amministrazione, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato salvo che la legge disponga diversamente".

³³ art. 21-*octies* della L. n. 241/1990; per tutti, si veda G. Corso, *Validità*, voce in *Enc. Dir.*, XVI, Milano, Giuffrè, 1993, pp. 91 ss..

³⁴ Pur partendo dall'autoritatività del provvedimento, avevano intuito questa comune caratteristica delle decisioni unilaterali, indipendentemente dalla natura - pubblica o privata - del decisore, S. Cassese, *Cultura e politica del diritto amministrativo*, Bologna, Il Mulino, 1971 p. 213 s.; M. S. Giannini, *Le relazioni tra gli elementi degli ordinamenti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1990, p. 1014..

seguenze strutturali, ad una meccanica che lo fa funzionare.

Una decisione unilaterale ha per necessità un regime suo proprio di efficacia e, quindi, di revisionabilità, “funziona” per sua forza sino quando non inter venga qualcuno autorizzato a rimuoverla, sia costui lo stesso decisore o altro legittimato, come il giudice, ma in nessun caso arbitrariamente³⁵; dunque non v'è alcuna “specialità” connessa alla particolare efficacia della decisione in forma di provvedimento amministrativo, che, in termini anankastici³⁶, produce effetti anche se inopportuno o invalido, sino all'annullamento, alla revoca, alla proclamazione della nullità, così come qualsiasi altro atto unilaterale³⁷: misure genitoriali, tutorie in generale, aziendali di tipo gerarchico, votazioni, sentenze e interventi coattivi del giudice o degli ausiliari giudiziari, atti del curatore fallimentare, disposizioni *mortis causa*, e così via.

Né costituisce particolare trattamento la supposta “inoppugnabilità” del provvedimento dopo la scadenza del termine per portarlo al vaglio del giudice amministrativo, non solo per le altre, diverse forme di tutela ormai utilizzabili anche oltre tale termine³⁸, sia soprattutto perché si tratta dell'utilizzo delle “normali” vicende connesse al tempo riconducibili, in teoria generale, ai fenomeni della decadenza e della prescrizione, cui sono soggetti anche tante altre circostanze in cui v'è decisione, anche unilaterale³⁹.

³⁵ sul fatto che i “poteri di scelta dell'amministrazione [...] non si differenziano, quanto agli effetti giuridici, dagli atti dei soggetti privati” cfr. D. Sorace, *Promemoria per una nuova voce “atto amministrativo”* cit., p. 759.

³⁶ Traendolo dal mito di Ananke (la dea olimpica antesignana della *Necessitas* del Pantheon latino) già usato da Platone nella *Repubblica* (616b- 617d) e nel *Timeo* (33b-37a), il termine fu coniato da G. H. Von Wright, *Norm and action*, London, 1963: “A statement to the effect that something is (or is not) a necessary condition of something else I shall call an anankastic statement. A (type of) sentence the normal use of which is for making an anankastic statement, I shall call an anankastic sentence. A sentence which is used for making an anankastic statement can also be said to express an anankastic proposition” (*ibidem*, p. 10).

³⁷ Anzi, secondo V. Cerulli Irelli, *Il potere amministrativo e l'assetto costituzionale delle funzioni di governo*, in *Diritto pubblico*, 2011, pp. 33 ss., 82, la cd. “presunzione di legittimità” del provvedimento sarebbe un “*idolum*”, poiché “ogni atto giuridico, invero, si presume legittimo ed è efficace sinché non viene annullato!”.

³⁸ Sulla questione della “*full jurisdiction*”, cfr., fra altri, A. Police, *Il ricorso di piena giurisdizione davanti al giudice amministrativo*, Padova, Cedam, 2000; F. Goisis, *La full jurisdiction nel contesto della giustizia amministrativa: concetto, funzione e nodi irrisolti*, in *Dir. proc. amm.*, 2015, pp. 546 ss.; L. Mazarolli, *Ancora qualche riflessione in tema di interesse legittimo dopo l'emanazione del Codice del processo amministrativo (a margine di un pluridecennale, ma non esaurito, proficuo dialogo con Alberto Romano)*, in *Aa. Vv.*, *Studi in onore di Alberto Romano* cit., pp. 543 ss.;

³⁹ V. Cerulli Irelli, *Il potere amministrativo e l'assetto costituzionale delle funzioni di go-*

Infine, non costituiscono ragioni di particolare eccezione nemmeno le recenti previsioni di invalidità non annullabile⁴⁰, non solo per la riferibilità di alcuni di tali casi all'oggetto teorico che chiamiamo irregolarità⁴¹, facilmente sanabile, ma soprattutto perché sembrano circostanze che rientrano nell'altra struttura di teoria generale dell'atto giuridico, costituito dal principio di conservazione, che comprende anche quello cd. "del raggiungimento dello scopo" (recato dall'art. 156 del codice di procedura civile) tanto caro alla giurisprudenza⁴², e risponde al criterio logico *utile*

verno cit., p. 85; A. Marra, *Il termine di decadenza nel processo amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2012, *passim*.

⁴⁰ Art. 21 octies, comma 2, della legge n. 241/1990, introdotto dalla legge n. 15/2005: "non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. Il provvedimento amministrativo non è comunque annullabile per mancata comunicazione di avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato". Tra la enorme letteratura al riguardo, dopo la riforma, si possono vedere V. Parisio (a cura di), *Vizi formali, procedimento e processo amministrativo*, Giuffrè, Milano 2004; V. Cerulli Irelli (a cura di), *La disciplina generale dell'azione amministrativa*, Napoli, 2006; N. Paolantonio, A. Police, A. Zito (a cura di), *La pubblica amministrazione e la sua azione. Saggi critici sulla legge n. 241/1990 riformata dalle leggi n. 15 e 80/2005*, Giappichelli, Torino, 2006; D. Sorace, *Il principio di legalità e i vizi formali dell'atto amministrativo*, in *Dir. pubbl.*, n. 2/2007, pp. 385 ss.; L. Ferrara, *La partecipazione tra illegittimità ed illegalità. Considerazioni sulla disciplina dell'annullamento non pronunciabile*, in *Dir. amm.* 2008, pp. 105 ss.; F. Volpe, *La non annullabilità dei provvedimenti amministrativi legittimi*, in *Dir. proc. amm.*, 2008, pp. 392 ss.; P. Lazara *Contributo al dibattito sui vizi di forma e di procedimento di cui all'art. 21 octies, l. n. 241/1990*, in *Foro amm. C.d.S.*, n. 1/2009, p. 115.

⁴¹ A. Romano Tassone, *Contributo sul tema dell'irregolarità degli atti amministrativi*, Giappichelli, Torino, 1993; P. M. Vipiana, *Gli atti amministrativi: vizi di legittimità e vizi di merito, cause di nullità ed irregolarità*, Cedam, Padova, 2003; F. Luciani, *Il vizio formale nella teoria dell'invalidità amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2003; A. Police, *L'illegittimità dei provvedimenti amministrativi alla luce della distinzione tra vizi c.d. formali e vizi sostanziali*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2003, pp. 735 ss, D. U. Galetta, *Violazione di norme sul procedimento amministrativo e annullabilità del provvedimento*, Giuffrè, Milano, 2003; R. Villata, *L'irregolarità*, in A.a. V.v., *Diritto Amministrativo*, Bologna, 2005, pp. 838 ss; D. Marrama, *Brevi riflessioni sul tema dell'irregolarità e dell'invalidità dei provvedimenti amministrativi*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2005, pp. 359 ss..

⁴² Solo da ultimo, Cass. SS. UU., 18 aprile 2016, n. 7665; per il Giudice amministrativo si vedano, solo ad es., prima della riforma del 2005, Cons. Stato Sezione IV, 17 febbraio 1997, n. 123; ed in seguito, Id., 2 novembre 2009, n. 6779. Al principio logico che vi è sotteso può essere riportata anche la tesi che vuole la non annullabilità dovuta ad una carenza di interesse in termini processuali: cfr. Cons. Stato, sent. 23 gennaio 2008 n. 143.

*per inutile non vitiatur*⁴³, con tutte le incertezze ed i rischi che il suo utilizzo reca in ogni parte del diritto, specie dove la decisione unilaterale è funzionalizzata.

Di ciò che poteva dunque apparire singolare, e veniva spiegato in ragione dell'imperatività o dell'autoritatività del provvedimento, costituiscono residui allora, solo alcune circostanze di "privilegio", molto ridotte rispetto al passato, come le ipotesi di "esecutorietà", che tuttavia, oltre ad essere recessive⁴⁴, sono soggette ad un stretto principio di ragionevolezza e legalità (esistono solo nei casi in cui la legge espressamente le prevede, e dove davvero sono necessarie), e soprattutto sono sempre rimediabili. Il cammino, si è detto, è ancora in corso, ma è già a buon punto.

⁴³ Tra tanti, si vedano, ad es., F. Trimarchi Banfi, *Rilevanza condizionata dei vizi di legittimità*, in Aa. Vv., *Studi in onore di Alberto Romano*, Napoli, Editoriale scientifica, 2011, pp. 977 ss.; V. Cerulli Irelli, L. De Lucia (a cura di), *L'invalidità amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2009; V. Parisio (a cura di), *Vizi formali, procedimento e processo amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2004; in giurisprudenza, si vedano, ad es., Cons. Stato, Sez. V, 28 maggio 2009, n. 3284; 8 settembre 2008, n. 4269; 21 gennaio 2002, n. 340; 7 febbraio 2004, n. 422. Il principio ha avuto ruolo nell'enorme tema dell'autotutela, su cui si veda, almeno, F. Benvenuti, *Autotutela (dir. amm.)*, voce in *Enc. dir.*, IV, Milano, Giuffrè, 1959, pp. 539 ss., e *ivi*, XXX, Milano, Giuffrè, 1980, pp. 995 ss.; A. Contieri, *Il riesame del provvedimento amministrativo. Annullamento e revoca tra posizioni favorevoli e interessi sopravvenuti*, Napoli, ESI, 1991; Aa.Vv., *Tempo, spazio e certezza dell'azione amministrativa*, Milano, 2003, p. 209; G. Corso, *Autotutela*, voce in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico* cit., pp. 614 ss.; G. Coraggio, *Autotutela, I, Dir. amm.*, voce in *Enc. giur.*, IV, Roma, Treccani, Ed. Enc. it., 1988, *ad vocem*; ha anche sorretto le possibilità di revisione dei provvedimenti irregolari o invalidi; G. Santaniello, *Convalida (dir. Amm.)*, voce in *Enc. dir.*, X, Milano, Giuffrè, 1962, pp. 503 ss.; G. Ghetti, *Conferma, convalida e sanatoria degli atti amministrativi*, voce in *Dig. Disc. pubbl.*, III, Torino, 1987, pp. 348 ss.; L. Mazzaroli, *Convalida (dell'atto amministrativo)*, voce in *Enc. giur.*, IX, Roma, Treccani, Ed. Enc. it., 1988, *ad vocem*; E. Michetti, *La motivazione del provvedimento amministrativo impugnato. La convalida e l'integrazione*, Milano, Giuffrè, 2011; M. D'Orsogna, *Sanatoria del provvedimento amministrativo*, voce in *Diz. dir. pubbl. cit.*, VI, pp. 5406 ss.; G. Santaniello, *Sanatoria (dir. amm.)*, voce in *Enc. dir.*, XLI, Milano, Giuffrè, 1989, pp. 243 s.; e infine ha riguardato anche il complesso argomento delle funzioni di fatto: cfr., ad es., R. Lucifredi, M. E. Peterlongo Lucifredi, *Contributi allo studio dell'esercizio di fatto di pubbliche funzioni*, Milano, Giuffrè, 1965; B. Cavallo, *Il funzionario di fatto*, Milano, Giuffrè, 2005.

⁴⁴ Ne compie, da ultimo, una rassegna M. Gnes, *I privilegi dello stato debitore*, Milano, Giuffrè, 2012, e ne dimostra anche la "tendenza al superamento" per l'influenza dei principi costituzionali e del diritto europeo: cfr. *Op. cit.*, 155 ss.; ma si veda anche F. Trimarchi Banfi, *Il principio di legalità e l'impiego del diritto privato per compiti dell'amministrazione pubblica*, in *Amministrare*, 2008, pp. 5 ss..

2.3 La questione della terza persona e la personalità dell'interesse pubblico

L'amministrazione pubblica ha a che fare con quasi tutte le casistiche dell'unilateralità⁴⁵, e non sempre in esse si riscontrano vere e proprie decisioni, come nel caso dei certificati, delle attestazioni, dei provvedimenti interamente vincolati⁴⁶, in cui cioè l'area decisionale è interamente assunta dalla norma rilevante; dove però sono tali, vi aggiunge anche un'esperienza che, in fin dei conti, condivide con la politica, la famiglia con prole e le loro decisioni, ovvero quella che vorrei definire la *questione della terza persona*.

Il Diritto ha in effetti prevalentemente a che fare col rapporto *bilaterale*, tra la prima e la seconda persona, si occupa cioè molto delle relazioni tra me ed uno o più altri direttamente interessati e rilevanti; ed anche quando si trova di fronte il tema del gruppo umano - famiglia, impresa, associazione, comunità istituzionale, scambi complessi - tende a regolarlo per fasci di legami corrispettivi, ad usare approcci *plurilaterali* (io con te₁, e poi con te₂, e poi con te₃, e così via per ciascuna delle relazioni possibili).

Nell'amministrazione pubblica, come nella politica e la famiglia (e forse nelle scienze, e forse nella consapevolezza⁴⁷), questo atteggiamento è spesso insufficiente, perché sorgono necessità *multilaterali*⁴⁸, ed il terzo - altrove considerato estraneo, o relegato a ruoli marginali e circoscritti - è piena-

⁴⁵ Secondo F. Trimarchi Banfi, *La p.a. "nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato salvo che la legge disponga diversamente"*, relaz. cit., p. 4, ad un certo punto "la definizione dell'atto autoritativo include un elemento nuovo: è autotratativo l'atto che pone precetti che sono necessariamente unilaterali" (corsivi originali).

⁴⁶ A. Orsi Battaglini, *Attività vincolata e situazioni soggettive*, in Aa. Vv., *Studi in ricordo di E. Capaccioli*, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 269 ss..

⁴⁷ La funzione rappresentativa e non agente, non decisionale, della consapevolezza è uno degli assunti sostenuti da M. Maldonato, *Quando decidiamo. Siamo attori o macchine biologiche?*, Giunti, Firenze, 2015, spec pp. 87 ss..

⁴⁸ A. Police, *La predeterminazione delle decisioni. Gradualità e trasparenza nell'esercizio del potere discrezionale*, Napoli, ESI, 1997, p. 21; A. Travi, *Nuovi fermenti nel diritto amministrativo verso la fine degli anni '90*, in *Foro it.*, V, 1997, pp. 168 ss.; G. Arena, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c. della Costituzione*, in Aa. Vv., *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, Jovene, I, pp. 179 ss.; S. Cassese, *L'arena pubblica: nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, pp. 601 ss.; D. Donati, *Il paradigma sussidiario*, Bologna, Il Mulino, p. 138. Il fenomeno è spesso descritto anche in termini di *multipolarità*, quando si considera anche la possibilità per il privato di condurre funzioni pubbliche: cfr., ad es., C. Marzuoli, *La privatizzazione fra pubblico come soggetto e pubblico come regola*, in *Dir. Pubbl.*, 1995, pp. 393 ss.; .

mente in gioco⁴⁹. Potrà essere un determinato soggetto, come, solo ad esempio, nei casi del proprietario frontista dell'immobile su cui è chiesto in permesso di costruire, dell'imprenditore concorrente di quello che ha richiesto un provvedimento favorevole alla propria azienda⁵⁰, dell'impresa esclusa da una gara d'appalto che prosegue sino al contratto con altre, del giornalista che conduce un'inchiesta e vuole accedere ad atti e documenti, del giovane che vuole sentirsi sicuro della buona conduzione di un sito pubblico e intende conoscere dati ed informazioni, e così via; ma, più spesso, si tratta di un terzo impersonale, un componente anonimo e potenziale di una collettività, che tuttavia è poi la innumerevole serie di individui, di persone con nome e cognome, carne ed ossa, che si troveranno, anche solo per una volta, ad usare o ad aver bisogno di ciò su cui la decisione amministrativa interviene⁵¹; e potrà essere persino un non ancora nato, il terzo delle prossime generazioni, in nome del quale può chiedersi che la decisione ne abbia una determinata considerazione⁵².

La *questione della terza persona*, insomma, costituisce il *senso dell'interesse pubblico*⁵³, che è concepito inevitabilmente in termini collettivi e perciò

⁴⁹ F. Trimarchi Banfi, *Il terzo nel diritto amministrativo: a proposito di semplificazioni*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2014, pp. 25 ss.;

⁵⁰ F. Trimarchi Banfi, *L'atto autoritativo*, in *Dir. amm.*, 2011, p. 674.

⁵¹ M. Renna, *Obblighi procedimentali e responsabilità dell'amministrazione*, in Aa Vv., *Verso un'amministrazione responsabile*, Milano, Giuffrè, 2005, 290 ss., conduce una sorta di tassonomia delle posizioni terze che rimangono estranee al procedimento, trattandosi "vuoi di soggetti coinvolti soltanto da effetti generali del provvedimento, vuoi di controinteressati difficilmente individuabili, vuoi di una quantità di soggetti tale da impedire la comunicazione personale di avvio del procedimento a ciascuno di essi, vuoi di parti solamente eventuali della procedura che decidano di non intervenire".

⁵² R. Bifulco, A. D'Aloia (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, Jovene, 2008; G. Majorana, *Il patto fra generazioni negli ordinamenti giuridici contemporanei. Dallo sviluppo sostenibile all'equilibrio finanziario: la necessità di un lungimirante rapporto fra generazioni*, Torino, Giappichelli, 2012.

⁵³ Per A. Travi, *Autoritatività e tutela giurisdizionale: quali novità?*, in M. A. Sandulli (a cura di), *Riforma della legge 241/1990 e processo amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2006, pp.24 s.: "il diritto amministrativo non è caratterizzato dall'unilateralità dell'azione, o dalla non negoziabilità dell'attività amministrativa. È caratterizzato invece dall'imparzialità e dalla doverosità dell'agire, dalla garanzia del terzo e da tutta una serie di valori ai quali non si può rinunciare, se non modificando il modello costituzionale di amministrazione". Per l'assunto, si permetta anche il rimando a P. Forte, *L'imparzialità come struttura della decisione pubblica amministrativa*, in Aa. Vv., *Procedura, procedimento, processo*, Padova, Cedam, 2011, pp. 405 ss.. Il riscontro di analoghe ipotesi teoriche in ambito filosofico non può essere casuale: si veda, ad esempio, R. Esposito, *Terza persona. Politica della vita e filosofia dell'impersonale*, Torino, Einaudi, 2007, p.

a primo acchito impersonali, ma deve essere trattato, perché lo è, come destinato ad essere personale, proprio di individui al pari di ogni altro interesse⁵⁴, ed occuparsene e prendere decisioni in ordine ad esso significa assumersi responsabilità verso qualcosa, ma anche verso qualcuno⁵⁵. Ciò consente, per un verso, di mitigare i terribili effetti di una concezione troppo astratta, “naturale”⁵⁶, dell’interesse pubblico, che possono farlo diventare una sorta di randello sociale utilizzabile a piacimento (non solo dalla politica, ma da ogni potere che possa disporne) per mortificare ogni altro interesse, individuale o sociale, in nome della sua presunta ed apodittica superiorità⁵⁷; sia, per altro verso, di evitare l’errore di intestarlo integral-

184: “la *persona vivente* – non separata dalla, o impiantata nella, vita, ma coincidente con essa come simbolo inscindibile di forma e di forza, di esterno e d’interno, di *bíos* e *zoé*. A questo *unicum*, a questo essere singolare e plurale, rimanda la figura, ancora insondata, della terza persona – alla non-persona inscritta nella persona, alla persona aperta a ciò che non è mai ancora stata”. Lo stesso autore si richiama esplicitamente a Gilles Deleuze, il pensatore convinto che “la filosofia non ha altro scopo che diventare degna dell’evento” (G. Deleuze, F. Guattari, *Che cos’è la filosofia?*, trad. it. Torino, Einaudi, 2002, 157), ma anche perciò “l’uomo libero [...] ha colto l’evento stesso, perché non lascia che si effettui in quanto tale senza operarne, in quanto attore, la contro-effettuazione” (G. Deleuze, *Logica del senso*, trad. it. Milano, Feltrinelli, 1975, p. 136).

⁵⁴ “anche i bisogni sociali e collettivi sono, in ogni caso, sentiti da individui”: così C. Lavagna, *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè 1957, p. 66; ciò spiega come, già da tempo, si sia consolidata l’idea dell’interesse pubblico “in concreto”, come “risultante”, “arbitro” di interessi reali e personali, che emerge con il procedimento e il confronto tra chi vi partecipa a vario titolo: tra altri, si vedano V. Ottaviano, *Appunti in tema di amministrazione e cittadino nello Stato democratico*, in Aa. Vv., *Studi in onore di M.S. Giannini*, Milano, Giuffrè, 1988, p. 385; F. G. Scoca, *La discrezionalità nel pensiero di Giannini e nella dottrina successiva*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, p. 1070; N. Paolantonio *Il sindacato di legittimità sul provvedimento amministrativo*, Padova, Cedam, 2000, p. 100; A. Romano Tassone, *Motivazione dei provvedimenti amministrativi e sindacato di legittimità*, Milano, Giuffrè, 1987, pp. 284 ss..

⁵⁵ È uno dei modi per definire il concetto di *accountability* sostenuto da A. Schedler, *Conceptualizing Accountability*, in A. Schedler, L. Diamond, M. F. Plattner (a cura di), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, London, 1999, p. 19. Più di recente, ne si veda la descrizione accurata di P. Ricci, *Accountability*, voce in A. Farazmand (a cura di), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*, Heidelberg, Springer, 2016, *ad vocem*.

⁵⁶ Che l’interesse pubblico “non esista in natura” è affermazione ricorrente nella letteratura recente: cfr., ad es., A. Travi, *Nuovi fermenti nel diritto amministrativo verso fine degli anni ’90*, in *Il Foro it.*, 1997, V, p. 169; L. Torchia, *La scienza del diritto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, p. 1112. Ma già L. Migliorini, *Alcune considerazioni per un’analisi degli interessi pubblici*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 1968, p. 286, sosteneva che “la rilevanza sociologica di un interesse come pubblico è data dal riferimento del medesimo ad una serie indeterminata di individui e non da sue caratteristiche intrinseche”.

⁵⁷ Molta della quale risale alla visione giacobina della “virtù”, ovvero “l’amore della patria e delle sue leggi” e “l’amore dell’uguaglianza”, che suppone “la priorità dell’in-

mente in capo all'ente chiamato ad occuparsene⁵⁸, con tutte le distorsioni che ciò può indurre; sia, infine, per rinunciare definitivamente alla sua *miticità*, dequotandolo da una sorta di empireo iperuranio dove spesso, nella storia, è stato invece collocato, rendendolo così non solo maneggiabile da esseri umani per essere umani, ma soprattutto relazionabile con gli altri interessi, comparabile, trattabile, transigibile, giuridico⁵⁹.

teresse pubblico su tutti gli interessi particolari”: così M. Robespierre, *Sui principi di morale politica*, in U. Cerroni (a cura di), *La rivoluzione giacobina*, Roma, Editori Riuniti, 1967, pp. 160 ss..

⁵⁸ L.R. Perfetti, *Pretese procedurali come diritti fondamentali. Oltre la contrapposizione tra diritto soggettivo ed interesse legittimo*, in *Dir. proc. amm.*, 2012, spec. pp. 119 s.. Ciò non toglie che nelle società politiche moderne e contemporanee vi sia pluralità di interessi pubblici, anche in conflitto potenziale fra loro, e che perciò si in instaurino relazioni tra le amministrazioni cui ne sia affidata la cura, ma non in quanto titolari; la questione è in effetti ancora poco assestata, come dimostrano le numerose legittimazioni ad agire innanzi ad un giudice contro decisioni amministrative altrui ad opera di altre amministrazioni pubbliche: solo ad esempio, si vedano l'art. 21-*bis* della L. n. 287/1990, per l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, l'art. 36, comma 2, lett. n.), del D.L. n. 1/2012, conv. dalla L. n. 27/2012, per l'Autorità dei trasporti, l'art. 52 del d.lgs. n. 4446/1997, per il Ministero dell'economia e delle finanze, l'art. 6 della L. n. 168/1989, per il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Per la discussione circa la compatibilità costituzionale di tale impostazione, per tutti e da ultimo, si vedano F. Cintioli, *Osservazioni sul ricorso giurisdizionale dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e sulla legittimazione a ricorrere delle autorità indipendenti*, in *federalismi.it*, 2012; F. Satta, *Intorno alla legittimazione dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato a chiamare in giudizio le pubbliche amministrazioni*, in *Apertacontrada.it*, 2012.

⁵⁹ Da tempo, si è già notato, l'interesse pubblico viene trattato “in concreto”, in relazione, cioè, ai fatti reali in cui va inserito: oltre ai lavori già menzionati in nt. 49, tra molti, si vedano E. Cannada Bartoli, *Interesse (dir. amm)*, in *Enc. Dir.*, XXII, Milano, 1972, pp. 6 ss.; per A. Pizzorusso, *Interesse pubblico ed interessi pubblici*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1972, pp. 57 ss., “l'interesse pubblico, al singolare, non è un interesse paragonabile ad altri, ma è uno strumento giuridico cui si ricorre per far valere quegli interessi concreti che si ritenga di poter qualificare come pubblici”; pur con riferimento a clausole generali e concetti indeterminati, L.R. Perfetti, *Discrezionalità amministrativa, clausole generali e ordine giuridico della società*, in *Dir. Amm.*, 3, 2013, p. 309, assume che l'amministrazione pubblica debba ricercare “il significato del precetto nell'ordine giuridico della società. L'amministrazione pubblica, infatti, appare funzionalizzata alla sovranità popolare assai più che la struttura servente il potere politico”. L'assunto si iscrive in una linea di pensiero molto solida: si vedano, ad esempio, G. Pastori, *Interesse pubblico e interessi privati fra procedimento, accordo e autoamministrazione*, in *Aa. Vv.*, *Scritti in onore di Pietro Virga*, Milano, Giuffrè, 1994, II, pp. 1303 ss.; G. Arena, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c. della Costituzione*, in *Aa Vv.*, *Studi in onore di Giorgio Berti* cit., I, spec. p. 179 ss; arriva a parlare di “amministrazione capovolta” (rispetto alla società) G. Berti, *Diritto e Stato. Riflessioni sul cambiamento*, Padova, Cedam, 1986, *passim*; Id., *Amministrazione e Costituzione*, in *Dir. amm.*, 1993, p. 458 ss..

La demitizzazione dell'interesse pubblico⁶⁰, naturalmente, è stata molto aiutata dalla attenuazione della componente ideologica⁶¹ nella dialettica politica, che ha invece connotato la storia europea continentale - ma forse si potrebbe dire occidentale - nel corso dei secoli XIX e XX, poiché è evidente che esso sia qualcosa che ha a che fare con la collettività, la socialità, e dunque abbia un'anima essenzialmente politica, e dalla politica riceve non solo le strutture della sua percezione, ma anche una sorta di trattamento linguistico; come un quadro può essere notevolmente segnato dalla cornice, il "discorso" sull'interesse pubblico, insomma, è connotato dall'impostazione del dibattito politologico vigente, e se questo usa categorie assolute, schemi quasi sacrali, impostazioni semi teologiche (il "convento senza la fede religiosa" già rilevato da Mazzini⁶²), anche quello è fisiologicamente enfatizzato, viene attratto ad un livello superiore, ed il suo oggetto, l'interesse pubblico, appunto, ne riceve un potenziamento che lo può sospingere ai confini del sovrumano, e comunque in un luogo dominante *a prescindere, a priori*⁶³.

3 Politica, potere, amministrazione

Ciò aiuta a spiegare, oltre alla natura imperativa o autoritativa della percezione del provvedimento amministrativo, con tutti i cascami già in parte menzionati, anche l'abitudine a definire la decisione amministrativa una faccenda di *potere*⁶⁴.

⁶⁰ M. Stipo, *L'interesse pubblico: un mito sfatato?*, in Aa Vv, *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, Milano, Giuffrè, 1988, III, pp. 907 ss.. Per una recente riflessione sul percorso, S. Cassese, *Il mondo nuovo del diritto. Un giurista e il suo tempo*, Bologna, Il Mulino, 2008.

⁶¹ Intendendo l'uso di questo equivoco termine, nel senso che ha acquisito in conseguenza del lemma *ideologia tedesca* che dà il titolo alla famosa opera di Marx, "che consiste nello stabilire arbitrariamente un nesso causa/effetto tra produzione delle idee e Storia. Come se bastasse la critica delle une per assicurare la trasformazione dell'altra, come se l'emendazione critica della coscienza fosse sufficiente a modificare l'ordine storico delle cose": così F. Merlini, *Politica e tempo. L'impostura della fine delle ideologie*, in A. Carrino (a cura di), *Diritto e politica nell'età dei diritti*, Napoli, Guida, 2004, p. 130.

⁶² G. Mazzini, *Pensieri sulla democrazia in Europa*, trad. it. Milano, Feltrinelli, 1997, p. 135 s..

⁶³ Criticava la "sacralizzazione" dell'atto amministrativo F. Benvenuti, *Per un diritto amministrativo paritario*, in *Studi in memoria di Enrico Guicciardi*, Padova, Cedam, 1975, p. 808.

⁶⁴ S. Civitarese Matteucci, *La forma presa sul serio*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 150: "può essere considerata la *communis opinio* della scienza del diritto amministrativo in base al quale il potere costituisce un'entità unitaria, a partire dalla quale sarebbe possibile poi dedurre tutto quell'imponente edificio di nozioni e concetti costituiti dalla

Così come di un quadro non diremmo, però, che è la cornice, ed anzi una delle operazioni consigliabili nell'osservarlo è proprio trascurare quell'ornamento, così lasciarsi andare, nel l'indagine scientifica sull'interesse pubblico, all'influenza - rilevante, non si può dubitare - della cornice politica storica, e perciò precaria, transeunte, non può rilevare al punto da renderne l'osservazione del fenomeno abbagliata.

Le poderose indagini teoriche che, soprattutto a partire dalla seconda metà del '900, hanno preso a perseguire la rilevazione empirica dei fenomeni giuridici⁶⁵, che hanno messo in luce importanti elementi micro-strutturali delle relazioni umane trattate in termini giuridici, hanno dato per scontato che, in alcune di tali situazioni, la posizione di una degli attori del rapporto sia, appunto, di potere, e tra queste la fenomenologia del provvedimento amministrativo ha avuto un ruolo paradigmatico.

Ora non stupirà se, in tali descrizioni, la situazione del frontista, di colui che entra con i suoi interessi, con la sua volontà, con i suoi bisogni, ecc., a contatto con il provvedimento, fosse denominata *soggezione*⁶⁶,

dogmatica dell'atto e del procedimento amministrativo". L'uso della locuzione "potere amministrativo" è ancora diffuso, anche nella normativa recente: si veda, per tutti, l'importante caso recato dall'art. 7 del d. lgs. n. 104/2010, il Codice del processo amministrativo.

⁶⁵ In ambito gius-amministrativo, il metodo fu molto efficace nel lavoro di F. Benvenuti, a partire da *Eccesso di potere amministrativo per vizio della funzione*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1950, ma si vedano anche gli approcci di Santi Romano, *L'ordinamento giuridico*, Sansoni, Firenze, 1946, pp. 13 ss., e C. Esposito, *La validità delle leggi* (1934), rist. Milano, Giuffrè, 1964; esso è ormai diffusissimo a livello globale: per esempio, si vedano W. N. Hohfeld, *Concetti giuridici fondamentali*, trad. it. Torino, Einaudi, 1969; L. Mengoni, *Ermeneutica e dogmatica giuridica*, Milano, Giuffrè, 1996; B. Celano, *I diritti nella giurisprudenza anglosassone contemporanea. Da Hart a Raz*, in P. Comanducci, R. Guastino (a cura di), *Analisi e diritto 2001. ricerche di giurisprudenza analitica*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 9; M. Kramer, N. Simmonds, H. Steiner (a cura di), *A Debate over Rights*, Oxford, Oxford University Press, 1998; G. Pino, A. Schiavello, V. Villa (a cura di), *Filosofia del diritto. Introduzione critica al pensiero giuridico e al diritto positivo*, Torino, Giappichelli, 2013. Ho discusso dell'appropriatezza di questo metodo in P. Forte, *Oggetti Giuridici. Note e primi appunti sulla loro esistenza. in Costituzionalismo.it*, n. 3/2015: "l'oggetto degli studi sociali (e dunque anche di quelli giuridici), si presenta invece non per tutti ma per molti riguardi come un dato ad ogni osservatore che si provi a conoscerlo, ed autorizza perciò, almeno su questa parte della loro fenomenologia, quel confronto metodologico e sui risultati il cui esito può essere, mediante il concordamento inter-soggettivo, il ri-conoscimento dell'esistenza inevitabile ed inemendabile di strutture giuridiche, e dunque anche qui la produzione di un vero scientifico".

⁶⁶ *Liability* nella teoria di W. N. Hohfeld, *Concetti giuridici fondamentali* cit., pp. 23 ss.; cfr. anche F. Ledda, *Polemichetta breve intorno all'interesse legittimo*, in *Giur. it.*,

una espressione semanticamente ben correlata con quella del *potere*, ma, appunto, molto adatta anche all'idea che questo fosse qualcosa di imperativo, espressione di un'autorità aprioristicamente dominante; insomma, ritenere chi si trova a fronteggiare un ordine, un divieto, un'ablazione personale o patrimoniale, ma anche chi chiede un'autorizzazione, un'iscrizione, una registrazione, un'attestazione, un contributo, una valutazione, in *soggezione* di qualcun altro rende questa situazione davvero troppo indefinita sul piano giuridico, più del "buco della ciambella" di Dworkin⁶⁷, non solo per la grande varietà di queste situazioni⁶⁸, ma soprattutto poiché descrive bene quella di colui che deve rassegnarsi a subire senza troppa discussione la decisione amministrativa⁶⁹, ma pretenderebbe, al contempo, di riferire anche quella di chi può orientare, e contestare quella decisione, fino anche a portarla davanti ad un giudice, vederla annullare, ottenere un risarcimento dei pregiudizi subito ingiustamente, o addirittura il sovvertimento in una decisione favorevole direttamente dal giudice⁷⁰.

Non è dunque *soggezione* la parola che descrive compiutamente queste molteplici, troppe e troppo distanti situazioni⁷¹, non può esserlo nell'am-

1999, spec. p. 533.

⁶⁷ R. Dworkin, *I diritti presi sul serio*, trad. it. Bologna, Il Mulino, 1982, p. 103.

⁶⁸ D. Sorace, *Promemoria cit.*, 752; per altre dimostrazioni dei caratteri ricchi delle vicende unilaterali cfr. B. G. Mattarella, *L'imperatività cit.*, 409.

⁶⁹ È rimasto famoso l'intervento parlamentare di Pasquale Stanislao Mancini tenuto nella tornata del 9 giugno 1864, integralmente riportato in A. Salandra, *La giustizia amministrativa nei governi liberi*, Torino, Unione tipografico-editrice, 1897, pp. 350 ss.: "dove non è doglianza propriamente di alcun diritto violato, né di alcuna legge infranta, ivi si arresterà ogni discussione; le decisioni dell'autorità amministrativa saranno definitive, obbligatorie, intangibili; e soprattutto la giustizia de' tribunali non avrà alcun titolo per immischiarsi [...] Sia pure che l'autorità amministrativa abbia fallito alla sua missione, che non abbia provveduto con opportunità e saggezza, che non abbia saputo ottenere la massima somma di prosperità e di sicurezza pubblica mercé i suoi atti; sia pure che essa abbia, e forse anche senza motivi, rifiutato ad un cittadino una permissione, un vantaggio, un favore, che ogni ragione di prudenza e di buona economia consigliasse di accordargli; ovvero gli abbia ordinato di concorrere con soverchio e non necessario disagio allo scopo di un pubblico servizio, cui abbia potestà di provvedere con l'opera gratuita dei privati; sia pure che questo cittadino è stato in conseguenza ferito, e forse anche gravemente, nei propri interessi: che perciò? [...] Che cosa ha sofferto il cittadino in tutte le ipotesi testé discorse? Semplicemente una lesione degl'interessi? Ebbene ch'ei si rassegni".

⁷⁰ "a nulla varrebbe proclamare i diritti, se i soggetti titolari di potestà pubbliche potessero comportarsi secondo il loro arbitrio". Così G. Silvestri, *Lo stato di diritto nel XXI secolo*, in *Riv. AIC*, 2/2011, p. 2.

⁷¹ Secondo F. G. Scoca, *Attualità dell'interesse legittimo?*, in *Dir. proc. amm.*, 2011,

biente costituzionale italiano, ma non può esserlo, in realtà, per il più semplice fatto che l'esagerazione in questa definizione, nella correlazione *potere/soggezione*, sta nel primo termine, che, a me pare evidente, domina la situazione e attrae l'uso del secondo, che ne è una logica conseguenza⁷².

Quella che si esprime in un atto giuridico in forma di provvedimento amministrativo, anche nelle sue manifestazioni più potenti⁷³, è un'energia⁷⁴ che è sconsigliabile definire un potere, poiché l'uso di questa parola evoca troppo rispetto alla odierna situazione reale, e soprattutto appare adatta ad un atto umano non giuridico, come, si è detto, quello amministrativo è stato trattato per secoli, in forma imperativa o (almeno in parte) autoritativa⁷⁵, ma non può valere allo stesso, identico modo allorché esso è divenuto atto giuridico, assoggettato ad un - non ancora totale, ma comunque

pp. 379 ss., "ricondere la posizione dei privati a fronte del potere amministrativo alla nozione di soggezione significa riportare il calendario al tempo precedente il 1889, quando nessuna tutela effettiva era offerta fuori dal ristretto ambito dei «diritti civili e politici»"; e poi, (nt. 54): "l'interesse legittimo è l'esatto contrario della soggezione: consente di influire sulle scelte del soggetto, nel nostro caso dell'amministrazione, che è titolare del potere di disegnare unilateralmente l'assetto di interessi che coinvolge l'interesse finale del titolare dell'interesse legittimo". Pur giungendo a conclusioni del tutto opposte, discutono la giuridicità della soggezione, riferendola a casi di "genuino" potere, L. Ferrara, *Dal giudizio di ottemperanza al processo di esecuzione. La dissoluzione del concetto di interesse legittimo nel nuovo assetto della giurisdizione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2003, spec. 169 ss.; A. Orsi Battaglini, C. Marzuoli, *La Cassazione sul risarcimento del danno arrecato dalla pubblica amministrazione: trasfigurazione e morte dell'interesse legittimo*, in *Dir. pubbl.* 1999, pp. 496 ss..

⁷² M. Foucault, *La volontà di sapere*, trad. it. Milano, Feltrinelli, 1996, p. 76, accomuna, per descrivere la "forma generale della sottomissione" e "l'omogeneità formale del potere", le situazioni del suddito, del cittadino, del figlio, del maestro: "potere legislatore da una parte e soggetto obbediente dall'altra".

⁷³ per F. G. Scoca, *Attività amministrativa*, voce in *Enc. Dir.*, Agg., Milano, Giuffrè, 2002, p. 75 ss., l'imperatività si manifesterebbe ancora nei provvedimenti ablatori, che tuttavia sono soggetti al medesimo regime giuridico di quelli che, invece, sarebbero "solo" autoritativi (cioè, secondo quanto qui sostenuto, unilaterali in senso tecnico).

⁷⁴ Lo qualificano come una "forza" G. Miele, *Potere, diritto soggettivo e interesse*, in *Riv. dir. comm.*, 1944, I, 116; F. Volpe, *Norme di relazione, norme d'azione e sistema italiano di giustizia amministrativa*, Padova, Cedam, 2004, pp. 23, 139 ss., 158 ss..

⁷⁵ Si vedano le ricostruzioni del potere amministrativo come volontà libera nell'ambito della legge, o come immunità giudiziaria, F. Cammeo, *Corso di diritto amministrativo*, Roma, Fornari, 1914, I, p. 386 ss.; E. Presutti, *I limiti del sindacato di legittimità*, Società editrice libraria, Milano, 1911, pp. 5 ss.; G. Guarino, *Potere giuridico e diritto soggettivo*, cit., 238, ne parla come "fattispecie normativa dinamica di un comportamento libero"; riflettono su tale carattere "pandettistico", e lo criticano, M. S. Giannini, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, II ed, 2000, p. 265; A. Piras, *Discrezionalità amministrativa*, voce in *Enc. Dir.*, XIII, Milano, Giuffrè, 1964, pp. 75 ss..

- prevalente statuto giuridico di “semplice” unilateralità, correlato ad una decisione che ha a che fare con interessi molteplici e tutti, se leciti, degni, tra i quali c'è quello pubblico che, però, è anche esso personale, come gli altri implicati ed inferenti⁷⁶.

Si preferisce, perciò, descrivere questa energia come un genuino potere sino alle soglie del diritto⁷⁷, entrando nel quale assume però la natura di funzione⁷⁸, che consente o impone decisioni unilaterali, sotto forma di provvedimento amministrativo, che anche quando è discrezionale, soprattutto a causa della questione della terza persona è assai più semplicemente, mi verrebbe da dire più *umanamente*, e per certo in termini più adatti a forme di governo democratiche, in ambiente costituzionale repubblicano⁷⁹, in vigenza del principio costituzionale personalista, una decisione che, una

⁷⁶ “Il potere è intrinsecamente una forza, che pur regolamentata, rischia sempre di debordare: è ordine della convivenza, ma, allo stesso tempo, fondamento della supremazia e della sopraffazione. Si tenta, perciò, di mitigare l'intrinseco fondamento irrazionale del potere attraverso la sua istituzionalizzazione tramite il diritto”: così F. Manganaro, *Il potere amministrativo nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Dir. proc. amm.*, 2010, p. 429 s.; appare difficile, perciò, continuare ad accettare l'idea (Santi Romano, *Poteri. Potestà*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, Giuffrè, 1947, pp. 172 ss.) che la capacità decisionale unilaterale (anche dell'amministrazione pubblica, ma non solo) non si svolga nell'ambito di un rapporto, ma lo “sovrasti”, tanto che il medesimo A. riconosce che “la capacità è preliminare e presupposto del potere”; ma si vedano anche le rilevazioni di B. G. Mattarella *Attività amministrativa*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, 772 ss.; A. Pioggia, *Giudice e funzione amministrativa* cit., 169 ss.; S. Giacchetti, *Dalla “amministrazione di diritto pubblico” allo “amministrare nel pubblico interesse”*, in *Foro amm. C.d.S.*, 2006, 7-8, p. 2349.

⁷⁷ Si è già menzionata la “natura fattuale del potere”, che sta prima del diritto, e che anzi è l'oggetto da addomesticare ad opera di questo, rilevata da D. De Pretis, *L'atto amministrativo autoritativo nell'esperienza tedesca*, loc. cit..

⁷⁸ G. Berti, *Amministrazione e Costituzione*, in Aa. Vv., *La pubblica amministrazione nella Costituzione: riflessioni e indicazioni di riforma*, Milano, Giuffrè, 1995, p. 11; F. Benvenuti, *Funzione. Teoria generale*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, Ed. Enc. it., vol. XIV, 1989, *ad vocem*; G. Miele, *Funzione pubblica*, in *Noviss. dig. it.*, vol. VII, Utet, Torino, 1961, pp. 686 ss.; F. Modugno, *Funzione*, in *Enc. Dir.*, vol. XVIII, Giuffrè, Milano, 1969, pp. 311 ss.; G. Marongiu, *Funzione amministrativa*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, Ed. Enc. it., vol. XIV, 1989; S. Piraino, *La funzione amministrativa tra discrezionalità e arbitrio*, Milano, Giuffrè, 1990; A. Police, *Doverosità dell'azione amministrativa*, in V. Cerrulli Irelli (a cura di), *Il procedimento amministrativo*, Napoli, Jovene, 2007, pp. 135 ss..

⁷⁹ Evidenza bene il passaggio dei pubblici poteri “dall'ancoraggio statale all'ancoraggio costituzionale” L. Torchia, *Diritto amministrativo, potere pubblico e società nel terzo millennio o della legittimazione inversa*, in S. Battini, G. D' Auria, G. Della Cananea, C. Franchini, A. Massera, B. G. Mattarella, G. Napolitano, A. Sandulli, L. Torchia, G. Vespe-
rini, *Il diritto amministrativo oltre i confini*, Milano, Giuffrè, 2008, pp 45 s..

volta divenuta giuridica, espressione di una “potestà”⁸⁰, di una “capacità speciale”⁸¹, dunque di una forza che si esprime, tendenzialmente, con atto giuridico unilaterale⁸², come, si è visto, tanti altri atti giuridici anche fuori dal fenomeno amministrativo pubblico.

3.1 La lunga stagione dell'oggettivizzazione

Questo assunto è stato foriero di notevoli conseguenze in termini giuridici, sullo statuto dell'atto, sulle modalità organizzative e di gestione, sulla definizione delle situazioni soggettive implicate dall'amministrazione pubblica, sul sistema giurisdizionale che la riguarda, e su tanto altro ancora.

Qui tuttavia vorremmo limitare l'indagine ad un dettaglio di qualcuna di queste implicazioni, esplorando con maggiore attenzione quella che attiene all'utilizzo del principio personalista, se applicato ad un atto amministrativo che, come detto, venga rilevato come una decisione unilaterale, che ha, come visto, effetti multipolari.

Quel principio, infatti, non ha solo gli enormi impatti sugli interessi implicati, quello pubblico e tutti gli altri, cui abbiamo fatto cenno, ma incide fisiologicamente anche sulla organizzazione amministrativa in termini molto rilevanti.

Già alcuni anni orsono, una acuta linea dottrinale aveva provato a proporre che le trasformazioni in corso avessero, per un verso, prodotto un effetto di *oggettivizzazione* dell'attività amministrativa⁸³. Assumendo sta-

⁸⁰ M.S. Giannini, *Attività amministrativa*, voce in *Enc. Dir.*, III, Milano, Giuffrè, 1958, pp. 260 ss.; V. Cerulli Irelli, *Il potere amministrativo e l'assetto costituzionale delle funzioni di governo*, in *Diritto pubblico*, 2011, pp. 33 ss.

⁸¹ Per tutti, da ultimo, V. Cerulli Irelli, *Il potere amministrativo e l'assetto costituzionale delle funzioni di governo* cit., p. 56.

⁸² F. Trimarchi Banfi, *La p.a. “nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato salvo che la legge disponga diversamente”*, *relaz. cit.*, p. 5, oggi “l'espressione atto autoritativo designa l'atto che pone precetti i quali richiedono l'unilateralità per raggiungere il loro scopo”; e, pag. 11, “vi sono poi atti “che sono necessariamente unilaterali perché la *consensualità del precetto è tecnicamente impossibile o impraticabile*” (corsivi originali)..

⁸³ La ricostruzione storica e la discussione di questo fenomeno si può ritrovare, tra altri, in D. Vaiano, *La riserva di funzione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 1996, pp. 251 ss.; C. Cudia, *Funzione amministrativa e soggettività della tutela* cit., spec. pp. 71 ss.; M. Bellavista, *Oggettività dell'agire pubblico*, Padova, Cedam, 2001; inoltre si vedano anche le raccolte di studi in onore dei due principali studiosi che avviarono e determinarono il dibattito: Aa. Vv., *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, Modena, Mucchi,

tuto giuridico, infatti, ed in ambiente costituzionale di sovranità popolare e forma di governo democratica, il fuoco di quella attività si era forzatamente spostato dal soggetto agente al suo esterno, ed ai nostri fini non è necessario (pur se è indubbiamente importante e rilevante) discutere se questo nuovo deuteragonista esterno⁸⁴ fosse costituito dalla società⁸⁵ o, più semplicemente, dagli individui che, con i loro interessi, di volta in volta vengono in contatto con l'amministrazione pubblica⁸⁶.

L'oggettivizzazione, cioè, viene qui in rilievo più come de-soggettivizzazione, ovvero come percorso di trasformazione dell'attività amministrativa che, come abbiamo provato a sintetizzare, divenendo sempre più fenomeno giuridico, perdeva quei caratteri interamente soggettivi, *centristi*, cioè totalmente focalizzati sull'agente, emanazione di un genuino potere di *imperio*, che l'avevano caratterizzata per secoli. Si tratta di un cammino epocale, forse persino di un'evoluzione in senso tecnico, le cui implicazioni sono perciò poderose e non è pensabile nemmeno azzardarne una sintesi.

Prenderemo in esame allora solo un aspetto di questa evoluzione, ovvero la circostanza che a partire da un certo momento storico, della vicenda amministrativa non è sembrato tanto rilevante il decisore, quanto la decisione, ed i grandi sforzi ermeneutici della seconda metà del 900 si sono effettivamente concentrati su una sempre più accurata possibilità di trattamento giuridico della decisione, più che sul soggetto decidente.

1996; Aa. Vv., *Studi in onore di Giorgio Berti* cit.; G.C. De Martin (a cura di), *L'Amministrazione capovolta. Studi sull'opera di Giorgio Berti*, Padova, Cedam, 2007.

⁸⁴ È noto che F. Benvenuti, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, Marsilio, 1994, parlasse al riguardo di *demarchia* come una vera e propria forma di Stato.

⁸⁵ “è necessario ripensare in maniera radicalmente innovativa i principi e gli istituti del diritto amministrativo, elaborando un modello di amministrazione maggiormente in sintonia con le esigenze di questa società, fondato sul nuovo paradigma che deriva dall'applicazione del principio di sussidiarietà”: così G. Arena, *I beni comuni nell'età della condivisione*, in G. Arena, C. Iaione (a cura di), *L'età della condivisione*, Roma, 2015, p. 23. La sussidiarietà come “paradigma” è affrontata a fondo da D. Donati, *Il paradigma sussidiario*, Bologna, Il Mulino, 2013; ma si vedano anche, tra altri, F. Manganaro, *Le amministrazioni pubbliche in forma privatistica: fondazioni, associazioni e organizzazioni civiche*, in *Diritto amministrativo*, 2014, pp. 45 ss; C. Iaione, *La città come bene comune*, in *Aedon*, 2013, pp. 31 ss; M.R. Ferrarese, “Governance”. *Sugli effetti politici e giuridici di una self-revolution*, in *Politica del diritto*, 2014, 2, pp. 161 ss.

⁸⁶ C. Cudia, *Funzione amministrativa e soggettività della tutela* cit., p. 75, riassume analogamente il percorso ravvisandovi “lo spostamento della sovranità dallo Stato-persona allo Stato-ordinamento”.

Numerosissimi studi hanno così dapprima scoperto il *procedimento amministrativo*⁸⁷, e poi preso ad occuparsene intensamente⁸⁸, e ciò ha enormemente accelerato la trasformazione della percezione dell'interesse pubblico⁸⁹ e influito sul regime giuridico dell'atto amministrativo, e sulla funzione di cui procedimento e atto sono, per usare le icastiche parole di una famosa ricostruzione scientifica, *epifania*⁹⁰.

I risultati di questo impegno sono stati enormi, ed hanno avuto effetti normativi per certi aspetti clamorosi (basti menzionare, ma solo ad esempio di un corpo legislativo e regolamentare innumerevole e ormai solidamente impiantato, la legge 7 agosto 1990 n. 241), ed altrettanto importanti mutamenti giurisprudenziali.

L'oggettivizzazione ha consentito, tra altro, di far emergere come giuridicamente rilevante tutto il segmento pre-decisionale dell'attività amministrativa, di mettere a fuoco alcuni elementi strutturali della decisione valida, e per converso della sua invalidità, incentrati sulla partecipazione degli interessati, ed in particolare di orientare sulla ragionevolezza i parametri di misura giuridica di quella discrezionale. Ciò ha comportato, ed anzi

⁸⁷ A. M. Sandulli, *Il procedimento amministrativo*, Milano, Giuffrè 1940; M. S. Gianini, *Lezioni di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1950, pp. 261 ss.; F. Benvenuti, *Eccesso di potere amministrativo per vizio della funzione* cit., pp. 1 ss.; Id., *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, pp. 118 ss.; G. Pastori, *La procedura amministrativa*, Milano, Giuffrè, 1964; su questo tratto della "scoperta", si veda A. Sandulli, *Il procedimento*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, II, Milano, Giuffrè, II ed., 2003, p. 1035 ss., p. 1044 ss..

⁸⁸ M. Nigro, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1966; Id., *Il nodo della partecipazione* (1980), ora in Id., *Scritti giuridici*, II, Milano, Giuffrè, 1996, p. 1412 ss.; G. Berti, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, 1968; S. Cassese, *Il privato e il procedimento amministrativo*, in *Riv.it.sc.giur.*, 1971, pp. 25 ss.; Sull'evoluzione degli studi sul procedimento, si veda M. D'Alberti, *Gli studi di diritto amministrativo: continuità e cesure fra primo e secondo novecento*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, pp. 1293 ss., p. 1301.

⁸⁹ "Procedimento e rapporto amministrativo insidiano la monoliticità dell'interesse pubblico; ne mettono in discussione la preesistenza e la superiorità rispetto all'interesse privato, sinora avvertite quasi in rerum natura; rendono percepibile, in una inedita prospettiva partecipativa all'azione amministrativa, il pluralismo degli interessi, pubblici e privati, essenziali e secondari, nella cui ponderazione comparativa si estrinseca - seguendo la precoce intuizione di Giannini - il potere discrezionale ed, alla luce della Costituzione, anche il dovere di imparzialità dell'amministrazione": così B. Sordi, *Interesse legittimo*, voce in *Enc. dir.*, agg., Milano, Giuffrè, 2008, pp. 709 ss..

⁹⁰ F. Benvenuti, *Funzione amministrativa, procedimento e processo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, 118 ss., p. 119; Id., *Introduzione ai lavori*, in Aa. Vv., *L'azione amministrativa fra garanzia ed efficienza*, Quaderni Formez 2 n. 1, 1981, p. 9.

ha richiesto, come subito si vedrà meglio, un progressivo affrancamento dell'amministrazione dalla politica, che se non è proprio una separazione, è certamente una *distinzione*.

3.2 L'amministrazione-macchina

Insomma grandi sono i meriti di questa opera che, in linea con l'atmosfera culturale dell'epoca in cui si è svolta, potremmo definire di decostruzione⁹¹; tuttavia, comincia da un po' di tempo ad essere evidente che una oggettivizzazione spinta può produrre alcune non volute conseguenze.

In particolare, ha indotto molti osservatori e studiosi dell'amministrazione pubblica, ed anche attori che in essa agiscono, a concentrare grande attenzione sulle procedure, sulle strutture, sugli elementi, appunto, oggettivi (*id est* non-soggettivi) dell'organizzazione e dell'azione⁹².

L'elemento psichico della decisione, per esempio, è tradizionalmente rimasto ai margini del regime giuridico dell'atto amministrativo, come ogni altro apporto personalista, cioè dovuto alle caratteristiche peculiari dell'individuo agente. L'amministrazione è stata sempre più trattata come un meccanismo, raffinato e complesso, senza troppa considerazione non solo per la enorme dimensione relazionale che vi è dentro⁹³, ma anche per le differenze tra le varie amministrazioni, a motivo dei differenti ambiti di cui

⁹¹ Discorde M. Bellavista, *Oggettività giuridica* cit., pp. 161 ss.; vorrei però richiamare il recente monito per cui non solo ogni critica "incomincia dalla realtà", ma soprattutto che "ogni decostruzione senza ricostruzione è irresponsabilità": M. Ferraris, *Manifesto del nuovo realismo*, Roma-Bari, Laterza, 2012.

⁹² A. Pioggia, *Le persone come risorsa strategica nell'amministrazione dello sviluppo sostenibile*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2002, pp. 1055 ss., parla di una logica "ispirata a criteri che hanno teso ad eliminare l'aspetto individuale, personale e soggettivo dall'azione e dalla organizzazione amministrativa", per la quale "i soggetti che operano negli uffici rappresentano un elemento meramente strumentale dell'organizzazione, il tassello di un ingranaggio sul cui funzionamento non è possibile incidere quasi a nessun livello".

⁹³ M. Bombardelli, *La sostituzione amministrativa*, Padova, Cedam, 2004, p. 168, lo dice molto bene: "nella realtà di un'organizzazione complessa l'attribuzione di un compito non implica automaticamente l'attribuzione del potere di fare da soli"; ho cercato di evidenziare l'importanza giuridica della relazionalità in P. Forte, *Aggregazioni pubbliche locali. Forme associative nel governo e nell'amministrazione tra autonomia politica, territorialità e governance*, Milano, Franco Angeli, 2012, spec. pp. 111 e ss.; più autorevolmente, S. Cassese, *La crisi dello stato*, Roma-Bari, Laterza, 2002, p. 134 rileva, nelle relazioni interistituzionali, il fenomeno del negoziato in luogo del procedimento, dello scambio in luogo della ponderazione.

si occupano per attribuzione e competenze, e della diversa collocazione territoriale e politico-rappresentativa.

Parte di questa carenza è stata dovuta alla semplice evidenza che anche le amministrazioni pubbliche sono, sul piano strutturale, persone giuridiche, che agiscono, necessariamente, mediante organi, cioè meccanismi decisionali, a dir così, artificiali, congegni giuridici nei quali fisiologicamente l'elemento psichico è attenuato, almeno se lo si confronta con la rilevanza che invece ha, anche in diritto, nelle decisioni delle persone fisiche.

Ma, al netto di ciò, la enorme propensione degli studi e dei conseguenti assetti organizzativi e decisionali dell'amministrazione pubblica per i fenomeni strutturali, l'attenzione sul procedimento, sugli elementi oggettivi delle decisioni, hanno prodotto una sorta di tendenza alla spersonalizzazione dell'amministrazione pubblica, in cui la rilevanza giuridica è tutta concentrata sull'atto e sull'attività che lo produce, oltre che sui suoi effetti⁹⁴.

Le riprove sono innumerevoli; solo per menzione esemplare, basterà osservare le modalità di selezione del personale pubblico, soprattutto quello destinato a postazioni decisionali, che sono sempre più affidate al livello dirigenziale dopo che ha cominciato a prendere rilievo il principio di distinzione tra politica ed amministrazione. La disciplina in parola non è solo affidata a variegati sistemi concorsuali, ma soprattutto, in maniera del tutto distante dalle pratiche usuali in altri gruppi umani, gli elementi personali sono stati a lungo scarsamente rilevanti nelle prove, come anche nelle valutazioni che portano all'assegnazione del personale con qualifica dirigenziale alla direzione di questo o quell'ufficio⁹⁵, che nell'amministrazione pubblica è progressivamente divenuta un vero e proprio atto di preposi-

⁹⁴ Lo dice bene A. Pioggia, *Le persone* cit., p. 1057: "All'origine di queste impostazioni concettuali c'è un'esigenza di garanzia che viene risolta ricostruendo l'organizzazione dei pubblici uffici e la relativa attività come gradazione dei momenti dell'attuazione della scelta legislativa, in cui ciascun passaggio è legittimato dal collegamento con il precedente e predeterminato in relazione ad esso. Di qui una naturale prevalenza dell'elemento oggettivo, inteso come precostituzione della sequenza attraverso la quale la volontà astratta espressa dalla legge diviene decisione concreta [...] Una amministrazione, quindi, legittimata dal fatto di essere «macchina» dell'obbedienza alla legge e dalla legge organizzata secondo schemi rigidi di distribuzione dei compiti fra gli uffici". Forse anche in considerazione di questi rischi, G. Palma, *Itinerari di diritto amministrativo*, Padova, Cedam, 1996, pp. 360 ss., parlava, oltre che di oggettivizzazione, anche di "obbiettivizzazione" dell'attività amministrativa.

⁹⁵ Per i tanti, e spesso contraddittori, interventi giurisprudenziali al riguardo nella seconda metà del XX secolo, si può vedere lo studio empirico di G. D'Alessio, *Il buon andamento dei pubblici uffici*, Clua, Ancona, 1993, spec. pp. 29 ss..

zione organica, poiché ha ormai l'effetto di nominare una persona a ricoprire un organo.

Eppure, occorre dire, sino agli anni '70 del '900 le cose stavano in termini significativamente diversi; gli organi dell'amministrazione pubblica erano infatti, a dirla in breve, i vertici politici delle varie entità pubbliche, e venivano perciò selezionati con percorsi anch'essi sostanzialmente politici, mediante preposizioni elettorali o, assai più spesso, per nomina, e dunque la persona fisica chiamata ad assumersene la responsabilità rilevava, eccome. Veniva cioè chiaramente percepita la differenza tra uno e l'altro dei candidati o degli aspiranti, e si sceglieva il decisore, raramente ad opera diretta del corpo elettorale, e quasi sempre con atti - monocratici o collegiali - di rappresentanza elettorale, in una parola *politici*, buona o cattiva che fosse questa scelta.

Questo sistema, piuttosto elementare e tutto spostato sulla politica, aveva tuttavia un difetto conosciuto e discusso, in termini moderni, sin dalla fine del XIX secolo, e cioè, in breve, portava strutturalmente la responsabilità politico elettorale dentro quella amministrativa, e l'immanenza della prima poteva facilmente indurre a trascurare la necessità della seconda, e a prevalere a scapito delle esigenze di imparzialità e buon andamento prescritte, saggiamente e autorevolmente, per l'amministrazione con disposizione costituzionale.

L'enorme aumento delle conoscenze provocato dagli studi e dall'attenzione ai profili organizzativi e funzionali dell'amministrazione pubblica, nel frattempo, dimostrava sempre più chiaramente l'inappropriatezza di quel sistema, e la sua incoerenza strutturale, cioè l'antinomia tra disposizioni che lo disegnavano e la disciplina costituzionale, ed in particolare con la forma democratica e con la previsione degli articoli 2, 3 e 97 della Costituzione repubblicana.

Si spiega così come, a partire dalla riforma del 1972⁹⁶, si è avviato un percor-

⁹⁶ M. D'Alberti (a cura di), *La dirigenza pubblica*, Bologna, 1990; G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, Il Mulino, 1996, pp. 497 ss.; S. Cassese, *Grandezza e miserie dell'alta burocrazia italiana*, in *Pol. Dir.*, 1981, pp. 219 ss., e Id. *Questione amministrativa e questione meridionale: dimensioni e reclutamento della burocrazia dall'unità a oggi*, Milano, Giuffrè, 1977; sulla riforma del 1972, si vedano in particolare R. Alessi, *Rilievi sulla portata innovatrice del D.P.R. n. 748 del 1972 sulla disciplina delle funzioni dirigenziali*, in *Giur. it.*, 1975, IV, p. 195; L. Arcidiacono, *Profili di riforma dell'amministrazione statale*, Milano, Giuffrè, 1980; M.U. Francese, *Responsabilità dei dirigenti statali nell'esercizio delle funzioni dirigenziali*. *Rassegna di giurisprudenza*. Pro-

so di profonda e progressiva trasformazione, nella direzione della distinzione delle responsabilità politico elettorale e amministrativo gestionale, con conseguenze relevantissime in termini sia di assetto delle competenze (i provvedimenti amministrativi sono oggi attribuiti in via esclusiva ed integrale ai dirigenti amministrativi) sia di meccanismi di selezione e preposizione agli uffici-organi relativi.

Ma è proprio in questo percorso che, comprensibilmente, la grande attenzione all'imparzialità, a non far turbare impropriamente le decisioni amministrative da elementi connessi al consenso elettorale, e a trovare percorsi propri per la decisione amministrativa distinta da quella politica, ha dapprima concorso a concentrare la gran parte degli sforzi sugli elementi oggettivi, e a trascurare invece quasi del tutto quelli personali.

4 Uffici, organi, risultato: l'importanza di essere uno e non l'altro

4.1 Una questione di responsabilità personale

Ora, non si nega che la funzione da svolgere ad opera del decisore amministrativo abbia obiettivi propri, e dunque che una lealtà verso di essi possa produrre effetti benefici sull'andamento amministrativo⁹⁷, ma è forse troppo sperare che, in qualunque "partecipante all'organizzazione", possa generare l'acquisizione di una "personalità organizzativa" diversa da quella che possiede come individuo⁹⁸. Più realisticamente, possiamo pensare che, come accade in ogni funzione, ad esempio nello sport, l'allenamento, l'addestramento, l'esperienza, la riduzione delle necessità di attenzione, e la concentrazione solo su pochi, decisivi movimenti, dovuta allo sviluppo di molti automatismi, favorisca la *performance*⁹⁹; ma ciò non toglie che, per quanto mi possa allenare, non ho speranza di battere Usain Bolt sui 200 metri... La personalità, le caratteristiche distintive, le inclinazioni, i talenti, come le esperienze, l'educazione e la formazione, contano e continuano a segnare differenze fra le persone, che rilevano in ogni ambito organizzativo, per quanto ben strutturato ed orientato sia.

fili di riforma, in *Foro amm.*, 1991, p. 279; S. Terranova, *I dirigenti nell'amministrazione dello Stato secondo la nuova disciplina del dpr 748/72*, in *Foro amm.*, 1973, p. 231.

⁹⁷ H. A. Simon, *Il comportamento amministrativo*, trad. it. Bologna, Il Mulino, 1967, p. 298.

⁹⁸ H. A. Simon, *Op. loc. cit.*

⁹⁹ M. Maldonato, *Quando decidiamo* cit., pp. 72 ss. parla di "algoritmi biologici per l'azione", recando evidenze empiriche che valgono non solo per lo sport, ma per ogni funzione che usa il corpo (usando gli esempi di attori, ballerini, musicisti, ecc.).

Il principio personalistico, dunque, dopo aver influito profondamente, come cennato, sul lato della “domanda”, della protezione e della tutela di chi si trova a subire una decisione amministrativa, è stato tutt’altro che inerte anche sul fronte della “offerta”, anche se la sua azione su questo lato del fenomeno è stato rallentato dalla urgenza dell’intervento sull’altro.

Tra diversi indizi sparsi, vorremo cominciare ad indicare quello che più evidentemente attesta una ritrovata attenzione alla persona che agisce nell’amministrazione pubblica, e cioè la introduzione della figura del responsabile del procedimento, resa un vero e proprio principio organizzativo con la legge n. 241/1990. La dottrina che ne aveva preparato l’introduzione¹⁰⁰ e quella che l’ha commentata e glossata in seguito¹⁰¹ hanno fatto perno sulla necessità, in sintesi, di fornire un “nome e cognome” all’interlocutore amministrativo, consapevoli del fatto che ciò influisce non solo sull’organizzazione, ma anche sull’azione, perciò sulla tutela delle posizioni soggettive; quella figura strutturale non è cioè solo un congegno, una soluzione di assetto, ma connota in termini giuridici un modo d’essere ed al contempo di fare, e non è casuale la denominazione usata, poiché, alla fine, è un intervento, appunto, sulla responsabilità amministrativa, con ogni conseguenza.

La chiarificazione di questa responsabilità è stata basata molto sul fatto che favorisce la partecipazione degli interessati alla decisione amministrativa, in una visione che, di conseguenza, la fa derivare direttamente dal principio di imparzialità dell’art. 97 Cost.; e, a riflettervi bene, si scorge subito come ciò significhi la doverosità di una relazione più personale, di un’attenzione ai singoli casi, che fa emergere meglio non solo il reale assetto di interessi su cui intervenire, ma soprattutto i bisogni in gioco,

¹⁰⁰ M. Nigro, *Procedimento amministrativo e tutela giurisdizionale contro la pubblica amministrazione (il problema di una legge generale sul procedimento amministrativo)*, in *Riv. dir. proc.* 1980, pp. 252 ss., ora in Id., *Scritti giuridici cit.*, II, pp. 1426 ss.; Id., *Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazioni dell’amministrazione (a proposito di un recente disegno di legge)*, *ivi*, 1989, pp. 5 ss.; ma, tra altri, si vedano anche G. Barone, *L’intervento del privato nel procedimento amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1969; G. Berti, *Procedimento, procedura, partecipazione*, in Aa. Vv., *Studi in memoria di E. Guicciardi*, Padova, Cedam, 1975, pp. 779 ss.; M.P. Chiti, *Partecipazione popolare e pubblica amministrazione*, Pisa, Pacini, 1977; F. Levi, *Partecipazione e organizzazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1977, p. 1713

¹⁰¹ La letteratura, anche solo italiana, è sterminata; si vedano allora, solo per sintesi, le riflessioni recate da G. Arena, C. Marzuoli, E. Roza Acuña (a cura di), *La legge n. 241/1990: fu vera gloria? Una riflessione critica a dieci anni dall’entrata in vigore*, Napoli, ESI, 2001; A. Sandulli, G. Piperata (a cura di), *La legge sul procedimento amministrativo. Venti anni dopo*, Napoli, Editoriale scientifica, 2011.

compreso quello pubblico che solo così emerge, e che confrontato con tutti gli altri, ancora una volta, viene immesso nella realtà in termini umani, personalisti, appunto; la spinta alla partecipazione all'amministrazione, dunque, è anch'essa una misura per la personalizzazione non solo in vista di una maggiore garanzia di chi ha a che fare con l'amministrazione, ma soprattutto della qualità della decisione unilaterale, chiamata, a dir così, ad uno sguardo orizzontale, e non verticale, a farsi decisione umana tra interessi personali, relazionale, e perciò, ancora una volta, meglio trattabile in termini giuridici¹⁰².

Non a caso, dopo quella legge il cammino di pervasione delle figure di responsabili è stato rutilante: responsabili "unici" di progetto o di procedimento, responsabile della sicurezza, della trasparenza, anti corruzione, dell'accessibilità informatica¹⁰³, del trattamento dei dati personali¹⁰⁴. Ma al contempo, si sono moltiplicate le figure dei "garanti", strutturate quasi sempre in forma monocratica, e dunque personale, per funzioni molto disparate e spesso poco definite, che spaziano dai difensori civili¹⁰⁵ fino all'Autorità nazionale garante dell'infanzia e dell'adolescenza¹⁰⁶.

Le conseguenze sono numerose, ma in particolare può interessare ai fini del nostro discorso la circostanza, per un verso, che cominciano a cambiare i sistemi di selezione e preposizione, dunque le scelte delle persone chiamate ad assumersi la responsabilità di un "pezzo" dell'amministrazione, e per altro verso che diventa sempre più evidente il ruolo del "risultato", dei fatti che l'amministrazione deve determinare, anche in termini giuridici.

4.2 L'evoluzione delle modalità di individuazione dei decisori; la rilevanza delle qualità

Ho già fatto cenno al principio di distinzione tra politica e amministrazione¹⁰⁷,

¹⁰² Che il soggetto con le sue caratteristiche non scompaia mai del tutto dietro una qualsiasi funzione è rilevato da G. Di Gaspare, *Il potere nel diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1992, spec. pp. 168 s..

¹⁰³ art. 9 d.P.R 1 marzo 2005, n. 75.

¹⁰⁴ art. 8 legge 31 dicembre 1996, n. 675.

¹⁰⁵ D. Borgonovo Re, *Il difensore civico nell'ordinamento italiano. Origine ed evoluzione dell'istituto*, Università di Trento, *Quaderni Dip. scienze giuridiche*, 2010.

¹⁰⁶ legge 12 luglio 2011, n. 11. A. Albanese, *I garanti per l'infanzia e l'adolescenza fra tutela dei diritti e gestione dei conflitti*, ne *Le regioni*, 2014, 721 ss., dimostra che l'autorità nazionale è giunta dopo l'instaurazione di diverse figure simili in ambito regionale.

¹⁰⁷ P. Forte, *Il principio di distinzione tra politica e amministrazione*, Torino, Giappi-

ed al fatto che esso ha costituito un rimedio al rischio di basare la decisione amministrativa su moventi politico elettorali. Esso ha tuttavia messo in moto un cammino che sta cambiando profondamente la dinamica amministrativa pubblica, e vale la pena di concentrare l'attenzione sul fatto che, oggi, i dirigenti degli uffici amministrativi sono veri e propri organi, in senso tecnico, dell'amministrazione pubblica, sono cioè dei *decisori* ad ogni effetto.

Il sentiero di innovazione nei meccanismi di preposizione agli incarichi di direzione nell'amministrazione pubblica è stato lungo e travagliato, e si può dire tuttora in cammino. Senza perderci all'inseguimento dei diversi interventi, dei passi in avanti, laterali ed indietro, dovuti a intenti politici, discipline normative, scelte di governo, arresti giurisprudenziali, comportamenti sindacali, posizioni ed analisi dottrinali¹⁰⁸, potremmo dire che un

chelli, 2005.

¹⁰⁸ Senza pretesa di esaustività, si vedano, per le diverse fasi storiche di questo percorso, L. Randelli, C. Bottari, O. Zanasi (a cura di), *Organizzazione amministrativa e pubblico impiego*, Rimini, 1995; G. Pastori, *La dirigenza regionale e locale nella legislazione vigente*, in *Studi in onore di Gustavo Vignocchi*, 1992, II, 959; V. Caianiello, *I compiti della dirigenza amministrativa nel quadro costituzionale*, in *Giur. it.*, 1993, IV, 373; C. D'Orta, *La sopraordinazione dei ministri secondo il d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29*, in *Foro amm.*, 1994, 1329 ss.; P. Virga, *Il pubblico impiego dopo la privatizzazione*, Milano, Giuffrè, 1993; F. Merloni, *Amministrazioni "neutrale" e amministrazione "imparziale" (a proposito dei rapporti tra "politica" e "amministrazione")*, in *Dir. pubbl.*, 1997, 319 ss.; S. Amorosino, *In tema di rapporti tra direzione politica e dirigenza amministrativa*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 1996, 5; G. D'Auria, P. Bellucci, *Politici e burocrati al governo dell'amministrazione*, Bologna, 1995. M. Rusciano, A. Corpaci, L. Zoppoli (a cura di), *La riforma dell'organizzazione, dei rapporti di lavoro e del processo nelle amministrazioni pubbliche*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1999, 1085; F. Carinci, M. D'Antona (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni. Commentario*, Milano, 2000, 371 ss.; F. Carinci, *La dirigenza nelle amministrazioni dello Stato ex capo II, Titolo II, D.lgs. n. 29 del 1993 (il modello « universale »)*, in *Arg. dir. lav.*, 2001, 31 ss.; B. Dente, *Verso un dirigenza pubblica responsabile: il nodo della riforma organizzativa*, in *Lav. pub. amm.*, 2002, 81 ss; s. E. Gragnoli, *L'accesso alla dirigenza*, in *Lav. pub. amm.*, 2002, 1000; L. Menghini, *La disciplina degli incarichi dirigenziali*, in *Lav. pub. amm.*, 2002, 1027; M. Rusciano, *La dirigenza nell'amministrazione centrale dello Stato*, *ibidem*, 499; C. D'Orta, *Gli incarichi dirigenziali nello Stato dopo la l. 145/2002*, *ibidem*, 929; L. Olivieri, *Il conferimento degli incarichi dirigenziali*, in www.lexitalia.it, 2002; F. Carinci, *Sisifo riformatore: la dirigenza*, in *Lav. pub. amm.*, 2001, 961; B. Caruso, *La storia interna della riforma del p.i.: dall'illuminismo del progetto alla contaminazione della prassi*, *ibidem*, 982 ss; G. D'Alessio, *La riforma della dirigenza pubblica nella prima elaborazione giurisprudenziale (1998-2000)*, *ibidem*, 66 ss.; B. Sordi, *Le controversie in tema di incarichi dirigenziali*, *ivi*, 2005, 765; F. Carinci, S. Mainardi (a cura di), *La dirigenza nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, 2005; C. Colapietro, *La "controriforma" del rapporto di lavoro della dirigenza pubblica (l. 15 luglio 2002, n. 145)*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2002, 639; A. Corpaci, *Riflessioni sulla dirigenza pubblica alla luce della legge n. 145 del 2002*, in *Lav. pub. amm.* 2002, 859 ss;

elemento importante di questo intricato scenario ha riguardato l'emersione del rilievo delle caratteristiche personali nell'individuazione del preposto.

Si può infatti facilmente rilevare come sin dall'ultimo decennio del XX secolo, pur tra innumerevoli travagli, la disciplina normativa prevede, per usare le parole della norma vigente più "generale" al riguardo, che "ai fini del conferimento di ciascun incarico di funzione dirigenziale si tiene conto, in relazione alla natura e alle caratteristiche degli obiettivi prefissati ed alla complessità della struttura interessata, *delle attitudini e delle capacità professionali* del singolo dirigente, dei *risultati conseguiti* in precedenza nell'amministrazione di appartenenza e della relativa valutazione, *delle specifiche competenze organizzative* possedute, *nonché delle esperienze* di direzione eventualmente maturate all'estero, presso il settore privato o presso altre amministrazioni pubbliche, purché attinenti al conferimento dell'incarico"¹⁰⁹.

Non deve stupire se questa indicazione (ne si notino le parole-chiave: *attitudini, capacità, risultati competenze, esperienze*) abbia faticato a trovare concreta, assestata attuazione, in coerenza con la meccanica del *principio di emersione* che abbiamo indicato in premessa; fatto si è che quella impostazione sembra ormai abbastanza solida, ed ha trovato conferme, e persino qualche rinforzo, negli interventi normativi degli ultimi anni¹¹⁰, e cominci a produrre effetti pratici piuttosto rilevanti.

G. D'Alessio, *La legge di riordino della dirigenza: nostalgie, antilogie ed amnesie*, *ibidem*, 225; M.G. Garofalo, *La dirigenza pubblica rivisitata*, *ibidem*, 873; G.C. D'Orta, *Gli incarichi dirigenziali nello stato dopo la l. 145/2002*, *ibidem*, 929. F. Carinci, *Regola maggioritaria, alternanza e bulimia riformatrice*, *ibidem*, 837; G. D'Auria, *La politica alla riconquista dell'amministrazione*, *ibidem*, 853; M.G. Garofalo, *La dirigenza pubblica rivisitata*, *ibidem*, 873; M. Cammelli, *Politica e amministrazione: modelli costituzionali, realizzazione e problemi aperti*, *ivi*, 2003, 257; G. D'Auria, *Ancora una riforma della dirigenza pubblica*, in *Giorn. dir. amm.*, 2002, 11; S. Cassese, *Il nuovo regime dei dirigenti pubblici italiani: una modificazione costituzionale*, *ibidem*, 12.

¹⁰⁹ Art. 19, primo comma, del d.lgs. n. 165/2001.

¹¹⁰ Si vedano, ad esempio, la legge 4 marzo 2009 n. 15, ed il conseguente decreto legislativo 27 ottobre 2009 n. 150, e da ultimo, la legge 7 agosto 2015, n. 124, con cui è stata data delega al governo, tra altro, di riformare il conferimento degli incarichi dirigenziali (articolo 11, lett g)), e tra i tanti indirizzi si ritrovano richiami a "competenze ed esperienze professionali, tenendo conto della complessità, delle responsabilità organizzative e delle risorse umane e strumentali", "procedura comparativa con avviso pubblico", "rilevanza delle attitudini e delle competenze del singolo dirigente, dei precedenti incarichi e della relativa valutazione, delle specifiche competenze organizzative possedute, nonché delle esperienze di direzione eventualmente maturate all'estero, presso il settore privato o presso altre amministrazioni pubbliche, purché attinenti all'incarico da conferire", "assegnazione degli incarichi con criteri che tengano conto della diversità delle esperienze maturate, anche in amministrazioni differenti". La

Il più clamoroso esempio dei mutamenti in tema di selezione e preposizione dei dirigenti pubblici può ritrovarsi nei recenti interventi su alcuni dei musei statali, trasformati in direzioni generali o uffici dirigenziali del Ministero per i beni e le attività culturali e il turismo¹¹¹, e il direttore generale è stato scelto non solo con un bando internazionale, tanto che molti di essi, anche in musei importantissimi, sono oggi stranieri¹¹², ma soprattutto con un metodo tutto incentrato su due elementi di valutazione, il curriculum ed una “lettera di motivazione”, che hanno condotto ad un colloquio finale con i selezionati, privilegiando cioè le caratteristiche personali, la formazione, le esperienze ed i tratti caratteriali ed intenzionali dei candidati, più che la preparazione su specifiche materie dimostrata mediante corsi- concorso, prove scritte, temi, simulazioni di atti e simili, tipiche delle valutazioni concorsuali tradizionali¹¹³.

Ma ciò che più rileva, a mio avviso, è che questo innovativo percorso è stato coerente col fatto che oggi i maggiori musei statali, pur rimanendo parte di un Ministero, hanno un direttore esplicito, una figura chiamata ad imprimere al complesso lavoro della conduzione di un delicato luogo culturale

disposizione prevede anche un sistema di rilevazione delle competenze individuali di tutti i dipendenti pubblici (lett. i)), e l’istituzione di una banca dati nella quale inserire il curriculum vitae, un profilo professionale e gli esiti delle valutazioni per ciascun dirigente; tra le deleghe esercitate, si vedano il d.lgs. n. 116/2016, recante “modifiche in materia di licenziamento disciplinare”, il d.lgs. n. 74/2017, recante “modifiche al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n.150 (valutazione della performance)”, ed il d.lgs. n. 75/2017, recante “modifiche e integrazioni al Testo Unico del pubblico impiego, di cui al decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165”.

¹¹¹ decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 agosto 2014, n. 171, adottato in seguito all’articolo 16, comma 4, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, ma anche in considerazione dell’articolo 13 del decreto-legge 8 agosto 2013, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 ottobre 2013, n. 112.

¹¹² Il Consiglio di Stato, sez. IV, con sentenza 10 marzo 2015, n. 1210, utilizzando la sentenza della Corte di giustizia dell’Unione europea, sez. II, 10 settembre 2014 n. C-270/13, aveva già disposto che “l’art. 45, par. 4, T.F.U.E. debba essere interpretato nel senso di non consentire a uno Stato membro di riservare ai propri cittadini l’esercizio delle funzioni di presidente di un’Autorità portuale”.

¹¹³ Si vedano i bandi emanati con decreti del Direttore generale Organizzazione del Mibact 7 gennaio 2015, e 27 maggio 2016; come tutte le novità, ed in linea con i meccanismi dell’emersione che si sono descritti, anche questa ha comportato molte avversità, culminate nelle sentenze T.A.R. Lazio 24 maggio 2017, n.ri 6170 e 6171, che, basandosi su censure procedurali e sulla applicazione pedissequa dell’ art. 38 del d.lgs. 165/2001, hanno annullato alcune delle nomine dei dirigenti museali; come è noto, tuttavia, il Consiglio di Stato, sez. VI, con ordinanze 15 giugno 2017, n. 2471 e 2472, ha sospeso i due arresti.

un'impronta molto legata alla propria personalità, con tutti gli strumenti propri di un lavoro in cui essa ha rilevanza: fiducia, reputazione, sistemi relazionali, expertise specifico, e così via¹¹⁴.

Possiamo usare questo esempio come un percorso paradigmatico: un responsabile di un museo-ufficio pubblico difficilmente potrebbe essere scelto appropriatamente in base a valutazioni politiche, al consenso elettorale di cui gode, al rilievo che ha assunto nella propria formazione partitica, alla capacità di reggere la dimensione polemico-comunicativa dell'attuale dialettica politica. Se ciò comporta che esso sia perciò attinto da serbatoi diversi, di tipo professionale, non è tuttavia sufficiente, poiché le caratteristiche richieste per quel particolare ufficio non sono esattamente le medesime utili per qualsiasi altro, e dunque comincia ad essere evidente che occorre distinguerle, richiederne di peculiari ed appropriate. Di qui a prestare attenzione alle qualità personali il passo è corto, e si giunge a comprendere che non è irrilevante che all'ufficio Tale sia preposto Tizio o invece Caia, non sono indifferenti il portato personale, le attitudini, le esperienze, persino i tratti caratteriali che distinguono Mevia e Sempronio, e dunque le modalità (e le motivazioni) della preposizione dell'una invece dell'altro devono tenerne conto¹¹⁵.

Ma vanno moltiplicandosi gli indizi di questa nuova rilevanza dell'elemento personale nella configurazione dell'ufficio-organo-decisore amministrativo; solo per cenni, riferiti agli interventi più recenti, si potrebbero menzionare, nell'ambito dei contratti pubblici, la prescrizione della qualificazione delle stazioni appaltanti, come per le imprese concorrenti alle gare, che implica la loro riduzione, e l'istituzione dell'albo dei componenti di commissioni di gara negli appalti¹¹⁶, o la possibilità per i dirigenti scolastici di

¹¹⁴ Lo descrive bene L. Casini, *Il "nuovo" statuto giuridico dei musei italiani*, in *Aedon* n. 3/2014: "con la riforma i musei da «oggetti» diventano finalmente «soggetti»".

¹¹⁵ "ciascun dirigente può «fare la differenza» rispetto ad un altro in base alle caratteristiche e alle capacità personali che possiede": così A. Pioggia, *La persona* cit., p. 1066. La recente sentenza Cass. Sez. Lavoro, n. 7495/2015, ha stabilito che gli atti di conferimento di incarichi dirigenziali, anche quando rivestono la natura di determinazioni negoziali assunte dall'amministrazione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro, sono assoggettate anche al rispetto delle clausole generali di correttezza e buona fede di cui agli artt. 1175 e 1375 cc, applicabili alla stregua dei principi di imparzialità e di buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione, per cui la p.a. è obbligata a formulare valutazioni anche comparative, ad adottare adeguate forme di partecipazione ai processi decisionali e ad esternare le ragioni giustificatrici delle scelte, sicché, ove l'amministrazione non abbia fornito nessun elemento al riguardo, è configurabile inadempimento contrattuale, suscettibile di produrre danno risarcibile.

¹¹⁶ Si vedano rispettivamente il Titolo II *della parte II* ("*Qualificazione delle stazioni*

“chiamare” gli insegnanti di ruolo a svolgere la propria funzione presso il plesso da ciascuno di essi diretto¹¹⁷.

4.3 Il rilievo del “buon andamento” come affidabilità

Il secondo elemento di questo tratto sotto esame riguarda il complesso argomento del rilievo giuridico del risultato nell’amministrazione pubblica¹¹⁸, che si confronta, si può dire fisiologicamente, con il principio di legalità ed i suoi corollari¹¹⁹, con i doveri di imparzialità, con l’estensione delle tutele giuridiche in materia.

appaltanti”), e gli articoli 77 e 78, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recante “Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull’aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d’appalto degli enti erogatori nei settori dell’acqua, dell’energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture”; su ciò si veda il primo commento di L. Giampaolino, La qualificazione delle stazioni appaltanti: lo snodo delle problematiche del nuovo Codice, in Giustamm, 2016, n. 7, che ben illustra come queste misure appartengano ad una dimensione “soggettiva” dell’argomento: “Le procedure sono, soprattutto, attività strumentali ed è quasi inutile modificarle senza aver riguardo ai soggetti che le devono porre in essere. Anzi, talvolta, è dannoso, per le incertezze ed i ritardi che i mutamenti possono provocare, se poi i soggetti sono sempre gli stessi e molti – se non i più gravi – degli inconvenienti sono da imputarsi proprio ad essi”; ma già prima, G. M. Racca, L’aggregazione dei contratti pubblici per la sostenibilità, la concorrenza e la qualità delle prestazioni. in in Aa. Vv., Studi in onore di Alberto Romano cit., pp. 2259 ss..

¹¹⁷ Articolo 1, comma 79, della L. 13 luglio 2015, n. 107; si veda anche la circ. Miur n. 2609 del 22 luglio 2016, in cui si esorta non solo a definire criteri di scelta in base ad esperienza e formazione dei candidati che si siano proposti, ma anche a procedere a “colloqui, in presenza o in remoto”.

¹¹⁸ Per l’avvio di questi studi, si vedano, tra gli altri, A. Romano Tassone, *I problemi di un problema: spunti in tema di risarcibilità degli interessi legittimi*, in *Dir. amm.* 1997, 35 ss.; Id. *Sulla formula “amministrazione per risultati”*, in *Scritti in onore di Elio Casetta*, Napoli, Jovene, 2001, II, 813; L. Mercati, *Responsabilità amministrativa e principio di efficienza*, Torino, Giappichelli, 2002; G. Pastori, *Interesse pubblico e interessi privati fra procedimento, accordo e auto-amministrazione*, in *Studi in onore di Pietro Virga*, Milano, Giuffrè, 1993, pp. 1303 ss.; L. Iannotta., *La considerazione del risultato nel giudizio amministrativo: dall’interesse legittimo al buon diritto*, in *Dir. Proc. Amm.*, 1998, p. 299; M. Spasiano, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Torino, Giappichelli, 2003; R. Ferrara, *Procedimento amministrativo, semplificazione e realizzazione del risultato: dalla “libertà dall’amministrazione” alla libertà dell’amministrazione?*, in *Dir. soc.*, 2000, pp. 101 ss.; M., Immordino, A. Police (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Giappichelli, Torino, 2004.

¹¹⁹ da ultimo, si veda C. Pinelli, *Il buon andamento dei pubblici uffici e la sua supposta tensione con l’imparzialità. Un’indagine sulla recente giurisprudenza costituzionale*, in Aa. Vv., *Studi in onore di Alberto Romano cit.*, pp. 719 ss..

L'enfasi sul risultato evidenzia il rovescio, il lato oscuro dell'amministrazione pubblica divenuta attività giuridicamente rilevante; dovrebbe infatti essere scontato per ogni organizzazione umana essere misurata in base al prodotto del suo lavoro, e che ogni suo atto, organizzativo o produttivo, debba esservi orientato; ma poiché, s'è visto, la giuridicizzazione ha comportato anche la fissazione in base a legge delle finalità e di molte modalità di azione, è facile confondere il risultato amministrativo con il mero rispetto delle norme applicabili ad ogni caso trattato, la moltiplicazione delle quali, un effetto fisiologico in sistemi abbastanza stabili nel tempo, finisce coll'assorbire gran parte dell'attenzione del decisore amministrativo, e sostituire, come in un giuoco di specchi, i veri obiettivi da raggiungere.

Il tema del risultato ha lavorato prevalentemente sul più facile, ovvero, pur se non è poco, sul piano della dinamica organizzativa, sull'impostazione tra indirizzo politico amministrativo, che dovrebbe generare obiettivi generali e specifici, e gestione operativa, chiamata a conseguirli; si tratta cioè, ancora una volta, della compiuta sistemazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione, che è stato rafforzato con sistemi, anche sofisticati e talora troppo complessi, di valutazione dell'operato degli organi amministrativi, e con più semplici, ma non per questo meno complessi da gestire operativamente, incentivi e disincentivi economici e professionali, che sono passati, soprattutto ma non solo, per la introduzione dell'indennità di risultato nei meccanismi retributivi della dirigenza pubblica, e di un trattamento accessorio collegato alla *performance* individuale per tutti i dipendenti¹²⁰.

Ma anche qui il principio personalistico ha finito per lavorare molto, corroborato dalla cornice europea; sul fronte della domanda, si sono moltiplicati gli strumenti di buon andamento volti a fornire maggiore affidabilità all'azione amministrativa¹²¹, sia di tutela, con la possibilità di azioni collettive¹²² ed il rafforzamento di antichi strumenti di azione popolare,

¹²⁰ Per A. Pioggia, *Op. loc. ult. cit.*, sono segnali "dell'emersione del fattore individuale a livello organizzativo: la valutazione. Si tratta del processo di verifica che consente l'emersione di queste differenze e l'attribuzione ad esse di un valore",

¹²¹ Si vedano, da ultimo, le riflessioni di G. Palma, *Principio di legalità ed il potere di organizzazione delle Amministrazioni pubbliche*, in *Amministrativ@mente*, 1/2014, lavoro che si pone in esplicito dialogo con G. Pastori, *La burocrazia*, Cedam, Padova 1967, e L. Vandelli, *Tra carte e scartoffie, Apologia letteraria del pubblico impiego*, Bologna, Il Mulino, 2013.

¹²² D. lgs. 20 dicembre 2009 n. 198; A. Giuffrida, *Il "diritto" ad una buona amministrazione pubblica e profili sulla sua giustiziabilità*, Torino, Giappichelli, 2012.

come il recente rimedio dell'accesso civico¹²³, sia attraverso misure organizzative.

Basterà al riguardo menzionare l'evoluzione della tecnica dell'intervento sostitutivo, cioè della precaria sostituzione nella capacità decisionale di un organo temporaneo (dunque fuori dai casi di gerarchia¹²⁴), spesso ad *ad actum, one shot*, a quello ordinariamente competente, che, da pratica straordinaria e commissariale, ha finito con il divenire un normale e generale assetto, tanto che ormai ogni amministrazione deve prevedere una specie di ricalzo cui ci si possa rivolgere nel caso che l'organo normalmente tenuto non decida entro termini stabiliti o comunque ragionevoli¹²⁵.

¹²³ G. Arena, *Trasparenza amministrativa*, voce in *Dizionario di diritto pubblico* cit., VI, pp. 5948 ss.; G. Arena, G. Corso, G. Gardini, C. Marzuoli, F. Merloni (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano, Giuffrè 2008; P. Tanda, *Trasparenza (principio di)*, in *Dig. disc. pubb.*, Agg. 3, Giappichelli, Torino 2008, pp. 884 ss.; B. Ponti, *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2013; M. Savino, *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, pp. 795 ss.; F. Patroni Griffi, *La trasparenza della Pubblica amministrazione tra accessibilità totale e riservatezza*, in *Federalismi.it*, n. 8/2013; D.U. Galetta, *Accesso civico e trasparenza della Pubblica Amministrazione alla luce delle (previste) modifiche alle disposizioni del Decreto Legislativo n. 33/2013, ibidem*, n. 5/2016; C. Colapietro, (a cura di), *Il diritto di accesso e la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi a vent'anni dalla legge n. 241 del 1990*, Napoli, Editoriale scientifica, 2012.

¹²⁴ La capacità del superiore gerarchico di avocare la decisione normalmente imputata all'inferiore è in effetti già da tempo ritenuta una caratteristica propria della gerarchia, perché la competenza del primo comprende quella del secondo, e dunque la sostituzione è in questi casi considerata normale, e l'intervento sostitutivo è stato perciò ritenuto imperfettamente o impropriamente ritenuto tale: cfr. E. Esposito, *Il potere sostitutivo. Amministrazione centrale ed enti locali*, Napoli, Jovene 1968, 53 ss.; D. Caruso Inghilleri, *La funzione amministrativa indiretta*, Milano, Società Editrice Libreria, 1909, 155 ss..

¹²⁵ Art. 2, co. 9-bis, L. n. 241/1990: "l'organo di governo individua, nell'ambito delle figure apicali dell'amministrazione, il soggetto cui attribuire il potere sostitutivo in caso di inerzia. Nell'ipotesi di omessa individuazione il potere sostitutivo si considera attribuito al dirigente generale o, in mancanza, al dirigente preposto all'ufficio o in mancanza al funzionario di più elevato livello presente nell'amministrazione. Per ciascun procedimento, sul sito internet istituzionale dell'amministrazione e' pubblicata, in formato tabellare e con collegamento ben visibile nella homepage, l'indicazione del soggetto a cui e' attribuito il potere sostitutivo e a cui l'interessato può rivolgersi ai sensi e per gli effetti del comma 9-ter. Tale soggetto, in caso di ritardo, comunica senza indugio il nominativo del responsabile, ai fini della valutazione dell'avvio del procedimento disciplinare, secondo le disposizioni del proprio ordinamento e dei contratti collettivi nazionali di lavoro, e, in caso di mancata ottemperanza alle disposizioni del presente comma, assume la sua medesima responsabilità oltre a quella propria".

L'intervento sostitutivo è stato a lungo considerato derogatorio e, perciò, eccezionale, raro e da usare con cautela¹²⁶, poiché, nella visione dell'amministrazione - macchina, costituisce una alterazione del principio di competenza e, data l'impostazione del nostro sistema amministrativo, persino di quello di legalità, laddove cioè incide sulla distribuzione delle attribuzioni e delle competenze che in Italia è definita in base ad una norma¹²⁷; e si comprende allora perché, sono a poco fa, lo si utilizzasse soprattutto per fronteggiare situazioni di emergenza o molto prossime, con i "commissari straordinari" e gli altrettanto straordinari poteri di intervento degli organi temporanei in caso di calamità naturali o sanitarie, o per rimediare a gravi comportamenti amministrativi, quelli che mettersero in forse l'assetto stesso della forma di stato, come per i casi di inottemperanza alle sentenze giurisdizionali, ovvero (data l'attuale, e discussa, disposizione dell'art. 81 della costituzione) per gestire crisi economico finanziarie di soggetti pubblici che, in altri ambiti delle attività umane, verrebbero assoggettate al fallimento, e dunque anche al rischio dell'eliminazione del soggetto, impossibile per le istituzioni pubbliche, o infine per le più estreme forme di incapacità di funzionamento, che fossero dovute ad inadeguate gestioni (come negli scioglimenti per mancata approvazione dei bilanci), o a rischi di venir meno agli elementi legittimanti di una istituzione (come negli scioglimenti per infiltrazioni criminali accertate).

Orbene, è interessante notare come molta di questa casistica si sia nel tempo "normalizzata", abbia cioè trovato un assetto che consente un intervento ordinario e poco o nulla sostitutivo, come dimostra la nascita ed il rilievo del sistema per la protezione civile, la trasformazione del commissario nominato dal giudice in una tecnica di esecuzione forzata delle sentenze (prevista in ogni sistema processuale)¹²⁸, la disciplina sempre più intensa e, ormai, assestata dei presupposti per lo scioglimenti di enti e delle modalità per gestirne il ritorno alla normalità.

Insomma, l'intervento sostitutivo, da caso eccezionale, emergenziale, è divenuto sempre più "normale", oltre che normato, o perché ciò a cui serviva viene affrontato in termini ordinari, con i noti sistemi dell'attribuzione e

¹²⁶ Su questi caratteri del "potere sostitutivo" cfr. M. Bombardelli, *La sostituzione amministrativa* cit., pp. 11 ss., e *passim*.

¹²⁷ A. Pioggia, *La competenza amministrativa. L'organizzazione fra specialità pubblicistica e diritto privato*, Torino, Giappichelli, 2001, spec. pp. 1 ss., 141 ss.

¹²⁸ Cfr., per tutti, ancora M. Bombardelli, *La sostituzione amministrativa* cit., p. 16 ss.; M. Ramajoli, *Potere di ordinanza e Stato di diritto*, in Aa. Vv., *Studi in onore di Alberto Romano* cit., pp. 735 ss..

della competenza, o perché, quand'anche rimane tale, i poteri del precario sostituto, da contingibili ed urgenti, cioè derogatori e straordinari, sono sempre più avviati verso una ordinarietà¹²⁹: sono misure, preventive o repressive, per far funzionare affidabilmente l'amministrazione.

5 Il provvedimento amministrativo come decisione ragionevole e, dunque, personalista

Tutte queste strutture possono essere ricondotte al più clamoroso indizio, costituito dal "diritto alla buona amministrazione" sancito dall'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, da alcuni salutato come un'importante ma importata innovazione¹³⁰, da altri come null'altro che un accordo europeo che conferma principi ed assetti a lungo negletti della Carta costituzionale italiana¹³¹, e tuttavia oggi protetti in Italia forse con maggiore ampiezza¹³².

È interessante notare che molti studiosi hanno potuto cogliere nelle parti più intime di questo oggetto (altrimenti poco più che una lista di garanzie

¹²⁹ Il fenomeno potrebbe essere di tipo evolutivo, se si accetta l'idea che una delle forme dell'evoluzione potrebbe ritrovarsi proprio nell'aumento del numero di operazioni importanti che facciamo senza doverci pensare: cfr. G. Gigerenzer, *Bounded Rationality. The Adaptive Toolbooks*, Cambridge (Ma), The Mit Press, 2001, p. 41

¹³⁰ Tra la enorme letteratura al riguardo, si vedano, ad esempio, R. Bifulco, *Art. 41. Diritto ad una buona amministrazione*, in R. Bifulco, M. Cartabia, A. Celotto (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta fondamentale dei diritti dell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2001, p. 284 ss.; C. Marzuoli, *Carta europea dei diritti fondamentali, amministrazione e soggetti di diritto: dai principi sul potere ai diritti dei soggetti*, in G. Vettori (a cura di), *Carta europea e diritti dei privati*, Padova, Cedam, 2002, p. 255 ss.; M.A. Sandulli, *Buona amministrazione e Costituzione europea*, in A. Celotto (a cura di), *Processo costituente europeo e diritti fondamentali*, Torino, Giappichelli, 2004, p. 77 ss.; E. Chiti, *Il principio di buona amministrazione*, in M.P. Chiti, C. Franchini, M. Gnes, M. Savino, M. Veronelli (a cura di), *Diritto amministrativo europeo. Casi e materiali*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 39 ss.; F. Trimarchi Banfi, *Il diritto ad una buona amministrazione*, in M.P. Chiti, G.F. Cartei, G. Greco (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*; Milano, Giuffrè, 2007, I, pp. 49 ss..

¹³¹ G.Pastori, *L'amministrazione da potere a servizio*, in M.R. Spasiano (a cura di), *Il contributo del diritto amministrativo in 150 anni di Unità d'Italia*, Napoli, Editoriale scientifica, 2012, pp. 57 ss.; L. R. Perfetti, *Diritto ad una buona amministrazione, determinazione dell'interesse pubblico ed equità*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2010, p. 789 ss.; V. Cerulli Irelli, *Osservazioni generali sulla legge di modifica della l. n. 241/90 - I parte*, in *Giustamm.it*, 2/2005, p. 2.

¹³² D. Sorace, *La buona amministrazione e la qualità della vita, nel 60 anniversario della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2008, ora anche in M. Ruotolo (a cura di), *La Costituzione ha 60 anni. La qualità della vita sessant'anni dopo*, Napoli, Editoriale scientifica, 2008, pp. 119 ss..

procedurali¹³³), alcuni elementi che finiscono con incidere profondamente sul regime giuridico della decisione amministrativa, specie se intesa come effetto di un “comportamento”. Si tratta, per un verso, di un orientamento, si potrebbe dire di un’attitudine, ad essere comprensivi e rispettosi delle ragioni dei cittadini, con spirito di lealtà e collaborazione, e persino mitezza e cortesia¹³⁴; ma soprattutto, è possibile riportare la “buona amministrazione” alla buona fede¹³⁵, alla correttezza, ed alla ragionevolezza dei comportamenti e delle decisioni¹³⁶.

È noto che quello della ragionevolezza sia un principio giuridico “inespresso”, nel senso che sembra essere efficace anche laddove non vi sia alcuna disposizione che, esplicitamente, lo descriva o ne imponga il rispetto¹³⁷; prescindendo dalla discussione circa il fatto che costituisca una sorta di presupposto generale del diritto, e di ogni ordinamento¹³⁸, per la giurisprudenza¹³⁹ e la dottrina italiana è stato possibile riconoscerlo ed estrarlo dall’art. 3 della Costituzione¹⁴⁰ che, riguardando “la Repubblica”,

¹³³ D. D’Orsogna, *Buona amministrazione e sussidiarietà*, in *Diritto@Storia*, 2010, p. 3.

¹³⁴ F. Trimarchi Banfi, *Il diritto ad una buona amministrazione*, in M. P. Chiti, G. Greco (a cura di), *Trattato di Diritto Amministrativo Europeo*, I. Milano, Giuffrè, 2007, pp. 49 ss.; A. Zito, *Il diritto «ad una buona amministrazione» nella Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea e nell’ordinamento interno*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2002, p. 436; S. Cassese, *Il diritto alla buona amministrazione*, in *Irpa.eu*, 7; R. Ferrara, *Il procedimento amministrativo visto dal “terzo”*, in *Dir. proc. amm.*, 2003, 4, p. 1035.

¹³⁵ A. Pioggia *Giudice e funzione amministrativa. Giudice ordinario e potere privato dell’amministrazione datore di lavoro*, Milano, Giuffrè, 2004, spec. pp. 223 ss.; M. D’Alberti, *Diritto amministrativo e diritto privato: nuove emersioni di una questione antica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2012, pp. 1023 ss.; ma si veda già M. S. Giannini, *Relazione*, in *Av Vv.*, *Atti del Convegno nazionale sulla ammissibilità del risarcimento del danno patrimoniale derivante da lesione di interessi legittimi (Napoli 27-28-29 ottobre 1963)*, Milano, Giuffrè, 1965, p. 518: “si potrebbe pensare che quando l’interesse legittimo si presenta come interesse ordinato all’ottenimento di un bene della vita sia identica la posizione del titolare dell’interesse legittimo e del titolare del potere, cioè l’Amministrazione, onde ambedue abbiano il dovere di comportarsi secondo buona fede”.

¹³⁶ S. Cassese, *Il diritto alla buona amministrazione cit.*, p. 7, vi aggiunge anche imparzialità, equità, obiettività, coerenza, proporzionalità, assenza di discriminazioni.

¹³⁷ R. Guastini, *Principi di diritto*, voce in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1989, pp. 342 s..

¹³⁸ J. Luther, *Ragionevolezza (delle leggi)*, voce in *Dig. (disc. pubbl.)*, XII, Torino, 1997, pp. 345 s. ; R. Guastini, *Principi generali*, cit., p. 346; R. Alexy, *Ragionevolezza nel Diritto costituzionale*, in M. La Torre, A. Spadaro (a cura di), *La ragionevolezza nel diritto*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 154.

¹³⁹ Per la Corte costituzionale, si vedano le capostipiti sentenze n.ri 104/1968, 37/1969, 78/1970, 200/1972.

¹⁴⁰ A. M. Sandulli, *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, in *Diritto e società*, 1975, pp. 565, 561 e ss.; V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, Cedam, 1984, pp. 372 e s..

ne impone il rispetto quantomeno nei confronti dei soggetti pubblici¹⁴¹.

Sul versante dell'amministrazione pubblica, esso ha funzionato dapprima come limite della discrezionalità (in negativo, come divieto di irragionevole arbitrio, e dunque come criterio di intervento giudiziario¹⁴²), per poi dispiegare le vele sino a coincidere o dare senso a elementi essenziali dell'azione amministrativa e del diritto amministrativo, rapportandosi alla discrezionalità, alla funzione, all'imparzialità, al buon andamento¹⁴³. Non sorprenderà, allora, che da alcuni anni il più specifico dei "vizi" di validità del provvedimento amministrativo (e degli atti unilaterali in generale), quello definito nel linguaggio domestico "eccesso di potere", sia trattato, all'osso, come un problema di ragionevolezza della decisione¹⁴⁴.

¹⁴¹ A. Sandulli, *La proporzionalità dell'azione amministrativa*, Padova, Cedam, 1998; U. Allegretti, *L'imparzialità amministrativa*, cit..

¹⁴² G. Palma, *Note intorno alle nozioni di conformità alla legge ed eccesso di potere nella evoluzione della giurisprudenza*, in *Rass. Dir. Pubbl.* 1963, pp. 63 ss.; in P. Forte, *Oggetti giuridici cit.*, pp. 70 e ss., ho cercato di dimostrare che il fenomeno sia un vero e proprio oggetto giuridico.

¹⁴³ Tra altri, in aggiunta alla letteratura già menzionata, si vedano F. Benvenuti, *Eccesso di potere amministrativo per vizio della funzione cit.*, spec. pp. 23 ss.; A. Piras, *Interesse legittimo e giudizio amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1965, pp. 309 ss.; più di recente, P. M. Vipiana, *Introduzione al principio di ragionevolezza nel diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1993, spec. pp. 90 ss.; L. D'Andrea, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 16 ss..

¹⁴⁴ Sul punto il consenso tra gli studiosi è divenuto progressivamente ampio, pur tra differenti approcci e, soprattutto, discussioni sulla piena coincidenza o meno tra ragionevolezza ed eccesso di potere: cfr, tra altri, S. Cassese, *Imparzialità amministrativa e sindacato giurisdizionale*, Milano, Giuffrè, 1973, 142; F. Levi, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, Torino, Giappichelli, 1967, p. 497; F. Ledda, *L'attività amministrativa*, in Aa. Vv., *Il diritto amministrativo degli anni '80, Atti del XXX Convegno di Studi Amministrativi*, Milano, Giuffrè, 1987, spec. p. 110; A. Azzena, *Natura e limiti dell'eccesso di potere amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1976, *passim*; T. Alibrandi, *Nuovi orientamenti in tema di eccesso di potere*, in *Studi per il centocinquantenario del Consiglio di Stato*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1981, pp. 605 ss.; U. Allegretti, *L'imparzialità amministrativa*, Milano, Giuffrè, 1965, spec. pp. 272 ss.; F. Merusi, *L'affidamento del cittadino*, Milano, Giuffrè, 1970, spec. pp. 115 ss., 213, 248 e *passim*; Id., *Sentieri interrotti della legalità. La decostruzione del diritto amministrativo*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 51; F. Manganaro, *Principio di buona fede e attività delle amministrazioni pubbliche*, Napoli, ESI, spec. pp. 57 e ss. e *passim*; A. Sandulli, *La proporzionalità dell'azione amministrativa cit.*, spec. pp. 320 s.; F. Trimarchi Banfi, *L'annullamento d'ufficio e l'affidamento del cittadino*, in *Dir. amm.*, 2005, p. 843; A. Pioggia, *Giudice e funzione amministrativa cit.*, pp. 223 ss.; A. Police, *La predeterminazione delle decisioni amministrative cit.*, spec. pp. 71 ss.; M. D'Alberti *Diritto amministrativo e principi generali*, in Id. (a cura di) *Le nuove mete del diritto amministrativo*, Bologna, Il Mulino, 2010, spec. pp. 67 ss.; M. Protto, *Il rapporto amministrativo cit.*, spec. pp.

Non è necessario (anche perché impossibile in poche righe) dare conto integrale di questo percorso; è interessante notare, però, che un canone di ragionevolezza così pervasivo esalta necessariamente tutte le fasi di formazione della decisione e, soprattutto, il ruolo delle persone che ne sono implicate: quelle che concorrono alla decisione, assumendosene a vario titolo la responsabilità, e le altre ad essa interessate¹⁴⁵.

A guardare la decisione amministrativa con il prisma della ragionevolezza, infatti, non solo rileva in modo peculiare e proprio, come una sorta di premessa maggiore, il pre-decisionale (l'acquisizione di fatti, documenti, notizie, interessi coinvolti, analisi normative, precedenti amministrativi e giurisprudenziali, ecc.), ma soprattutto la ragionevolezza ne richiede un apprezzamento, una valutazione, una ponderazione, una comparazione, persino un giudizio, da usare per l'adozione, poi, della decisione; ed è stato notato che solo nelle attività materiali di questa fase istruttoria "l'aspetto psichico è irrilevante", mentre per il resto essa "si scompone in una serie, cronologicamente e logicamente collegata, di attività che presuppone un processo mentale ed intellettuale basato su una certa rappresentazione della realtà, rivolta al reperimento di cognizioni concernenti dati, fatti e circostanze materiali, il cui apprendimento implica un giudizio di esistenza e la cui elaborazione si esprime mediante giudizi di valore, alcuni dei quali, molto spesso, aventi contenuto di natura tecnica"¹⁴⁶.

141 ss; C. Cudia, *Funzione amministrativa e soggettività della tutela* cit., pp. 253 ss..

¹⁴⁵ L. R. Perfetti, *Diritto a una buona amministrazione, determinazione dell'interesse pubblico ed equità*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2010, pp. 789 ss.. Già da tempo, tuttavia, si è rilevata "la possibilità, non meramente logica ma giuridica di distinguere, nell'ambito del procedimento inteso in senso ampio, comprensivo cioè del provvedimento, una fase procedimentale in senso stretto, coincidente con il processo decisionale e con la relativa determinazione, e una fase provvedimentale nella quale la determinazione viene assunta in vista della produzione dell'effetto giuridico che l'ordinamento collega al relativo atto". Allorché, perciò, l'amministrazione "agisce per la decisione", le posizioni giuridiche impiegate sono molto diverse da quelle attive per il momento in cui si "agisce per la produzione dell'effetto giuridico": così A. Zito, *Le pretese partecipative del privato nel procedimento amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1996, p. 119. In argomento, si veda anche M. Occhiena, *Situazioni giuridiche soggettive e procedimento amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2002.

¹⁴⁶ A. Police, *La predeterminazione delle decisioni amministrative* cit., p. 154; l'A. stesso, del resto, richiama L.Mehl, *L'informatique, la Connaissance et l'Action*, in *Bull. I.I.A.P.*, ottobre-dicembre 1968, 12 e s., per il quale "il processo decisionale dovrebbe essere distinto in una zona assiologia, riservata alla scelta dei valori, in una zona dell'incertezza, riservata all'acquisizione delle conoscenze ed in una zona del calcolabile, riservata al ragionamento", di J. A. Robinson, R.R. Majak, *La teoria della formazione delle decisioni*, in a cura di D. J. Charlesworth (a cura di), *Teoria e metodi in scienza politica*, New York 1967], trad. it. Bologna 1971, 245, ove si distinguono gli aspetti intellettuali, sociali e semimeccanici nella formazione delle decisioni; a sua volta, G. Palma, *Riflessioni in tema di scomposizione*

Più, dunque, di una “ragionevolezza in senso soggettivo”¹⁴⁷, forse si è di fronte ad un’idea di ragionevolezza “in senso personale”, perché vi partecipano, come s’è visto in termini psichici¹⁴⁸, con necessità di *discernimento*¹⁴⁹, di *simpateticità*¹⁵⁰, più persone¹⁵¹: il responsabile del procedimento, se diverso l’organo amministrativo decidente, gli interessati che abbiano qualcosa da dire e da dare all’operazione, e partecipano perciò al procedimento¹⁵², o comunque concorrono alla decisione¹⁵³. E come in ogni fenomeno ermeneutico del ge-

analitica della ricostruzione teorica della discrezionalità amministrativa: un assaggio, in *Amministrazione* n. 1/2013, p. 1, parla di una “scomposizione” della discrezionalità ne “il momento intellettuale dell’interpretazione della legge da attuare, il momento della ponderazione degli interessi coinvolti (pubblici e privati), il momento della decisione e così via”.

¹⁴⁷ P. M. Vipiana, *Introduzione al principio di ragionevolezza nel diritto pubblico* cit., p. 73, cui seguirebbe quella “in senso oggettivo”, conseguente e consequenziale, che ai più appare però riferibile, perciò, alla logicità, che non coincide totalmente con la ragionevolezza: cfr. G. Lombardo, *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1997, 4, p. 974 s.; M. E. Schinaia, *Il controllo del giudice amministrativo sull’esercizio della discrezionalità della pubblica amministrazione*, in *Dir. proc. amm.*, 1999, 4; Si permetta anche il rinvio a P. Forte, *I principi dell’azione amministrativa dopo le recenti riforme*, in M. P. Chiti e G. Palma (a cura di), *I principi generali dell’azione amministrativa*. Atti del Convegno di Napoli – 3 Febbraio 2006, Napoli, Jovene, 2006, 73.

¹⁴⁸ La decisione discrezionale è “una scelta individuale ed unilaterale, con una forte connotazione volontaristica e psicologica” secondo M. Bombardelli, *Decisioni e pubblica amministrazione*, cit, p. 10.

¹⁴⁹ R. Dworkin, *I diritti presi sul serio* cit., p. 103; D. Donati, *Il paradigma sussidiario* cit., p. 232..

¹⁵⁰ G. Lombardo, *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1997, pp. 984 s..

¹⁵¹ Anche nel concetto di accountability, secondo P. Ricci, *Accountability* cit., p. 5, oltre a coloro che hanno responsabilità di gestione, hanno ruolo coloro che “abbiano concorso, direttamente o indirettamente, a definire programmi”, e “coloro che vogliono saperne di più circa le scelte ed in alcuni casi criticano i risultati” (trad. mia).

¹⁵² G.D. Comporti, *Lo Stato in gara*, in A. Pisaneschi (a cura di), *Poteri, garanzie e diritti a sessanta anni dalla Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2007, I, spec. pp. 895 s., studia in particolare i “momenti di percezione della realtà, qualificazione-accertamento dei fatti e valutazione degli interessi” cui concorrono i partecipanti, anche privati, del procedimento; parla al riguardo di “coalizione decisionale” M. Bombardelli, *Decisioni e pubblica amministrazione. La determinazione procedimentale dell’interesse pubblico*, Torino, Giappichelli, 1996, spec. pp. 136 e ss.; ma si vedano già le lontane considerazioni di G. Pastori, *La burocrazia*, Padova, Cedam, 1967, spec. pp. 409 e ss.

¹⁵³ M. Bellavista, *Alcune riflessioni in tema di diritto giurisprudenziale e formazione della decisione amministrativa*, in Aa. Vv., *Scritti per Luigi Lombardi Vallauri*, Padova, Cedam, 2016, p. 134: “La persona che ricopre il ruolo di «parte interessata» (identificata dalla combinazione delle disposizioni contenute nell’art. 3 della l.2248/1865 All. E e artt. 7 e 9 della L. 241/1990) sta innanzi: (con riguardo al chi) alla persona che ricopre il ruolo di responsabile del procedimento e/o di responsabile del provvedimento; (con riguardo a cosa) all’esercizio del potere pubblico”.

nere¹⁵⁴, acquista rilievo ciò che viene definita precomprensione¹⁵⁵, divengono determinanti cioè non solo elementi, a dir così, oggettivi (canoni o argomenti interpretativi, figure dogmatiche consolidate o dominanti, precedenti giurisprudenziali, principi dell'ordinamento, ecc.), che tuttavia possono essere appresi diversamente da persona a persona, ma anche qualità e condizioni, e capacità di apprezzamento, valutazione e previsione delle conseguenze decisionali, dovuti al percorso ed ai caratteri personali¹⁵⁶.

L'elemento personale dunque diviene dirimente in un'amministrazione che usa la ragionevolezza come criterio delle sue decisioni, che vale, in tal senso, ad aggiungersi alla valutazione politica, non più in grado nel mondo complesso odierno di farlo da sé¹⁵⁷, nell'evitare la balzana idea per cui "le cose si governano da sole e trovano da sé una risposta"¹⁵⁸; e poiché, s'è detto, esso è ormai canone giuridico della loro validità, autonomamente o sotto il manto dell'eccesso di potere, cattive decisioni (e quindi cattivi risultati), dovute, per esempio, all'inadeguatezza, alla slealtà, alla disonestà della persona che se ne occupa, al pari di ogni altra causa di evidente irragionevolezza, rischiano di essere non solo commendevoli, inefficienti o inappropriate, ma anche giuridicamente invalide, e perciò rimuovibili¹⁵⁹.

¹⁵⁴ "L'apertura al fatto, come caratteristica della decisione, significa, prima di tutto (con riguardo alla persona - alle persone), il lasciar essere gli altri nelle possibilità della decisione stessa, cioè di quella particolare decisione": così M. Bellavista, *Alcune riflessioni in tema di diritto giurisprudenziale e formazione della decisione amministrativa* cit., p. 133.

¹⁵⁵ H. G. Gadamer, *Verità e metodo*, trad. it. Milano, 1995, spec. pp. 342 ss.

¹⁵⁶ J. Esser, *Precomprensione e scelta del metodo nel processo di individuazione del diritto. Fondamenti di razionalità nella prassi decisionale del giudice*, trad. it. Napoli, ESI, 1983; G. Zaccaria *Ermeneutica e giurisprudenza. Saggio sulla metodologia di Josef Esser*, Milano, Giuffrè, 1984, 47 ss.; L. Mengoni, *Ermeneutica e dogmatica giuridica*, Milano, Giuffrè, 1996, 48 ss..

¹⁵⁷ G. Palma, *Riflessioni in tema di scomposizione analitica della ricostruzione teorica della discrezionalità amministrativa* cit., p. 5 ss., dimostra la necessità della discrezionalità amministrativa "attrezzata" come complemento irrinunciabile della politica nelle società contemporanee.

¹⁵⁸ C. Schmitt, *Il custode della costituzione*, trad. it. Milano, Giuffrè, 1981, p. 166; la letteratura ha in effetti chiarito già da tempo che l'imparzialità non sgancia l'amministrazione dagli indirizzi politici, e dunque dalla forma di governo democratico rappresentativa: cfr., ad es., G. Gardini, *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 100; G. Amato, *Autorità semi-indipendenti ed autorità di garanzia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1997, p. 661; P. Forte, *Il principio di distinzione tra politica e amministrazione* cit., *passim*.

¹⁵⁹ R. Ferrara, *L'interesse pubblico al buon andamento delle pubbliche amministrazioni: tra forma e sostanza*, in *Dir. e proc. amm.*, 2010, pp. 31 ss..

Ciò sembra dare ragione alla dottrina che sostiene che il buon andamento e l'imparzialità prescritti dall'art. 97 Cost. siano un'endiadi, funzionino in combinato, non si realizzino appieno l'uno senza l'altra¹⁶⁰; ma soprattutto è uno strumentario che si aggiunge ai meccanismi interni di valutazione dell'efficienza amministrativa, e sembra far invecchiare rapidamente, e relegarla ad ambiti ristrettissimi¹⁶¹, una questione che per decenni invece ha connotato il diritto amministrativo, quella del "merito" delle scelte¹⁶², che a lungo, ha coinciso con la concezione dell'amministrazione pubblica come autorità imperativa, come soggetto di potere¹⁶³, in una accezione capace, almeno in certi casi, di tener fuori dal diritto alcune sue decisioni, a causa vuoi del principio della divisione dei poteri, vuoi della distinzione delle norme di azione da quelle di relazione, vuoi della prevalenza pregiudiziale dell'interesse pubblico, vuoi per visioni volte a ricondurre nell'amministrazione pubblica un nucleo di libertà del volere prese a nolo da alcune delle tradizioni del diritto dei privati¹⁶⁴.

Resta ancora oggi un contenuto di merito delle decisioni amministrative, più o meno come vi è in ambito privato, nelle tante decisioni, anche importanti, che ognuno di noi prende per la propria vita o sui propri beni che

¹⁶⁰ G. Palma, *Itinerari di diritto amministrativo* cit., p. 26 e *passim*; il dibattito è comunque ampio, si vedano, ad esempio, G. Falzone, *Il dovere di buona amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1953, pp. 118 ss.; A. Andreani, *Il principio costituzionale di buon andamento della Pubblica amministrazione*, Padova, Cedam, 1979, pp. 147 ss.; M. Nigro, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1965; S. Cassese, *Imparzialità amministrativa e sindacato giurisdizionale*, in *Riv. it. sc. giur.*, 1968, pp. 47 ss.; A. Cerri, *Imparzialità ed indirizzo politico nella pubblica amministrazione*, Padova, Cedam, 1973; più di recente, G. Gardini, *Imparzialità amministrativa*, voce in S. Cassese (dir. da), *Dizionario di diritto pubblico* cit., IV, pp. 2934 ss.; parla di un "circolo, nel quale continuamente indirizzo, gestione e controllo dei risultati interagiscono" L. Torchia, *La responsabilità dirigenziale*, Padova, Cedam, 2000, p. 32; in giurisprudenza costituzionale, si vedano, ad esempio, Corte cost., sentenze n. 333/1993, 104/2007.

¹⁶¹ G.C. Salerno, *La revoca dei provvedimenti amministrativi ed i principi della funzione*, Torino, Giappichelli, 2014, spec. pp. 304 ss..

¹⁶² F. G. Scoca, *Profili sostanziali del merito amministrativo*, in *Nuova rass.*, 1981, pp. 1385 ss.; A. Romano Tassone, *Sulle vicende del concetto di "merito"*, in *Dir.amm.*, 2008, pp. 539 ss..

¹⁶³ B. Giliberti, *Il merito amministrativo*, Padova, Cedam, 2013, p. 277, parla di soluzione "ideologica", dell'"idea di una zona riservata che dia la misura di tutta la forza che la nozione di autorità porta con sé".

¹⁶⁴ Oltre alla dottrina già menzionata, si veda anche G. Coraggio, *Merito amministrativo*, voce in *Enc. dir.*, XXVI, Milano, Giuffrè, 1976, spec. 130 s., A. Falzea, *Introduzione alle scienze giuridiche*, I, Milano, Giuffrè, 1996, pp. 84 ss., e da ultimo, B. Giliberti, *Il merito amministrativo* cit., *passim*.

non hanno rilievo giuridico; ma poiché in quelle amministrative è fisiologicamente insita, per un verso, la possibilità di intaccare interessi altrui, e per altro, s'è visto, anche quello per cui si decide, ciò che chiamiamo interesse pubblico, ha che fare con persone ed i loro bisogni, il diritto alla buona amministrazione e l'obbligo generale di ragionevolezza ne consentono sempre una valutazione giuridica, sia essa interna (con la partecipazione procedimentale, e i sistemi di controllo e verifica) o sia essa giudiziaria, dunque *esterna*¹⁶⁵, almeno in forma cd. "estrinseca"¹⁶⁶. E per tutto ciò che ne residua, che resta "di merito", "ad alto tasso di «soggettività»"¹⁶⁷, la appropriatezza del decisore diventa determinante.

Con questi apparati, la decisione amministrativa si rivela definitivamente una decisione giuridica, nella quale le persone implicate impegnano se stesse, le proprie dotazioni, per costituire la relazione giuridica e l'assetto tra interessi che chiamiamo pubblici e quelli che non lo siano, e che si definisce in via convenzionale, concordata, o in forma di atto giuridico unilaterale.

6 Qualche implicazione per la democrazia matura

La valenza di questo assunto, se vero, può assumere una dimensione maggiore. La generazione presente, in Italia ed in larga parte del mondo occidentale, sta sperimentando ciò che potremmo definire la condizione matura della democrazia, quella che tende ad instaurarsi con particolare evidenza dopo periodi piuttosto stabili e duraturi di permanenza di questa forma di governo. Si tratta di una condizione già prefigurata, con approccio deduttivo, dell'intuizione platonica¹⁶⁸, ma è stata corroborata da rilevazio-

¹⁶⁵ Con diversi accenti, (soprattutto in tema di cd. discrezionalità tecnica), cfr. F. G. Scoca, *Sul trattamento giurisprudenziale della discrezionalità*, in V. Parisio (a cura di), *Potere discrezionale e controllo giurisdizionale*, Milano, Giuffrè, 1998, pp. 113, ss; N. Paolantonio, *Interesse pubblico specifico ed apprezzamenti amministrativi*, in *Dir. amm.*, 1996, spec. pp. 121 s.;

¹⁶⁶ Cioè su "la presenza e l'ampiezza della motivazione, la ragionevolezza, la sufficienza dell'istruttoria": così R. Villata, M. Ramajoli, *Il provvedimento amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 126; su ciò pare ormai raggiunta una piena capacità cognitiva anche da parte del Giudice amministrativo: cfr. A. Police, *Attualità e prospettive della giurisdizione di merito del giudice amministrativo*, in Aa. Vv. *Studi in onore di Alberto Romano* cit., pp. 1437 s..

¹⁶⁷ Così Cass., SS UU civ., 17 febbraio 2012, n. 2312.

¹⁶⁸ Mi riferisco al notissimo dialogo tra Socrate e Adimanto nell'ottavo libro della Repubblica, dedicato alle diverse forme di potere politico e alla loro degenerazione: cfr. Platone, *Opere*, Bari, Laterza, 1967, II, pp. 382 ss. (563 e - 564 a): "quell'identico

ni empiriche e dibattiti più esperti, soprattutto a partire dal XX secolo, e riguarda, a dirla in breve, la naturale tendenza della democrazia (soprattutto in struttura rappresentativa) a dispiegarsi mediante forme sostanzialmente oligarchiche¹⁶⁹.

Gli studi sull'incidenza dei partiti di massa, e forse più in generale di ogni tipo di organizzazione stabilmente dedicata all'alimentazione dei meccanismi strutturali ed istituzionali della democrazia rappresentativa¹⁷⁰, hanno in effetti rilevato, con approccio realista, la loro fisiologica, inevitabile tendenza a concentrare la capacità decisionale in luoghi piccoli, minoritari, o comunque costituiti da un numero di persone enormemente minore di quello dell'intero corpo elettorale¹⁷¹, e ciò, lungi dal costituire una meccanica meramente rappresentativa, una fedele proiezione su schermo piccolo di un'immagine più estesa¹⁷², è un vero e proprio tecnicismo¹⁷³ che finisce col consegnare a gruppi esigui, ed alle loro transazioni, poteri propriamente sovrani, la "tirannia dei cinquantuno" di Luigi Einaudi¹⁷⁴, ponendo in crisi,

morbo, dissi, che, sorto nell'oligarchia, l'ha portata a rovina, sorge anche nella democrazia nascendo dalla licenza, e, più intenso e forte, la riduce schiava. [...] È naturale quindi, continui, che la tirannide non si formi da altra costituzione che la democrazia; cioè, a mio avviso, dalla somma libertà viene la schiavitù maggiore e più feroce". E poi (565 c-d) "Ora, il popolo non è sempre solito mettere alla propria testa, in posizione eminente, un solo individuo, mantenerlo, farlo crescere e ingrandire? – Sì, è solito farlo. – Allora è chiaro, feci io, che, tutte le volte che nasce un tiranno, esso spunta dalla radice del protettore, e non da altra parte".

¹⁶⁹ V. Pareto, *Un'applicazione di teorie sociologiche*, in Id., *Scritti sociologici*, trad. it. Torino, UTET, 1966, p. 274, parlava esplicitamente di "una nuova futura aristocrazia che si appoggia sul popolo"

¹⁷⁰ R. Michels, *La sociologia del partito politico nella democrazia moderna*, trad. it. Bologna, Il Mulino, 1966, p. 56: "chi dice organizzazione dice tendenza all'oligarchia"; più di recente, si può vedere G. Azzariti, *La crisi dei partiti come crisi della loro capacità rappresentativa*, in G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *Scritti in onore di Lorenzo Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, Napoli, Jovene, 2009, V, pp. 1788 ss..

¹⁷¹ Per G. Mosca, *Elementi di scienza politica*, in Id., *Scritti politici*, Torino, UTET, 1982, p. 711, anche nel sistema rappresentativo "la minoranza organizzata domina sulla maggioranza disorganizzata".

¹⁷² Per H. Kelsen, *Essenza e valore della democrazia*, in Id., *La democrazia*, trad. it. Bologna, Il Mulino, 1981, p. 65, il "parlamentarismo" è "fra gli elementi finora considerati che limitano l'idea di libertà e, con ciò, quella della democrazia, il più importante".

¹⁷³ J. A. Shumpeter, *Capitalismo, socialismo, democrazia*, trad. it. Milano, Edizioni di Comunità, 1964, pp. 234 ss..

¹⁷⁴ "altrettanto dura, altrettanto odiosa, come la tirannia dell'uno, dei pochissimi su cento": L. Einaudi, *Maiores et saniores pars, ossia della tolleranza e dell'adesione politica*, in *Idea*, gennaio 1945, pp. 5 s..

nei fatti, una visione ingenua e semplificata del concetto di sovranità popolare, o rendendolo asserzione piuttosto vuota¹⁷⁵.

Seppure la democrazia non stia tutta qui, ed anzi la sua parte migliore è probabilmente altrove - ad esempio nella frequenza obbligatoria dei cambiamenti dei gruppi dirigenti, nella capacità di preservazione di libertà¹⁷⁶ e diritti¹⁷⁷ fondamentali, nella tendenza transattiva fra diversi interessi¹⁷⁸, nella spinta alla trasparenza di atti e informazioni¹⁷⁹ e, in generale, nel contemplare condizioni di ampia partecipazione - e seppure siano stati elaborati ed usati diversi strumenti per contenere il dominio di oligarchie - dai referendum agli statuti delle minoranze e delle opposizioni, sino ai vari sistemi di decentramento e pluralismo istituzionale - resta il fatto che nelle democrazie mature i decisori politici sono realmente pochi, e spesso con scarsi vincoli di mandato, anche per la labilità, la genericità della delega, che consente acrobazie politiche e accordi improbabili, se non addirittura commendevoli, specie in situazioni in cui il potere istituzionale è in declino, sorpassato gerarchicamente da altri *topoi* decisionali¹⁸⁰.

¹⁷⁵ È ben nota la posizione di M. Weber, *Parlamento e governo nel nuovo ordinamento della Germania e altri scritti politici*, trad. it. Torino, Einaudi, 1982, p. 112, per la quale "l'agire politico è sempre dominato dal «principio del piccolo numero», cioè dalla superiore capacità di manovra politica dei piccoli gruppi dirigenti"; ma si veda anche . H. Kelsen, *Essenza e valore della democrazia* cit., *passim*.

¹⁷⁶ È uno degli assunti, sia pure generali, sostenuto da H. Kelsen, *Essenza e valore della democrazia* cit., pp. 40 ss.; e, ancor più, in Id., *I fondamenti della democrazia*, in Id., *La democrazia* cit., p. 246 s.; usando questi assunti, più di recente Norberto Bobbio parlava di "frontiera" o "territorio" inviolabile, e a sua volta Ernesto Garzon Valdés ha provato a dimostrare come ciò che egli definisce - prendendo l'espressione da un libro di Juan Goytisolo - il "coto vedado" (un terreno indisponibile anche alla maggioranza semplice) serva a preservare il "principio della maggioranza", impedendo il "dominio della maggioranza": cfr. N. Bobbio, *La regola di maggioranza: limiti e aporie*, in *Fenomenologia e società*, 1981, pp. 13 ss.; E. Garzon Valdés, *Tolleranza, responsabilità e Stato di diritto. Saggi di filosofia morale e politica*, trad. ed ediz. it. a cura di P. Comanducci, T. Mazzaresse, Bologna, Il Mulino, 2003; non diversamente, L. Ferrajoli, *Diritti fondamentali*, in *Teoria politica*, 1998, pp. 3 ss., parla di "non decidibile" e di "non decidibile che non".

¹⁷⁷ Ne si veda un elenco in R. A. Dahl, *Sulla democrazia*, trad. it. Roma-Bari, Laterza, 2000, pp. 41 ss.; N. Bobbio, *teoria generale della politica*, Torino, Einaudi, 1999, p. 378 ss..

¹⁷⁸ H. Kelsen, *Difesa della democrazia*, in Id., *Sociologia della democrazia*, trad. it. Napoli, ESI, 1991, p. 50; U. Allegretti, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *Riv. AIC*, 2011, p. 5, parla al riguardo di aspetto soggettivo della democrazia, proprio consistente nella "massima soddisfazione dei diritti delle singole persone".

¹⁷⁹ F. Merloni, *Trasparenza delle istituzioni e principio democratico*, in Id. (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2009

¹⁸⁰ Per tutti, si vedano le acute osservazioni di C. Wright Mills, *Le élite del potere*, trad.

Già un secolo fa, nel tentativo di trovare un rimedio a questa che potremmo definire la fallacia democratica, anche per non cedere alla tentazione di buttar via il bambino con l'acqua sporca del bagnetto, si provò a lavorare sull'ipotesi che il vero ruolo del corpo elettorale e dei meccanismi di garanzia e bilanciamento tra poteri, non venisse incentrato sulla concorrenza per la conquista del potere, ma sui temi connessi alla responsabilità, sulla capacità di pressione sui decisori, inevitabilmente pochi, per limitarne, in sostanza, l'arbitrarietà¹⁸¹. Se insomma in società estese, mature, avanzate e complesse, sembra impossibile una democrazia che rispetti per intero entrambe le metà della sua semantica¹⁸² (dove c'è potere, sono pochi ad usarlo, dove sono tutti ad esprimersi, non c'è potere), il senso di questo regime in ordine alle capacità decisionale sta nei limiti che, grazie anche ad esso, si possono addurre alle decisioni di chi sia incaricato della relativa responsabilità¹⁸³; e dunque uno dei compiti di chi concorre a conoscere e ricostruire in termini giuridici le decisioni in ambito democratico, sta proprio nel fornire le strutture che supportino questi limiti.

L'utilizzo esteso del principio personalista, come si è provato a dimostrare, conduce non solo ad una decisione amministrativa non imperativa, perché ha forma di atto giuridico, non solo ad una lenta crescita di attenzione per le qualità degli attori decisionali, ma soprattutto a versare la ragionevolezza ed i suoi limiti nello statuto giuridico dell'atto amministrativo che esprime la decisione, compiendo anche sul fronte amministrativo, che è in fin dei conti quello "interno" della politica, quel passaggio (apporvi limiti, esplicitare le responsabilità) senza il quale, s'è detto, la democrazia rischia di essere fallace, o almeno intrinsecamente contraddittoria, ed esposta a rischi di cattura ad opera di dominanti per nulla legittimati.

Credo sia per questo che, di recente, una parte degli studiosi connette le possibilità di intervento sulla decisione amministrativa ad opera di diversi partecipanti (e non solo degli interessati in senso tecnico¹⁸⁴), ma anche il

it. Milano, Feltrinelli, 1966, pp. 9 e ss.; per più recenti ed estreme rilevazioni, che giungono a parlare di "totalitarismo rovesciato" e di "postdemocrazia", si vedano, rispettivamente, S. S. Wolin, *Democrazia S.p.a. Stati Uniti: una vocazione totalitaria?*, trad. it. Roma, Fazi, 2011; C. Crouch, *Postdemocrazia*, trad. it. Roma-Bari, Laterza, 2003.

¹⁸¹ M. J. Ostrogorskij, *La democrazia e i partiti politici*, trad. it. Milano, Rusconi, 1991, spec. pp. 616 ss.: "è necessario che la minoranza dirigente sia tenuta in scacco. La funzione delle masse in democrazia non è di governare, bensì di intimidire i governanti".

¹⁸² G. Sartori, *Democrazia. Cosa è*, Milano, Rizzoli, 1993, p. 27.

¹⁸³ Sulla democrazia come "sistema di controllo e di limitazione del potere" cfr. G. Sartori, *Democrazia* cit., p. 141 ss..

¹⁸⁴ U. Allegretti, *Procedura, procedimento, processo. Un'ottica di democrazia parte-*

regime giuridico della sua validità imperniato intorno alla ragionevolezza, al principio della sovranità popolare, dunque della democrazia, insomma all'articolo 1 della Costituzione, traendone importanti conseguenze anche in ordine alla relazione dell'amministrazione pubblica con i successivi articoli 2, 3 e 4¹⁸⁵.

La dialettica interpersonale che si instaura in vista di una decisione amministrativa, ed il regime giuridico assunto dall'atto che la esprime, costituirebbero infatti una delle "forme" con cui si esercita la sovranità popolare, aggiuntiva rispetto a quelle ben più note, discusse e studiate, ed oggi in profonda crisi, connesse alla rappresentatività e all'indirizzo politico¹⁸⁶, in virtù della quale la decisione unilaterale dell'amministrazione pubblica riceve dal "sovrano" non solo istruzioni di orientamento e comportamento, ma anche condizioni di legittimazione, tali che, in società complesse, essa risponde non solo della fedeltà generale agli indirizzi ricevuti (che potrebbero provenire da pochi, persino mascherati), ma anche delle singole decisioni operative, grazie al regime giuridico dei loro atti, ed alla responsabilità che ne deriva.

cipativa, in *Dir. amm.*, 2007, pp. 779 ss..

¹⁸⁵ In una linea di sviluppo delle (pur diverse) posizioni di Giorgio Pastori, Feliciano Benvenuti, Giorgio Berti, si vedano le recenti proposte di L. R. Perfetti, *Discrezionalità amministrativa, clausole generali e ordine giuridico della società* cit., pp. 299 ss.; Id, *I diritti sociali. Sui diritti fondamentali come esercizio della sovranità popolare nel rapporto con l'autorità*, in *Dir. Pubbl.*, 2013, pp. 61 ss..

¹⁸⁶ C. Esposito, *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in Id., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954, pp. 10 ss.; V. Crisafulli, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, in Id., *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1985, pp. 114 ss..

L'evoluzione del controllo organizzativo: l'approccio multi-criteriale alla valutazione delle performance

*Giovanni De Liso**

*Vincenza Esposito***

*Antonio La Sala****

*Maria Grazia Olivieri*****

*Massimo Squillante******

Abstract

The aim of this study is to investigate the relation between management control systems, learning processes and motivation. In particular, adopting a behavioural approach to managerial control (involving variables such as conflict, motivation, learning) we desire to discuss the role that the multi-criteria approach can play in rising commitment and motivation of human resources in organizations and in orienting their behaviours through corporate goals. The empirical analysis is conducted in a multinational company which operates in the transport sector and helps in discussing the theme proposed verifying, in an experimental way, the effects of using multi-criteria methodology as part of the Salary Review process.

In order to support our analysis, we propose a multi-criteria approach: the AHP approach (T.L. Saaty, 1980). The reason relies on the capability of this model to describe situations in which is fundamental to take decisions in the presence of multiple and usually conflicting criteria (both quantitative and qualitative).

The entire frame previously drawn has been used to investigate the pitfalls in the SR process in Ansaldo STS. All the information collected have been

*** Ansaldo STS**

**** Università degli studi del Sannio - DEMM**

***** Università degli studi di Salerno**

****** Università degli studi del Sannio - DEMM**

******* Università degli studi del Sannio - DEMM**

obtained through a strict collaboration with HR managers and heads from April to June 2016, allowing us to extract hidden and sensitive criteria involved in the management of SR process and useful for the modelling-problem phase and for the development of our simulation, using Expert Choice.

Introduzione

La gestione delle performance costituisce un tema di profondo interesse per studiosi e professionisti dell'organizzazione, tuttavia il contrasto dei suoi effetti distorsivi (burocratizzazione della misurazione e conflittualità sono tra i principali) pone ancora molti interrogativi e sfide. Il presente contributo affronta alcune questioni di riconosciuto rilievo negli studi organizzativi e in particolare: cosa consente di dare indirizzo alle differenti motivazioni degli uomini ed attraverso quali leve è possibile guidarne la direzione e promuoverne il movimento? Che relazione esiste tra controllo, apprendimento e motivazione dei lavoratori? Che ruolo possono giocare i sistemi direzionali nel sostenere la valorizzazione delle competenze, l'apprendimento e lo sviluppo delle performance organizzative?

In tempi recenti, tuttavia, si è fatto riferimento ad un'accezione sempre più ampia del concetto di controllo, definendolo non più come unidimensionale e di natura finanziaria, bensì come sistema a più dimensioni che integri le componenti *hard* e *soft* della progettazione e che sia in grado di espandere la propria influenza ad ogni ambito della gestione.

È lecito chiedersi, perciò, che tipo di relazione sia possibile individuare tra le diverse configurazioni dei sistemi di controllo organizzativo (e di gestione delle performance, individuali ed organizzative) e concetti quali apprendimento e creazione di conoscenza, soprattutto in relazione all'analisi di processi critici e trasversali alla gestione come quello di Salary Review, qui esaminato in relazione alla realtà organizzativa di Ansaldo STS.

1. *Un nuovo approccio al controllo organizzativo*

La prima definizione di Management Control System (MCS) è stata fornita da Anthony (1965) che ne distingue le diverse componenti (controllo di gestione, controllo strategico e controllo operativo) e si sofferma sul suo apporto all'azione manageriale di guida delle organizzazioni. Flamholz (1983), Merchant & Van der Stede (2007) e Simons (2000) integrano e su-

perano tale visione, sottolineando i potenziali effetti del MCS sui comportamenti degli individui ricordando, in particolare, che individui e organizzazioni condividono obiettivi solo parzialmente congruenti.

Una visione più moderna ed evoluta del concetto di controllo organizzativo, comunque, è stata fornita nel 2008 con il contributo di Malmi & Brown. Le organizzazioni, infatti, dispongono di numerosi MCS, ognuno afferente a determinate aree della gestione. Poiché i diversi sistemi sono spesso introdotti da diversi gruppi di interesse ed in tempi diversi, è utile considerare i controlli come un pacchetto di sistemi, progettati e tra loro coordinati intenzionalmente (*Package of Control*), indirizzando il focus della progettazione al tratteggio dei contorni e delle interrelazioni tra i diversi sottosistemi che lo compongono (*MCSP*).

Attraverso l'integrazione di cinque diverse tipologie di controlli (*Planning, Cybernetic, Reward e compensation, Administrative, Cultural controls*), il modello realizza non soltanto un controllo legato a variabili hard della progettazione organizzativa (ad esempio, la programmazione o il budgeting), ma anche teso alla valorizzazione di elementi soft, catalizzatori di efficaci processi di apprendimento e potenti leve motivazionali.

L'incoraggiamento e la promozione di specifiche tipologie di relazioni ed atteggiamenti in accordo con i valori e con gli obiettivi aziendali, infatti, non possono essere considerati semplicemente come variabili di contesto: sono anch'essi elementi centrali, espressione di un disegno necessariamente dotato di coerenza di fondo (*Cultural controls*). La cultura può rientrare nei sistemi di gestione e controllo quando è utilizzata per influenzare i comportamenti e le decisioni dei dipendenti, facendo in modo che siano in linea con le strategie e gli obiettivi aziendali.

Non semplice controllo quantitativo, dunque: è fondamentale che i singoli sistemi vengano interpretati e progettati come un unico pacchetto, studianone e scoprendone, di volta in volta, le interdipendenze interne ed esterne.

Disegnati i contorni dei MCS, può essere utile indirizzare l'analisi verso l'approfondimento di uno dei più decisivi *frame* della teoria manageriale, tra i più potenti strumenti di apprendimento organizzativo: il *Performance Management*.

Al termine "performance" possono essere assegnati almeno tre distinti significati, in termini di risultato ottenuto, di processo costruito per raggiun-

gerlo, di modalità con cui le azioni di un'organizzazione vengono percepite al suo interno e nel suo contesto operativo di riferimento.

In relazione a quest'ultima accezione, si rileva che i molti stakeholders con cui le imprese costruiscono relazioni sono fortemente interessati alle loro performance (e ad una loro puntuale rendicontazione) sotto diverse prospettive: capacità di generare utili e liquidità, capacità occupazionale, sostenibilità ambientale, qualità, legittimazione sociale. Allo stesso tempo, i soggetti protagonisti dei fatti aziendali hanno un interesse altrettanto significativo alla corretta valorizzazione delle performance lavorative, individuali e collettive. La performance, infatti, è il risultato mai definitivo di un sistema dinamico, in cui le competenze individuali e i ruoli agiti sono legati da un insieme di procedure e politiche in grado di alimentare, rinnovare e trasformare le *capability* organizzative. Progettare un sistema di PM, quindi, trova la sua ragione d'essere nel "governo" della complessità di un'impresa e nella propulsione motivazionale che, potenzialmente, il processo in sé può generare a beneficio dei suoi collaboratori.

Seguendo questo indirizzo, perciò, un *Performance Management System* (PMS) ha quale obiettivo il raccordo di sistemi manageriali di governo delle aziende a supporto delle funzioni di programmazione, controllo e valutazione dei risultati e allo stesso tempo, se idoneamente strutturato, contribuisce ad alimentare percorsi di cambiamento degli assetti, dei processi operativi, dei sistemi direzionali, della cultura organizzativa e può essere inteso come strumento utile alla motivazione dei lavoratori, alla valorizzazione delle loro competenze e dei loro meriti, al supporto dei processi di *Knowledge Creation* e *Knowledge Sharing*.

Ogni PMS, quindi, deve comprendere strumenti formali ed informali di controllo che siano in grado di incidere sia al livello strategico che al livello più squisitamente operativo, facilitando un'efficace gestione per obiettivi e fornendo corretti strumenti di monitoraggio che consentano di interpretare in modo più razionale le relazioni di causa ed effetto tra decisioni manageriali, azioni organizzative e risultati aziendali e di intervenire più tempestivamente in modo correttivo (PMS come strumento di controllo). In secondo luogo, la "leggibilità" del processo di definizione di obiettivi e target organizzativi e (a cascata) individuali, in assenza di altri fattori "distorsivi" (conflittualità marcata, mancanza di competenze manageriali, problemi di legittimazione), facilita la comunicazione interna sui programmi aziendali, attiva frequentemente occasioni formali e rituali di coordinamento e confronto sui risultati attesi (Canonico et al., 2015), generando

responsabilizzazione e motivazione dei lavoratori (PMS come strumento di motivazione). Infine, in una visione più dinamica, la stessa “strumentazione” dei PMS, la loro enfasi sulla necessità di chiarezza dei legami tra obiettivi organizzativi e obiettivi individuali e la necessità di rafforzare i processi di comunicazione tra gli attori coinvolti può supportare la condivisione ed anche la genesi di conoscenza, preziosa per lo stesso sviluppo dell'organizzazione (PMS come strumento per il *Knowledge Management*).

Al fine di esplorare la relazione tra PMs, conoscenza ed apprendimento occorre dire, da subito, che la performance non è che una parte, seppure importante, dell'intero sistema (la connessione esistente tra controllo ed apprendimento, infatti, non è nuova).

Simons (1995) notò che l'apprendimento generato dalle imprese è esso stesso funzione delle modalità con le quali i sistemi di controllo sono impiegati.

Brudan (2010), ancora, individuò due diversi modi di intendere il performance management: il primo, inteso come “*command and control mechanistic system*”, che focalizza l'attenzione sulla definizione di standard, sul controllo attraverso i processi di standardizzazione, sulla specializzazione del lavoro, sulla stringente definizione di target e che assegna ai manager il compito di gestire l'organizzazione come una gerarchia di tipo top-down; il secondo, inteso come “*system thinking*”, che individua nelle relazioni umane e nell'apprendimento il vero focus del sistema di gestione delle performance, proprio al fine di integrare tutte le componenti del sistema e mappare le relazioni sulle quali tale sistema poggia.

In questa direzione è possibile isolare due diverse tipologie di misurazione: misure finalizzate al controllo e misure finalizzate all'apprendimento.

Riprendendo gli studi di Mercurio et al. (2014) e di Vaivio (2006), può dirsi che il PMS può essere interpretato come un processo nel quale l'interazione e la comunicazione tra i membri supporta l'apprendimento e la creazione di conoscenza sia in modo tacito che esplicito.

Adottando la distinzione tra conoscenza tacita ed esplicita, perciò, si può provare a costruire un quadro teorico per analizzare la relazione tra conoscenza, PMS e meccanismi di controllo.

A questo riguardo famoso è il contributo di Simons, che propone una tas-

sonomia fondata sull'utilizzo di diverse leve di controllo come strumento per l'attuazione e la verifica delle strategie di business ed il raccordo dei concetti di "control" e "performance". In tal modo, si evidenzia il carattere multidimensionale dei PMS, necessariamente interpretati come sistemi composti da diverse parti o meccanismi. In particolare:

- Meccanismi incentrati sui valori (*Belief system*), definiti come sistemi formali utilizzati dai manager per definire, comunicare e rafforzare i valori di base dell'organizzazione. Secondo Simons, i sistemi di credo "are created and communicated through formal documents such as credos, mission statements, and statements of purpose" e sono in grado di aprire le porte a nuove idee, azioni e iniziative.
- Meccanismi incentrati su regole e "confini" all'azione (*Boundary systems*), sono "sistemi formali utilizzati dai top manager per stabilire i limiti espliciti e le norme che devono essere rispettate". Secondo Canonico e Söderlund, essi sono destinati a contenere l'incremento dei costi e permettono al top management di regolare il processo decisionale.
- Meccanismi di diagnosi (*Diagnostic systems*), sono "sistemi formali di feedback utilizzati per monitorare i risultati organizzativi e correggere gli scostamenti dagli standard di prestazioni". L'uso diagnostico del PMS rappresenta il ruolo tradizionale dei feedback, questi strumenti sono impiegati per monitorare e premiare il raggiungimento degli obiettivi, concentrandosi sugli scostamenti e correggendo le deviazioni dagli standard di prestazioni predefiniti (Henri J.F., 2006). Quindi, lo scopo di questi sistemi è di garantire l'attuazione delle strategie esistenti o attese. Questi sono tipici sistemi formali, ove il controllo si basa sulla capacità degli specialisti nel preparare e interpretare le informazioni. I dati sono trasmessi attraverso procedure di notifica formale e i responsabili operativi sono coinvolti raramente e per eccezioni.
- Meccanismi di interazione (*Interactive systems*), sono "sistemi formali utilizzati dai top manager con regolarità per farsi coinvolgere nelle attività decisionali dei subordinati". Questi sistemi sono caratterizzati da un dialogo attivo e frequente fra i top manager e tra dirigenti e dipendenti (Widener S.K., 2007). Questa categoria rappresenta una sorta di meta-meccanismo, dovuto al fatto che le altre tipologie potrebbero essere trattate in modo interattivo.

Qualunque sia il sistema di controllo scelto, esso può essere utilizzato in modo interattivo. In particolare, un sistema di controllo potrebbe diventare interattivo quando i manager partecipano agli incontri, discutono e confutano i dati, le ipotesi e i piani di azione. In questo senso, la categoria interattiva è una sorta di macro categoria che potrebbe essere compresa nelle tre categorie precedenti.

Ognuna delle quattro categorie è orientata, in particolare, verso uno degli estremi del continuum (la conoscenza tacita o quella conoscenza esplicita): l'idea principale è che la forma interattiva del controllo possa influenzare il processo di gestione della conoscenza. Seguendo Simons, dunque, può concludersi che "i processi di controllo manageriale, qualificati esclusivamente come strumenti per raggiungere gli obiettivi, possono essere determinanti nel consentire all'organizzazione di apprendere nel tempo".

2. Performance Measurement

A fronte di tutti gli effetti positivi attesi della pratica di un PMS, tuttavia, la realtà delle organizzazioni restituisce uno scenario pieno di contraddizioni, in cui spesso la valutazione delle performance si trasforma in un costoso rituale pieno di "errori" ed "ingiustizie", cui sembra contribuire più di tutto la fase della misurazione.

L'analisi e lo studio di queste problematiche ha fatto riferimento, in questo contributo, al framework proposto da Gray, Micheli e Pavlov (2015).

Gli studiosi approfondiscono alcuni aspetti relativi al ruolo della misurazione nel più ampio processo di PM e ai "punti di rottura" che essa può determinare, qualora sia svolta in modo non coerente alle loro finalità più generali.

Fondamentale, dunque, è la lettura multidimensionale dei processi organizzativi e delle performance ed in questa costruzione, un ruolo centrale è certamente svolto dalle attività di misurazione dei risultati lavorativi: elementi che possono nascondere numerose insidie.

Idealmente, il design di un sistema di misurazione delle performance si sviluppa in tre step successivi (Gray et al., 2015): definizione degli obiettivi organizzativi, definizione di indicatori di performance individuali, costruzione di un'infrastruttura di supporto che consenta la raccolta, l'acquisizione, l'analisi, l'interpretazione e la diffusione dei dati e dei giudizi prodotti.

Il lavoro di Gray et al. (2015) si interroga su quale sia la relazione esistente tra corretta definizione delle performance e misurazione, in che modo le imprese possano servirsi dei sistemi di misurazione come driver del cambiamento e che ruolo svolge in questo processo la comunicazione su obiettivi e risultati.

La letteratura, d'altro canto, rileva che spesso le misurazioni (condotte con variabili prevalentemente quantitative) restituiscono agli osservatori solo l'illusione del controllo ed evidente è che un output di soli indici e dati possa facilmente comportare la produzione di informazioni confliggenti e dunque, l'implementazione di azioni a loro volta contraddittorie.

La misurazione delle performance è così costantemente sottoposta alla pressione derivante da due richieste contrastanti: da un lato, fornire una visione significativa, "oggettiva" e immediata dei risultati salienti; dall'altro, spiegare le vere ragioni del successo o del fallimento registrato rispetto ad un obiettivo.

La prima esigenza spiega l'uso crescente di *proxy*, di indicatori e misure di sintesi, tendenzialmente di tipo quantitativo. Questo approccio, però, solleva diverse perplessità legate alla percezione dell'affidamento che gli stessi misuratori sentono di poter fare sulla capacità descrittiva di tali indicatori di sintesi. Gli stessi processi di cambiamento e di apprendimento ne verrebbero ostacolati, basandosi su dati sempre meno descrittivi e correlati ai fenomeni osservati e dall'impatto negativo su engagement ed apprendimento organizzativo. I vantaggi attesi dal PM possono essere anche completamente assorbiti da fenomeni distorsivi di conflittualità che spesso sfociano in tentativi di *gaming*, *cheating* o in generale di "alterazione della realtà". È fondamentale promuovere il passaggio da una "*culture of performance measurement*" ad una "*culture of performance management*", multidimensionale ed orientata al commitment organizzativo ed al conseguente rafforzamento dell'engagement.

Le prospettive teoriche e metodologiche afferenti al controllo, perciò, vanno necessariamente integrate e la misurazione va intesa non più solo come strumento di analisi dei dati, ma anche come potente driver che consenta di orientare i comportamenti, promuovendo il cambiamento.

Per questa ragione si rende fondamentale la ricerca e l'approfondimento di una metodologia a supporto delle decisioni che garantisca il rigore metodologico, proprio del metodo scientifico, ma che rispetti la resilienza e la naturale adattività degli uomini: l'approccio multicriteriale.

L'ipotesi fondamentale alla base di un approccio multicriteriale è che un problema decisionale possa essere scomposto in fattori semplici ed analizzabili separatamente (i criteri), che lo descrivono esaustivamente: si rinuncia al paradigma dell'"ottimalità", scarsamente operativo, sostituendolo con quello della scelta "giustificata" che, per ciascun obiettivo, minimizza la distanza tra un valore massimo e un valore effettivamente perseguito, nel quale tutti i soggetti partecipanti al processo decisionale ritengono di aver ottenuto il massimo "guadagno" possibile, pur rinunciando ad un *quantum* ritenuto accettabile.

I *metodi multicriteriali* possono essere utilizzati per gestire la complessità e stimolare la partecipazione, facilitando la comunicazione tra i soggetti coinvolti, consentendo di affrontare problemi in cui il quadro informativo è insufficiente, l'impatto è incerto, il numero di soggetti coinvolti nelle scelte è elevato, i loro interessi sono diversi e variabili nel tempo, il numero di alternative è anch'esso elevato.

L'impiego dell'analisi multicriteriale, dunque, implica l'esplicito riconoscimento della pluralità dei valori compresenti e più in generale, della complessità del mondo reale. L'approccio è strettamente legato all'analisi delle preferenze dei soggetti coinvolti, alla molteplicità delle prospettive in gioco, ai differenti obiettivi dei diversi gruppi, nonché ad aspetti puramente qualitativi.

3. L'*Analytic Hierarchy Process* (AHP)

L'ipotesi alla base delle tecniche multicriteriali è che sia possibile scomporre il problema in fattori semplici (criteri) che lo descrivano esaustivamente e che siano analizzabili separatamente. Il Processo Gerarchico Analitico (AHP), sviluppato da Thomas Lorie Saaty verso la fine degli anni '70 del secolo scorso, è un metodo multicriteriale (MCDA, Multi-Criteria Decision Aid), nato con l'intento di combinare tra loro giudizi di valore quantitativo e qualitativo al fine di costruire valutazioni plausibili di progetti integrati. Tutti gli elementi che intervengono nel problema di decisione - obiettivi globali, sottobiettivo, criteri, sottocriteri, alternative - sono collocati, applicando la tecnica del confronto a coppie, ai vari livelli di una struttura gerarchica, per giungere ad una scala di rapporto di preferenze tra una serie limitata di alternative, al fine di realizzare, seguendo una logica bottom-up, un ordinamento delle alternative rispetto all'obiettivo globale.

L'uso dell'AHP per risolvere problemi decisionali comporta, quindi, la definizione di quattro passi:

1. costruzione di una struttura gerarchica degli elementi in gioco nel problema decisionale;
2. raccolta dei dati mediante confronti a coppie tra gli elementi di uno stesso livello della gerarchia;
3. stima dei pesi relativi degli elementi mediante l'applicazione del metodo dell'auto-valore;
4. aggregazione dei pesi relativi degli elementi, al fine di ottenere un ordinamento (ranking) delle alternative.

La struttura gerarchica

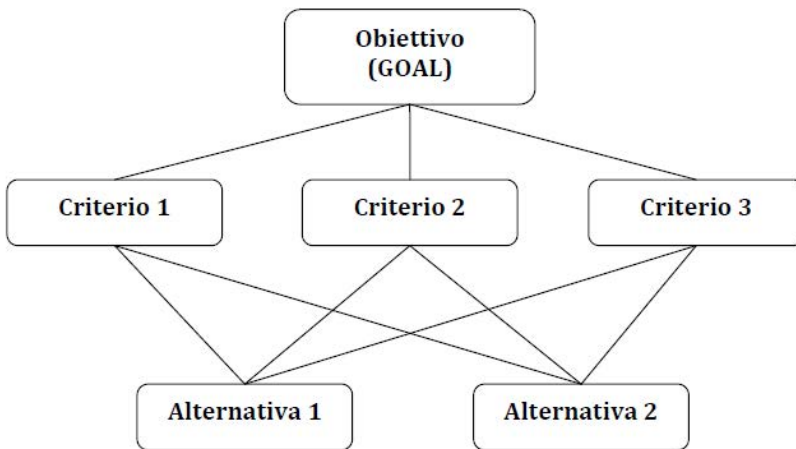
La prima fase del metodo AHP consiste nella definizione del problema decisionale: vanno, quindi, individuati il contesto e gli obiettivi. Identificati gli elementi, si suddivide tale insieme in z sottoinsiemi (*i livelli*), disposti in una sequenza ordinata così da poter strutturare una *gerarchia di dominanza*, cioè una struttura reticolare costituita da tre o più livelli, in ciascuno dei quali è presente un certo numero di elementi.

Il primo livello della gerarchia contiene l'obiettivo generale della valutazione (*goal* o *focus*). Il secondo livello contiene gli attributi o *criteri*, cioè funzioni tali che appare significativo comparare due alternative a e b di un insieme A di alternative rispetto ad un particolare punto di vista, sulla sola base dei valori di $f(a)$ e $f(b)$, che specificano contenuti e significati del goal e che contribuiscono al raggiungimento dell'obiettivo. Ciascun criterio può essere a sua volta suddiviso in *sub-criteri* più dettagliati che andranno ad occupare i livelli dal terzo in poi.

All'ultimo livello, la *base della gerarchia*, sono collocate le *alternative*, cioè le azioni da valutare. La complessità del problema in esame determina il numero dei livelli della gerarchia. Il principio fondamentale della gerarchia è che gli elementi presenti ad un certo livello sono criteri rispetto ai quali vanno valutati gli elementi del livello sottostante (Figura 1.1). Lo scopo della costruzione di una struttura gerarchica è giudicare l'importanza degli elementi di un altro livello rispetto ad alcuni o a tutti gli elementi del livello superiore. Una gerarchia è un particolare insieme ordinato. Si dice

completa quando ogni elemento di un livello dipende esternamente da tutti gli elementi del livello superiore; si dice *incompleta* quando almeno un elemento di un livello non dipende esternamente da tutti gli elementi del livello superiore. Un livello è *internamente indipendente* quando sono indipendenti tra loro i vari elementi che lo costituiscono, mentre è *esternamente dipendente dal livello superiore* quando i suoi elementi dipendono dagli elementi del livello superiore. Ogni livello di una gerarchia gode della proprietà di indipendenza interna e di dipendenza esterna di un livello dal livello superiore.

Figura 1.1 – AHP - Schema grafico di una gerarchia a tre livelli



Matrice dei confronti a coppie

Definita l'articolazione gerarchica, si esegue un confronto a coppie tra gli elementi di ciascun livello, rispetto agli elementi del livello superiore. Due elementi dello stesso livello gerarchico si confrontano in base al requisito del maggior possesso delle caratteristiche e delle proprietà che determinerebbero una miglior soddisfazione dei criteri del livello superiore.

La logica bottom-up prevede il confronto tra le alternative che si trovano al livello più basso della gerarchia in relazione ad ogni singolo criterio del livello immediatamente superiore; successivamente si sale al livello superiore e si confrontano tra loro eventuali sottocriteri rispetto ad ogni criterio del livello immediatamente superiore e si determina il loro peso relativo. Si continua a salire, di livello in livello, fino a confrontare i criteri

rispetto al goal, vertice della gerarchia.

I risultati dei confronti contribuiscono alla costruzione delle matrici di confronto. In generale, una gerarchia con tre livelli di cui un goal, k criteri e n alternative, definisce, mediante il metodo dei confronti a coppie, k matrici quadrate, positive e reciproche in cui il generico elemento di posto i, j rappresenta la preferenza per il decisore della i -esima alternativa rispetto alla j -esima, secondo il k -esimo criterio; ed una matrice quadrata, positiva e reciproca, derivante dal confronto a coppie tra tutti i k criteri, ed in cui viene indicata l'importanza di un criterio rispetto ai fini dell'obiettivo finale di scelta.

Dai confronti a coppia tra gli elementi di ciascun livello gerarchico, si ottengono dei coefficienti a_{ij} (con $i, j = 1, \dots, n$), detti *coefficienti di dominanza*: ogni coefficiente rappresenta una stima della dominanza del primo elemento (i) rispetto al secondo (j). Per determinare i valori dei coefficienti di dominanza a_{ij} , Saaty suggerisce di utilizzare la scala semantica riportata in Tabella 1.1, che indica l'intensità della relazione di preferenza che il decisore attribuisce ai due elementi confrontati.

Tabella 1.1 – Scala semantica di Saaty

<i>Giudizi linguistici di confronto</i>	<i>Intensità di dominanza</i>	<i>Spiegazione</i>
Uguale importanza (indifferenza)	1	I due criteri contribuiscono egualmente al raggiungimento dell'obiettivo
Importanza moderata (debole preferenza)	3	Leggermente favorito un criterio sull'altro
Importanza forte (preferenza)	5	Il primo criterio ha un'importanza essenziale sul secondo criterio
Importanza molto forte (forte precedenza)	7	Il primo criterio ha un'importanza molto forte sul secondo e tale dominanza può essere dimostrabile nella pratica
Importanza estrema (assoluta preferenza)	9	Il primo criterio ha un'evidente importanza rispetto all'altro, ed è del più alto ordine di affermazione
Valori intermedi	2, 4, 6, 8	Quando è necessario un compromesso, tra due valori adiacenti
Loro reciproci	1, 1/2, 1/3, 1/4, 1/5, 1/6, 1/7, 1/8, 1/9	Se il criterio i ha ottenuto uno dei numeri di cui sopra, quando è stato confrontato con j , allora j ha il valore inverso quando comparato con i

Consideriamo n elementi (criteri) di un livello:

$x_1, x_2, x_3, \dots, x_n$

indichiamo con a_{ij} il rapporto di preferenza di x_i rispetto a x_j , in modo che se $a_{ij} > 1$ vuol dire che x_i è preferita a x_j (ovvero $x_i > x_j$); se $a_{ij} = 1$ vuol dire che x_i e x_j si equivalgono rispetto a C; se $a_{ij} < 1$ vuol dire che x_j è preferita a x_i (ovvero $x_j > x_i$). Confrontando a coppie gli n elementi rispetto al criterio C, si ottiene una matrice quadrata positiva di ordine n che indichiamo con: $A = (a_{ij})$

$$A = \begin{matrix} & \begin{matrix} x_1 & x_2 & \dots & x_n \end{matrix} \\ \begin{matrix} x_1 \\ x_2 \\ \dots \\ x_n \end{matrix} & \begin{pmatrix} a_{11} & a_{12} & \dots & a_{1n} \\ a_{21} & a_{22} & \dots & a_{2n} \\ \dots & \dots & \dots & \dots \\ a_{n1} & a_{n2} & \dots & a_{nn} \end{pmatrix} \end{matrix}$$

composta da n^2 coefficienti strettamente positivi, legati fra loro dalla cosiddetta *assunzione di reciprocità*, cioè $a_{ji} = 1/a_{ij}$ (per garantire la simmetria dei giudizi di importanza, la preferibilità dell'alternativa j è il reciproco della preferibilità dell'alternativa i) e della conseguente *proprietà di identità* $a_{ii} = 1, \forall i$ (gli elementi della diagonale principale della matrice sono tutti pari ad 1). Pertanto, il numero dei confronti da effettuare si riduce a $\frac{n(n-1)}{2}$, che rappresenta anche il numero di elementi della matrice da determinare. Il decisore, perciò, può operare su metà matrice.

Nella realtà, però, spesso i valori assegnati nelle matrici dei confronti a coppia sono affetti da errori (inconsistenza delle matrici). Ciò si verifica perché il decisore può fornire delle stime approssimate dei rapporti utilizzando la scala semantica di Saaty.

La mancata consistenza dipende sia dalla difficoltà che incontra il decisore nel mantenere la coerenza di giudizio in tutti i confronti a coppie, sia dal fatto che i giudizi possono essere strutturalmente non consistenti.

Vettore delle priorità locali (pesi locali)

Una volta costruite le matrici dei confronti a coppie, si rende necessario sintetizzare i rapporti di preferenza relativi a ciascun elemento x_i in un'unica valutazione w_i rappresentativa di x_i .

$$A = \begin{array}{c} \\ x_1 \\ x_2 \\ \dots \\ x_n \end{array} \begin{array}{ccccc} x_1 & x_2 & \dots & x_n & \\ \left[\begin{array}{cccc} a_{11} & a_{12} & \dots & a_{1n} \\ a_{21} & a_{22} & \dots & a_{2n} \\ \dots & \dots & \dots & \dots \\ a_{n1} & a_{n2} & \dots & a_{nn} \end{array} \right] & \begin{array}{l} \rightarrow w_1 \\ \rightarrow w_2 \\ \dots \\ \rightarrow w_n \end{array} \end{array}$$

Si ottiene, così, per ciascuna matrice dei confronti a coppie, un vettore di ordinamento o *vettore delle priorità locali*

$\underline{w} = (w_1, \dots, w_n)$ i cui elementi sono i *pesi locali*, così detti perché non valutano l'importanza in termini complessivi, ma soltanto in rapporto all'elemento di un livello rispetto all'elemento del livello superiore, da cui essi dipendono: non tengono in conto, quindi, i giudizi espressi in tutte le altre matrici di confronti. Il vettore \underline{w} fornisce un ordinamento per ogni insieme di alternative X e di criteri K^1 . Esistono vari metodi per determinare il vettore w delle priorità locali.

I più noti sono il metodo dell'autovettore destro, il metodo della media geometrica ed il metodo della media aritmetica.

Il metodo dell'autovettore costruisce il vettore priorità attraverso l'autovettore destro $\underline{w} = \underline{w} \lambda_{\max}$, associato al più grande autovalore della matrice A , soluzione dell'equazione matriciale $A \cdot \underline{w} = \lambda_{\max} \cdot \underline{w}$.

Nel caso ideale, infatti, il valutatore conosce i pesi effettivi w_1, \dots, w_n degli n elementi, avendo a disposizione informazioni assolute, misure oggettive. Tali pesi si ottengono agevolmente da una qualsiasi delle righe che risultano tutte multiple di una medesima riga; cioè, i valori di a_{ij} sono dati dai

¹ Così, a titolo di esempio, considerate le alternative x_i e x_j , se $w_i > w_j$ allora $x_i \succ x_j$.

rapporti $w_1/w_1, w_1/w_2, \dots, w_1/w_n$. Nella realtà, tuttavia, il valutatore non conosce i pesi effettivi: i valori a_{ij} , pertanto, sono assegnati con un certo grado di arbitrarietà che può generare un discostamento dai valori w_i/w_j .

I metodi della media aritmetica e della media geometrica individuano, quali vettori priorità, quei vettori le cui componenti sono fornite rispettivamente dalle medie aritmetiche e geometriche delle righe di A:

$$\underline{w}_{am} = \left(\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n a_{1i}, \dots, \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n a_{ni} \right) \quad \underline{w}_{gm} = \left(\sqrt[n]{\prod_{i=1}^n a_{1i}}, \dots, \sqrt[n]{\prod_{i=1}^n a_{ni}} \right).$$

Sintesi e ricomposizione gerarchica

Terminata la fase di completamento della costruzione di tutte le matrici dei confronti a coppie, occorre effettuare la *ricomposizione gerarchica*, cioè calcolare i *pesi globali* (o *priorità*) delle alternative in rapporto all'obiettivo (goal) applicando il principio di composizione gerarchica.

Il processo avviene in due fasi:

1. Realizzazione di un modello a cascata, al fine di ottenere la scala "globale" di valutazione che lega le connessioni tra tutti gli elementi della gerarchia.
2. Calcolo della somma delle priorità globali che sono state attribuite a ciascun elemento dell'ultimo livello gerarchico, al fine di ottenere l'ordine di preferibilità globale, tramite somme pesate degli scalari rappresentanti gli ordinamenti delle alternative proposte rispetto al goal.

In simboli: $W_z = P_z \cdot W$

Dove:

- W è il vettore dei pesi dei criteri (al primo livello) rispetto al goal, unico elemento del livello superiore della gerarchia.

- P_2 è la matrice (alternative x criteri) le cui colonne sono i vettori dei pesi relativi delle alternative rispetto ai criteri.
- W_z è il vettore dei pesi (importanza) delle alternative rispetto al goal (preferenza).

I pesi globali, pertanto, sono il principale risultato della valutazione giacché consentono di effettuare un ranking tra le alternative proposte: un'azione è tanto più preferibile quanto maggiore è il suo peso globale.

Analisi di sensitività

L'analisi di sensitività consente di verificare se l'ordinamento delle alternative è influenzato da cambiamenti nei pesi dei criteri decisionali. Si può verificare fino a che punto è valida la preferibilità di un'alternativa e per quali valori dei pesi dei criteri e degli obiettivi si otterrebbero risultati diversi: il cosiddetto "punto di inversione", ovvero la combinazione dei valori dei criteri e degli indicatori che consente una inversione dell'ordine delle alternative.

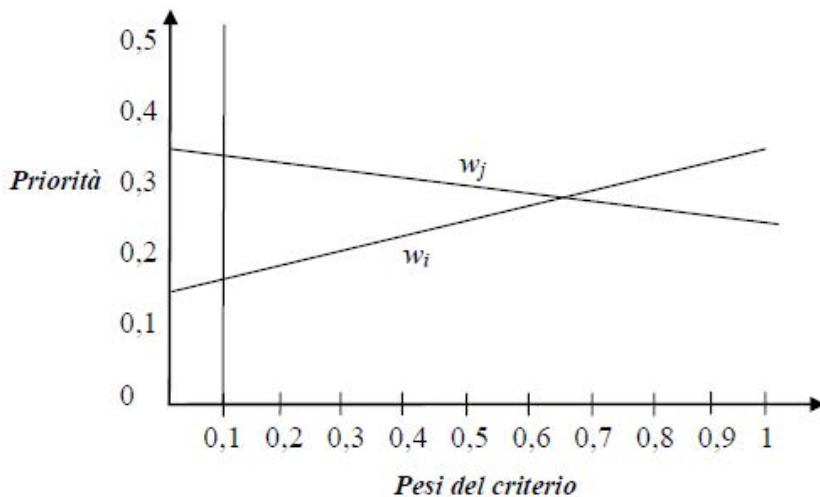
In ogni caso, l'analisi di sensitività non si pronuncia sull'affidabilità dei valori utilizzati nell'ipotesi di base, cioè sulla probabilità del verificarsi di determinati scarti rispetto ai valori considerati, che risulta essere un concreto punto di interesse. È particolarmente adatta nei casi di incertezza, poiché assicura una corretta valutazione di tutti i possibili punti di vista del problema.

Nel metodo AHP l'analisi di sensitività può essere condotta a partire dalla definizione dei seguenti passi:

1. Dato un sistema di riferimento cartesiano, si riportano sull'asse delle ascisse i pesi del criterio che si vuole esaminare e sull'asse delle ordinate i valori delle componenti del vettore delle priorità globali.
2. Si tracciano le rette che indicano, per ciascuna alternativa, il modo in cui variano i valori delle componenti del vettore delle priorità globali al variare del peso attribuito al criterio in esame.
3. Si osserva cosa accade al variare del peso del criterio, cioè se si fa traslare verso destra e verso sinistra la retta verticale del peso attribuito al criterio stesso.

Uno scenario possibile è il seguente: consideriamo un dato criterio K_i e due alternative i, j con pesi w_i e w_j . Dal grafico riportato in Figura 1.2 si può verificare che, se si fa aumentare il peso di K_i (traslazione della retta verticale verso destra), l'alternativa w_j resta preferibile all'alternativa w_i , però diminuisce il proprio grado di preferibilità. Se al contrario si fa diminuire il peso (traslazione verso sinistra) la preferibilità di w_j rispetto a w_i aumenta. Il punto di intersezione tra le due rette è detto *punto di inversione* (*break even point*), cioè il punto a partire dal quale l'alternativa w_j diventa preferibile all'alternativa w_i .

Figura 1.2 – Analisi di sensitività



Problemi di consistenza e matrici consistenti

A causa di errori, imprecisioni o semplicemente per mancanza di coerenza nei giudizi, la matrice dei confronti a coppie può non essere consistente. In tali casi, può capitare che gli operatori impiegati per generare un ordinamento (autovettore destro, media aritmetica, media geometrica) manchino di coerenza nel senso che conducano ad ordinamenti differenti; può, ancora, accadere che il vettore delle priorità w non rappresenti l'intensità delle preferenze. Infatti, le relazioni di preferenza e di indifferenza che scaturiscono dai confronti a coppie possono essere non transitive, ad esempio se $a > b$ e $b > c$ può verificarsi che $a < c$.

La coerenza logica non si rifà solo alla proprietà transitiva ma esprime anche la logicità dei rapporti tra gli elementi (se $A = 2 \cdot B$ e $B = 3 \cdot C \rightarrow A = 6 \cdot C$).

L'incoerenza rappresenta, dunque, una violazione della proporzionalità tra gli elementi, anche nel caso in cui la transitività venga rispettata.

La matrice di confronto a coppia rappresenta uno strumento per ottenere un ordinamento di preferenza tra le alternative confrontate. Quando la matrice è consistente riflette un'esatta modellazione delle preferenze del decisore.

Una matrice è consistente se $\forall i, j, k = 1, \dots, n$ risulta $a_{ik} = a_{ij} \cdot a_{jk}$.²

I seguenti risultati, dovuti a Saaty, costituiscono teoremi fondamentali per matrici di confronti a coppie positive, reciproche e consistenti.

Teorema 2.1: *Una matrice positiva e reciproca è consistente se e solo se $\lambda_{\max} = n$.*

Teorema 2.2: *In una matrice consistente ogni riga è un multiplo positivo di ogni altra riga.*

Dal Teorema 2.2 si ricava che il rango di una matrice consistente vale 1. Tale risultato non è però invertibile, cioè: una matrice con rango unitario non necessariamente risulta consistente.

Ad esempio, la matrice $\begin{vmatrix} 1 & 2 \\ 3 & 4 \end{vmatrix}$ ha rango 1, ma non è consistente. Infatti:

$$a_{21} = 3 \neq \frac{a_{11}}{a_{12}} = \frac{1}{2}$$

Teorema 2.3: *Se A è una matrice positiva e consistente, allora:*

$$a_{ii} = 1, \forall i = 1, \dots, n \quad \text{e}$$

$$a_{ij} = \frac{1}{a_{ji}} \quad \forall i, j = 1, \dots, n \quad (\text{assunzione di reciprocità})$$

² Ad esempio, se x_i è preferito ad x_j 2 volte e x_j è preferito ad x_k 3 volte, allora x_i è preferito ad x_k $2 \cdot 3 = 6$ volte.

Teorema 2.4: Una matrice positiva A è consistente se e solo se ha rango 1 e gli elementi sulla diagonale principale sono pari ad 1:

$$A = (a_{ij}) \text{ è consistente} \Leftrightarrow \begin{cases} r(A) = 1 \\ a_{ii} = 1 \quad \forall i = 1, \dots, n \end{cases}$$

La definizione di consistenza equivale all'esistenza di un vettore $w = (w_1, w_2, \dots, w_n)$ positivo e tale che, qualunque sia la scelta di i, j, k risulta $\frac{w_i}{w_k} = a_{ik}$ (vettore consistente).

Teorema 2.5: In una matrice positiva $A = (w_i / w_j)$ consistente ogni colonna è una soluzione del problema dell'autovalore $A \cdot w = n \cdot w$, con $w = (w_1, \dots, w_n)$.

Da quest'ultimo risultato si deduce che il vettore delle priorità può essere ottenuto da una delle n colonne di A .

Ma come riconoscere una matrice consistente? Riepilogando i risultati dei teoremi appena introdotti, si può affermare che la *condizione di consistenza* $a_{ij} \cdot a_{jk} = a_{ik} \quad \forall i, j, k = 1, 2, \dots, n$ equivale ad ognuna delle seguenti condizioni:

- Proporzionalità delle colonne della matrice, che risultano essere vettori consistenti.
- Proporzionalità delle righe della matrice A .
- Rango di A uguale a 1.
- n unico autovalore positivo per la matrice.

Se la matrice dei confronti a coppie è perfettamente consistente i vettori ottenuti dai metodi tradizionali (media aritmetica, media geometrica, autovettore destro) sono proporzionali e normalizzati a 1 forniscono lo stesso vettore delle dominanze.

4. Expert Choice: un software per l'implementazione dell'AHP

Uno dei software di supporto ai processi decisionali che implementano il metodo AHP è Expert Choice (EC), ideato da Thomas Saaty and Ernest Forman nel 1983.

Si tratta di uno strumento utilizzato in vari contesti, da quello militare a quelli di impresa e di pianificazione pubblica, perché rende più efficace ed efficiente il processo di decisione in situazioni complesse, combinando l'approccio deduttivo e l'approccio sistemico e semplificando le operazioni di calcolo.

In pratica, EC si adatta allo stile di *decision making* impostato dall'utente ed alla situazione contingente attraverso un'interfaccia flessibile. È pertanto possibile optare per un modello decisionale con approccio top-down, che aiuta l'utente a comprendere meglio gli obiettivi da raggiungere, oppure per un approccio bottom-up, in cui si fa maggiormente leva sull'esperienza dell'utente per chiarire gli obiettivi.

Utilizzando confronti a coppie per definire le priorità negli obiettivi, valutando i progetti e attuando test "what if" sugli stessi, ed infine utilizzando l'add-on EC Resource Aligner si può determinare la combinazione ottimale di più progetti, costi fissi, rischi e correlazioni, e valutare costantemente le performance dei progetti.

In Expert Choice è possibile utilizzare diverse procedure per l'assegnazione delle preferenze fra alternative o importanza tra criteri: *pairwise*; *data*; *what if*; *ratings*.

Il procedimento *pairwise* corrisponde all'assegnazione di giudizi di confronto sulla base della scala di Saaty.

Il procedimento *data* consente l'assegnazione diretta dei valori di peso e/o di performance rispettivamente per i criteri e per le alternative.

Il procedimento *what if* consente di modificare la performance relativa di un'alternativa o di un criterio, e mostra come cambiano i valori di tutti gli altri, come conseguenza della modifica apportata.

La funzione *ratings*, invece, permette di gestire un numero superiore a nove di alternative nella stessa tavola, mediante l'assegnazione di misurazioni dirette delle performance ed evitando il procedimento del confronto a coppie tra alternative. Le altre funzioni di EC normalmente gestiscono un numero massimo di 9 alternative.

Nella piattaforma Expert Choice il modello decisionale può essere impostato in due diverse modalità a seconda delle finalità dell'analisi:

- *ideal* – utilizzata se l'analisi è mirata all'individuazione della migliore alternativa rispetto a molte alternative concorrenti;
- *distributive* – utilizzata quando l'analisi ha come obiettivo la costituzione di un ordinamento delle alternative.

In modalità *ideal*, dopo aver costruito la gerarchia si procede alla compilazione delle matrici di confronto a coppie. Il giudizio di inconsistenza viene via via riportato per ciascuna matrice. È presente in tal senso il comando “*best fit*” che suggerisce il valore da attribuire ad un confronto per ridurre l'inconsistenza. Non appena completate le matrici dei confronti a coppie, EC elabora in tempo reale la sintesi dei risultati indicando l'alternativa migliore.

Per quanto concerne l'analisi di sensitività, il software EC offre un'ampia gamma di tipologie:

Dynamic Sensitivity – Permette di modificare dinamicamente i pesi degli obiettivi, determinando come questi cambiamenti influiscono sui pesi delle alternative scelte. In tal modo si può verificare come varia la preferibilità di un'alternativa sull'altra al variare del peso attribuito ai criteri.

Performance Sensitivity – Mostra come le alternative sono state pesate in relazione alle altre alternative rispetto a ciascun obiettivo ed infine in generale.

Gradient Sensitivity – Mostra le priorità delle alternative rispetto ad un criterio per volta.

Head-to-head Sensitivity – Confronta a coppie le alternative tra loro rispetto ai singoli criteri.

Two Dimensional Sensitivity – il grafico rappresenta il peso delle alternative rispetto a due criteri per volta.

5. Il caso: la Salary Review in Ansaldo STS

L'ultima parte di questo contributo è stata, infine, diretta all'analisi del caso di Ansaldo STS e più precisamente, alla descrizione e contestualizzazione del processo di *Salary Review*.

La *Salary Review (SR)* di ASTS è un processo aziendale finalizzato all'attribuzione di incentivi di tipo retributivo e non retributivo, a beneficio dei suoi circa 1.500 dipendenti (sedi Italia, Taiwan, Turchia, Perù, Arabia Saudita, Abu Dhabi, Copenaghen, Riad).

Il processo, gestito dalla Direzione Risorse Umane a supporto della Direzione Generale e realizzato dai circa settanta manager assegnati alle diverse sedi internazionali, è parte di un più ampio sistema di incentivazione e *compensation* che include MBO, *Work Level Analysis*, Bonus per i "distaccati" e Talent Management; mentre, le tipologie di incentivo assegnate sono:

- una tantum;
- aumento fisso;
- avanzamento di carriera senza scatto retributivo;
- avanzamento di carriera e scatto retributivo.

La struttura della *SR* è costruita sul "numero di teste" da premiare: è stabilito che circa il 15% delle oltre 1500 risorse candidate riceverà l'incentivo (ma, nella pratica, mai meno del 17%). Quando, tuttavia, non è possibile ridurre la percentuale di individui (ad esempio, a causa di specifiche scelte manageriali³), sono ridotti gli importi erogati, al fine di non superare quanto pianificato nel budget.

La soglia minima di accesso alla *SR* è definita a partire dal *PDP (Performance & Development Planning)*⁴, i cui livelli sono:

³ Tali scelte afferiscono principalmente alla valutazione del potenziale.

⁴ Il *PDP* si sviluppa su tre livelli. In particolare:

Fase 1: Pianificazione

Assegnazione formalizzata di obiettivi di performance e di sviluppo collegati a:

- Obiettivi strategici di Business;
- Obiettivi di ruolo e di responsabilità;
- Obiettivi di sviluppo individuale;
- Gap di competenze e skill in relazione alle valutazioni dell'anno precedente.

Fase 2: Coaching

Discussioni informali attraverso le quali il capo svolge attività di coaching e fornisce feedback circa il raggiungimento dei target.

Fase 3: Valutazione

Utilizzo del *modello di valutazione a 360°*

- *Doesn't meet expectations;*
- *Partially meets expectations;*
- *Meets expectations*⁵;
- *Exceed expectations.*

Il processo di SR prende avvio nel mese di giugno, ha una durata di circa quattro settimane e si articola nelle seguenti tre fasi:

- Attivazione del processo;
- Formulazione delle proposte;
- Validazione delle proposte.

Fase 1 - Attivazione del processo

La Direzione RU comunica l'avvio del processo e richiede ai manager interessati la formulazione di proposte di allocazione degli incentivi.

Nella mail di comunicazione, in particolare, sono specificati i prerequisiti di accesso:

- Meets expectations;
- Soglia minima: un anno di permanenza in azienda;

e viene enfatizzata l'esigenza di mantenere la coerenza del processo con la pianificazione strategica e la politica di valorizzazione dei talenti⁶.

Fase 2 - Formulazione delle proposte

Il sistema informativo dedicato alla SR si sostanzia di due parti principali:

⁵ Appartengono a questo livello circa il 65% delle risorse presenti in azienda.

⁶ La DRU ha un elenco dei talenti presenti in azienda: la percentuale di talenti inseriti nel processo di salary review è un indicatore di particolare rilievo descrittivo.

- la compilazione, da parte dei manager diretti, di una scheda contenente dati anagrafici e professionali, per ogni risorsa del gruppo;
- la definizione e l'immissione della proposta, da parte del manager diretto.

Fase 3 - Validazione delle proposte

Al fine di ridurre la discrezionalità ed aumentare l'oggettivazione del processo sono, poi, previsti quattro livelli di analisi e di validazione delle proposte formulate dai manager da parte dei livelli manageriali superiori: il processo si conclude con il confronto con i *Professional Owner* (capi delle famiglie professionali), circa quindici in tutto il mondo. Il terzo ed il quarto step, in particolare, vedono l'intervento e la mediazione del referente della Direzione delle RU attraverso la realizzazione di un piano di circa quaranta *Consensus Meetings*.

I manager diretti, che hanno effettuato la proposta, possono seguirne lo sviluppo ma non influenzarne l'esito.

È utile ricordare che ASTS lega profondamente SR, work level e PDP tra loro: gli incentivi erogati, di qualunque tipologia siano, sono rapportati alla posizione organizzativa, alla performance agita ed alla performance passata⁷. L'assegnazione al *work level* e la valutazione delle performance, dunque, costituiscono momenti fondamentali per l'accesso alle politiche di SR, definite a livello globale da ASTS.

La valutazione delle competenze è vitale per l'alimentazione del processo perché elemento di oggettivazione delle decisioni prese e parte integrante del *Global Job System*. Per questa ragione, tale valutazione può essere condotta in ogni momento la Direzione Risorse Umane ne senta la necessità: la mappatura delle competenze chiave per l'organizzazione è rappresentata attraverso il *Competency Model*, mentre la valutazione delle performance, momento finale del PDP, è realizzata attraverso la *valutazione a 360 gradi*⁸.

⁷ La strategia di rewarding di Ansaldo STS è regolata da tre componenti principali:

- Le performance individuali, con riferimento agli ultimi due anni;
- Il peso della posizione, definito attraverso la *metodologia Hay*;
- I riferimenti al mercato locale.

⁸ Il modello di valutazione a 360 gradi integra l'autovalutazione con la valutazione del responsabile diretto e la valutazione di parti terze.

Accedono con riserva alla SR coloro che hanno avuto accesso ad altre tipologie di incentivo (ad esempio, MBO); sono, invece, esclusi dal processo i *doesn't meet expectations*, i *partially meets expectations* e le risorse iscritte nel Piano Carriera, di durata triennale.

Dalle interviste condotte in azienda tra i mesi di aprile e giugno 2016, è emerso l'impiego (seppure indiretto), da parte dei manager, dei seguenti criteri di selezione delle proposte:

1. Importanza strategica delle risorse (ad esempio, inserimento in progetti e commesse di rilievo strategico);
2. Livello di performance (*exceed expectations*) e set di competenze possedute;
3. *Benchmarking* retributivo (strettamente legato al *Work Level e al Competency Model*);
4. Storia retributiva (a parità di merito) e principio di rotazione;
5. Equilibrio con altre forme di *compensation* e di incentivazione;

Nella gestione del processo, inoltre il reperimento delle informazioni necessarie al processo è avvenuto utilizzando le seguenti fonti:

- File "Progetti strategici - Top 20";
- *Hay* ed analisi interna del *Benchmarking* e della storia retributiva;
- Global job system e PDP.

La progettazione dei moderni sistemi manageriali si confronta (oggi più che in precedenza) con la sfida della complessità.

I processi decisionali che tali sistemi sono chiamati a supportare chiamano in causa variabili numerose e di differente natura, così come variegati e differenziati sono i criteri di valutazione delle scelte alternative di intervento manageriale.

I *Performance Management System* (PMs) rappresentano, in tal senso, uno strumento di governo che tenta di tenere insieme, attraverso la valutazio-

ne dei risultati, le visioni e gli obiettivi strategici del management con quelli degli individui e dei gruppi professionali operanti nell'organizzazione o in cooperazione con essa, assegnando un peso rilevante ad aspetti squisitamente individuali (e propulsivi per ogni organizzazione) come le competenze, la conflittualità, la motivazione. È, quindi, importante progettare ed implementare un metodo di gestione delle performance trasparente, imparziale, strutturato ed efficace (Ishizaka A., Pereira E.V., 2016).

L'impiego dei metodi multicriteriali, in tal senso, consente di isolarne le micro-relazioni strutturali e di guidare l'analisi verso la rappresentazione dell'incrocio di gestione e governo d'impresa, verso l'integrazione di dimensioni quantitative e qualitative: il decisore, così, può contare su un supporto che assegna alla scelta il carattere della multidimensionalità, prerogativa di ogni sistema umano.

La necessità di coniugare insieme i due modelli teorici, scelta necessaria per lo studio di un processo di *Salary Review*, ha condotto l'analisi verso l'approfondimento dei sistemi del controllo manageriale (MCS) nel significato proposto da Malmi & Brown (MCSP): è stato, così, possibile inserire, in un unico frame teorico, anche aspetti più puramente quantitativi e soft della progettazione ed ampliare il significato stesso del termine *performance*.

Ishizaka A., Pereira E.V., in un recentissimo studio del 2016, sono tra i primi ad adattare la logica multicriteriale ad un problema di così delicata implicazione sul livello di engagement e sul commitment organizzativo. A parere di chi scrive, la logica proposta può specularmente essere impiegato per l'analisi di processi apparentemente unicamente quantitativi come quello di *Salary Review*.

"AHP has previously been applied in human resources recruitment (Saaty et al. 2007). Fuzzy AHP has been utilised to prioritise human capital measurement indicators (Bozbura et al. 2007) and undertake employees' performance appraisal (Manoharan et al. 2011). AHP and cluster analysis have been combined for the evaluation of planning processes (Frezatti et al. 2011). AHP has also been used with the balanced scorecard to assess organisational performances (Bentes et al. 2012).

[...] however, they are based on pairwise comparisons, which render them difficult to use with a high number of alternatives." (Ishizaka A., Pereira E.V., 2016)

Gli autori suggeriscono, quindi, l'impiego diverse metodologie di modelliz-

zazione e strutturazione del problema di performance, data la complessità dell'AHP legata all'elevato numero di confronti a coppie necessari a pesare le alternative ed i differenti criteri (o, in alternativa, l'impiego di metodologie di sorting, come la *AHP Sort*⁹). Per la presente trattazione, comunque, verrà proposto un approccio semplificato al processo di SR: sarà impiegato, dunque, l'AHP.

Al fine di costruire le matrici dei confronti a coppie (Pairwise Comparison Matrices - PCMs), dunque, è stato ipotizzato il coinvolgimento dei settanta manager di ASTS, responsabili del processo e attraverso un questionario, è stato loro chiesto di confrontare, due a due, elementi (criteri ed alternative) di livello inferiore rispetto ad un altro elemento (criterio o goal), fissato al livello superiore della gerarchia.

6. Conclusioni e prospettive

Le successive declinazioni dello studio saranno dirette allo sviluppo dell'approccio multicriteriale, qui solo descritto nella sua dimensione di base, nella convinzione di aver individuato uno strumento che, anche coordinato ad ulteriori formulazioni matematiche possa essere diretto alla definizione di modelli di maggiore efficacia descrittiva e complessità¹⁰.

La problematizzazione dell'approccio adottato e la sua estensione ad altre aree di studio del comportamento organizzativo, concludendo, fa parte delle possibili, future prospettive che hanno ispirato questa prima analisi.

Bibliografia

ROBERT ANTHONY, *Planning and Control Systems: A Framework for Analysis*. Harvard University, Boston, 1965.

AUREL BRUDAN, "Rediscovering performance management: systems, le-

⁹ Ad esempio: Ishizaka A, Pearman C, Nemery P, AHPSort: an AHP based method for sorting problems, *International Journal of Production Research*, 50(17), 4767-4784, 2012.

¹⁰ Cavallo B., Canfora G., D'Apuzzo L., Squillante M. (2014), ad esempio, affiancano l'approccio multicriteriale all'impiego delle reti bayesiane, per la risoluzione di problemi legati al trattamento di dati sensibili (data privacy).

arning and integration”, *Measuring Business Excellence*, Vol. 14 No. 1, 2010, pp. 109-123.

PAOLO CANONICO, ERNESTO DE NITO, VINCENZA ESPOSITO, MARCELLO MARTINEZ, LORENZO MERCURIO and MARIO PEZZILLO IACONO, “The boundaries of a performance management system between learning and control”, *Measuring Business Excellence*, Vol.19, Issue 3, 2015, pp. 7-21.

PAOLO CANONICO, PETER SÖDERLUND, Getting control of multi-project organizations: Combining contingent control mechanisms, *International Journal of Project Management*, **28**, 2010, pp. 796–806.

BICE CAVALLO, GERARDO CANFORA, LIVIA D'APUZZO, MASSIMO SQUILLANTE, Reasoning under Uncertainty and Multi-Criteria Decision Making in Data Privacy. *Quality & Quantity* 48(4): 1957-1972. 10.1007/s11135-013-9859-8. ISSN 0033-5177 eISSN 1573-7845 Springer, 2014.

BICE CAVALLO, LIVIA D'APUZZO, MASSIMO SQUILLANTE, *A Decision Making Method for sustainable Development of Port Areas: the case of Naples*, Springer, 2013.

ERIC FLAMHOLTZ, *Accounting, budgeting and control systems in their organizational context: theoretical and empirical and empirical perspectives*. “Accounting, Organizations and Society”, 1983, 8 (2/3), pp. 35–50.

DINA GRAY, PIETRO MICHELI e ANDREY PAVLOW, “Measurement Madness: recognizing and avoiding the pitfalls of performance”, 1st ed, John Wiley & sons, West Sussex, UK, 2015.

STEPHEN GREEN, ANN M. WELSH, Cybernetics and dependence: reframing the control concept. *Academy of Management Review* 13 (2), 1988, pp. 287–301.

JEAN-FRANÇOIS HENRI, Management control systems and strategy: A resource-based perspective, *Accounting, Organizations and Society*, 31, 2006, pp. 529–558.

ALESSIO ISHIZAKA, CRAIG PEARMAN, PHILIPPE NEMERY, *AHPSort: an AHP based method for sorting problems*, “International Journal of Production Research”, 50(17), 2012, pp. 4767-4784.

ALESSIO ISHIZAKA, VIJAY EDWARD PEREIRA, "Portraying an employee performance management system based on multi-criteria decision analysis and visual techniques", *International Journal of Manpower*, Vol. 37 Iss: 4, 2016, pp.628 - 659.

TEEMU MALMI, DAVID BROWN, "Management control system as a package - opportunities, challenges and research direction", *Management Accounting Research*, Vol. 19 No. 4, 2008, pp. 287-300.

KENNETH MERCHANT, WIM VAN DER STEDE, *Management Control Systems*, 2nd ed. Prentice Hall, Pearson Education Limited, Harlow, Essex, England, 2007.

RICCARDO MERCURIO, ERNESTO DE NITO, MARIO PEZZILLO IACONO, VINCENZA ESPOSITO and LUCIA SILVESTRI, "The role of IS in performance management: the case of an Italian public university", in Baglieri, D., Metallo, C., Rossignoli, C. and Pezzillo Iacono, M. (Eds), *IS, Management, Organization and Control: Smart Practices and Effects*, Springer, 2014, pp. 13-28.

THOMAS LORIE SAATY, *The Analytic Hierarchy Process*, McGraw-Hill, New York, 1980.

THOMAS LORIE SAATY, *Fundamentals of the analytic network process*, ISAHP, 1999.

THOMAS LORIE SAATY, *Decision Making With The Analytic Hierarchy Process*, in *International Journal Services Sciences*, Volume 1 N.1, 2008.

THOMAS LORIE SAATY, *Theory and Applications of the Analytic Network Process: Decision Making with Benefits, Opportunities, Costs, and Risks*. Springer, Pittsburgh, 2001.

EDGAR SCHEIN, *Organizational Culture and Leadership*. Jossey-Bass, San Francisco, 1997.

ROBERT SIMONS, *Levers of control: how managers use innovative control systems to drive strategic renewal*. Boston, MA: Harvard Business School Press, 1995.

ROBERT SIMONS, *Performance measurement and control systems for*

implementing strategy. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2000.

ROBERT SIMONS, (1994). How new top managers use control systems as levers of strategic renewal, *Strategic Management Journal* **15**, 1994, pp.169-189.

ROBERT SIMONS, Accounting control systems and business strategy: an empirical analysis. *Accounting Organizations and Society* **12**, 1987, pp.357-374.

JUHANI VAIVIO, "The business controller, non-financial measurement and tacit knowledge", *LTA The Finnish Journal of Business Economics*, Vol. 2 No. 6, 2006, pp. 194-212.

SALLY K. WIDENER, An empirical analysis of the levers of control framework, *Accounting, Organizations and Society* **32**, 2007, pp.757-788.

ALLEGATI:**QUESTIONARIO DI RILEVAZIONE:**

La gestione del processo di *Salary Review* in Ansaldo STS
(Giugno 2016)

Lo scopo dell'indagine è quello di verificare il livello informativo disponibile presso la comunità dei manager sulla gestione ed implementazione del processo di *Salary Review*.

1. INFORMAZIONI ANAGRAFICHE

- 1.1 Sesso: M F
 1.2 Et  _____
 1.3 Nazionalit  _____

2. INFORMAZIONI AZIENDALI

2.1 In quale sede lavora:

- Italia
 Taiwan
 Turchia
 Per 
 Arabia Saudita
 Altro _____

2.2 Ricopre la posizione di:

- Manager diretto
 Manager di II livello
 Manager di III livello
 Professional Owner

2.3 Quale tra le seguenti tipologie incentivanti   pi  propenso a concedere:

- Una tantum
 Aumento fisso
 Avanzamento di carriera senza scatto retributivo
 Avanzamento di carriera e scatto retributivo

2.4 Perch ?**2.5 L'implementazione del processo di Salary review d  luogo a:**

- Maggior propensione alla conflittualit  di contesto
 Maggior propensione alla spinta motivazionale

2.6 Perch ?

2.7 A quale fonte informativa accede maggiormente nella fase di formulazione delle proposte di salary review:

- File "Progetti strategici - Top 20"
- Hay ed analisi interna del *Benchmarking* e della storia retributiva
- Global job system e PDP

2.8 Perché?

IL PROCESSO DI SALARY REVIEW

La Salary Review (SR) è un sistema finalizzato all'attribuzione di incentivi di tipo retributivo e non retributivo a beneficio delle circa 1.500 risorse di Ansaldo STS.

Il processo è gestito dalla Direzione Risorse Umane, supporta la Direzione Generale ed è realizzato dai circa settanta manager assegnati alle diverse sedi internazionali.

3.1 Quale dei seguenti criteri crede abbia maggior peso nella definizione delle proposte e nella concessione dell'incentivo?

Per ogni coppia di alternative, scegliere e spuntare quella con maggiore preferenza	Su una scala da 1 a 9, indicare il livello di preferenza della sua scelta
<input type="checkbox"/> Importanza strategica delle risorse <input type="checkbox"/> Livello di performance e set di competenze possedute	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5 6 7 8 9
<input type="checkbox"/> Importanza strategica delle risorse <input type="checkbox"/> <i>Benchmarking</i> retributivo	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5 6 7 8 9
<input type="checkbox"/> Importanza strategica delle risorse <input type="checkbox"/> Storia retributiva	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5 6 7 8 9
<input type="checkbox"/> Importanza strategica delle risorse <input type="checkbox"/> Equilibrio con altre forme di <i>compensation</i> e di incentivazione	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5 6 7 8 9
<input type="checkbox"/> Livello di performance e set di competenze possedute <input type="checkbox"/> <i>Benchmarking</i> retributivo	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5 6 7 8 9
<input type="checkbox"/> Livello di performance e set di competenze possedute <input type="checkbox"/> Storia retributiva	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5 6 7 8 9
<input type="checkbox"/> Livello di performance e set di competenze possedute <input type="checkbox"/> Equilibrio con altre forme di <i>compensation</i> e di incentivazione	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5 6 7 8 9

<input type="checkbox"/> <i>Benchmarking</i> retributivo <input type="checkbox"/> Storia retributiva	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5 6 7 8 9
<input type="checkbox"/> <i>Benchmarking</i> retributivo <input type="checkbox"/> Equilibrio con altre forme di <i>compensation</i> e di incentivazione	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5 6 7 8 9
<input type="checkbox"/> Equilibrio con altre forme di <i>compensation</i> e di incentivazione Importanza strategica delle risorse <input type="checkbox"/> Storia retributiva	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5 6 7 8 9

Se non si effettua una scelta, indicare il motivo.

3.2 Con riferimento al solo criterio della strategicità delle risorse, selezioni il team che, a Suo giudizio, ha realizzato risultati migliori:

Per ogni coppia di alternative, scegliere e spuntare quella con maggiore preferenza	Su una scala da 1 a 9, indicare il livello di preferenza della sua scelta
<input type="checkbox"/> Team 1 <input type="checkbox"/> Team 2	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5 6 7 8 9
<input type="checkbox"/> Team 1 <input type="checkbox"/> Team 3	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5 6 7 8 9
<input type="checkbox"/> Team 1 <input type="checkbox"/> Team 4	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5 6 7 8 9
<input type="checkbox"/> Team 2 <input type="checkbox"/> Team 3	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5 6 7 8 9
<input type="checkbox"/> Team 2 <input type="checkbox"/> Team 4	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5 6 7 8 9
<input type="checkbox"/> Team 3 <input type="checkbox"/> Team 4	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5 6 7 8 9

3.3 Con riferimento al solo criterio del livello di performance e del set di competenze possedute, selezioni il team che, a Suo giudizio, ha realizzato risultati migliori:

Per ogni coppia di alternative, scegliere e spuntare quella con maggiore preferenza	Su una scala da 1 a 9, indicare il livello di preferenza della sua scelta
<input type="checkbox"/> Team 1 <input type="checkbox"/> Team 2	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5 6 7 8 9
<input type="checkbox"/> Team 1 <input type="checkbox"/> Team 3	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5 6 7 8 9
<input type="checkbox"/> Team 1 <input type="checkbox"/> Team 4	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5 6 7 8 9
<input type="checkbox"/> Team 2 <input type="checkbox"/> Team 3	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5 6 7 8 9
<input type="checkbox"/> Team 2 <input type="checkbox"/> Team 4	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5 6 7 8 9
<input type="checkbox"/> Team 3 <input type="checkbox"/> Team 4	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1 2 3 4 5 6 7 8 9

3.3 Con riferimento al solo criterio del benchmarking retributivo (work level), selezioni il team che, a Suo giudizio, ha realizzato risultati migliori:

Per ogni coppia di alternative, scegliere e spuntare quella con maggiore preferenza	Su una scala da 1 a 9, indicare il livello di preferenza della sua scelta
<input type="checkbox"/> Team 1	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Team 2	1 2 3 4 5 6 7 8 9
<input type="checkbox"/> Team 1	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Team 3	1 2 3 4 5 6 7 8 9
<input type="checkbox"/> Team 1	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Team 4	1 2 3 4 5 6 7 8 9
<input type="checkbox"/> Team 2	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Team 3	1 2 3 4 5 6 7 8 9
<input type="checkbox"/> Team 2	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Team 4	1 2 3 4 5 6 7 8 9
<input type="checkbox"/> Team 3	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Team 4	1 2 3 4 5 6 7 8 9

3.4 Con riferimento al solo criterio della storia retributiva, selezioni il team che, a Suo giudizio, ha realizzato risultati migliori:

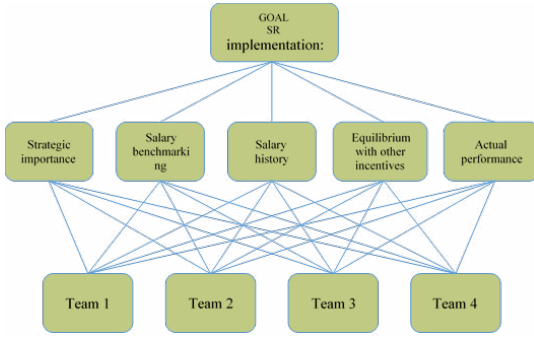
Per ogni coppia di alternative, scegliere e spuntare quella con maggiore preferenza	Su una scala da 1 a 9, indicare il livello di preferenza della sua scelta
<input type="checkbox"/> Team 1	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Team 2	1 2 3 4 5 6 7 8 9
<input type="checkbox"/> Team 1	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Team 3	1 2 3 4 5 6 7 8 9
<input type="checkbox"/> Team 1	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Team 4	1 2 3 4 5 6 7 8 9
<input type="checkbox"/> Team 2	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Team 3	1 2 3 4 5 6 7 8 9

<input type="checkbox"/> Team 2	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Team 3	1	2	3	4	5	6	7	8	9
<input type="checkbox"/> Team 2	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Team 4	1	2	3	4	5	6	7	8	9
<input type="checkbox"/> Team 3	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Team 4	1	2	3	4	5	6	7	8	9

3.5 Con riferimento al solo criterio dell'equilibrio con altre forme di *compensation* e di incentivazione selezioni il team che, a Suo giudizio, ha realizzato risultati migliori:

Per ogni coppia di alternative, scegliere e spuntare quella con maggiore preferenza	Su una scala da 1 a 9, indicare il livello di preferenza della sua scelta								
<input type="checkbox"/> Team 1	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Team 2	1	2	3	4	5	6	7	8	9
<input type="checkbox"/> Team 1	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Team 3	1	2	3	4	5	6	7	8	9
<input type="checkbox"/> Team 1	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Team 4	1	2	3	4	5	6	7	8	9
<input type="checkbox"/> Team 2	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Team 3	1	2	3	4	5	6	7	8	9
<input type="checkbox"/> Team 2	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Team 4	1	2	3	4	5	6	7	8	9
<input type="checkbox"/> Team 3	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Team 4	1	2	3	4	5	6	7	8	9

Problem modelling



Investigations for Current Model

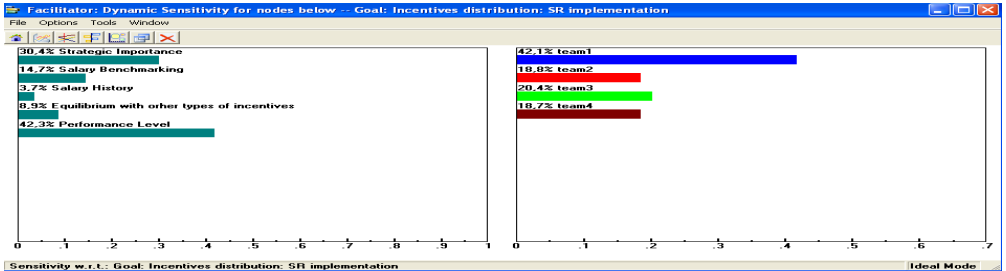
Facilitator

Facilitator	Overall	Goal Incentives distribution: SR implementation	Strategic Importance (0, 20%)	Salary Benchmarking (0, 20%)	Salary History (0, 20%)	Equilibrium with other types of incentives (0, 20%)	Performance Level (0, 20%)
Facilitator	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%

Compare the relative importance with respect to: Goal Incentives distribution: SR implementation

Strategic Importance	Salary Benchmarking	Salary History	Equilibrium with other types of incentives	Performance Level
1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
1.0	1.0	1.0	1.0	1.0

Dynamic sensitivity



Le decisioni strategiche nell'impresa

*Enrico Viceconte**

Abstract

Strategic decision making in management practices is something about finding the best fit between the “ends” and the available “means”; between objectives and resources. According to Henry Mintzberg, this could be defined as an “art” more than a “science”, based on a sound systematic knowledge, or more than a “craft”, based on practice and experience. Some principles of strategy are written in very ancient texts from all over the world. These texts refer to war and politics. Some strategic principles applicable to decisions in everyday life survive also in the popular wisdom of proverbs. Business strategy, however, is the result of a rather recent reflection. In the 1960s, in the United States, thanks to the work of some scholars such as Igor Ansoff, Albert Humphrey and Herbert Simon, the discipline of business strategy produced many decision frameworks that are still very popular today. In the 80s and 90s, thanks to the contribution of Michael Porter, the discipline of strategic management became fundamental in management studies as well in industrial economics. In the second half of the last century the “western” approach to the strategy and the “eastern” one converged. The two approaches, developed in very distant cultures, are based on two rather different philosophies. This article highlights the differences between the two philosophies behind the strategic approaches expressed in European and in Chinese military culture. Two philosophies that have found convergence within the framework of strategic management. However, despite the convergence of different cultures in a common management culture, the Eastern companies (Japanese, Korean, and Chinese) still have traits of traditional philosophies, such as Confucianism, Buddhism and Taoism in the way in which decisions are taken.

Al principe Wen Hui che si meravigliava per la sua straordinaria abilità nel macellare un bue, il cuoco Ting rispose:

«Amo il Tao e così miglio nella mia arte. All'inizio della carriera non vedevo che il bue. Dopo tre anni di pratica non vedevo più il bue. Adesso è il mio spirito che opera, più che i miei occhi. I miei sensi non agiscono più, ma soltanto il mio spirito. Conosco la conformazione naturale del bue e attacco solo gli interstizi».
Zhuang Zi (370-287 A.C.)¹

1 Premessa

La decisione è l'essenza del *management* e prendere buone decisioni (e farle eseguire bene) è il lavoro per cui viene pagato il manager. Affronteremo il tema della decisione dal punto di vista e con gli strumenti delle discipline del management. È necessario dunque, per circoscrivere l'ambito, chiarire cosa si intenda per "management" e quale sia la natura delle decisioni che il manager è tenuto a prendere.

L'idea di dare il nome "management" a una serie di pratiche di gestione delle organizzazioni è dell'inizio del secolo scorso. Come è di quegli anni l'idea, di Taylor², che si potessero migliorare tali pratiche con una "scienza": lo "*scientific management*". Una scienza che ha trovato applicazione a problemi gestionali che riguardano l'incremento di produttività del lavoro.

Oggi uno studioso come Mintzberg,³ nell'analizzare il lavoro manageriale, esclude che il management possa essere considerato una scienza in senso stretto (*science*), in assenza di un fondamento solido in qualche forma di sapere sistematico, ne sottolinea invece la base di esperienza pratica (*craft*) e a questa aggiunge il ruolo importante, nel lavoro manageriale, della comprensione intuitiva e creativa (*art*).

¹ Giangiorgio Pasqualotto, *Estetica del Vuoto, Arte e meditazione nelle culture d'Oriente*, Padova, Marsilio, 1992

² Per una riflessione sull'eredità del pensiero di Taylor nella cultura manageriale di oggi cfr. Enrico Viceconte, *Quel nostro contemporaneo di nome Taylor*, Harvard Business Review Italia. Novembre 2013

³ Henry Mintzberg, *Il lavoro manageriale in pratica. Quello che i manager fanno e quello che possono fare meglio*, Milano, Franco Angeli, 2013

L'efficacia manageriale si gioca, per Mintzberg, in un'area molto estesa: un campo di "schemi mentali manageriali" che vanno dalla concettualizzazione all'azione concreta da una parte, dall'azione individuale a quella sociale dall'altra. Insomma, il manager deve giocare a tutto campo con caratteristiche individuali di energia e proattività, ma anche di riflessività e coinvolgimento. Deve poi svolgere, sul grande campo di gioco, un'azione "sociale" di integrazione relativamente alle informazioni, alle azioni e alle persone, utilizzando il sapere sistematico, l'esperienza pratica, e l'arte della comprensione intuitiva e creativa.

Il nostro contributo al tema delle decisioni prende avvio proprio da questo ultimo punto di vista, che rimarca il ruolo creativo dei processi intuitivi, per scoprire le origini molto antiche del concetto di "arte" applicato ai problemi di gestione delle risorse, delle persone, del potere. Un'arte che trova il suo "gesto" creativo nella decisione e non negli strumenti attuativi che conseguono alla decisione. Se il manager è, in qualche modo, un artista, il suo strumento creativo non è tanto il pennello, lo scalpello, lo spartito musicale, il manoscritto, la cinepresa ma è la decisione stessa e il suo campo d'azione non è la tela, il marmo, l'orchestra, il libro, il teatro, ma è l'organizzazione. O meglio, l'organizzazione nell'ambiente in cui essa opera.

Un punto di vista che ci permette di affrontare il tema delle decisioni nell'impresa con una certa "leggerezza" metodologica, non avendo la pretesa di spiegare il problema della decisione manageriale con modelli rigorosi. Attingendo, quando sarà utile, al concetto sfumato di "saggezza" che le civiltà antiche hanno sempre considerato come la condizione essenziale all'utilizzo efficace dello strumento "decisione".

Poiché decisioni vengono prese ad ogni livello di un'organizzazione, per circoscrivere l'ampiezza del contributo, limiteremo il campo alle decisioni strategiche d'impresa, cioè le decisioni che vengono prese dal vertice strategico di un'impresa. Non mancheremo però di sottolineare che, anche a livelli più bassi dell'organizzazione, le decisioni, anche quelle che paiono più operative, hanno a che fare con la strategia e che le considerazioni che faremo sono in larga misura valide anche fuori dai confini dell'impresa, nelle organizzazioni in genere.

Sarà altresì sempre presente quello che sulla decisione strategica è stato detto in campo politico e militare, che sono i due ambiti nei quali possiamo risalire nel tempo a concettualizzazioni molto antiche del problema della decisione in un contesto competitivo. Parlando, ad esempio, di Sun

Tzu e Liu An, vissuti in Cina, rispettivamente 500 e 150 anni prima di Cristo. Vorrei comunque qui precisare che le similitudini tra la strategia militare e quella aziendale ci sono, ma che parliamo di due cose abbastanza diverse.

Le similitudini ci sono anche perché, se è vero che “la guerra è il proseguimento della politica con altri mezzi”, come diceva Carl Von Clausewitz, si può dire quasi la stessa cosa per gli affari, il business, e che politica, guerra e affari sono dentro il grande contenitore dell'*eco-nomia* che, a sua volta, sta dentro l'*eco-logia* e questa dentro la *biologia*. E che la Storia (la storia naturale, la storia dell'uomo, la storia economica e quella delle sue idee) è maestra della vita. Non ci stupiremo dunque che alcune riflessioni che faremo abbiano una certa efficacia esplicativa in ciascuno di quei domini di conoscenza. La sopravvivenza e l'evoluzione, il conflitto per le risorse vitali, la colonizzazione di nuovi ecosistemi sono i problemi che la vita, in generale, deve affrontare, con fini che giustificano i mezzi.

In questo percorso, a ritroso nel tempo e fuori da stretti confini disciplinari, terremo in gran conto una memorabile lezione del filosofo François Jullien, pubblicata in Italia in un volumetto intitolato “*Pensare l'efficacia. In Cina e in Occidente*”⁴. Una lettura che ci avvicina all'idea che la strategia sia perseguimento dell'efficacia (come ha da sempre teorizzato il pensiero occidentale) ma che, attraverso la visione “altra” del pensiero orientale, ci apparirà, alla fine, una tensione anche verso l'efficienza del “massimo risultato con il minimo sforzo”. Come suggerisce la citazione in esergo che riguarda il modo taoista in cui un cuoco cinese di 2.300 anni fa decide di tagliare la carne. E scopriremo come una forma di pensiero antichissima sia all'origine della forma più avanzata della strategia applicata alla gestione d'impresa: il “pensiero snello” (“*Lean thinking*”) che, riportato dalla produzione industriale in cui si è sviluppato (in Giappone) all'impresa nel suo complesso, diventa “agilità strategica” un tema che caratterizza i più recenti studi di *strategic management*.

Presenteremo alcuni classici *framework* per l'analisi strategica finalizzati a migliorare la qualità delle decisioni dell'impresa che compete in un mercato, cercando di spiegare quella strumentazione con un valore aggiunto sia per coloro che non la conoscono affatto, sia per coloro che, avendo responsabilità manageriali in un'impresa, quegli schemi li hanno dovuti studiare e, qualche volta, applicare.

⁴ François Jullien, *Pensare l'efficacia. In Cina e in Occidente*, Bari, Laterza, 2006

Faremo solo un breve accenno alla teoria dei giochi, che stilizza i processi decisionali al fine di creare modelli rigorosi. Tale scelta, dettata da ragioni di spazio, è però anche coerente con alcune limitazioni di modelli che nascono dall'analisi comportamentale stilizzata di individui razionali in situazioni ideali di conflitto o di collaborazione. La teoria dei giochi è una *mathesis* applicabile a diverse discipline, piuttosto che un *corpus* di conoscenze teoriche sviluppate in un ambito specifico come quello aziendale. La teoria dei giochi è sicuramente un dispositivo concettuale utile per la stilizzazione dei processi decisionali strategici, soprattutto quando tiene conto delle conseguenze delle asimmetrie informative (che sono il "sale" di una buona strategia), ma la sua applicazione alle pratiche manageriali è scarsissima. La presenza della teoria dei giochi negli MBA e nei programmi di formazione manageriale è prossima allo zero. Forse con una certa colpa delle Business School.

Grazie al contributo del Premio Nobel 2014, Jean Tirole, dagli anni '70 in poi, la teoria dei giochi è entrata invece utilmente nell'economia industriale, a supporto di modelli per lo studio della formazione dei prezzi e delle determinanti del profitto d'impresa. Le imprese, in tale logica, sono attori con un comportamento modellizzabile, e questo consente all'economista industriale di studiare il funzionamento dei mercati.

La teoria dei giochi si basa su tre assunti, non sempre riscontrabili nelle decisioni strategiche prese dai top manager: *razionalità*, *interdipendenza* ed *equilibrio*.

Razionalità nel senso che gli attori provano sempre a massimizzare la propria utilità (l'utilità dell'impresa "agente", non quella del manager, vale la pena sottolinearlo, pensando alle "stock options"); *interdipendenza* nel senso che ciascun "giocatore" si attende che un certo esito dipenda non solo dalle proprie decisioni, ma anche dalle decisioni (razionali) degli altri; *equilibrio*, nel senso che il gioco si può schematizzare con una tabella statica che riassume gli effetti "a regime" cioè, raggiunto l'equilibrio, della combinazione delle strategie razionali dei diversi giocatori.

L'*economista industriale*, che non è un manager, trova efficace la teoria dei giochi per lo studio logico deduttivo delle imprese in concorrenza, visto che le condizioni di imperfezione dei mercati sono sempre riconducibili a razionalità (massimizzazione dell'utilità), interdipendenza (io vinco, quindi tu perdi), e stati di equilibrio.

Il *manager* invece, che non è un economista industriale, ha preoccupazioni diverse. Egli ha a che fare quotidianamente con processi veloci (le decisioni sulla fissazione dei prezzi, ad esempio, nella strategia *funzionale* di marketing), lenti (le decisioni di prodotto-processo-mercato nella strategia di *Business* e nella strategia funzionale delle *Operations*) e lentissimi (le decisioni per la costruzione di un brand di successo e per la ricerca e sviluppo, nella strategia *Corporate* e nella strategia di *Business*) e non trova alcun sollievo nel basarsi sulla razionalità delle decisioni degli attori (che è sempre limitata) né ragionare per punti di equilibrio industriale, soprattutto perché le variabili di lungo periodo devono essere costruite pazientemente nel tempo (una capacità produttiva, una tecnologia di prodotto, una reputazione) e ha scarsa possibilità di prevedere i punti di equilibrio futuri, quando quelle capacità saranno raggiunte. Oggi più che mai.

Messe in secondo piano sia la teoria dei giochi sia l'economia industriale, parleremo dunque prevalentemente di strategia di impresa che riguarda il modo in cui l'impresa si dovrà rapportare con l'ambiente circostante e con le proprie caratteristiche, al fine di prendere delle decisioni che avranno effetto in un certo orizzonte temporale.

Non parleremo invece di "direzione strategica" (*strategic management*) che è il processo attraverso il quale l'impresa elabora, esegue, valuta, controlla e riconsidera la strategia.

La strategia d'impresa rientra nell'ambito delle competenze del *general management*, dal momento che determina l'allocazione dell'insieme delle risorse disponibili al fine di far raggiungere determinati obiettivi all'organizzazione nel suo complesso. La strategia dovrebbe dunque essere la materia regina dei programmi di Business Administration.

2 Nascita della strategia d'impresa

Nell'ambito degli studi di management, che, nella forma moderna, possiamo far risalire, come si è detto, all'inizio del '900, il concetto di strategia d'impresa si sviluppa solo negli anni '70 e si consolida negli anni '80.

Ma se dobbiamo datare esattamente la nascita della strategia d'impresa dobbiamo andare – a mio avviso – al 1965, anno dell'uscita del libro, *Corporate strategy*, di Igor Ansoff.⁵

⁵ Igor Ansoff, *Corporate Strategy: An Analytic Approach to Business Policy for Growth*

Dobbiamo infatti tributare a un russo di Vladivostok, Igor Ansoff, trasferito a 18 anni in USA e diventato ingegnere aerospaziale, il primato di aver fondato la disciplina della strategia d'impresa. Non a caso l'idea si sviluppò mentre Ansoff era professore di amministrazione aziendale presso la Carnegie Mellon University di Pittsburgh: un crogiuolo di idee in cui, grazie ad Herbert Simon, in quell'Ateneo dal 1949, premio Nobel per l'Economia nel 1979 per i suoi studi di *organizational decision-making* in un contesto di incertezza, si era sviluppato il concetto di "razionalità limitata" essenziale per la comprensione delle pratiche decisionali aziendali.

Il libro di Ansoff prospetta un approccio alla formulazione della strategia come processo risolutivo di problemi "poco strutturati". Come esempio di strumento per le decisioni strategiche, ci soffermeremo su un *framework* creato da Ansoff, la matrice "Prodotto-Mercato" (Figura 3.), perché molto significativa per lo studio dell'allocazione delle risorse aziendali e rappresentativa degli strumenti usati per pensare strategicamente nell'impresa.

Le idee di Ansoff ebbero un'eco immediata presso la scuola di Harvard, nella quale, a partire da un libro seminale di Andrews, *The concept of corporate strategy*,⁶ si è cominciato a riflettere sistematicamente sulla funzione della direzione generale di impresa. Da quel momento l'Harvard Business School ha prodotto un'impressionante quantità di studi sulla funzione della direzione generale di impresa, finalizzati essenzialmente ad integrare e rendere coerenti le decisioni e le linee d'azione aziendali (*business policy*).

Per la scuola di Harvard il conseguimento di maggiori benefici da parte dell'impresa dipende dalla definizione di una strategia volta a tener conto dei punti di forza e di debolezza interni, e delle minacce e opportunità offerte dall'ambiente nel quale opera, sempre nel rispetto dell'allineamento interno delle politiche funzionali. La cosiddetta e notissima analisi SWOT (punti di forza, punti di debolezza, opportunità e minacce) nasce proprio da questi studi e in quegli anni. L'analisi SWOT, strumento popolarissimo nelle scuole di management, ma non sempre spiegato e utilizzato come si deve, sarà oggetto di una trattazione specifica.

L'Harvard Business School ha posto al centro dell'attività di formulazione della strategia d'impresa: l'individuazione degli obiettivi dell'organizzazione; le decisioni su quali prodotti offrire a quali mercati (seguendo i principi di Ansoff); le scelte di posizionamento dell'impresa al fine di competere nei

and Expansion, New York, McGraw-Hill, 1965

⁶ Kenneth R. Andrews, *The concept of corporate strategy*, Irwin, Homewood, 1971

diversi prodotti-mercati scelti; la scelta del più adeguato livello di differenziazione delle attività svolte relativamente alla concorrenza; la scelta della struttura organizzativa, del sistema di controllo amministrativo e delle politiche del personale.

L'impostazione harvardiana, per le imprese di maggiore dimensione, gerarchizza i processi decisionali strategici e suggerisce che dovranno essere rese allineate e coerenti, le strategie a diversi livelli gerarchici dell'organizzazione: *Corporate* (per imprese diversificate), *Business* (per ciascuna unità di business o area strategica d'affari in cui l'azienda è diversificata) e *Functional* (per ciascuna funzione aziendale di ciascun business: *Marketing, Operations, Finance, Human Resources*).

Conclusa la brevissima cronistoria del concetto di strategia d'impresa, nei paragrafi che seguono ci dedicheremo al chiarimento del modo in cui le decisioni strategiche vengono prese nella pratica.

3 Natura del problema strategico

Il problema "strategico" può essere definito, nella sua forma più generale, come quello **della migliore utilizzazione dei mezzi per raggiungere determinati fini.**

Un problema affrontato in varia maniera dagli esseri viventi per i quali l'evoluzione ha creato armi e contromisure incorporate nell'organismo e ha "cablato" comportamenti utili per cavarsela "strategicamente" in contesti anche molto complessi, mobilitando le risorse a propria disposizione verso il conseguimento di un vantaggio.

Armi e contromisure sono incorporati negli organismi di predatori e prede come caratteristiche fisiche (apparati visivi e apparati mimetici, ad esempio) o come *routine* comportamentali che mettono il predatore e la preda nelle migliori condizioni di sopravvivenza in un ambiente competitivo. Possiamo dire che il DNA codifica e trasmette alcuni stratagemmi utili all'individuo e alla specie nella competizione.

L'apprendimento di strategie a livello di specie, negli organismi superiori, si può accompagnare ad un certo apprendimento individuale (basato, ad esempio su tentativi ed errori che sviluppino una certa saggezza - modesta per un topo e significativa per un umano assennato) e, infine, nell'uomo,

all'apprendimento culturale attraverso cui una soluzione, un procedimento o un principio d'azione strategicamente vantaggiosi, possono essere appresi attraverso il linguaggio, di cui noi soli disponiamo. E anche, da solo 5.000 anni a questa parte, attraverso la scrittura. Non è un caso che tra i testi più antichi dell'umanità ce ne siano diversi in cui viene tramandata la saggezza di alcuni principi strategici. Principi che passano anche oralmente attraverso la sapienza contenuta dai proverbi che spesso danno indicazioni "strategiche" sul come comportarsi.

Ma il fatto che un topo possa sviluppare una certa "strategia" per raggiungere il formaggio, non basta a dire che stia elaborando, se non in senso lato, una strategia, così come la definiremo. Nella strategia, così come vogliamo trattarla, deve esserci consapevolezza e l'impiego della facoltà razionale. Ma ancora non basta. Una mente sta elaborando una strategia quando tenta di risolvere il problema della migliore correlazione tra i fini e i mezzi, **in una situazione di competizione tra più soggetti** e quando oggetto della competizione sia la contrapposizione di volontà tra soggetti diversi.

Inoltre una strategia persegue un esito che potremmo definire come: imporre la propria volontà su quella di un altro. La strategia militare e quella d'impresa hanno in comune questa caratteristica: la competizione e la contrapposizione tra volontà diverse.

Quando parliamo di "soggetti", intendiamo sia individui singoli sia gruppi o organizzazioni di varia natura e complessità.

In senso lato sono soggetti strategici singoli individui (l'allenatore di una squadra di calcio, il leader politico, il generale, il manager ecc.) ma anche un governo, un partito, un'organizzazione sindacale, lo stato, un'alleanza, un partenariato, un'organizzazione internazionale, un'organizzazione criminale o terroristica. La competizione di un singolo individuo per il proprio successo individuale, quindi non in nome di una collettività, è ancora un ambito in cui possiamo parlare di strategia senza usare impropriamente il termine.

Noi ci limiteremo a considerare le decisioni che prende il vertice di un'impresa, inteso come decisore strategico.

Non ignoreremo un aspetto della strategia già individuato da Von Clausewitz in ambito politico e militare: che la strategia è anche una forma di comunicazione e ogni decisione strategica palesata o attuata comunica all'avversario o agli avversari qualcosa. E che questa comunicazione avrà

delle conseguenze sui comportamenti degli altri soggetti con cui interagiamo. Invadere un Paese, affondare una nave, sviluppare un nuovo prodotto, sono azioni conseguenti a una strategia che saranno lette e interpretate come messaggi dagli attuali avversari o alleati, e dagli avversari o alleati potenziali.

Il pungiglione di un insetto è allo stesso tempo un'arma e uno strumento di comunicazione, può essere strategicamente nascosto oppure evidenziato per comunicare, rispettivamente, "puoi avvicinarti" oppure "stai alla larga".

Come insegnano i testi più antichi di strategia militare, la strategia prevede la consapevolezza, l'organizzazione, e l'utilizzazione delle risorse nelle diverse circostanze che si potranno presentare. La circostanza è, come vedremo in seguito, un aspetto essenziale della strategia. Von Clausewitz era ben consapevole del fatto che ogni piano viene formulato in una "nebbia di guerra", così la chiamava: una razionalità limitata dall'incertezza che riduce la consapevolezza della situazione e che tra un piano la sua attuazione vi siano innumerevoli e indeterminati "atriti". «Il rendimento - scriveva Clausewitz - si riduce in guerra, sotto l'influenza di innumerevoli piccole cause che è impossibile apprezzare in modo conveniente a tavolino, e di conseguenza si resta molto al di sotto del risultato previsto. Insomma vi è un'entropia dell'agire che riduce l'efficacia nel raggiungimento degli obiettivi e consuma l'efficienza nell'uso delle risorse. Un'entropia che rende difficili cose semplici. Come è semplice il camminare così è faticoso e rischioso farlo contro una corrente opposta, vivente e reagente». Insomma ogni strategia si formula in una nebbia di incertezza, e si esegue in un campo d'azione pieno di infiniti attriti e contro la volontà di un altro e le sue reazioni, non sempre razionali, alle nostre azioni.

Prima del 1965 (data del libro di Ansoff che abbiamo scelto, arbitrariamente, come spartiacque), si parlava di strategia come "arte" di disporre le forze in campo e combinare le manovre degli eserciti, oggi si comprende bene la portata più vasta di principi molto antichi: la formulazione di una strategia ha in sé lo sforzo intellettuale di concepire un po' prima dell'altro ciò che avverrà o meno, comprendendo e inglobando il sistema di pensiero, la razionalità (e i limiti della razionalità) e le percezioni dell'avversario. E tutto ciò nella "nebbia", con infiniti e imprevedibili "atriti".

I problemi poco strutturati di cui parlava Igor Ansoff suscitano nell'essere umano una naturale ricerca volta a rendere coerente ciò che è eterogeneo e introdurre una certa prevedibilità in sistemi complessi in condizioni di

squilibrio, ovvero in condizioni dinamiche e non statiche, che comportano numerose retroazioni e interdipendenze non predeterminabili.

Quando alla sfida della complessità intrinseca delle cose e alla fortuna si aggiunge la sfida competitiva con altri individui, il problema strategico diventa molto attraente. Elaborare una strategia e constatarne gli effetti positivi è fonte di gratificazione, come accade nel gioco degli scacchi. Crediamo di poter affermare che esista un'*estetica* della strategia.

La strategia, nella sua essenza, anche nella teoria dei giochi, prevede almeno due razionalità che si confrontano. Si può dire che la strategia si fonda sul presupposto di razionalità dell'avversario o dell'alleato, e che ciascuno tenda a inglobare nel proprio ragionamento quello che sta pensando e facendo l'altro. Questo aspetto acuisce il fascino della formulazione e dell'esecuzione della strategia e del racconto, a volte eroicizzato, che se ne fa.

Ma, dobbiamo aggiungere, il compito di chi elabora una strategia, quando è al vertice di un'impresa, di un governo o di un esercito, prevede che gli effetti delle proprie decisioni si ripercuotano su un gran numero di persone. Il peso della responsabilità delle decisioni strategiche (che non riguardano i pezzi su una scacchiera ma la sorte delle persone) può essere molto gravoso. Crediamo dunque di poter affermare che esista anche un'*etica* della strategia.

La sfida della decisione strategica, i costi e i benefici che comporta, le opportunità e i rischi ad essa connessi, il braccio di ferro tra la volontà propria e quella degli altri, tra l'autodeterminazione e il destino, le sue implicazioni etiche ed estetiche, ha reso sempre la decisione strategica drammaticamente e drammaturgicamente significativa.

Ancora più interessante, dal punto di vista narrativo, è la constatazione che ci sia sempre una tensione tra i mezzi, che sono sempre limitati, e i fini che possono essere sconfinati. Una situazione che può assurgere a metafora della condizione umana, ma anche, simbolicamente, a questione filosofica sulla natura.

Questi aspetti di "raccontabilità" mitica dei processi decisionali strategici ha dato luogo ad una eroizzazione del leader. Un carisma che ha effetto sull'esecuzione della strategia, perché crea motivazione in chi esegue e coraggio in chi decide, ma che è anche uno dei pericoli maggiori della centralizzazione delle decisioni in un comandante in capo.

4 *Partiamo, come ci insegna la narrativa, dal potere*

Le storie che, in forma di miti, saghe, leggende, narrativa, teatro e cinema ci hanno da sempre affascinato, hanno spesso parlato della pulsione umana verso il potere, dei momenti topici in cui questa pulsione si manifesta e del conflitto che ne consegue. Si può dire, confortati da tanta narrativa, che l'imposizione della volontà sia il fine ultimo dell'azione strategica. Anche la storia è stata sempre raccontata come continuo scontro di volontà, fatta da individui e popoli che cercano di sottomettersi reciprocamente. Nell'antica Roma il "trionfo" del generale vittorioso era il momento più alto di compiacimento collettivo. Non molto diverso è il compiacimento che prova una collettività dopo la vittoria in un'importante campionato di calcio.

Cercheremo di vedere nella luce più ampia del concetto di potere una semplice schematizzazione di un micro rapporto di potere in un contesto economico: il potere contrattuale tra due agenti di una transazione: il venditore e il compratore, ovvero il fornitore e il cliente.

La volontà del fornitore è quella di massimizzare il prezzo, quella del cliente di minimizzarlo.

Chiamiamo "potere contrattuale" la capacità di imporre la propria volontà nella transazione, spostando il punto di equilibrio, il prezzo concordato, a proprio vantaggio.

La transazione avverrà quando sarà considerata vantaggiosa da entrambi gli agenti. Il vantaggio però sarà spostato verso l'agente che ha un maggiore potere contrattuale.

Possiamo dire schematicamente che il potere contrattuale maggiore è dell'agente meno "sostituibile" ovvero è minore per l'agente più "dipendente", nel raggiungimento dei propri molteplici obiettivi, dall'altro agente.

Se un fornitore ha molti possibili clienti, quel particolare cliente è sostituibile. Viceversa se un cliente ha molti possibili fornitori quel particolare fornitore è sostituibile.

Questo schema stilizzato delle forze contrapposte dei poteri contrattuali, dal 1980⁷, fa parte del modello delle "5 forze" elaborato da Michael Porter.

⁷ Porter, M. E. *Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors*. New York, Free Press, 1980.

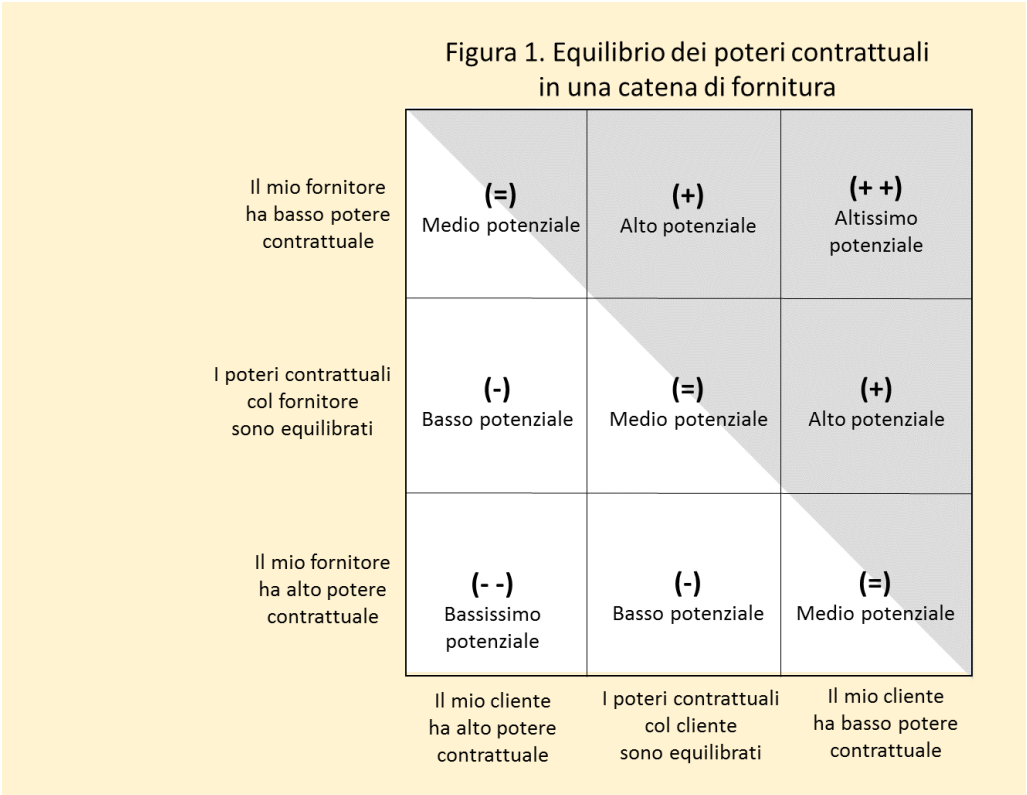
Il modello consente al decisore strategico di valutare il potenziale legato alla presenza in un determinato settore industriale, per decidere se entrarci, se restarci, se uscirne. Le imprese che competono in un determinato mercato per soddisfare un determinato bisogno (un "settore industriale"), subiscono e soffrono un eventuale alto potere contrattuale dei propri fornitori. Come nel caso del settore degli assemblatori di computer che soffrono il potere contrattuale dei pochi fornitori dei processori e dei sistemi operativi che il cliente finale richiede. Se la mia azienda sarà presente nel settore dell'assemblaggio dei computer avrà bisogno di Intel e di Microsoft (miei fornitori di hardware e software) più di quanto Intel e Microsoft hanno bisogno, come cliente, della mia azienda di integrazione e assemblaggio. A scapito del mio potere contrattuale con quel tipo di fornitori.

D'altra parte un settore industriale può soffrire l'eventuale alto potere contrattuale dei propri clienti se sono molto concentrati e con caratteristiche di difficile sostituibilità. È il caso dei molti possibili fornitori di componenti ai pochissimi costruttori di grandi aerei commerciali. Per loro la Boeing o la Airbus sono insostituibili affinché il valore aggiunto creato dalla propria attività manifatturiera arrivi al mercato finale, costituito dalle compagnie aeree che acquistano i velivoli. Se la mia azienda di componentistica sarà in quel settore, avrà bisogno di Boeing e Airbus (integratori e assemblatori) più di quanto Boeing e Airbus avranno bisogno della mia azienda. A scapito del mio potere contrattuale con quel tipo di clienti. Che dipende anche da un fattore "fiducia" che è di tipo relazionale.

Se devo comprare una padella antiaderente, mi fido particolarmente del rivestimento in Teflon™; la Dupont, che produce quel materiale, avrà dunque potere contrattuale sul costruttore di padelle e questo, se ha scelto il prodotto della Dupont, ne avrà sul negozio di pentolame. Se mi fido della Brembo per i freni di una motocicletta, questa impresa avrà potere contrattuale sui costruttori di motociclette e questi, se avranno accettato il prezzo dei freni Brembo, potranno esibire il marchio Brembo sulla moto. Così come sulla padella troverò il marchio Teflon o sul computer il marchio Intel.

La cosa andrà diversamente per i freni del carrello dell'aereo della compagnia con cui decido di viaggiare: mi fido della compagnia aerea che avrà scelto il migliore velivolo e la compagnia si sarà fidata che il costruttore di aeroplani abbia scelto il migliore costruttore di carrelli e che questo abbia scelto il migliore costruttore di freni.

In un'unica matrice (Figura 1.), che ho creato per usarla in aula, sintetizzo il potenziale delle diverse situazioni che possono presentarsi in una catena di fornitura (*Supply chain*) in cui il vantaggio situazionale si distribuisce tra i diversi attori in proporzione al potere contrattuale. La matrice rende visivamente evidente un principio che può orientare la decisione strategica.



L'esempio ci mostra un tipo di strumento di supporto alla decisione di natura qualitativa che consente di utilizzare il pensiero visivo per immaginare, prefigurare, valutare il potenziale di una certa situazione. È da sottolineare che la valutazione strategica, se essere presenti in un certo settore, viene fatta in modo comparativo con decisioni alternative. Tra cui l'opzione zero di non fare alcunché. La limitatezza dei mezzi a disposizione determina che la scelta di investire per entrare o restare in un certo settore, sottragga risorse ad una scelta alternativa.

La mancanza di tutte le informazioni necessarie per valutare esattamente la redditività o il vantaggio strategico di essere presente in quel settore dà ampio spazio alle capacità intuitive del manager. Che magari può deci-

dere di entrare in un settore meno redditivo di un altro, per conseguire un vantaggio strategico, non immediatamente monetizzabile ma utile per il futuro. Oppure per valorizzare, in un settore diverso, una propria capacità poco valorizzata. O per realizzare un sogno e un'ambizione dell'imprenditore.

L'uso di una mappa come quella presentata, ci induce a far di tutto per spostarci nell'angolo in alto a destra, impegnandoci prioritariamente nelle attività con maggiore potenziale, quelle in cui il potere è nelle nostre mani, sia nei riguardi dei nostri fornitori sia dei nostri clienti. Ed evitando, per quanto possibile, le altre.

Entrare in un settore, aspettandosi di competere nella cordata di una *supply chain* nella situazione in basso a sinistra, come dice Porter quando propone il suo metodo delle 5 forze, è molto poco promettente. Come essere lo *sherpa* che si carica sulle spalle tutti gli svantaggi nella cordata.

È invece consigliabile provare ad entrare in un settore in cui mi potrei trovare nella felice casella in alto a destra.

5 Giochi competitivi e collaborativi

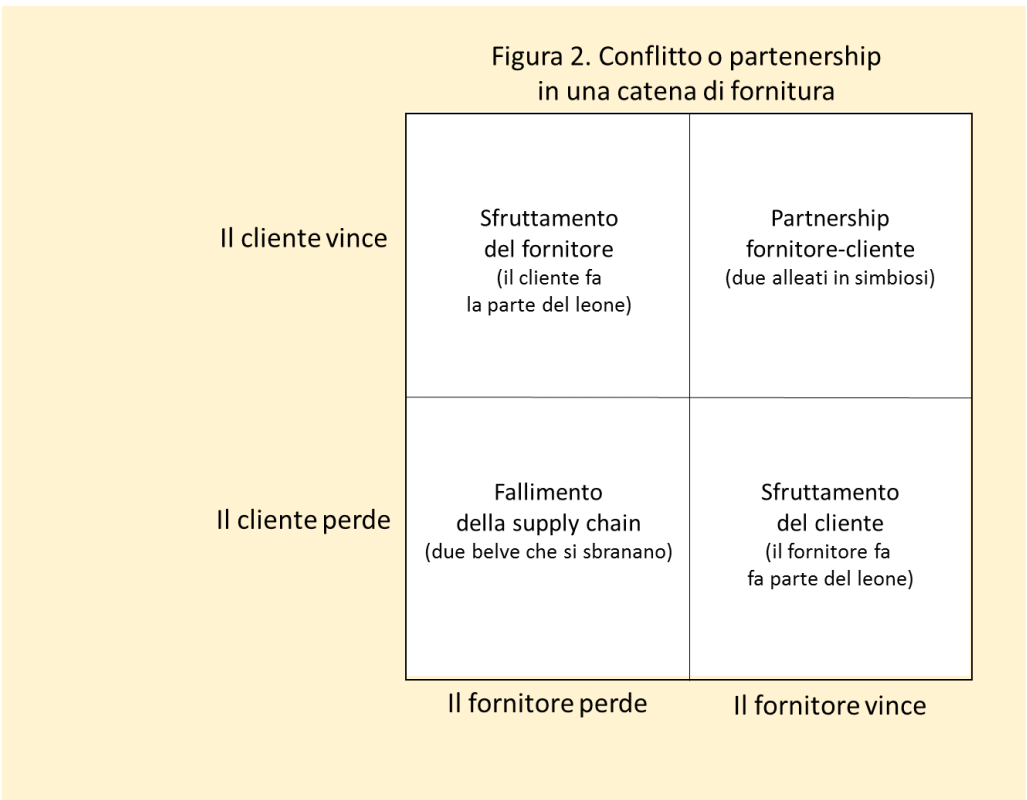
Il gioco dei poteri contrattuali è uno schema semplificato che si basa sull'assunto che se A brandisce il proprio maggiore potere contrattuale su B, il vantaggio tenderà a spostarsi verso A, a scapito di B.

Nella teoria dei giochi questa situazione è definita "a somma zero" o "win-lose": la torta dei vantaggi si suddivide proporzionalmente al potere contrattuale. Ma se la "torta" fosse una domanda alta crescente e un'offerta scarsa (premessa per interessanti profitti), e ci fosse la possibilità che una partnership tra fornitore e cliente di una *supply chain*, sfruttando ad esempio una complementarità tra le capacità dei due partner, possa favorire la cordata nei confronti di un'altra *supply chain* concorrente, si potrebbe verificare un gioco "a somma positiva" o "win-win". Al motto "ce n'è per tutti!", si potrebbe trovare una strategia che conduce ad un gioco collaborativo tra fornitore e cliente in grado di intercettare una crescente quota di ricchezza. Questo, di fatto, accade sempre più spesso nelle *supply chain* evolute in cui al concetto di fornitore si sostituisce quello di "partner", almeno sul piano della formulazione della strategia. Ma spesso con difficoltà di attuazione di una tale strategia dovute all'e-

goismo e all'avidità che offuscano la razionalità degli attori che, come si diceva, è il presupposto della teoria dei giochi.

Nel caso in cui la "torta" sia piccola e in decrescita e ci sia un eccesso di offerta, quando il settore è in declino e troppo affollato, in caso cioè di scarsità, il gioco dei poteri contrattuali avrà la possibilità di trasformarsi malauguratamente in un gioco "a somma negativa" o "lose-lose" tra due soggetti che, costretti entrambi a stringere la cinghia, sperano che sia l'altro a stringerla di più. Anche a costo di stringergli un cappio al collo.

Anche per questo tipo di situazioni, uso in aula una matrice (Figura 2.) che può aiutare il decisore strategico a visualizzare le situazioni.



Per stare nella casella "win-win" il forte dovrà cedere un po' di potere al debole.

Il modello di Porter, partendo dall'andamento tipico del ciclo di vita di un settore, e del fatto che può essere in crescita, maturo o declinante, consente di

evitare la competizione in condizioni di ristrettezza, quando la torta decresce, la competizione si accende e tutti si sbranano. *Evitate ogni strategia che vi porterà a competere in un settore in contrazione!* L'apparente banalità della raccomandazione che possiamo ricevere dal modello di Porter sulla struttura di un settore e sulle forze che ne determinano la redditività, non ci salva dalla possibilità che quell'errore strategico possa essere fatto. Il modello ci ricorda che è meglio non farlo, in presenza di alternative migliori.

Più avanti parleremo di un coreano e di una cinese che, in coerenza con lo spirito orientale, ci hanno spiegato come evitare di sbranarci a vicenda nei settori maturi.

La figura 2. ci permette di cogliere una differenza sostanziale tra la guerra e il business. In ogni segmento della catena del valore, il fornitore e il cliente non sono nemici da dominare ma partner, alleati. La guerra, la concorrenza, tutt'al più è tra più supply chain. Ciascuna delle quali, in concorrenza con le altre, vuole conquistarsi la partnership più importante: quella col cliente finale che apre il portafoglio, firma un contratto o clicca su un sito per pagare un prodotto o un servizio. Se nella guerra il potere si afferma con la violenza, nel business dovrebbe affermarsi per la "simpatia", la fiducia e l'utilità reciproca. Va detto però che purtroppo molto spesso affari e guerra si sono tra loro alleati e allineati nei "contenitori" più ampi in cui entrambi sono collocati e di cui, come si diceva, sono un proseguimento: la politica e l'economia. Ma questa è un'altra storia.

6 Combinare i fini e i mezzi

Come promesso, andiamo a vedere quale è stato il principale apporto di Igor Ansoff (1918-2002) negli anni '60. Per fare questo dobbiamo immaginare che i mezzi (che, come dicevamo, sono limitati) che l'impresa ha a disposizione per raggiungere i propri fini possono essere di varia natura: risorse finanziarie, risorse umane, impianti, attrezzature, tecnologie, conoscenze, reputazione del proprio marchio, fiducia dei clienti, relazioni, risorse umane.

Insomma parliamo di risorse materiali e immateriali che possiamo etichettare come "capacità" (*capability*).

Le possiamo raggruppare in due categorie:

1. Capacità tecniche: capacità di sviluppare, e produrre quanto un mercato richiede o potrebbe richiedere.
2. Capacità relazionali: relazione con clienti basata su conoscenza reciproca e fiducia (relazione che spesso il cliente intrattiene con un marchio di cui si fida, come quella che io intrattengo, quando acquisto padelle, con il marchio *Teflon*).

La possibilità di avere un vantaggio strategico (vantaggio competitivo) è basata sulla scelta di un mercato in cui, rispetto ad altri possibili concorrenti, posso meglio dispiegare le mie migliori risorse e capacità.

Ansoff, nel 1965, elabora una matrice (Figura 3.) che, possiamo considerare come un tavolo da gioco sul quale abbiamo possibilità di puntare una posta di investimento scegliendo uno dei seguenti 4 quadranti.

Figura 3. Matrice Prodotti-Mercati di Ansoff

Nuova tipologia di clienti	3. Ampliamento del mercato	4. Diversificazione più o meno correlata
	1. Penetrazione del mercato	2. Ampliamento della gamma delle linee di prodotto
Attuale tipologia di clienti	Attuale tipologia di prodotti	Nuova tipologia di prodotti

1. Crescita senza diversificazione: maggiore penetrazione del mercato sul quale già operiamo con la tipologia di prodotti che già abbiamo.

Questa opzione valuta che le nostre capacità tecniche e relazionali ancora non hanno dato completamente i propri frutti, e che il mercato consente, a noi che siamo bravi, un'ulteriore crescita. Cosa che può avvenire per incremento del tasso di adozione del nostro tipo di prodotti e/o perché sottraiamo quote di mercato a un concorrente. Gli investimenti, che pagheremo con la posta in gioco, saranno in miglioramento, spesso incrementale, delle nostre capacità tecniche (grazie all'innovazione di processo e di prodotto), e delle nostre capacità relazionali (un marketing più efficace).

Ovviamente valuteremo il mercato a cui ci stiamo rivolgendo come più promettente se è in crescita e meno promettente se è saturo (maturo), se stiamo ascoltando le raccomandazioni di Porter. Se il bisogno di quel tipo di prodotti fosse addirittura in declino, ovviamente non punteremmo su questo quadrante. E potremmo abbandonare la casella, cercando un altro approdo.

Questa opzione, su cui abbiamo puntato, indirizza gli investimenti sia verso le capacità tecniche sia verso quelle relazionali, spingendo un po' di più su quelle in cui vogliamo far meglio dei concorrenti.

2. Diversificazione di prodotto: ampliamento del sistema d'offerta al mercato col quale abbiamo relazione

L'opzione valuta lo sfruttamento delle nostre capacità relazionali come fonte di maggiore opportunità rispetto allo sfruttamento delle nostre capacità tecniche. Siamo più bravi commercialmente di quanto lo siamo tecnicamente (sempre relativamente ai concorrenti). Insomma siamo più bravi dei concorrenti nello stabilire, mantenere, e migliorare nel tempo le nostre relazioni con la attuale tipologia di clienti. Possiamo ragionevolmente basare un vantaggio competitivo fornendo ai nostri clienti attuali (che si fidano del nostro marchio) nuove tipologie di prodotto.

Questa opzione, su cui abbiamo puntato, indirizza gli investimenti soprattutto nel creare nuove capacità tecniche per sviluppare e produrre (o comprare da un altro e marchiare col nostro logo) i nuovi prodotti che non avevamo in catalogo e non sapevamo produrre, che sapremo vendere ai nostri affezionati clienti. I nuovi prodotti e le nuove tecnologie diventano il focus della nostra innovazione.

L'area marketing sarà la nostra "zona di comfort" nella quale potremo fare "exploitation", raccogliendo sempre meglio i frutti del nostro lavoro. L'area tecnica sarà invece la nostra frontiera avventurosa nella quale potremo fare "exploration", affrontando problematiche tecniche nuove a cui non eravamo abituati. Ci allontaniamo da casa, ma navigando lungo la costa conosciuta delle nostre capacità di marketing e vendite.

3. Diversificazione di mercato: acquisire nuove tipologie di clienti interessati ai prodotti che sappiamo offrire grazie alle nostre capacità tecniche

Questa opzione valuta lo sfruttamento delle nostre capacità tecniche come fonte di maggiore opportunità rispetto allo sfruttamento delle nostre capacità relazionali. Insomma siamo più bravi dei concorrenti nello sviluppo, nella produzione, e nel miglioramento nel tempo dell'attuale tipologia di prodotti. Possiamo ragionevolmente basare un vantaggio competitivo fornendo i nostri prodotti attuali, che sappiamo produrre bene, a nuove tipologie di clienti che prima non servivamo. I "non clienti" diventano il focus della nostra innovazione.

L'opzione su cui abbiamo puntato indirizza gli investimenti soprattutto nel creare nuove capacità relazionali per sviluppare nuove relazioni che non avevamo nel portafoglio clienti, con le quali venderemo i nostri prodotti.

L'area tecnica sarà la nostra "zona di comfort" nella quale potremo fare "exploitation", raccogliendo sempre meglio i frutti del nostro lavoro. L'area marketing sarà invece la nostra frontiera avventurosa nella quale potremo fare "exploration", affrontando problematiche commerciali nuove a cui non eravamo abituati. Ci allontaniamo da casa, ma navigando lungo la costa conosciuta delle nostre capacità tecniche.

4. Diversificazione: sviluppare nuove tipologie prodotti per nuove tipologie di clienti

L'opzione di questo quadrante, la più avventurosa di tutte, è quella in cui le zone di comfort sono ridotte e siamo in piena "exploration" di nuove opportunità. Ci allontaniamo da casa, navigando in mare aperto. Ben sapendo che, prima o poi, in contingenze future, si potrebbero esaurire i potenziali sia delle nostre capacità tecniche sia delle nostre capacità relazionali attuali. L'evoluzione della specie, così come l'evoluzione culturale umana, ha in sé il pizzico di follia di abbandonare del tutto il comfort del proprio habitat per colonizzare nuovi ambienti che, in futuro, potranno essere casa

nostra. A meno che non acquistiamo un business completamente distante dalle nostre capacità iniziali (diversificazione “non correlata”), nell’esplorazione di questo territorio possiamo portarci una riserva di risorse su cui possiamo fidarci (ad esempio una tecnologia di processo o prodotto, un canale distributivo, un sistema informativo ecc.). Quasi sempre la diversificazione sarà dunque in qualche modo “correlata” alle nostre capacità iniziali.

Un generale o un manager efficace saprà eccellere sia nell’*exploitation* sia nell’*exploration*. Una capacità che hanno definito “ambidestria”.⁸ Inoltre sarà accorto nello scegliere e bravo nell’eseguire la difesa o l’attacco. Ma anche saggio nell’evitare il conflitto. Mostrando la virtù greca della *Phronesis* che prevede pazienza, negoziazione e capacità di tessere alleanze. E una certa freddezza quando è necessario temporeggiare, come sapeva fare Quinto Fabio Massimo coi cartaginesi, fregandosene dei giudizi severi dei concittadini bellicosi.

7 Perché crescere? Una questione di carattere.

Scriveva Machiavelli nelle Istorie Fiorentine:

“I popoli i quali nelle parti settentrionali di là dal fiume del Reno e del Danubio abitano, sendo nati in regione generativa e sana, in tanta moltitudine molte volte crescono, che parte di loro sono necessitati abbandonare i terreni patrii e cercare nuovi paesi per abitare. L’ordine che tengono, quando una di quelle provincie si vuole sgravare di abitatori, è dividersi in tre parti, compartendo in modo ciascuno, che ogni parte sia di nobili e ignobili, di ricchi e poveri ugualmente ripiena; di poi quella parte alla quale la sorte comanda va a cercare suo fortuna, e le due parti sgravate del terzo di loro si rimangono a godere i beni patrii. Queste popolazioni furono quelle che destrussero lo imperio romano; alle quali ne fu data occasione dagli imperadori, i quali, avendo abbandonata Roma, sedia antica dello Imperio, e riduttisi ad abitare in Gonstantinopoli, avevano fatta la parte dello imperio occidentale più debole, per essere meno osservata da loro e più esposta alle rapine de’ ministri e de’ nimici di quelli.”

Insomma la crescita, negli ecosistemi, in guerra come nel business, non è solo una questione di “avidità” (un termine e un’interpretazione un po’ri-

⁸ Charles A. O’Reilly III, Michael L. Tushman, *Organizational Ambidexterity: Past, Present and Future*, Academy of Management Perspectives, May 11, 2013

duttivi usati dallo “squalo” Gordon Gekko nel film Wall Street) ma una questione legata alla capacità “generativa” di risorse. Muoversi da un’area o regione di mercato “generativa e sana”, usando le parole di Machiavelli, a un’altra è dunque una pulsione comune all’ecologia, alla guerra e agli affari.

Le 4 opzioni di Ansoff, come suggerisce il titolo del suo libro che parla di “growth and expansion”, si basano su una strategia di crescita e di conquista di nuovi campi d’azione. Che è il mezzo che da sempre ha garantito (anche agli eserciti e agli Stati) la maggiore efficienza ed economicità con cui si perseguono i propri fini. Per effetto delle economie di scala e di scopo, ma anche per la crescita del potere che il grande ha sul piccolo e per l’effetto di comunicazione di cui Clausewitz parlava (le dimensioni dell’avversario incutono timore). Non escludiamo che l’opzione di crescita sia anche dettata dall’ambizione dell’imprenditore, che è un tratto della personalità presente in misura diversa in individui diversi.

Come abbiamo visto, non è solo la voglia di crescere (ampliare il raggio di azione, conquistare, essere più efficienti) che muove il decisore sui quattro quadranti, ma anche una pulsione ad esplorare un territorio più ampio, che è un’opzione avventurosa verso la quale ci si muove spinti dal desiderio di acquisire nuove conoscenze e capacità, che potrebbero, ma non lo sappiamo con certezza, esserci utili in futuro. Anche in questo caso, l’indole più o meno curiosa e innovativa dell’imprenditore determina le sue decisioni strategiche, al di là di un calcolo puramente razionale.

Il carattere espansionista e determinato dei comandanti barbari e quello ormai disattento degli imperatori romani d’Oriente, così come gli aspetti “motivazionali” della questione, fu di grande interesse per Machiavelli, fonte inesauribile di pensiero strategico.

La crescita, come intuiva Machiavelli, oltre ai numerosi vantaggi di cui abbiamo parlato, ha anche lo svantaggio di avere bisogno di strutture organizzative “complicate” e pesanti che riducono l’agilità dell’impresa, vanificando una parte dei vantaggi legati alla scala. A volte “piccolo è bello” come accade nella guerriglia. Altre volte si impara, come successe ai barbari che occuparono l’Impero romano, che non basta la forza, ma sono necessarie adeguate strutture (organizzative) e infrastrutture oltre a un Diritto evoluto, per stabilizzare la crescita e per perseguire la continuità e lunga durata. Cose che erano nella cultura dei romani e non dei barbari. Oggi diremmo che l’Impero romano era “costruito per durare”⁹. E infatti, nella sua

⁹ Il concetto strategico-organizzativo di “*built to last*” (in contrapposizione al “*built*

versione ibridata coi barbari e il cristianesimo e non più centrata su Roma, il Sacro Romano Impero, durò fino all'inizio del diciannovesimo secolo.

Il riferimento ai barbari e alla caduta dell'impero Romano d'Occidente introduce un'altra prospettiva oltre all'*efficacia*, con la quale giudicheremo la performance di una strategia, della sua implementazione ed esecuzione: la *continuità*, la *durata* nel tempo. E ci invita inevitabilmente alla lettura dell'economista austriaco Schumpeter (1883-1950) che ha fondato il moderno pensiero economico sull'innovazione e degli studiosi di strategia che hanno affrontato con sempre maggiore interesse il tema della "distruzione creatrice"¹⁰.

8 Cosa vogliamo fare da grandi?

Legata al tema della crescita e all'indole dell'imprenditore è anche un'altra scelta strategica di fondo:

- quella di perseguire la massima efficienza con l'aumento della scala e l'obiettivo di raggiungere un mercato molto ampio e indifferenziato (una fascia "bassa" del mercato);
- oppure, viceversa, di essere molto efficaci nel cogliere i gusti e le necessità di un numero ridotto di clienti (una fascia "alta" del mercato) che sono disposti a spendere di più per avere un prodotto con qualcosa, per loro, di speciale.

Michael Porter ha definito queste due strategie alternative come "strategie generiche", perché si applicano a qualsiasi business:

- la *strategia di costo*, che punta verso la fascia bassa del mercato e
- la *strategia di differenziazione* che punta verso la fascia alta del mercato.

Il bisogno di scrivere su un foglio di carta può essere soddisfatto dalla Bic

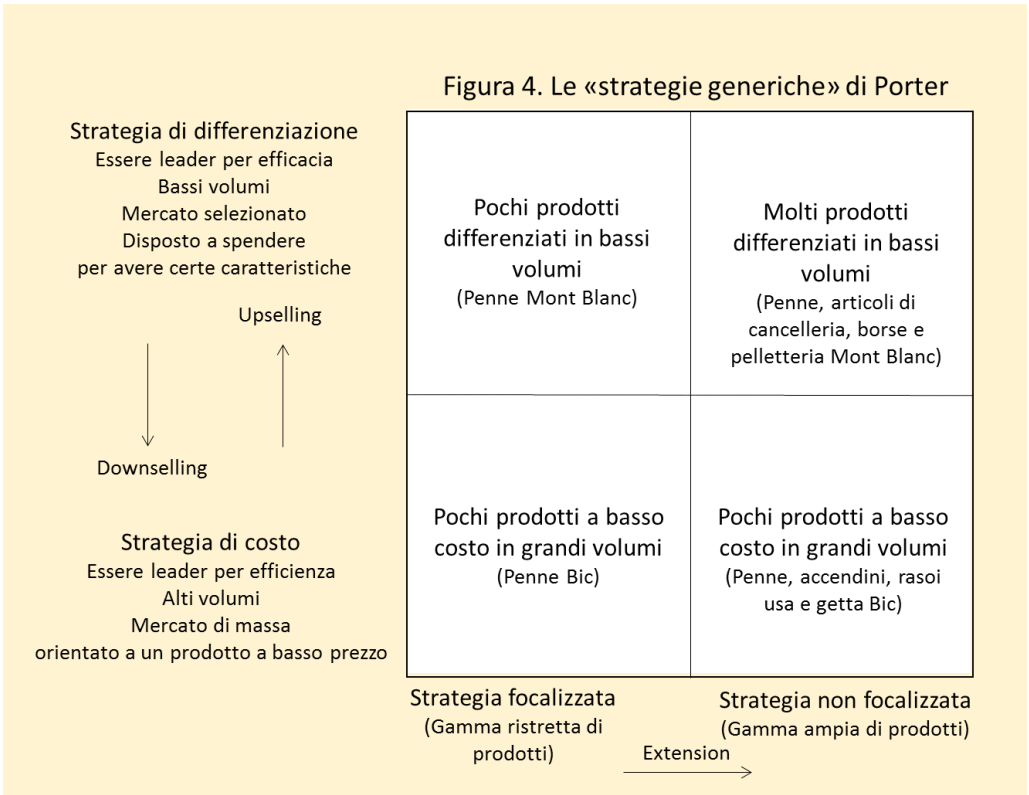
to change") lo troviamo in Lawler III E., Worley G.C., *Built to change: How to Achieve Organizational Effectiveness*, San Francisco, Jossey Bass, 2006.

¹⁰ R.N. Foster, S. Kaplan, *La distruzione creatrice, Strategie di discontinuità e trasformazione per le imprese che vogliono conservare l'eccellenza*, ETAS, Milano, 2001. C. Christensen, *Il dilemma dell'innovatore. Come le nuove tecnologie possono estromettere dal mercato le grandi aziende*, Franco Angeli, Milano, 2016

(leader per i costi), che ha le capacità per produrre e distribuire decine di milioni di penne, una uguale all'altra, che si vendono a 50 centesimi, o dalla Mont Blanc (leader per differenziazione) che ha la capacità di produrre e distribuire un numero molto più ridotto di penne lussuose, che si vendono fino a quasi 500 euro l'una.

La scelta tra stare nella fascia bassa o in quella alta della matrice che segue, è una decisione strategica di fondo, che ha conseguenze sia sulle strategie funzionali di produzione e logistica (*Operations*), sia sulle strategie funzionali di marketing.

Anche qui, come nel caso del modello di Ansoff, le "capacità" sono al centro della decisione strategica. Nel senso che le capacità distintive, circolarmente, determinano la scelta e ne sono determinate.



Vale a dire che stabiliamo la strategia in base alle nostre capacità, ma anche che ci focalizziamo su certe capacità e le affiniamo in base alla strategia scelta.

L'aver scelto un certo ecosistema in cui competere determina le nostre caratteristiche, e allo stesso tempo, ci adatteremo ad ecosistemi compatibili con le nostre caratteristiche. Questa è una legge naturale che porta alla moltiplicazione delle specie, ciascuna con proprie caratteristiche differenziali. La strategia, come si vede, segue principi generali che stanno a monte dell'evoluzione dell'*homo sapiens* ed esistevano ben prima dell'esistenza dei settori industriali.

La scelta possibile di occupare due "ambienti" diversi, uno in cui competo sul prezzo e uno sulla differenziazione è una scelta complessa, perché implica snaturare l'identità e la coerenza dell'impresa. Come pure il suo assetto organizzativo e produttivo, specializzatosi in un certo ecosistema.

Esistono, in verità, opzioni di strategia *Corporate* che prevedono la colonizzazione dell'altra riga, secondo una logica di diversificazione di fascia di mercato.

- L'operazione commerciale definita di "*down-selling*", volta a non lasciare intentata un'opzione di scala per un produttore differenziato, provando a vendere a segmenti più ampi a prezzo più basso, per acquisire un pizzico di efficienza di scala in più.
- L'operazione di "*up-selling*" di un produttore orientato al costo, volta a non lasciare intentata la possibilità di vendere a prezzo più alto a clienti più esigenti, per acquisire un pizzico di differenziazione nel proprio portafoglio di business.

Ma un malaccorto *down-selling* può minare, nella percezione dei clienti, il prestigio e l'efficacia di un marchio esclusivo, indebolendo l'impresa.

Così come un *up-selling* può sfocare l'attenzione sull'efficienza interna dell'azienda che, in fin dei conti, sa competere proprio grazie ai suoi costi bassi.

Strategie del genere vengono affrontate come una sorta di diversificazione che dà luogo a marchi che mantengono separate le identità (per la discesa dalla fascia alta a quella bassa), oppure ad organizzazioni diverse, dedicate a quel progetto (per l'ascesa dalla fascia bassa a quella alta).

- Nel caso del *down-selling* un esempio è quello delle diverse linee dello stesso gruppo industriale che coprono, con marchi diversi, fasce diverse del mercato della moda.

- Nel caso dell'*up-selling*, un esempio è quello della creazione di un impianto produttivo a parte, organizzato e ottimizzato per produrre volumi più piccoli e con tecnologie più sofisticate.

Ma sostanzialmente, essendo un erede del pensiero di David Ricardo sul vantaggio comparato, Porter preferisce suggerire, invece, che ognuno stia al suo posto e che il mercato saprà ricompensare la coerenza.

Rinunciando a crescere, ad esplorare? Porter, nel formulare le strategie generiche, non ha ignorato la possibilità di seguire un percorso “sotto costa” piuttosto del percorso in mare aperto del passaggio da una fascia all'altra di un mercato, che rischia di perdere l'anima dell'azienda. E ha individuato una terza strategia.

La terza “strategia generica” di Porter riguarda l'ampiezza della gamma, che può essere stretta (poche tipologie di prodotti) o larga (molte tipologie di prodotti).

Secondo il principio di Ansoff, oggi siamo la Bic o la Mont Blanc se abbiamo scelto di fare leva sulle capacità di produrre e distribuire grandi volumi di penne (Bic), oppure se abbiamo scelto di privilegiare le nostre capacità di sedurre clienti esigenti e, di conseguenza, immaginare, produrre a far desiderare penne lussuose in piccoli volumi (Mont Blanc).

Ansoff ci insegna che se abbiamo una capacità e un'opportunità, questa situazione non va sprecata e ci suggerisce di concettualizzare una strategia che ci comunque allontana da casa, facendoci crescere. Ci allontaneremo da casa scegliendo e facendo leva su un set di capacità sui ci sentiamo fortissimi: la scala e l'efficienza delle *operations* se siamo la Bic; il prestigio del *brand* e la cura dei particolari se siamo la Mont-Blanc.

L'operazione potrà consistere, per la Bic, nel progettare, produrre e distribuire altri oggetti “usa-e-getta” a basso costo ed ottima qualità, oltre le penne: accendini e rasoi, ecc.

Per la Mont Blanc si può immaginare di produrre altri oggetti lussuosi e costosi (differenziati): cancelleria, pelletteria da viaggio ecc.

Nel primo caso abbiamo fatto leva sulle nostre capacità tecniche di produrre grandi volumi a basso costo e alta qualità. Abbiamo esteso queste nostre capacità distintive (prevalentemente tecniche e legate alla scala) in

un altro business. Affinché tanta abbondanza di efficienza di cui siamo capaci non vada sprecata.

Nel secondo caso abbiamo fatto leva sulle nostre capacità di sedurre, col nostro marchio, un cliente che non bada a spese. Abbiamo esteso queste nostre capacità distintive (prevalentemente relazionali e legate al brand) in un altro business. Gli oggetti del sistema moda nascono spesso per “*extension*” di un certo marchio seducente, a categorie diverse dall’abbigliamento (accessori ed altro). Affinché tanta abbondanza di fascino di cui siamo capaci non vada sprecata.

9 Il pensiero occidentale, il pensiero orientale e la matrice SWOT

Siamo nel 1970 e un certo Albert S. Humphrey, formato al MIT e all’Harvard Business School, per primo applica in consulenza strategica uno schema concettuale che avrà un enorme successo: l’analisi SWOT.

Possiamo essere certi dell’influsso del pensiero di Ansoff sullo sviluppo di questo strumento per pensare, adatto a problemi poco strutturati.

Posto che formulare una strategia comporti di confrontare i fini con i mezzi a disposizione, per elaborare un piano meglio di un concorrente, dobbiamo sempre tenere presente della variabilità e imprevedibilità con cui le situazioni si presenteranno nel futuro. E che ci sia bisogno di un “aggiustamento” sia nei mezzi sia nei fini con un occhio ai tempi opportuni e alle priorità.

Ansoff lo fece tenendo a mente gli insegnamenti di Carl von Clausewitz (Austria: 1780-1831)¹¹ e del cinese Sun Tzu (Cina: circa 500 A.C.), ma anche di Niccolò Machiavelli (Firenze: 1469-1527). Uno dei maggiori pensatori del management, Gary Hamel, riconosce un ideale, plurimillenario passaggio di testimone da Sun Tzu ad Ansoff, passando per Machiavelli.¹²

La linea che connette mondi ed epoche così differenti, che convergono oggi nella cultura d’impresa è quella del concetto di conflitto che - nella stessa epoca di Sun Tzu ma in un mondo completamente diverso - coltivava Eraclito, di cui conosciamo un frammento che dice “**Polemos** (il con-

¹¹ Carl von Clausewitz, *Della Guerra*, Milano, Mondadori, 1997

¹² “*Strategy didn’t start with Igor Ansoff, neither did it start with Machiavelli. It probably did not even start with Sun Tzu. Strategy is as old as human conflict.*” Gary Hamel, citato in *The Economist Guide to Management Ideas and Gurus*, 2008.

flitto) è il padre di tutte le cose”. Il “divenire”, la distruzione creatrice, sono aspetti centrali sia della filosofia di Eraclito sia di quella di Sun Tzu. Solo che, da Platone in poi, la storia delle idee ha preso una strada diversa nei due mondi.

Ansoff si rese conto dei limiti del pensiero occidentale basato sulla fiducia nei modelli e nella pianificazione, nel calcolo delle probabilità, nella determinazione a colmare il gap tra il modello di battaglia concepito dal generale e quello che il campo di battaglia, con le molteplici circostanze imprevedibili, può consentire di eseguire. Un problema che era piuttosto chiaro a Von Clausewitz, quando parlava di “nebbia di guerra” e di “attriti”, ma molto meno al suo contemporaneo, l'influente svizzero Antoine-Henri Jomini, che, prima di diventare un colonnello di Napoleone, era stato un bancario. Un uomo d'impresa, prestato ai campi di battaglia, che credeva nel “piano ideale”, nelle geometrie e nei calcoli; innamorato, come Napoleone, della logistica¹³.

Ansoff e Humphrey, riconoscono, come Eraclito e Sun Tzu, la fluidità dei processi, rifuggono, in nome del potenziale della situazione, le “strutture” che, come è intuitivo, poco si adattano a risolvere problemi poco “strutturati”.

Il metodo di Humphrey, pensato per problemi debolmente strutturati, si avvicina al pensiero orientale di Sun Tzu basato sul concetto che il “potenziale” strategico dipenda dalla “situazione” in cui ci troviamo. Che esista un “potenziale della situazione”.

Su questo il pensiero orientale (confuciano, buddista o taoista) è diverso da quello occidentale e platonico. Mentre il piano di battaglia à la Jomini, una volta elaborato, deve essere inflessibilmente eseguito seguendo il principio platonico dell'idea alla quale adattare la realtà, il cinese non cerca di individuare un piano platonico ma di adattarsi al modo in cui la situazione si potrà presentare.

Useremo dunque, nel seguito, le figure “retoriche” del generale occidentale e di quello orientale, per stilizzare due approcci molto diversi al problema strategico. Il che non esclude che ci siano stati generali occidentali capaci di ragionare all'orientale e viceversa.

¹³ Alessandro Corneli, *L'arte di vincere. Antologia del pensiero strategico*, Napoli, Guida Editori, 1992

Il “generale occidentale” che la pensa come Jomini, che teorizza geometrie ideali per disporre le truppe, per lanciare gli attacchi, per garantire la logistica, dedicherà la sua preparazione al calcolo, ma scoprirà sempre una discrepanza tra la situazione in cui realmente dovrà essere eseguito il piano di battaglia e quella immaginata e si dannerà l’anima pur di adattarsi, a suon di cannonate, la situazione reale al piano ideale. Lo stesso Clausewitz, pur essendo consapevole della “nebbia di guerra” e degli inevitabili “attriti”, e quindi più propenso, rispetto a Jomini, ad adottare una logica adattiva, prende le mosse da una precisa pianificazione, ben sapendo che le cose andranno diversamente da quanto pianificato. Ogni battaglia è un progetto che viene continuamente revisionato a livello tattico, in base alle circostanze, ma dentro un preciso quadro strategico.

Il “generale orientale” invece si raccoglierà a considerare per prima cosa la situazione, analizzandone attentamente tutte le potenziali opportunità e minacce, sgombrando la mente da modelli precostituiti. E lo farà in relazione ai mezzi a disposizione. L’orientale affronterà la battaglia solo quando si assicurerà di poterla vincere facilmente per una felice combinazione delle opportunità che si possono presentare e dei mezzi a sua disposizione. Con la speranza addirittura, avendo ben valutato la situazione del punto di vista dell’avversario, di poter vincere senza combattere.

Se il leader occidentale è ossessionato dall’efficacia con cui raggiunge l’obiettivo, costi quel che costi, quello orientale ha un obiettivo più sfumato e sceglierà la via che fornisce il massimo risultato con il minimo sforzo, non accanendosi contro la situazione contingente, ma lasciandosi guidare dalle opportunità che essa offre. Dal potenziale della situazione.

Il leader occidentale confida maggiormente nel calcolo, non solo delle cose misurabili e calcolabili ma anche del calcolo delle probabilità, e crede nella possibilità di costruire un modello previsionale astratto abbastanza buono. Il leader orientale non usa strumenti di calcolo e tende a non credere nella possibilità di un modello astratto e ideale per prevedere il futuro.

Il leader occidentale avrà dunque uno stile decisionale basato su modelli, quello cinese avrà uno stile decisionale più “situazionale”.

Per il leader occidentale la nebbia di incertezza e gli attriti ridurranno, come dice Clausewitz, l’efficienza, il rendimento del piano.

Per il leader orientale l’incertezza esterna è fonte ispiratrice della strate-

gia: l'efficienza e l'efficacia sono, come vedremo, due cose molto strettamente legate.

Il leader occidentale, laddove la “nebbia di guerra” dovesse rendere arduo il calcolo, confiderà nella propria capacità generativa (*genius*), che Clausewitz chiama “genio” e Machiavelli “virtù”. Per il leader orientale la capacità generativa è nella situazione, una specie di “*genius loci*”, più che nelle capacità straordinarie del comandante che assume, tutt'al più, il ruolo di facilitatore. Non troviamo traccia, nel pensiero orientale, del genio creativo che Clausewitz attribuiva all'intelligenza e all'intuito superiori di Napoleone, e che Manzoni riteneva addirittura un dono del “*Massimo Fattor, che volle in lui del creator suo spirito più vasta orma stampar*”.

Il leader occidentale avrà un approccio “push” e “pianificato” alla vittoria: cercherà di prevedere ogni cosa e poi spingere a forza la strategia pianificata verso la situazione per modificarla secondo la propria volontà. Il leader orientale avrà un approccio “pull” e “agile” lasciando che sia la situazione a “tirare” la strategia più opportuna. Ho usato, non a caso, i termini “push” e “pull” che derivano dall'approccio giapponese al management che è orientato all'agilità della risposta e alle situazioni mutevoli e imprevedibili. Il Giappone deve alla Cina gran parte del proprio pensiero strategico che ha generato il suo miracolo economico nella seconda metà del '900.

Igor Ansoff e Albert S. Humphrey introdussero nel pensiero strategico occidentale questo principio orientale della situazione e l'analisi **S.W.O.T.** (acronimo di **Strengths**, **Weaknesses**, **Opportunities**, **Threats**) si chiama anche “analisi situazionale”.

Vediamo come si presenta una situazione (Figura 5.).

Guardando all'esterno dell'organizzazione, a come si presentano gli accadimenti (le mosse degli avversari, le circostanze ambientali, ecc.) possiamo valutarne i potenziali vantaggi e svantaggi. Da molto vantaggiose a molto svantaggiose, passando per situazioni neutre. Questo è il primo sforzo di concettualizzazione, non immediato in quanto un evento può essere vantaggioso o svantaggioso solo in relazione ad un obiettivo ben specificato.

Figura 5. Analisi situazionale S.W.O.T.

S. Punti di forza	S - T DIFESA	S - O RACCOLTA
W. Punti di debolezza	W - T USCITA	W - O SEMINA
	T. Minacce	O. Opportunità

Il leader orientale, in questa fase, ha ancora obiettivi sfumati. Fa parte del suo metodo. Egli ha ancora bisogno di una valutazione, quella sui mezzi a disposizione. Al tal fine si rivolge all'interno elencando e valutando le proprie capacità (ovvero i mezzi o le risorse), potrà valutarle come forti (punti di forza) o carenti (punti di debolezza).

Ecco che si delinea il quadro strategico che, come vogliamo mostrare, si serve di matrici per focalizzare l'attenzione del decisore, metodicamente, su aspetti diversi.

In alto, in corrispondenza della colonna sinistra della matrice (T), possiamo elencare tutti quegli eventi sfavorevoli, che possono costituire per noi una minaccia. A destra (colonna O), tutti gli eventi favorevoli, che possono essere un'opportunità. Possiamo guardare agli eventi sul breve, sul medio e sul lungo periodo. Il modo in cui si presentano gli eventi, ad esempio una finestra di opportunità, è variabile. Una opportunità può essere aperta ora, o si può aprire subito o fra un po'; per breve o per lungo tempo.

Altrettanto variabile sarà il modo di presentarsi delle minacce. Che possono perdurare o passare come una tempesta d'agosto.

Passiamo all'"analisi interna".

In corrispondenza della riga in basso (W) possiamo elencare tutte le nostre capacità che attualmente sono deboli, sulle quali, oggi, non possiamo fare affidamento.

In corrispondenza della riga in alto (S) possiamo elencare tutte le nostre capacità forti, sulle quali possiamo subito fare affidamento.

Il quadro si completa considerando le intersezioni.

S-O. Punti di forza e Opportunità

La prima intersezione che il leader cinese guarda è quella in cui i punti di forza si combinano alle opportunità. Abbiamo un varco aperto davanti a noi e i mezzi per entrarci. Con la massima intensità possibile. L'estetica orientale guarda a questo varco come un "vuoto" e il vuoto, in quelle culture, ha una reputazione molto migliore che nelle nostre.

Se questa situazione fotografa il momento presente, che stiamo sfruttando, stiamo osservando un processo felice di raccolta dei frutti che abbiamo seminato in termini di capacità che abbiamo messo insieme.

Se la congiunzione non è ancora sfruttata, dovremmo affrettarci a cogliere il potenziale della situazione. Altrimenti sprecheremo un'opportunità alla nostra portata.

Se le nostre capacità sono pronte e la finestra si aprirà in seguito dovremo avere la prontezza di sfruttarla subito. Cogliendo il momento opportuno.

Tornando al discorso fatto con la matrice di Ansoff, in questa casella siamo in grado, finché la finestra di opportunità rimane aperta, di fare piena "exploitation" delle nostre capacità. Questa è una situazione che favorisce l'attacco. Anzi, se l'ambiente competitivo è infiammato, suggerisce di attaccare subito concentrandosi su quello per guadagnare terreno sui competitori. La vittoria relativamente facile potrà costituire anche una fonte di motivazione. Il flusso di eventi positivi sarà in-

tenso. Gli orientali danno molta importanza al flusso: in quella casella si realizza, per l'impresa, un flusso di valore. La casella S-O è una casella di raccolto. Ma quando avviene la semina?

W-O. Punti di debolezza e Opportunità

La casella in basso a sinistra mostra, nell'intersezione tra opportunità e punti di debolezza, occasioni non ancora mature per essere sfruttate, perché mancano delle capacità per farlo.

In questo tipo di situazioni l'attenzione del generale cinese è alla casella superiore: quella S-O che ci è favorevole o lo potrà essere. Nella casella W-O, possiamo coltivare le competenze e le capacità, accumulare le risorse che potranno servirci in futuro per una rinnovata competizione nella casella S-O, quando si aprirà una nuova finestra di opportunità, diversa dalla precedente, per la quale non abbiamo abbastanza capacità.

È una casella di semina, di coltivazione, di ricerca: un'area in cui è necessario investire per poter cogliere sfide future. Una casella di "exploration".

Dove troviamo le risorse per sostenere questa esplorazione non perfettamente finalizzata, che avviene senza la sicurezza che potremo godere in futuro della semina fatta? Le risorse possono derivare dalla casella superiore che sta dandoci dei profitti di varia natura: strategici, economici, motivazionali.

Ma se è vero che la casella S-O "finanzia gli investimenti" della casella W-O è anche vero che quest'ultima preparerà le capacità competitive per una nuova situazione S-O che si potrà presentare in futuro, nella quale nuove opportunità richiederanno nuove capacità.

Un'azienda con non investe in ricerca e sviluppo non sta sfruttando il potenziale della casella W-O.

Veniamo agli eventi che si presentano come minacciosi, sulla colonna a sinistra.

S-T. Punti di forza e minacce

Gli eventi minacciosi possono trovarci attrezzati o non attrezzati di capacità per combatterli. Nel caso in cui possiede le capacità per combattere l'avversario, il generale cinese deciderà una strategia difensiva. Questo potrà consentire di attendere un momento in cui quella che è una finestra di opportunità per l'avversario si chiuda. E magari pensare che se ne aprirà una per noi. Erigere difese e barriere basate sulle nostre capacità, ci consente di far passare la nottata, di superare la crisi mantenendo la stabilità. La difesa si deve svolgere con piena mobilitazione di tutte le risorse presenti. Per mantenere intatte le nostre capacità. Quindi non "difesa a oltranza" ma difesa di quelle capacità che potranno servirci nel seguito e di una certa stabilità.

Un'azienda forte nell'ingegneria che viene attaccata da competitori *low-cost* che si basano sull'imitazione, sbaglierà ad abbattere i costi privandosi degli ingegneri. Dovrà, per quanto possibile, erigere delle barriere per difendere strenuamente le sue capacità ingegneristiche e di sviluppo di nuovi prodotti e tecnologie. Potrebbe servire in seguito in questo o in altri mercati in cui potrebbe portarci la matrice di Ansoff. Conviene utilizzare invece le superiori capacità progettuali per accrescere l'unicità dei propri prodotti che potrebbero interessare una nicchia di clienti particolarmente esigenti che i concorrenti imitatori non possono aggredire.

Diceva il generale André Beaufre¹⁴ **"la vera essenza della strategia è proteggersi e aumentare la libertà d'azione"**. La casella S-T è significativa, in questo senso. Questa massima strategica ben si adatta a comprendere l'alto potenziale della situazione rappresentata dalla casella in alto a destra della matrice del *Potere contrattuale in una catena di fornitura* (Figura 1), ma anche a comprendere gli stratagemmi difensivi degli organismi viventi.

W-T. Punti di debolezza e minacce

Gli eventi minacciosi che ci trovano mal attrezzati in termini di capacità caratterizzano una casella che potremmo definire di uscita,

¹⁴ André Beaufre, *Introduzione alla strategia*, Bologna, Il Mulino, 1966. André Beaufre, generale francese, fu uno dei maggiori teorici, nel secondo dopoguerra, della deterrenza nucleare come mezzo per mantenere la stabilità.

di abbandono delle ostilità. Una situazione che andrebbe prevista e prevenuta per tempo, ad esempio con la decisione strategica di uscire da un settore prima che sia troppo tardi, ma che, se malauguratamente si verifica, deve essere affrontata tempestivamente, con la diplomazia, con l'alleanza o la partnership.

Il buon leader orientale saprà sempre trovarsi all'appuntamento con le situazioni nella colonna di destra della matrice SWOT e nel caso malaugurato si trovasse nella colonna di sinistra, saprà applicare il suo tipo di razionalità nel minimizzare le perdite, e nell'evitare il più possibile il conflitto.

I 4 quadranti della mappa sono, come abbiamo visto, interdipendenti. L'uno supporta l'altro: la difesa conserva la stabilità relativamente al capitale di capacità possedute e attende l'apertura delle opportunità; la semina coltiva nuove capacità; la raccolta le sfrutta. L'uscita impedisce di incapornirsi in battaglie già perse sottraendo energie agli altri tre quadranti. Ci proteggiamo ed aumentiamo la nostra libertà d'azione, come prescriveva il Generale Beaufre.

Il quadrante O-S, che sembra il luogo in cui, ovviamente, tutti vorrebbero stare, a volte può non essere raggiunto quando si allenta la convinzione che la finestra di opportunità possa aprirsi. In un godibilissimo libro di Paolo Iacchi, *La filosofia del parcheggio*,¹⁵ questa eventualità è ben resa metaforicamente con la situazione che si presenta quando cerchiamo un parcheggio sotto casa e non lo troviamo subito. Scoraggiarsi non è certo la strategia migliore. La fortuna dell'automobilista, del generale e del manager nel trovare il varco, il vuoto, dipende molto dalla conoscenza dei nostri mezzi, e dalla convinzione e dalla fiducia in essi (dimensioni della vettura, e abilità di manovra per il guidatore; capacità distintive per il generale e il manager). La fortuna è spesso frutto di una profezia che si auto-avvera.

10 Un esempio di “functional strategy”

Le matrici che abbiamo presentato riguardano la “*corporate strategy*”, ad esempio scegliere i settori o aree strategiche d'affari in cui essere presenti, in base alla capacità che contraddistinguono la nostra impresa (Matrice di Ansoff, Strategie generiche di Porter) e, a un livello più basso (che richiede una risposta più rapida), la “*business strategy*” con i principi generali che

¹⁵ Paolo Iacchi, *La filosofia del parcheggio*, LOG, 2013

ciascuna unità di business dovrebbe seguire per regolarsi accortamente in diverse tipologie di situazioni (Matrice SWOT).

Se scendiamo ancora di un livello nelle strategie, possiamo esaminare una tipologia di decisione strategica (*functional strategy*) che riguarda l'area funzionale della produzione (*Operations strategy*). Essa è una diretta conseguenza, in cascata, della *business strategy*, e questa, a sua volta della *corporate strategy*.

La matrice 6 si riferisce all'assetto produttivo ottimale in funzione del tipo di prodotto che la nostra strategia prevede di consegnare al cliente. Abbiamo tale matrice, che definiamo "Matrice Prodotto-Processo", che risale al 1979, ad Hayes e Wheelwright, dell'Harvard Business School.¹⁶

La matrice mostra sull'asse delle ascisse il grado di focalizzazione che abbiamo sull'efficienza. Il massimo dell'efficienza delle risorse significa che nessuna risorsa a disposizione deve essere inattiva: ciascuna risorsa, ad esempio un dipendente o un macchinario, deve produrre con continuità il massimo flusso di valore: vale a dire essere sempre in attività.

Spostandoci verso la destra della matrice stiamo adottando ed eseguendo una strategia finalizzata a massimizzare il flusso di valore prodotto da ciascuna delle nostre risorse.

Sull'asse delle ordinate la matrice mostra invece il grado di capacità del processo di adattarsi alla specifica domanda del cliente nelle caratteristiche del prodotto, nella qualità, nel tempo di consegna.

Spostandoci verso l'alto della matrice stiamo adottando ed eseguendo una strategia finalizzata a massimizzare il flusso di valore ricevuto da ciascun cliente, nel momento in cui lo richiede. Stiamo dando al cliente tutto e solo il valore che esso richiede, nel momento esatto in cui ce lo chiede.

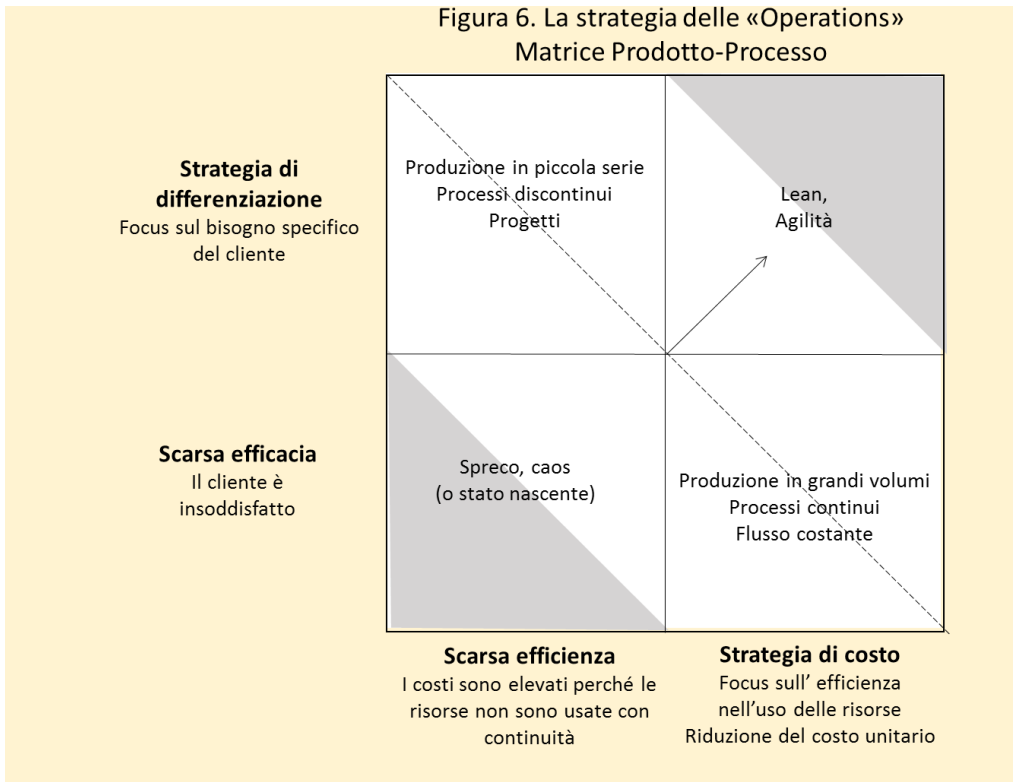
In alto dovremmo dunque trovare processi produttivi efficaci, in grado di avere la flessibilità di soddisfare, al limite, la richiesta di un unico esemplare di caratteristiche specificate dal cliente. In basso dovremmo trovare processi produttivi efficienti in cui le risorse sono sempre saturate nella propria capacità di produrre valore.

¹⁶ Robert H. Hayes, Steven C. Wheelwright, *Link Manufacturing Process and Product Life Cycles*, Harvard Business Review, 1979
Robert H. Hayes, Steven C. Wheelwright, *The Dynamics of Process-Product Life Cycles*, Harvard Business Review, 1979

All'inizio degli anni '80, Hayes e Wheelwright osservavano che tutti i processi industriali che possiamo osservare nelle imprese razionali si trovano lungo la diagonale che attraversa la matrice.

- In alto a sinistra avremo dei processi "sartoriali", che producono serie ridotte o, all'estremo, esemplari unici.
- In basso a destra avremo processi standardizzati, che producono serie enormi di prodotti uno uguale all'altro.

Lungo la diagonale, troveremo tutti i processi, che sono una via di mezzo tra questi due estremi.



Capiamo subito che una strategia generica di differenziazione (che mira a costruire un prototipo di *dream car* unico per un cliente facoltoso) ci porta verso l'alto a sinistra. Una strategia generica di costo (che mira a costruire in uno stabilimento migliaia di utilitarie al giorno per il mercato mondiale) ci porta verso il basso a destra.

Cosa c'è nelle zone lontane dalla diagonale? Nel 1979 Hayes e Wheelwright rispondevano: "niente! Nessun processo, a meno che non si stia adottando una strategia suicida".

Infatti sarebbe assurdo produrre milioni di vestiti con il processo di un sarto tradizionale o un solo vestito su misura con un processo altamente automatizzato! Lo stesso dicasi per un'automobile, per una bottiglia di liquore o una torta.

Quindi, per Hayes e Wheelwright, fuori dalla diagonale non c'è nulla. E questo è in pieno accordo con l'esclusività che Porter attribuiva alla scelta tra la strategia di costo e quella di differenziazione. O faccio una cosa o faccio l'altra.

Ma l'America aveva ancora studiosi di formazione tayloristica e manager formati come generali occidentali. Anche se al MIT, per effetto del miracolo giapponese, si sarebbe presto imparato a conoscere un pensiero diverso. Partendo dal successo della Toyota che dimostrava come la produzione di un'automobile possa avvenire anche un po' fuori dalla diagonale, spingendosi, passo dopo passo, nella direzione che punta verso l'angolo in alto a destra.

I leader orientali (in questo caso giapponesi) non avevano nella propria cultura il principio di Platone e di Jomini e di Clausewitz, del "piano ideale": della possibilità di prevedere la domanda del mercato, del *Materials Requirement Planning* (MRP), dello spingere quanto pianificato verso il mercato ("push"). I leader orientali erano invece predisposti al "pull", a farsi trainare dalla domanda, a regolarsi in base alla situazione, ad assecondarla piuttosto che a violentarla.

E riuscivano, con un'attenzione al processo più che al piano, a conquistare territorio proibito ai leader occidentali, in alto a destra. Un'area in cui, come miracolosamente, si combinavano efficacia ed efficienza, l'area del "lean thinking" del pensiero snello che è il frutto più maturo del pensiero orientale.

Dove era il loro segreto? Il segreto fu spiegato, nel 1990, nel libro di Womack, Jones e Roos, "La macchina che ha cambiato il mondo".¹⁷

¹⁷ James P. Womack, Daniel T. Jones, and Daniel Roos, *The Machine That Changed the World*, Free Press, 1990

Non abbiamo qui lo spazio per raccontarlo bene¹⁸. Ma possiamo dirne l'essenza, che è la conquista, giorno dopo giorno, con attività di miglioramento diffuso e continuo, dello spazio aperto nella direzione verso l'angolo in alto a destra, che rappresenta la perfezione.

Uno spazio in cui, vedete, c'è un territorio grigio, difficilmente espugnabile. Un'area proibita che si riduce quando siamo in un mercato la cui domanda è prevedibile, continua, elevata (la domanda di prodotti petroliferi, ad esempio o di acciaio) e che si amplia quando siamo in mercato la cui domanda è imprevedibile, discontinua, ridotta (la domanda di progetti su misura, di vestiti sartoriali). Ma un'area grigia alla quale ci si approssima (indipendentemente dal tipo di prodotto e mercato, indipendentemente dalla strategia generica scelta) eliminando sistematicamente ogni forma di variabilità endogena ai processi, riducendo al minimo la varianza delle gaussiane in ogni processo aziendale ed eliminando ogni attività alla quali il cliente non attribuisce valore. Le attività che il cliente non è disposto a pagare e che dipendono dal fornitore. Un modo di pensare nuovo: inchinarsi alla variabilità esogena come rispetto della circostanza, della situazione, e come devozione alle richieste idiosincratiche del cliente. Ma ridurre la variabilità endogena, basata sull'errore, sullo spreco, sulla focalizzazione su sé stessi piuttosto che sul cliente. Ogni spreco non è solo inefficienza: è rubare valore al cliente.

La capacità di essere "lean" è una capacità "trasversale" di natura diversa dalle altre che abbiamo elencato. Perché si basa sull'interiorizzazione, ad ogni livello dell'organizzazione, di una strategia che è anche una filosofia. Con l'affermazione del *lean thinking*, nell'ultimo decennio del secolo scorso, iniziato con un decennio di affermazione dello *scientific management*, l'Oriente ha ripreso il suo primato nel pensiero strategico.

Resta da scoprire il territorio in basso a sinistra. Che non è solo quello del disordine e dello spreco. È anche quello dello stato nascente e caotico dei processi, prima che emerga un'organizzazione in grado di perpetuare il processo, di istituzionalizzarlo, di standardizzarne il metodo. In quella fase fluida la scelta della strategia della "start-up" potrà portare l'impresa verso la diagonale. Verso destra se si sceglie il volume e il costo, verso l'alto se si sceglie la differenziazione, la flessibilità, la personalizzazione del prodotto.

¹⁸ Per una spiegazione della matrice Prodotto-Processo nel quadro del *lean thinking*: Enrico Viceconte, *Lean = Customer focus + Efficienza operativa*, Blog del Bicocca Training & Development Center, rubrica "Snodi organizzativi", 20 novembre 2015

11 Ripensare la strategia

Abbiamo riassunto mezzo secolo di studi di strategia aziendale (dal 1965 ad oggi) attraverso alcuni strumenti visuali (matrici) utili a convogliare l'attenzione e il pensiero verso la migliore decisione strategica possibile in un mondo governato dall'incertezza. Spero che la cosa sia stata utile sia per coloro che non conoscono l'arte e i *tool* della strategia d'impresa, sia per quelli che li conoscono per aver fatto studi economici e specializzazioni manageriali.

A differenza delle strategie militari, le strategie d'impresa si dedicano alla conquista di quel territorio sempre più difficilmente localizzabile che è il mercato. Un territorio che, alla fin dei conti, non è fisico ma è nella mente di ciascun potenziale cliente, come aspettativa di valore.

Le mappe che gli studiosi di strategia aziendale americani hanno sviluppato non sono topografie di un territorio geografico, come il tabellone del Risiko o un campo di battaglia in miniatura con soldatini e carri armati in un quartier generale, ma "mappe mentali" ciascuna delle quali, scegliendo, in forma di matrice, coppie di dimensioni, vuole rappresentare topologicamente e non topograficamente uno dei mille piani che intersecano la complessità intricata in cui si sviluppano le decisioni.

Le decisioni strategiche avvengono non sul piano che la topografia rappresenta (*rappresenta* e non è, perché la mappa non è il territorio in cui i fatti accadono e accadranno, secondo la gerarchia dei tipi logici) ma su un piano in cui si collegano le volontà e le decisioni, cioè le menti dei diversi attori sul teatro degli eventi, la "noosfera". Un piano in cui gli accadimenti imprevedibili, compresi quelli della natura (che per l'occidentale Clausewitz si mettevano di traverso alla strategia ideale, come la nebbia favorevole a Napoleone ad Austerlitz e la pioggia sfavorevole a Waterloo), nella loro prefigurazione mentale, fanno parte del gioco, offrendo sempre un potenziale per l'azione efficace basata sull'intuito.

La Cina, comprendendo a fondo la natura "rizomatica" (intricata e circonvolta) e non "arborea" (gerarchica e ordinata) della realtà, ci mette in crisi, come scrivevano i filosofi francesi Deleuze e Guattari alle soglie degli anni '80. L'America, in particolare «il suo Ovest, che è la frangia stessa dell'Est», è il luogo dove meglio si è avvertita l'insufficienza dei modelli concettuali gerarchici di rappresentazione della realtà, e Deleuze e Guattari citano, a questo proposito, i movimenti che vanno dalla Beat Generation alla risco-

perta dell'Oriente, con un riferimento al trascendentalismo di un Withman e alle canzoni di Patti Smith.¹⁹

Se si va a fondo degli accadimenti, non troviamo radici, come non troviamo arborescenze se andiamo verso l'alto, bensì strutture in cui ogni punto può connettersi ad un altro, come in un rizoma, appunto, o una zolla erbosa. Lo stesso modello principe di rappresentazione del processo di decisione, l'albero decisionale, ne risulta messo in crisi. Ed infatti viene scarsamente utilizzato.

La concettualizzazione "gerarchica" o "ad albero" è più importante per gli occidentali che per gli orientali e, di conseguenza, semplificando molto, il modello "fordista" di produzione è gerarchico e quello "toyotista" lo è molto meno. Ovvero, poiché lo schema gerarchico non esiste per sé ma è una nostra astrazione che ha finalità cognitive, è gerarchico in modo diverso: in cima alla gerarchia non è un comandante, ma è una filosofia d'azione, da cui discendono principi, da cui discendono metodi e, infine, strumenti.

Per spostarsi verso l'angolo in alto a destra della matrice "Prodotto-processo", è necessario adottare una filosofia orientale, essere guidati da principi più che da obiettivi, essere meno rigidi nel dividere potere, obiettivi, capacità, attività, rischi e responsabilità verticalmente (lungo la catena di comando e controllo che attraversa - "top-down" - gli strati gerarchici e che ha il vertice nel leader) e orizzontalmente (lungo la catena del valore che attraversa i confini funzionali e ha il vertice nel cliente).

Il "flusso di valore" essenziale per il successo dell'impresa, scorre, come il coltello del cuoco Ting, che ha interiorizzato il Tao, negli interstizi, nel vuoto, trovando sempre, come l'acqua che scorre, il percorso più agevole.

Il pensiero orientale, come ci viene presentato da François Jullien nel libro che ci ha accompagnato, ha avuto un percorso di sviluppo molto diverso da quello occidentale (che si distacca da un ceppo comune a partire da Platone e passa per Galileo e Cartesio) e oggi i due filoni trovano un ricongiungimento. Anche grazie a studiosi come Ansoff, di cui abbiamo ampiamente parlato e, dal 1990 in poi, dagli studiosi e dai praticanti del *lean thinking* e dell'agilità.

Il pensiero occidentale può essere così riassunto con le parole di Jullien: "per essere efficace, io costruisco una forma modello, ideale, da cui traccio

¹⁹ Gilles Deleuze e Félix Guattari, *Millepiani*, Roma, Castelvecchi, 1980

un piano che mi pongo come obiettivo; poi inizio ad agire in base al piano in funzione dell'obiettivo. Si ha, quindi, prima la modellizzazione, la quale poi invoca la propria applicazione. Ciò conduce il pensiero classico europeo a concepire l'intervento congiunto di due facoltà: l'intelletto che, come dice Platone, «concepisce in vista del meglio» (che è la forma ideale); poi la volontà che si impegna per far entrare la forma ideale, progettata, nella realtà. A titolo di esempio, nell'ambito della strategia propriamente detta, così agisce il capo militare che, sotto la tenda o nelle stanze del consiglio di guerra, stabilisce il piano delle operazioni prima di dispiegarlo sul terreno.”

La figura di Talete, evocata da Jullien, incarna la scelta della teoria pura e dei modelli. Talete, intento, naso all'aria, a contemplare il cielo e il moto degli astri, cade in un pozzo, suscitando lo scherno della terrena serva di Tracia. È un aneddoto che Platone - consapevole dei limiti del suo idealismo - fa raccontare da Socrate nel Teeteto. Ma, come diceva Gregory Bateson, grazie forse alla sua formazione antropologica poco eurocentrica, il mondo delle cose fisiche (fatto di palle di biliardo e di pianeti, ad esempio) è diverso dal mondo degli esseri viventi e delle società. Le palle di biliardo e i pianeti del sistema solare rispondono, in modo esattamente calcolabile, a delle leggi semplici e a delle forze. Non è così per ciascun essere vivente e per gli ecosistemi, che non sono mossi da forze ma da fatti, da differenze, che attivano la propria energia interna²⁰. Un teatro di guerra e un mercato sono cose del secondo tipo.

Se, come dicevamo, il problema “strategico” è da noi concepito, nella sua forma più generale, come quello della migliore utilizzazione dei mezzi per raggiungere determinati fini, il pensiero orientale ci spiazza per il suo sottrarsi all'idea di finalità, di obiettivo. Ci spiazza e ci spaesa perché, nella nostra cultura manageriale, siamo imbevuti di MBO, *Management by Objectives*. Come retaggio di una visione occidentale platonica (superficialmente) della tensione verso una forma ideale. Cerchiamo addirittura di stabilire obiettivi S.M.A.R.T. (*Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Time-bound*) in base ai quali valutare, ex post, le performance dei nostri manager.

Ho precisato “superficialmente” platonica, perché il pensiero greco è molto più complesso e Pericle, ad esempio, applica la virtù della *Phronesis*, il buon senso dell'uomo d'azione, calibrando le proprie decisioni sulla contingenza della situazione. Platone ha bene in mente, e l'episodio della serva di Tracia lo dimostra, che la natura umana è terrena e non iperuranica.

²⁰ Gregory Bateson, *Mente e Natura*, Milano, Adelphi, 1984

D'altra parte Platone non può ignorare Ulisse, il cui "multiforme ingegno" spesso si serve di quel "futo" del potenziale della situazione che, nella Grecia arcaica, era chiamato "Metis". All'epoca di Platone il pensiero era andato avanti, rispetto ad alcuni concetti arcaici, ma questi agivano ancora nel profondo della mente occidentale. Ad esempio il concetto arcaico di *Kairòs*, di tempo opportuno, basato sul tempo in cui una finestra di opportunità si apre e bisogna avere il colpo occhio per coglierla prima che si chiuda (nella casella S-O della matrice SWOT, diremmo oggi).

In Platone e in Aristotele è enfatizzata la relazione tra fra fini e mezzi, *tra la "forma modello" e il fine perseguito*. Per Aristotele, è la causa finale che tira a sé il divenire. L'azione "pull" è esercitata dai fini. Il che corrisponde a un'azione "push", perché la causa finale è nella mente del leader. In Cina è invece enfatizzata la relazione da *condizione a conseguenza*. L'azione "pull" è esercitata dai mezzi, tra i quali le capacità e le circostanze che agiscono per noi. Il che corrisponde a un'azione "pull" di un'azienda che applica il lean thinking. E qui la logica della propensione che si sostituisce a quella della finalità. È il potenziale della situazione a tirare verso di sé il valore. E questo si accorda molto con una visione della formulazione della strategia d'impresa basata sulle "capacità", le risorse e le competenze. Come nel modello di Ansoff. Ma anche su una filosofia "lean" e "agile" centrata sul cliente, piuttosto che sull'esecuzione della volontà demiurgica del capo. A meno di non essere guidati da una fede religiosa e teleologica. O essere sedotti dalla narrazione di una certa storia.

Le "strategie" che l'evoluzione ha incorporato negli esseri viventi - ne abbiamo parlato all'inizio - non sono il frutto di una finalità superiore ma di un continuo adattamento alla situazione, come l'Occidente ha cominciato a pensare da Darwin in poi. Cioè solo da circa un secolo e mezzo a questa parte.

Nella matrice di Ansoff la strategia è "reperimento, a monte, di tutti gli elementi favorevoli, come fattori portanti, a titolo di condizione, in modo da svilupparli e trarne il maggior vantaggio" (ho virgolettato una frase di Julien sulla strategia orientale).

Uno scopo preciso, non sfumato, costituirebbe un ostacolo allo sguardo sullo svolgimento della situazione. Memorabili, negli studi manageriali, i resoconti del processo con cui le imprese giapponesi hanno gestito lo sviluppo di nuovi prodotti negli anni '80 e '90.²¹

²¹ Ikujiro Nonaka, Hirotaka Takeuchi, *The Knowledge-creating Company: How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*, Oxford University Press, 1995

Il manager giapponese, così come il generale di Sun Tzu, per la sua cultura orientale, “non progetta un piano, ma individua, scopre, direttamente nella situazione, i fattori che gli sono favorevoli, in modo da farli crescere, a scapito di quelli che risultano vantaggiosi per l'avversario”.

La sua performance non viene valutata in base al grado di compimento dell'obiettivo reso misurabile e quantificato, né dall'impegno profuso, ma dal modo in cui “ha saputo scoprire con la maggiore rapidità i fattori favorevoli, i fattori portanti, ed è stato in grado di farli crescere a suo vantaggio mentre nel frattempo ha fatto perdere al nemico tutto il suo potenziale”.

Insomma non c'è traccia della complessità dell'obiettivo da raggiungere nella valutazione delle azioni del leader orientale. Le azioni sono tanto più efficaci, quanto più integrano in esse lo sviluppo naturale della situazione: quanto meno si notano. Ottenere vittorie facili; vincere senza combattere; tagliare il bue senza sforzo lasciandosi guidare dai vuoti, dalle connessioni, senza seguire uno schema preordinato. Il pensiero occidentale afferma l'esatto contrario: l'efficacia mostrata dal comandante è proporzionale alle difficoltà superate. Un elogio atavico della difficoltà in un pensiero, quello europeo, che adora gli atti di eroismo.

Il non agire cinese (*wu wei*) non è passività o rinuncia ma è lasciarsi guidare dal potenziale delle situazioni quanto più possibile. Perché le situazioni, il corso naturale delle cose, possono lavorare a nostro vantaggio. Scrive il filosofo e guerriero Liu An, intorno al 140 A.C. durante la dinastia Han, «l'arte del sovrano consiste nell'affrontare le circostanze lasciando agire il Nulla (o il “Vuoto”) attraverso l'insegnamento senza parole. Egli sarà limpido, immobile (...). Seguirà il corso naturale delle cose, delegando ogni responsabilità ai subordinati. Saranno loro a sbrigare il compito, lui non si affaticherà». ²² Una visione antieroica del leader a cui dovremmo pensare anche oggi, oltre duemila anni dopo.

12 Conclusioni: Una strategia per la strategia d'impresa

Siamo dunque al punto di convergenza tra due storie delle idee strategiche che per millenni hanno viaggiato distanti e parallele. Con pochi momenti di incontro, alcuni di scontro e nessuno di sintesi. Fin quando il successo delle imprese giapponesi, poi di quelle sud coreane, poi di quelle cinesi hanno mostrato la potenza della sintesi tra pensiero strategico occidentale e

²² Liu An, *L'arte del governo*, a cura di Leonardo Vittorio Arena, Milano, Rizzoli, 2014

orientale. Imprese che hanno saputo cogliere il “potenziale della situazione” presente nella globalizzazione. Imprese che faranno la storia di questo secolo del management come la Ford, la General Motors, la Microsoft, la Apple hanno fatto la storia del management del '900.

Il caso della Samsung è significativo per il modo in cui la cultura confuciana si è fusa con la cultura manageriale giapponese e con quella occidentale creando uno dei più importanti gruppi industriali del pianeta.²³

Nuovi framework strategici sono sviluppati con un'ispirazione filosofica orientale. Il coreano W. Chan Kim, che insegna strategia all'INSEAD, pubblica nel 2005 con Renée Mauborgne il libro “*La strategia Oceano Blu: vincere senza competere.*”²⁴ Nel 2010 la cinese Youngme Moon, che insegna strategia alla Harvard Business School, pubblica “*Different: Escaping the Competitive Herd*”²⁵

I due libri, in modo molto simile, si pongono davanti al quadro strategico (*strategic framework*) come il pittore davanti ad una tela da dipingere con l'intento di immaginare una configurazione ottimale per entrare in uno spazio vuoto e aperto, non affollato dalla concorrenza, evitando di intraprendere una lotta sanguinosa per strappare clienti ai concorrenti, e trovando così “oceani blu” senza squali (Kim) o praterie verdi (Moon) di “non clienti”. Spazi liberi, interstizi, varchi che sono tali semplicemente perché tutti i concorrenti si sono intestarditi nella guerra, l'uno contro l'altro, per conquistare con le unghie e con i denti lo stesso spazio nella mente e nel portafoglio dello stesso cliente. Una strategia che non si concentra sui “pieni” (fare le cose che fanno gli altri, cercando di farle meglio) ma sui “vuoti” (scoprire e fare le cose che gli altri non fanno). Compresa le cose che il potenziale cliente non fa e che potrebbe fare.

Per un'impresa che deve essere in grado di competere su scala planetaria questo significa dover possedere sia *stabilità* (per poter creare con pazienza continuamente nuove capacità) sia *adattività*, che significa cambiamento. Cambiamento e stabilità, dalle nostre parti e dai tempi di Eraclito e Parmenide, sono due valori che stentiamo a conciliare. Come ci mette

²³ Tarun Khanna, Jaeyong Song, Kyungmook Lee, *The Globe: The Paradox of Samsung's Rise*, Harvard Business Review, luglio-agosto 2011

²⁴ W.C. Kim, R. Mauborgne, *Blue Ocean Strategy: How to Create Uncontested Market Space and Make the Competition Irrelevant*, Boston, Harvard Business School Press, 2005

²⁵ Youngme Moon, *Different: Escaping the Competitive Herd*, Crown Business, 2010

in difficoltà, per una cultura della contrapposizione dialettica, ogni tipo di sintesi tra gli opposti. Una sintesi che invece l'abbraccio armonioso tra Yin e Yang del Taoismo rappresenta come essenziale.

L'esempio del lean thinking, che è un approccio strategico e non un metodo di produzione, mostra che una certa "filosofia strategica" non è localizzata solo al vertice dell'azienda ma si propaga, discendendo, sino allo *shop-floor*. Dalla filosofia ai principi gestionali, ai metodi e, infine agli strumenti, la filosofia strategica penetra nell'organizzazione.

Ma, oltre alla discesa dall'alto verso il basso della strategia, si intuisce un processo dal basso verso l'alto: che giunge alla strategia dal sapere operativo, che si genera più vicino agli "atriti" delle operazioni esecutive che alle alte sfere dei modelli ideali.

Tra *strategia ed esecuzione* (passando per l'*implementazione*) non c'è un passaggio tra fasi consecutive ma un intimo legame e un sincronismo. Com'è nelle arti, in cui il gesto e il pensiero che lo genera non sono disgiunti. L'artista non è un teorico dell'arte.

Dalla matrice per la strategia funzionale delle Operations (*Matrice Prodotto-Processo*, Figura 6), rivista con gli occhi orientali dei *lean thinker*, si può risalire alla strategia di Business e a quella Corporate e si può auspicare un assetto strategico nel quadrante in alto a destra per l'impresa nel suo complesso. Perseguire l'agilità non solo a livello delle Operations ma anche a livello Corporate. Così hanno fatto alla McKinsey, invitando le imprese a rendere compatibile le "capacità dinamiche" (*Dynamic Capabilities*) con la stabilità della "*backbone*" dell'impresa²⁶ (come ci sembra abbia fatto la Samsung). Ossatura strutturale e infrastrutturale (*built to last*) che conviverà con capacità dinamiche (*built to change*).

Agilità e stabilità, che non sono antitetiche per la cultura orientale e non lo saranno più anche per gli occidentali. E le convinzioni di Michael Porter di Harvard sulla necessità di preservare la coerenza della strategia generica scelta (una scelta di stabilità che si basa sulla vocazione a offrire o differenziazione o convenienza) sembrano vacillare alle obiezioni di Clayton Christensen (sempre di Harvard) che avverte che ai confini dei settori premono orde di agili e ambidestri "*disruptor*" in grado di offrire sia differenziazione sia convenienza, capaci di durare e di cambiare, di *exploitation* ed *exploration*.

²⁶ Wouter Aghina, Aaron De Smet, Kirsten Weerd, McKinsey, *Agility: It rhymes with stability*, McKinsey Quarterly December 2015

Davanti alla tela, al “*canvas*”, dove si formula la strategia, il decisore agile non si muove precipitosamente. Non ha l’ansia di anticipare gli eventi, di compiere il gesto che disegna sulla tela la strategia. “*Decide as late as possible; deliver as soon as possible*” è uno dei principi orientali del “movimento agile” che, a partire dalla *West-coast*, sta trasformando la cultura del progetto. “*Defer commitment*”: non far avanzare verso l’esecuzione idee prese senza aver considerato bene ogni cosa. Attendere il momento opportuno, riflettere, meditare e poi agire velocemente.

Così si regolerà anche il leader, come prescrive Confucio, così come viene riferito dalla rivista Forbes.

“Think-then act, decisively. Chi Wan thought three times before taking action. When the Master was informed of it, he said, “Twice will do.” Think hard before doing something, but then take decisive steps. Wait too long and your advantage in the market disappears. Too often executives act without thinking through their actions, or they don’t act at all and instead rely on the status quo to see them through. Confucius insists that thinking twice before action is smart. Look before you leap, but don’t look for so long that you succumb to indecision.”²⁷

E questa è l’essenza del “gesto artistico” che contraddistingue il decisore eccellente.

Cosa c’è tra la situazione e l’azione? Una “scuola” nata nella *West coast* degli Stati Uniti, creata da un gruppo internazionale di studiosi di management che fa capo a Peter Senge, ha attinto alle filosofie orientali il principio che, nella complessità, l’azione non può essere il “*download*” di una soluzione preconfezionata oppure tratta solo dal calcolo razionale. Senge si rivolge al profondo, credendo nell’efficacia di un processo e di un pensiero che pone, in quella zona di mezzo tra la percezione della situazione (“*sensing*”) e l’azione (“*realizing*”), una fase di (“*presencing*”) che implica attingere a risorse interne intuitive che, meglio di quelle razionali, basate sulle conoscenze esplicite, possono prefigurare il futuro. Un intervallo di meditazione in cui si azzerano i preconcetti, i pregiudizi, le procedure e i modelli codificati.²⁸

²⁷ Tratto da Shaun Rein, *Confucius’ Three Keys To Successful Leadership*, Forbes, 2009

²⁸ P. Senge, O. Scharmer, J. Jaworski, B.S. Flowers, *Presence*, Milano, Franco Angeli, 2013

La fusione dell'individuo col sistema-natura, presente nel pensiero di Senge e dei suoi amici è ecologico (se un "mercato" fa parte di un più ampio ecosistema), orientale e olistico e ci apre alla speranza di un mondo più armonioso.

Esistono invece (e ci piacciono meno) nuovi approcci alla strategia d'impresa, che definirei "etologici" più che "ecologici". Essi vanno alla ricerca dei micro-fondamenti di ogni strategia nei comportamenti primari, nelle pulsioni, ma anche dalle distorsioni cognitive (*bias*) dell'individuo, come se l'organizzazione altro non fosse che il mezzo per un'estensione dell'azione individuale diretta - spesso con decisioni viscerali - ai propri fini²⁹. Il nascente movimento delle "Microfoundations", cortocircuitando il livello "macro" e quello "micro", ci restituisce la dimensione "drammatica" dell'azione strategica e ci porta a leggere dentro alla mente e alle emozioni del leader come leggiamo nelle profondità del cuore di Macbeth o di Riccardo III. Come se fosse tornato d'attualità il tema della lotta dell'individuo contro il destino e delle emozioni che a questa impresa *oltre-umana*, per usare un termine nietzschiano, si associano.

Concludiamo, così come abbiamo cominciato, citando Zhuang Zi (370-287 A.C.)³⁰

Un sovrano aveva commissionato all'intagliatore Qing un piano in legno per campane entro quindici giorni. I primi giorni Qing sembra essersi dimenticato del tutto del compito, si dedica ad altre cose, digiuna, non si preoccupa del tempo che passa. Durante una passeggiata però ecco l'illuminazione: alla vista di un albero particolare Qing esclama di aver trovato il legno esatto e, tornato nel suo studio, conclude il suo compito in poco tempo. Il sovrano rimane esterrefatto dalla bellezza del supporto.

Una "lezione per il prossimo millennio" che troviamo anche in Calvino, sotto la voce "Leggerezza".³¹

Un giorno l'imperatore chiede a Chuang-Tzu - il più bravo pittore della Cina - il disegno di un granchio. Chuang-Tzu risponde: «Ho bisogno di

²⁹ N. J. Foss and S. Lindenberg, *Microfoundations for Strategy: A Goal-Framing Perspective on the Drivers of Value Creation*, Academy of Management Perspectives, May 2013. N. J. Foss, K. H. Heimeriks, S. G. Winter, M. Zollo, *A Hegelian Dialogue on the Micro-Foundations of Organizational Routines and Capabilities*, European Management Review, Winter 2012

³⁰ A cura di Carlo Laurenti, Christine Leverd, *Zhuang-zi*, Milano, Adelphi, 1992.

³¹ Italo Calvino, *Lezioni americane. Sei proposte per il prossimo millennio*, Milano, Garzanti, 1988

cinque anni di tempo e di una villa con dodici servitori!». L'imperatore acconsente. Dopo cinque anni si reca nella villa per vedere l'opera di Chuang-Tzu, ma scopre che il disegno non è ancora cominciato. «Ho bisogno di altri cinque anni per finire il mio lavoro», dice Chuang-Tzu. E l'imperatore acconsente di nuovo. Dopo altri cinque anni torna nella villa per vedere se il disegno è pronto. Chuang-Tzu allora prende in mano un pennello e in un momento, con un solo gesto, disegna un granchio, il più perfetto granchio mai visto.

Enrico Viceconte, agosto 2016

Un ringraziamento particolare per i preziosi consigli e gli incoraggiamenti al Generale di Squadra Aerea Fernando Giancotti e a Francesco Izzo, Ordinario di Strategia d'Impresa alla Seconda Università di Napoli.

Tempo, decisioni, diritto. Una lettura giuridica dell'intertemporal choice.

*Nicola Lettieri**

Abstract:

Time, Decisions, Law A legal view on intertemporal choice

The paper discusses the potential intersections between the scientific study of decision making and the law. The attention is focused, in particular, on intertemporal choice and its mechanisms. The aim is twofold: to identify a new worthy topic in the research area emerging at the boundaries between law, cognitive and behavioural sciences and to sketch some preliminary considerations about the impact that this kind of studies may have on the method and the very object of law and legal science.

1 *Tempo, decisioni, diritto.*

In che modo le nostre scelte sono influenzate dalla maggiore o minore vicinanza nel tempo dei loro risultati? In che misura le dinamiche di queste scelte condizionano fenomeni sociali e processi economici rilevanti per il diritto? Con quali tempi e modalità è opportuno somministrare un incentivo o una sanzione per riuscire a influenzare efficacemente il comportamento dei destinatari di un precetto o di una *policy* pubblica? In che misura la percezione individuale del tempo condiziona il rispetto delle norme giuridiche?

Come evidenziato da indagini condotte in un orizzonte disciplinare che va dalle neuroscienze alle scienze comportamentali, la collocazione temporale degli eventi condiziona in maniera significativa le decisioni degli esseri

umani: il fatto che i vantaggi o gli svantaggi potenzialmente derivanti da una qualsiasi scelta siano più o meno distanti nel tempo ha un effetto rilevante sulle nostre decisioni, un effetto che la scienza consente oggi di spiegare e predire in modo sempre più preciso.

Le pagine che seguono ospitano l'abbozzo di una riflessione sulle possibili intersezioni tra le acquisizioni scientifiche riguardanti questo particolare aspetto del *decision making* e il diritto. Lo scopo del lavoro è innanzitutto quello di segnalare un tema di potenziale interesse per l'area di ricerca che sta emergendo ai confini tra diritto, neuroscienze, scienze cognitive e scienze comportamentali. Il secondo obiettivo è quello di articolare alcune brevi considerazioni sull'impatto che questo genere di studi può avere sul metodo e sull'oggetto stesso della scienza giuridica.

L'analisi prenderà le mosse da una breve disamina dei modi in cui lo studio empirico dei meccanismi sottesi all'adozione delle scelte individuali sta gradualmente trovando spazio nelle scienze sociali. L'attenzione si concentrerà poi sulla scelta intertemporale cercando di evidenziare come la conoscenza del fenomeno possa tradursi in una maggiore consapevolezza di fattori e dinamiche che giocano un ruolo rilevante rispetto all'organizzazione giuridica della società.

2 Decision making e comportamento. Verso la microfondazione delle scienze sociali

Negli ultimi decenni, lo studio dei processi biologici e mentali che condizionano il comportamento umano ha acquisito una crescente rilevanza per le scienze sociali. Il graduale affermarsi di un paradigma di ricerca riconducibile in termini culturali alla prospettiva dell'individualismo metodologico¹, nel quale la realtà sociale viene interpretata come fenomeno emergente

¹ L'espressione «individualismo metodologico» indica, in termini generali, un approccio allo studio dei fenomeni collettivi emerso intorno alla fine del XIX secolo e caratterizzato dall'idea che ogni fenomeno sociale è il risultato della combinazione di azioni, credenze o atteggiamenti individuali. Da questo assunto di fondo consegue che la spiegazione scientifica dei fenomeni sociali consiste nel ricondurre questi ultimi alle cause individuali delle quali sono il prodotto. Pertanto «un momento essenziale di qualsiasi analisi, sia nel campo della sociologia che dell'economia o della scienza politica, consiste nel comprendere il perché delle azioni, delle credenze o degli atteggiamenti individuali responsabili del fenomeno che s'intende spiegare» (così Raymon Boudon, *Individualismo metodologico* (voce), in *Enciclopedia Treccani delle scienze sociali*, 1994, <http://goo.gl/2q7uRt>).

dalle decisioni dei singoli e dalle loro interazioni, ha richiamato l'interesse degli scienziati sociali verso tutte le discipline in grado di illuminare i meccanismi soggiacenti all'azione individuale.

Le scienze comportamentali, le scienze cognitive e le neuroscienze sono così gradualmente divenute termine di riferimento per settori sempre più ampi della scienza sociale promuovendo l'affermarsi di quella che può essere considerata una sensibilità, prima ancora che un preciso indirizzo di ricerca. Questo processo ha già prodotto effetti in diversi ambiti disciplinari favorendo il superamento di modelli interpretativi della realtà poco radicati empiricamente, caratterizzati da scarsa scientificità e dalla conseguente tendenza a ridurre le capacità esplicative e predittive della ricerca sociale.

In ambito economico, per fare solo un esempio, le indagini condotte a cavallo tra le scienze comportamentali, le scienze cognitive e, da ultimo, le neuroscienze, hanno offerto chiara evidenza del fatto che gli individui si discostano in modo prevedibile dall'ipotesi neoclassica di perfetta razionalità: i protagonisti delle dinamiche economico-sociali non sono gli esseri perfettamente razionali e informati descritti dal paradigma dell'*homo oeconomicus* ma sono individui soggetti a una lunga serie di distorsioni cognitive che condizionano gli esiti del processo decisionale facendolo divergere fortemente dal modello della *rational choice*². Le persone scelgono per inerzia, sono influenzate dal modo in cui le informazioni vengono loro presentate e subiscono in maniera spesso del tutto inconsapevole il condizionamento esercitato dal comportamento altrui.

² I limiti del modello di scelta razionale assunto alla base di tanta parte della scienza economica sono stati discussi in una quantità notevole di lavori. Le prime riflessioni critiche risalgono alla metà degli anni Cinquanta, periodo in cui Herbert Simon introduce, attraverso lavori poi divenuti classici, il concetto di «razionalità limitata» (cfr. Herbert A. Simon, *A Behavioral Model of Rational Choice*, in *The Quarterly Journal of Economics*, 1955, 69, 1, p. 99; Id., *Models of Man: Social and Rational*, New York, Wiley, 1957). Già alcuni anni prima, l'economista Friedrich Von Hayek aveva evidenziato i limiti e l'eccessiva astrattezza del modello di scelta individuale assunto a base delle proprie indagini dalla scienza economica: «*Economists assumed that - under certain given conditions among which is one where people know everything (some economists used the pleonastic expressions as "given data") - market is perfect. But this does not answer the question whether the same facts are known to all the different persons in the system or whether the "data" for the different persons may be different*», cfr. Friedrich Von Hayek, *Individualism and Economic Order*, Chicago, The University Chicago Press, 1948, pp. 33-57.

La *behavioral economics*³ rappresenta probabilmente uno degli esempi più significativi di questo interesse scientifico verso le microfondazioni⁴ dei fenomeni sociali. Combinando contributi offerti da discipline diverse, l'economia comportamentale indaga gli effetti che fattori di tipo biologico, cognitivo ed emozionale possono avere sulle decisioni economiche degli individui, sulle istituzioni e sui mercati offrendo nuovi strumenti alla comprensione e alla previsione di dinamiche rilevanti tanto per lo scienziato quanto per il *policy maker*⁵. Dopo i primi seminali lavori di Kahneman e Tversky⁶, la *behavioral economics* è divenuto un settore di ricerca in continua, stabile crescita⁷ che offre ispirazione e spunti a nuove aree delle scienze sociali.

In ambito giuridico, l'attenzione verso questo tipo di temi inizia a fare la sua comparsa in tempi relativamente recenti benché l'idea di una contaminazione tra il diritto e, in particolare, le scienze comportamentali, risalga all'inizio della seconda metà del secolo scorso⁸. Lo scenario di oggi è ca-

³ Sul tema della *behavioral economics* v. tra gli altri, Colin F. Camerer, George Loewenstein, Matthew Rabin (a cura di) *Advances in behavioral economics*. Princeton, Princeton University Press, 2011; Nicholas Barberis, Richard Thaler. *A survey of behavioral finance, Handbook of the Economics of Finance*, 2003, 1, pp. 1053-1128.

⁴ Sul concetto di microfondazione delle scienze sociali si v. Stefano Bracaletti, *Microfondazione. Problematiche della spiegazione individualista nelle scienze sociali*, Milano, Mimesis, 2012

⁵ Per un'analisi critica delle prime applicazioni della *behavioral economics* all'elaborazione delle politiche pubbliche v. Peter D. Lunn, *Behavioural economics and policymaking: learning from the early adopters*, in *The Economic and Social Review*, 2013, 43, 3, pp. 423-449.

⁶ Intorno alla metà degli anni Settanta, Daniel Kahneman e Amos Tversky pubblicano su *Science* un articolo in cui si presentano i risultati di una pionieristica ricerca sperimentale volta a indagare le caratteristiche dei giudizi pronunciati in condizioni di incertezza (cfr. Daniel Kahneman, Amos Tversky, *Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases*, in *Science*, 1974, 185, p. 1124). Dal lavoro dei due studiosi emerge come gli esseri umani tendano a fare affidamento su euristiche e pregiudizi che aiutano a ridurre lo sforzo cognitivo ma producono al contempo errori di valutazione (degli stessi autori v. Id., *Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk*, in *Econometrica, Journal of the Econometric Society*, 1979, pp. 263-291). La letteratura in materia è estremamente ampia. Per una visione d'insieme si v. l'interessante *excursus* offerto in Dan Ariely, *Predictably. Irrational. The Hidden Forces That Shape Our Decisions*, New York, Harper Perennial, 2010. Sempre sul punto v. Daniel Kahneman, *Thinking, Fast and Slow*, New York, Farrar, Straus and Giroux, 2011.

⁷ Una verifica sul motore di ricerca *Google Scholar* mostra come il numero degli articoli scientifici in materia di *behavioural economics* abbia subito una crescita permanente del 15-20% nel corso degli ultimi 5 anni.

⁸ I primi lavori riguardanti le possibili ricadute delle scienze comportamentali sulla scienza e la pratica del diritto si collocano a cavallo tra la fine degli anni Cinquanta e i primi anni Sessanta con particolare frequenza nei paesi di tradizione giuridica

ratterizzato da un interesse eterogeneo e crescente verso l'impatto che le evidenze scientifiche sui meccanismi che governano il comportamento umano possono avere in ambito giuridico.

Una spinta determinante in questa direzione è stata data dall'interesse dei regolatori verso i possibili impieghi delle scienze comportamentali nell'elaborazione delle politiche pubbliche e delle regole che le implementano⁹. La comprensione dei processi alla base delle decisioni umane sembra sempre più poter offrire ai *policy maker* il supporto necessario per operare scelte guidate dalla considerazione del modo in cui le persone agiscono realmente e non da assunzioni astratte e irrealistiche sul loro comportamento¹⁰.

Le scienze comportamentali rappresentano solo una parte dell'orizzonte di ricerca che si va via via componendo; la riflessione si è allargata alle neuroscienze¹¹ e alle scienze cognitive¹² toccando temi che vanno dalla qualità

anglosassone. Tra le riflessioni più interessanti v. Glendon A. Schubert, *The study of judicial decision-making as an aspect of political behavior*, in *American Political Science Review*, 1958, 52, p. 1007; Walter Berns, *Law and Behavioral Science*, in *Law and Contemporary Problems*, 1963, p. 185. Per una panoramica attuale, si v. Alberto Alemanno, Alessandro Spina, *Nudging legally: On the checks and balances of behavioral regulation*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2014, 12, 2, pp. 429-456.

⁹ Per un'analisi delle acquisizioni delle scienze comportamentali rilevanti nell'elaborazione delle politiche regolative si v., tra gli altri, Cass R. Sunstein, *Empirically informed regulation*, in *University of Chicago Law Review*, 2011, 78, p. 1349

¹⁰ In questa prospettiva v. Michael Vandenberg, Amanda Carrico, Lisa Schultz Bressman, *Regulation in the Behavioral Era*, in *Minnesota Law Review*, 2011, 95, pp. 716-751; Emanuele Ciriolo, *Behavioral Economics at the European Commission: Past, Present and Future*, in *Oxera Agenda*, 2011, pp. 1-5; Alberto Alemanno, et al., *Nudging Healthy Lifestyles – Informing Regulatory Governance with Behavioural Research*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2012, 3, 1, pp. 3-46.

¹¹ Per una rassegna dei temi e delle prospettive di ricerca frequentate ai confini tra diritto e neuroscienze si v., all'interno di una letteratura ormai vasta ed eterogenea, Michael D. Freeman, Oliver R. Goodenough (a cura di), *Law, mind and brain*, New York, Ashgate, 2009; Joshua Greene, Jonathan Cohen, *For the law, neuroscience changes nothing and everything*, in *Philos Trans R Soc Lond B Biol Sci*, 2004, 359, 145, pp. 1775-1785. In italiano v. Amedeo Santosuosso (a cura di), *Le neuroscienze e il diritto*, Pavia, Ibis, 2009; Rodolfo Sacco, *Il diritto muto. Neuroscienze, conoscenza tacita, valori condivisi*, Bologna, il Mulino, 2015; Luca Sammiceli, Andrea Lavazza, *Diritto e neuroscienze (I)*, in *Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto*, 2013, pp. 543 ss.

¹² In italiano v., tra gli altri, Raffaele Caterina (a cura di), *I fondamenti cognitivi del diritto*, Milano, Mondadori, 2008; Nicola Lettieri, *Fuori da uno splendido isolamento. Le scienze cognitive negli orizzonti della scienza giuridica*, in *Sistemi intelligenti*, 2010, 22, 2, pp. 323-336.

delle regole¹³ ai correlati neurocognitivi del rispetto delle norme¹⁴, dalla valutazione della responsabilità penale¹⁵ alla tutela dei consumatori¹⁶ fino alle implicazioni giuridiche connesse alle tecniche di indagine neuroscientifica¹⁷.

Nello scenario appena abbozzato, un tema che merita l'attenzione del giurista è senza dubbio la «scelta intertemporale», meccanismo coinvolto nei processi decisionali umani di cui anche il diritto, in quanto tecnologia sociale orientata a condizionare le scelte degli individui, sembra debba tener conto.

3 Intertemporal decision making: scelta individuale e percezione del tempo

L'espressione «scelta intertemporale», in inglese «*intertemporal choice*», indica i processi decisionali le cui conseguenze, siano esse costi o benefici, sono destinati a manifestarsi nel corso del tempo: affrontare un'operazione oggi per evitare una patologia grave in futuro; acquistare un bene di consumo costoso o investire il denaro per garantirsi una pensione più consistente. Le scelte intertemporali sono presenti non solo in innumerevoli aspetti della vita individuale (spendere o risparmiare, commettere o meno un crimine, rispettare o meno una norma), ma anche in molti problemi di economia politica (consumare senza limite le risorse naturali disponibili o fare salve le possibilità di consumo delle generazioni future), quasi tutti caratterizzati dalla contrapposizione

¹³ Nicoletta Rangone, Mario Martelli, Maria De Benedetto, *La qualità delle regole*, Bologna, il Mulino, 2011; Nicoletta Rangone, *Il contributo delle scienze cognitive alla qualità delle regole*, in *Mercato concorrenza regole*, 2012, XIV, 1, pp. 151-166; Luca Di Donato, *Regulatory Impact Assessment (RIA) and Behavioural Research: a New Perspective?*, in *Policy*, 2007, 14, 2, p. 190.

¹⁴ Tra i contributi più recenti v. Joshua W. Buckholtz, René Marois, *The roots of modern justice: cognitive and neural foundations of social norms and their enforcement*, in *Nature neuroscience*, 2012, 15, 5 pp. 655-661.

¹⁵ Nigel. Eastman, Colin Campbell, *Neuroscience and legal determination of criminal responsibility*, in *Nature reviews neuroscience*, 2006, 7, 4, pp. 311-318; Angelo Bianchi, Guglielmo Gulotta, Giuseppe Sartori (a cura di), *Manuale di neuroscienze forensi*, Milano, Giuffrè, 2009; L. Sammiceli, A. Lavazza, *Il delitto del cervello. La mente tra scienza e diritto*, Torino, Codice Edizioni, 2012; Maria A. Pasculli, *Neuroscienze e giustizia penale*, I, Roma, Aracne, 2012.

¹⁶ Si v., tra gli altri, Katia Tentori, *Scienze cognitive e tutela del consumatore: il caso dell'effetto attrazione*, in Raffaele Caterina, (a cura di), *I fondamenti cognitivi del diritto*, op. cit., p. 33.

¹⁷ V. Federico G. Pizzetti, *Neuroscienze forensi e diritti fondamentali: spunti costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2012.

tra un vantaggio più piccolo ma immediato e un vantaggio più grande ma distante nel tempo.

Fino a pochi anni fa, il principale paradigma interpretativo delle dinamiche dell'*intertemporal choice* è stato quello offerto dalla scienza economica attraverso il modello della «*discounted utility*» (DU) elaborato intorno agli anni Trenta del secolo scorso¹⁸. Secondo tale modello, le persone valutano piaceri e dolori potenzialmente derivanti da una decisione più o meno nello stesso modo in cui i mercati finanziari valutano perdite e guadagni e cioè «scontando», attribuendo un valore via via più basso alle utilità derivanti dalle proprie scelte in funzione del ritardo previsto per la concreta fruizione delle stesse,¹⁹ secondo un andamento descrivibile attraverso una funzione matematica di tipo esponenziale. Grazie alla sua astrattezza e alla sua generalità, il modello della DU è stato utilizzato nell'analisi dei contesti decisionali più vari configurandosi per lungo tempo come lo standard di riferimento per lo studio della scelta intertemporale.

In questo scenario dominato dalla scienza economica, la psicologia ha fatto il proprio ingresso intorno agli anni Settanta iniziando a esplorare casi concreti di scelta intertemporale chiaramente divergenti rispetto all'andamento prevedibile sulla base del modello della DU. Le ricerche sperimentali condotte in questa direzione hanno avuto il merito di mettere in discussione le rigidità degli assunti alla base della DU²⁰, individuando e descrivendo una vasta gamma di deviazioni rispetto al modello economico²¹, offrendo

¹⁸ Sul punto v. Irving Fisher, *The theory of interest as determined by impatience to spend income and opportunity to invest it*, New York, Mc Miliam, 1930; Robert Strotz, *Myopia and inconsistency in dynamic utility maximization*, in *Review of Economic Studies*, 1956, 23, p. 165-180; Paul A. Samuelson, *A note on measurement of utility*, in *The Review of Economic Studies*, 1937, 4, 2, pp.155-161.

¹⁹ Nello schema della DU, il decisore si rappresenta i possibili esiti futuri della sua scelta e fa corrispondere, a ogni possibile esito, un valore che definisce l'utilità associata alla scelta scontandola nel tempo.

²⁰ George Ainslie, *Specious reward: a behavioral theory of impulsiveness*, in *Psychol. Bull.* 1975, 82, pp. 463-496. La ricerca pubblicata da Ainslie è stata la prima a identificare e misurare, in una serie consistente di contesti sperimentali, delle "anomalie" rispetto al modello della DU. Nel suo lavoro, l'autore offre un'interessante rassegna del modo in cui la scelta intertemporale era stata sino ad allora studiata in un orizzonte disciplinare che include economia, sociologia, psicologia sociale, psicologia analitica, psichiatria, psicologia comportamentale. Inscrivibile nella stessa tradizione di ricerca Howard Rachlin, Leonard Green, *Commitment, choice and selfcontrol*, in *J. Exp. Anal. Behav.*, 1975, 17, pp. 15-22.

²¹ Per fare un esempio, mostrando che la riduzione dell'utilità assegnata al bene dall'individuo diminuisce all'aumentare dell'entità del risultato atteso. Sul punto

alla scienza economica spunti per modelli di scelta intertemporale capaci di incorporare le nuove evidenze e spiegare comportamenti economici altrimenti inspiegabili²².

Nel corso del tempo l'attenzione dei ricercatori si è gradualmente spostata su altri temi focalizzandosi sulla genesi e sulle diverse manifestazioni della scelta intertemporale. Interessanti studi comparativi sono stati svolti a tal fine indagando l'*intertemporal choice* nei primati non umani²³ e, naturalmente, negli esseri umani²⁴. Le ricerche hanno evidenziato una notevole varietà di profili comportamentali nell'adozione delle scelte intertemporali, una varietà via via ricondotta a ragioni di tipo evolutivo, all'impatto di dinamiche sociali²⁵ nonché a motivi di carattere squisitamente fisiologico quali, ad esempio, il tasso metabolico del soggetto protagonista della scelta.

Su un piano più generale della ricerca, il comportamento assunto nel compiere scelte intertemporali è stato ricollegato a fattori diversi quali la capacità individuale di autocontrollo,²⁶ mentre la capacità di ritardare la gratificazione per ottenere un risultato migliore ha mostrato avere significative ricadute su una varietà di competenze individuali socialmente rilevanti quali la capacità di pianificare il futuro, quella di costruire relazio-

v. Leonard Green *et al.*, *Rate of temporal discounting decreases with amount of reward*, in *Mem. Cognit.*, 1997, 25, pp. 715-723. Sulle anomalie del modello di utilità scontata, si v., tra gli altri George Loewenstein, Richard H. Thaler, *Anomalies: intertemporal choice*, in *J. Econ. Perspect.* 3, 1989, pp. 181-193; Richard H. Thaler, *Some empirical evidence on dynamic inconsistency*, in *Econ. Lett.* 8, 1981, pp. 201-207.

²² David I. Laibson, *Golden eggs and hyperbolic discounting*, in *Q.J. Econ.*, 1997, 62, pp. 443-477. Per una trattazione più ampia v. George Loewenstein, Daniel Read, Roy F. Baumeister (a cura di), *Time and Decision: Economic and Psychological Perspectives of Intertemporal Choice*, Russell Sage Foundation, 2003; George Loewenstein, Jon Elster (a cura di), *Choice over time*, Russell Sage Foundation, 1992.

²³ Henry Tobin, Alexandra Logue, *Self-control across species (Columba livia, Homo sapiens, and Rattus norvegicus)*, in *Journal of Comparative Psychology*, 1994, 108, pp. 126-133; Alexandra Rosati, Jeffrey Stevens, Brian Hare, Marc Hauser, *The evolutionary origins of human patience: Temporal preferences in chimpanzees, bonobos, and human adults*, in *Current Biology*, 2007, 17, pp. 1663-1668.

²⁴ Leonard Green, Astrid F. Fry, Joel Myerson, *Discounting of delayed rewards: A life-span comparison*, in *Psychological Science*, 5, pp. 33-36.

²⁵ Federica Amici, Filippo Aureli, Josep Call, *Fission-fusion dynamics, behavioral flexibility, and inhibitory control in primates*, in *Current Biology*, 2008, 18, pp. 1415-1419.

²⁶ Si v., tra i contributi più recenti e interessanti sul punto, Gregory S. Berns, David Laibson, George Loewenstein, *Intertemporal choice - toward an integrative framework*, in *Trends in Cognitive Sciences*, 2007, 11, pp. 482-488.

ni sociali durature o, ancora, sulle *chance* di godere di salute fisica e avere buoni risultati nello studio²⁷.

Durante gli ultimi dieci anni, la conoscenza scientifica dei meccanismi alla base dell'*intertemporal choice* si è arricchita grazie allo sviluppo delle tecniche d'indagine neuroscientifica che hanno accentuato il carattere interdisciplinare di un settore di ricerca già fortemente eterogeneo. Sebbene in una fase di sviluppo ancora iniziale, le neuroscienze stanno conducendo a una migliore comprensione del funzionamento delle scelte intertemporali esplorando il modo in cui queste si implementano nel nostro cervello riuscendo a informare i modelli economici e a fornire spunti empirici e teorici per nuovi percorsi di ricerca²⁸.

Dal punto di vista metodologico, l'indagine delle dinamiche della *intertemporal choice* risente della eterogeneità dei contesti che se ne occupano. Se gli esperimenti fatti con persone reali da economisti, psicologi sociali e antropologi alimentano una parte consistente se non prevalente negli studi condotti in materia, uno spazio via via più ampio viene acquisito da altri metodi. Le tecniche utilizzate nell'indagine neuroscientifica, prima fra tutte la risonanza magnetica funzionale (fMRI – *Functional Magnetic Resonance Imaging*)²⁹, ad esempio, vengono oggi impiegate con frequenza crescen-

²⁷ La letteratura in materia è ampia. Si v. tra gli altri, Alexandra Logue, *Research on self-control: An integrating framework*, in *Behavioral and Brain Science*, 1988, 11, pp. 665-709; Walter Mischel, Y. Shoda, M.L. Rodriguez, *Delay of gratification in children*, in *Science*, 1989, 244, pp. 933-938; June P. Tangney, Roy F. Baumeister, Angie L. Boone, *High self-control predicts good adjustment, less pathology, better grades, and interpersonal success*, in *Journal of Personality*, 2004, 72, pp. 271-324; Angela Duckworth, Martin Seligman, *Self-discipline outdoes IQ in predicting academic performance of adolescents*, in *Psychological Science*, 2005, 16, 12, pp. 939-944; Terrie Moffitt et al., *A gradient of childhood self-control predicts health, wealth, and public safety*, in *Proceedings of the National Academy of Science*, 2011, 108, pp. 2693-2698.

²⁸ Wolfram Schultz, *Behavioral theories and the neurophysiology of reward*, in *Annu. Rev. Psychol.*, 2006, 57, p. 87-115; P. Read Montague, Brooks King-Casas, Jonathan D. Cohen, *Imaging valuation models in human choice*, in *Annu. Rev. Neurosc.*, 2006, 29, pp. 417-448; Joseph W. Kable, Paul W. Glimcher, *The neural correlates of subjective value during intertemporal choice*, in *Nature neuroscience*, 2007, 10, 12, pp. 1625-1633; Natasha D. Schüll, Caitlin Zaloom, *The shortsighted brain: Neuroeconomics and the governance of choice in time*, in *Social Studies of Science*, 2011, 41, 4 pp. 515-538.

²⁹ L'fMRI è la più recente delle tecniche di c.d. "neuroimaging funzionale" e consiste nell'impiego di tecnologie capaci di misurare il metabolismo cerebrale al fine di studiare la relazione tra l'attività di determinate aree cerebrali e specifiche funzioni cerebrali. Per un inquadramento del ruolo dell'fMRI nell'analisi dei processi cognitivi v. Russel A. Poldrack, *The role of fMRI in cognitive neuroscience: where do we stand?*, in *Current*

te per identificare i correlati cerebrali delle scelte intertemporali e stanno offrendo un aiuto significativo nella spiegazione di una serie sempre più ampia di regolarità comportamentali.

Accanto all'fMRI iniziano poi a diffondersi anche i modelli di simulazione al computer ai quali ci si rivolge soprattutto per studiare la componente ecologica, evolutiva e cognitiva delle scelte intertemporali³⁰. Come evidenziato in una letteratura scientifica anche molto recente³¹, i processi cognitivi non possono essere compresi e valutati appieno senza tener conto dell'ambiente in cui si sono evoluti e la scelta intertemporale non fa eccezione a questa regola. Le ipotesi di tipo evuzionistico sono tuttavia estremamente difficili da verificare: la spiegazione di un fenomeno in termini di razionalità ecologica si fonda su ipotesi relative a caratteristiche dell'ambiente che non possono essere riprodotte nella realtà con il necessario grado di precisione, specie quando l'obiettivo è quello di stabilire gli effetti che una specifica variabile ambientale (ad es., la disponibilità di risorse) ha prodotto sul comportamento indagato³².

Alla luce di quanto detto, grazie alla loro capacità di fungere da laboratori virtuali per lo studio di dinamiche altrimenti non esplorabili per ragione di complessità, scala o durata³³, le simulazioni iniziano a rappresentare un

opinion in neurobiology, 2008, 18, 2, pp. 223-227.

³⁰ Un recente e significativo esempio di questo approccio metodologico è presentato in Fabio Paglieri, Domenico Parisi, Massimiliano Patacchiola, Giancarlo Petrosino, *Investigating intertemporal choice through experimental evolutionary robotics*, in *Behavioural processes*, 2015, 115, p. 1-18.

³¹ V., per tutti, Peter Hammerstein, Jeffrey Stevens (a cura di), *Evolution and the mechanisms of decision making*, Cambridge, MIT Press, 2012.

³² In tal senso v. Fabio Paglieri, Domenico Parisi, Massimiliano Patacchiola, Giancarlo Petrosino, *Op. cit.*. Sulle basi evuzionistiche della scelta intertemporale v. Tim Fawcett, John McNamara, Alasdair Houston, *When is it adaptive to be patient? A general framework for evaluating delayed rewards*, in *Behavioral Processes*, 2014, 108, pp. 128-136; Jeffrey Stevens, David w. Stephens, *The adaptive nature of impulsivity*, in Gregory Madden, Warren Bickel (a cura di), *Impulsivity: The behavioral and neurological science of discounting*, Washington, APA, 2010, pp. 361-387.

³³ Nel corso degli ultimi quindici anni, la simulazione al computer ha conosciuto una significativa e costante diffusione quale strumento per lo studio dei fenomeni sociali. Per un'introduzione generale all'uso delle simulazioni come strumento di conoscenza scientifica si v. John L. Casti, *Would-be worlds: How simulation is changing the frontiers of science*. New York, 1997; Domenico Parisi, *Simulazioni. La realtà rifatta nel computer*, Bologna, Il Mulino, 2001. Per quanto concerne, in particolare, l'impiego delle simulazioni nelle scienze sociali si v., tra gli altri, Joshua M. Epstein, Robert Axtell, *Growing artificial societies: social science from the bottom up*, Brookings Institution Press, 1996; Nigel Gilbert, Klaus Troitzsch, *Simulation for the social scientist*,

supporto promettente per comprendere genesi, effetti e possibili impatti, su scala aggregata, delle scelte intertemporali individuali³⁴.

Dal punto di vista applicativo, le conoscenze sulle dinamiche della scelta intertemporale (a iniziare dalla funzione di sconto) sono state usate non solo per descrivere il modo in cui le persone operano le loro scelte in contesti reali, ma anche per supportare le scelte di politica pubblica attraverso predizioni sul possibile orientamento comportamentale dei destinatari delle politiche stesse. Decisioni pubbliche riguardanti le somme da investire in ricerca e sviluppo, educazione o salute, per fare solo un esempio, sono fortemente condizionate dal modo in cui i cittadini o specifiche categorie di individui scontano le utilità nel corso del tempo. Le dinamiche decisionali connesse all'*intertemporal choice* hanno assunto un ruolo centrale nel dibattito politico relativo a temi di notevole rilevanza per il *policy maker* quali il riscaldamento globale³⁵ o la genesi di dilemmi sociali gravidi di implicazioni per la collettività.

In questa circostanza risiede quello che è probabilmente uno dei più significativi punti di contatto tra lo studio dell'*intertemporal choice* e il diritto. I sistemi giuridici, le norme del diritto e le istituzioni che ne garantiscono l'applicazione sono costruiti intorno all'obiettivo di orientare scelte e comportamenti individuali³⁶ verso fini socialmente desiderabili. Se si abbandona per un attimo la prospettiva dello studio delle norme e ci si concentra sulla scelta normativa, sulla scelta di aderire o meno a un precetto giuridico, ecco che i processi soggiacenti alle decisioni individuali, compresi quelli legati alla dimensione del tempo, acquistano una nuova e autonoma rilevanza mostrando nuove e autonome ragioni di interesse.

New York, McGraw-Hill, 2005; Joshua M. Epstein, *Generative social science: Studies in agent-based computational modeling*, Princeton, Princeton University Press, 2006; John H. Miller, Scott E. Page, *Complex adaptive systems: an introduction to computational models of social life*, 2009, Princeton, Princeton University Press. Sulle possibili intersezioni tra le evidenze prodotte dalle neuroscienze cognitive e il metodo simulativo si v. il recente Joshua M. Epstein, *Agent_Zero: Toward Neurocognitive Foundations for Generative Social Science*, Princeton, Princeton University Press, 2014.

³⁴ Sull'utilizzo della simulazione sociale quale strumento di indagine del rapporto tra dimensione cognitiva e dinamiche sociali aggregate si v. Ron Sun, *Prolegomena to Integrating Cognitive Modeling and Social Simulation*, in Ron Sun (a cura di), *Cognition and Multi-Agent Interaction - From Cognitive Modeling to Social Simulation*, Cambridge, Cambridge University Press.

³⁵ Partha Dasgupta, *Comments on the Stern Review's Economics of Climate Change*, 2006, Cambridge, Cambridge University Press.

³⁶ Ricca di suggestioni, in questa prospettiva, la lettura offerta in Gary B. Melton (a cura di), *The Law as a Behavioral Instrument*, University of Nebraska Press, 1986.

4 Una lettura giuridica della scelta intertemporale

Quali sono, in una prospettiva giuridica, le ragioni di interesse verso la scelta intertemporale e, ancora, verso le metodologie di indagine della stessa messe a disposizione dalle scienze cognitive, dalle scienze comportamentali e dalle neuroscienze?

Il trascorrere del tempo è fenomeno ben noto ai giuristi. Quello tra tempo e diritto è un rapporto ricco di implicazioni, discusso con prospettive e approcci molto diversi ma, soprattutto, essenziale. Le regole giuridiche segmentano il tempo, lo suddividono in punti per associare a essi effetti giuridici precisi: per disciplinare il rapporto tra le determinazioni contenute in due leggi; per regolare lo sviluppo di iter processuali e procedimentali; per determinare il sorgere o l'estinguersi di un diritto; per definire gli intervalli temporali di operatività di una norma; per delimitare il *punctum temporis* a partire dal quale l'ignoranza di una legge non è più scusabile o, ancora, una norma penale può produrre i suoi effetti.

La teoria generale e la filosofia del diritto si sono intrattenute a lungo sul problematico rapporto tra la realtà cristallizzata nella norma e i mutamenti sociali o, ancora, sull'impatto prodotto dalla distanza temporale che separa la formulazione della norma giuridica dal momento dell'interpretazione e dell'applicazione della stessa³⁷. Quale che sia la prospettiva presa in considerazione, appare evidente che il tempo della scienza giuridica è innanzitutto e essenzialmente il tempo delle norme e dei loro effetti: il tempo nella norma e la norma nel tempo³⁸. La riflessione articolata in ambito giuridico sul tempo è una riflessione che ruota intorno ai precetti giuridici, ai loro effetti, alla loro applicazione. Minore attenzione è riservata, invece,

³⁷ La riflessione sul rapporto tra diritto e tempo ha coinvolto tanto teorici e filosofi del diritto quanto giuristi positivi. Sul punto si v. all'interno di una letteratura ampia ed estremamente eterogenea v. Luigi Bagolini, *Tempo ed esperienza giuridica*, in *Filosofia*, 1969, 20, 3, pp. 193; Id., *Significati della parola «tempo» in alcuni discorsi giuridici*, in *Riv. Trim. Dir. e Proc. Civ.*, 1970, pp. 333; Mario Bretone, *Diritto e tempo nella tradizione europea*, Bari-Roma, Laterza, 1994; Vittorio Frosini, *Temporalità e diritto*, in *Riv. Dir. Civ.*, 1999, pp. 431; Luigi Mengoni, *Diritto e tempo*, in *Jus*, 1998, p. 635 ss.; Gerhart Husserl, *Diritto e tempo. Saggi di filosofia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1998; François Ost, *Le Temps du droit*, Parigi, Odile Jacob, 1999; Gino Capozzi, *Temporalità e norma*, Napoli, Jovene, 2000; E. Resta, *Il tempo e lo spazio del giurista*, in Giovanni Comandé, Guido Ponzanelli, *Scienza e diritto nel prisma del diritto comparato*, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 253 ss.; Lorenzo Cuocolo, *Tempo e potere nel diritto costituzionale*. Milano, Giuffrè, 2009.

³⁸ In tal senso v. *Ibidem*, p. 52.

alla dimensione soggettiva del tempo e al modo in cui questa incide sulla decisione dei singoli di rispettare o meno la norma³⁹.

Eppure, la comprensione del modo in cui la collocazione temporale degli effetti delle norme (siano essi sanzioni o incentivi) incide sul comportamento dei singoli in specifici contesti e con riferimento a specifici interessi può essere d'aiuto a valutare il perché dell'efficacia o inefficacia delle norme e, ancor di più, a progettare norme in maniera più consapevole e mirata avendo a mente l'individuo nella sua concretezza e non un'astrazione priva di capacità esplicativa e predittiva.

In quest'ottica, le ricadute applicative che lo studio dell'*intertemporal choice* sembra poter produrre in ambito giuridico sono nella sostanza sovrapponibili ai benefici derivanti dall'ingresso delle scienze cognitive e comportamentali nella elaborazione delle politiche pubbliche e nella progettazione delle regole giuridiche ad esse funzionali⁴⁰. La conoscenza scientifica di meccanismi alla base di specifici processi decisionali (tra questi, quello delle scelte intertemporali) rappresenta un supporto prezioso per mettere a punto politiche che tengano conto del modo in cui i singoli reagiscono alle sollecitazioni operate dalle norme, un aiuto che risulta ancora più prezioso se si considera il carattere imprevedibile e spesso controintuitivo dei comportamenti umani individuali e di gruppo⁴¹.

Tra i fenomeni rilevanti per il diritto che sono, al contempo, condizionati dalle dinamiche dell'*intertemporal choice* merita di essere esaminata la «*Tragedia dei beni comuni*», dilemma sociale⁴² ricco di implicazioni per il giu-

³⁹ Non mancano riflessioni nelle quali l'attenzione si concentra sul rapporto tra tempo oggettivo e tempo interiore. Tra le più recenti si segnala l'analisi condotta in Guido Saraceni, *Il tempo nel diritto*, in *Iustitia*, 2003, p. 459. Nel discutere la relazione tra tempo e diritto, l'Autore afferma «a ben guardare, la dimensione esteriore e la dimensione interiore non sono separabili».

⁴⁰ Sul ruolo della conoscenza scientifica nell'elaborazione delle politiche pubbliche v. Ray Pawson, *Evidence-based policy: A realist perspective*, New York, Sage, 2006.

⁴¹ L'imprevedibilità e la non linearità delle dinamiche sociali è accentuata da un elemento caratteristico della complessità sociale: le scelte dei singoli sono condizionate, attraverso processi cognitivi di vario genere che vanno dall'imitazione all'apprendimento, da interazioni multidirezionali che mettono in comunicazione il livello individuale e quello sociale e viceversa. In tal senso v. Rosaria Conte, Nigel Gilbert, Giulia Bonelli, Claudio Cioffi-Revilla, Guillaume Deffuant, Dirk Helbing *et al.*, *Manifesto of computational social science*, in *The European Physical Journal Special Topics*, 2012, 214, 1, p. 326.

⁴² In termini tecnici, l'espressione «dilemma sociale» identifica situazioni che sorgono ogni volta che un gruppo di individui deve decidere come condividere una risorsa comune, mentre cerca di bilanciare interessi egoistici a breve termine e interessi di

rista. Descritta per la prima volta dal biologo statunitense Garret Hardin⁴³ in un famoso articolo pubblicato nel 1968, la *Tragedy of Commons* è un dilemma derivante dal fatto che, in contesti di accesso condiviso a risorse comuni, individui che agiscono in maniera autonoma e razionale in base al loro interesse personale finiscono con l'operare in contrasto con l'interesse di tutto il gruppo devastando le risorse della collettività⁴⁴. Per evitare queste conseguenze, afferma Hardin, non ci sono soluzioni tecniche ma solo soluzioni di carattere giuridico⁴⁵ e istituzionale⁴⁶.

Le ragioni di interesse per il tema sono consistenti: la Tragedia dei beni comuni è il prototipo di una serie di situazioni dilemmatiche che si verificano

gruppo a lungo termine. Da un punto di vista generale, i dilemmi sociali sono contraddistinti da due caratteristiche fondamentali: a) ogni componente della comunità ricava un vantaggio maggiore da una scelta egoistica (es. consumare energia senza limitarsi; inquinare i terreni altrui per svolgere un'attività produttiva) che per una scelta socialmente cooperativa indipendentemente dalle scelte degli altri individui; b) la società nel complesso vive condizioni migliori se tutti cooperano. Le dinamiche alla base dei dilemmi sociali sono estremamente rilevanti in quanto causa di problemi sociali o addirittura di disastri (in particolare quelli derivanti dalla sovrappopolazione, dall'esaurimento delle risorse e dall'inquinamento). Data l'ubiquità e l'importanza globale di alcuni di essi, è essenziale per i *policy maker* imparare a gestirli. È per questo che l'interesse per dilemmi sociali è cresciuta notevolmente negli ultimi dieci anni. La genesi e l'evoluzione dei dilemmi sociali è oggetto di studio in contesti disciplinari diversi che vanno dall'economia alle scienze politiche. Un'interessante e molto nota analisi dei processi mentali coinvolti nei dilemmi sociali è offerta in Robyn M. Dawes, *Social dilemmas*, in *Annual review of psychology*, 1980, 31, 1, pp. 169-193.

⁴³ Garret Hardin, *The Tragedy of the Commons*, in *Science*, 1968, 162, 3859, pp. 1243-1248.

⁴⁴ Non opera, per questi beni, la «mano invisibile» del mercato teorizzata da Adam Smith secondo cui gli interessi personali dei singoli conducono sempre all'interesse collettivo.

⁴⁵ Fenomeno discusso in ambito scientifico sin dagli anni Settanta che ha suscitato un'attenzione crescente anche da parte del mondo giuridico sia all'estero che in Italia. Per un'interessante panoramica sul tema v. Stefano Nespore, *Tragedie e commedie nel nuovo mondo dei beni comuni*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2013, 28, 6, pp. 665-686.

⁴⁶ Hardin richiama esplicitamente il ruolo che il diritto è chiamato a svolgere nel tentativo di contrastare lo sviluppo della Tragedia. Le norme giuridiche (l'Autore menziona esplicitamente le norme di diritto amministrativo) hanno il compito di disinnescare il circolo vizioso alla base della Tragedia, ruolo da esercitare non solo attraverso i tradizionali meccanismi sanzionatori ma anche attraverso disposizioni che incoraggino la cooperazione e la disposizione individuale a limitare il proprio egoismo: «*How to legislate temperance? [...] Prohibition is easy to legislate (though not necessarily to enforce); but how do we legislate temperance? Experience indicates that it can be accomplished best through the mediation of administrative law*» (cfr. Garret Hardin, *Op cit.*, p. 1245).

in contesti sociali diversi su scala locale come su scala globale. Le considerazioni fatte per la Tragedia possono essere quindi ragionevolmente estese a tutte le situazioni in cui le istituzioni devono far appello alla coscienza degli individui che sfruttano risorse comuni affinché questi si trattengano dal consumo nell'interesse della collettività.

Per lungo tempo, la causa della Tragedia è stata identificata nel combinarsi di due fattori: la razionalità egoistica degli individui e la struttura di interazione che si sviluppa della fruizione condivisa di beni comuni⁴⁷. La razionalità egoista non è l'unico fattore alla base della Tragedia. Come evidenziato nella letteratura psicologica⁴⁸, la tragedia è strettamente legata, come molti dilemmi sociali, con il «ritardo»: il fatto che i comportamenti in grado di produrre vantaggi immediati portino a effetti negativi a lungo termine⁴⁹.

Un recente studio sperimentale⁵⁰ sul cambiamento climatico dimostra come, nella genesi della Tragedia, un ruolo fondamentale sia giocato dal modo in cui gli esseri umani trattano il tempo mentre operano scelte intertemporali. La ricerca, pubblicata nel 2013, ha avuto lo scopo di studiare le dinamiche dell'*intertemporal choice* in contesti collettivi, esplorando sperimentalmente il modo in cui gruppi di individui rispondano alla sfida di evitare pericolosi cambiamenti climatici in un contesto che premia immediatamente le scelte individualistiche e ricompensa gli atteggiamenti cooperativi e prosociali a distanza crescente di tempo.

⁴⁷ Da un lato, gli individui sono spinti a massimizzare il proprio benessere, dall'altro la circostanza che la scelta del singolo (es. consumare le risorse naturali) incida in minima parte sul bene comune fa sì che la decisione venga percepita come priva di conseguenze. Nel frattempo, tuttavia, l'effetto cumulativo di molte scelte di questo genere produce il deterioramento del bene comune: la tragedia è quindi il prodotto di un insieme di azioni individuali ciascuna delle quali appare essere ragionevole, se isolatamente considerata.

⁴⁸ Cfr. Robyn M. Dawes, *Social dilemmas*, *Op. cit.*, p. 173

⁴⁹ Interessante, a questo proposito, il concetto di «trappole sociali» elaborato dallo psicologo statunitense John Platt: «*the term refers to situations in society that contain traps formally like a fish trap, where men or organizations or whole societies get themselves started in some direction or some set of relationships that later prove to be unpleasant or lethal and that they see no easy way to back out of or to avoid*», così John Platt, *Social Traps*, in *American Psychologist*, 1973, pp. 641-651.

⁵⁰ Cfr. Jennifer Jacquet *et al.*, *Intra-and intergenerational discounting in the climate game*, in *Nature Climate Change*, 2013, 3, 12, pp. 1025-1028. In termini generali, lo studio della Tragedia si sta spostando verso approcci interdisciplinari caratterizzati dalla cooperazione tra ambiti di ricerca che vanno dall'informatica all'antropologia, dalla biologia, all'economia, dalle neuroscienze, alle scienze politiche e alla psicologia con l'obiettivo di sviluppare insieme un quadro teorico unificante.

Secondo i risultati presentati nel lavoro, la disponibilità a cooperare si riduce significativamente mano a mano che i vantaggi derivanti dalle scelte operate si spostano in là nel tempo: la difficoltà di evitare pericolosi cambiamenti climatici (ma l'analisi può essere estesa a molti altri dilemmi sociali con la stessa struttura e anche ad altre istanze della Tragedia) non deriva solo dalla tensione tra l'interesse del gruppo e l'interesse tutelato da comportamenti razionali egoistici, ma è anche aggravata dalla natura intergenerazionale del cambiamento climatico. Il dilemma, in altri termini, deriva (anche) dal fatto che, mentre la generazione attuale sostiene i costi della cooperazione (ad es., un comportamento responsabile in una prospettiva ambientale), a trarne i vantaggi o a sopportarne i costi sono le generazioni future che maturano i benefici se le scelte cooperative attuali hanno successo, o soffrono se la cooperazione fallisce.

Come rilevato in letteratura, gli strumenti capaci di contrastare le meccaniche perverse alla base dei dilemmi sociali sono diversi e puntano tutti a incentivare la cooperazione: le sanzioni e le ricompense amministrative dalle istituzioni pubbliche⁵¹, il controllo diffuso operato dagli stessi consociati⁵², i meccanismi reputazionali⁵³. Un tema cruciale per i responsabili delle *policy* e per i giuristi coinvolti nella progettazione delle norme strumentali ad attuarle è quindi la comprensione precisa del modo in cui gli incentivi debbono essere amministrati per combattere efficacemente la diffusione del dilemma sociale⁵⁴.

Le questioni da affrontare sono numerose e toccano la scelta delle modalità di intervento (ad es., l'opzione per le norme amministrative o penali)

⁵¹ Cfr. Garret Hardin, *Op cit.*, p. 1245.

⁵² Ernst Fehr, Simon Gächter, *Altruistic punishment in humans*, in *Nature*, 2002, 415, 6868, pp. 137-140; Jennifer Jacquet *et al.*, *Op. cit.*, p. 1028.

⁵³ Manfred Milinski, Dirk Semmann, Hans J. Krambeck, *Reputation helps solve the 'tragedy of the commons'* in *Nature*, 2002, 415, 6870, pp. 424-426; Jennifer Jacquet, Cristoph Hauert, Arne Traulsen, Manfred Milinski, *Shame and honour drive cooperation*, in *Biol. Lett.*, 2011, 7, pp. 899-901

⁵⁴ La salvaguardia dell'ambiente è solo uno dei fenomeni riconducibili al paradigma della *Tragedy of the commons*. Ulteriori istanze della medesima classe sono rappresentate dalle risorse energetiche, dalle riserve ittiche e da altre categorie di beni comuni identificate a partire dagli anni Novanta. È il tema dei c.d. «*new commons*», ampia ed eterogenea categoria di beni alla cui definizione è stata dedicata grande attenzione negli ultimi anni (beni culturali; Internet; conoscenze prodotte dalla ricerca scientifica; risultati conseguiti della biotecnologia applicata all'agricoltura, alla medicina, alla genetica etc.). Per una panoramica sul tema, v. Stefano Nespore, *Op. cit.*, p. 680. Più in generale, sul tema dei beni comuni v. Ugo Mattei, *Beni comuni. Un manifesto*, Bari-Roma, Laterza, 2012.

nonché, aspetto che assume particolare rilievo all'interno della nostra discussione, l'entità e la tempistica di erogazione di sanzioni e incentivi. Uno studio dedicato specificamente alla collocazione temporale degli incentivi e alla valutazione sperimentale del modo in cui i destinatari della *policy* si relazionano con lo sconto temporale delle utilità coinvolte nel contesto di volta in volta preso in considerazione sarebbe di estrema utilità.

La gestione dei dilemmi sociali è solo uno degli ambiti applicativi rilevanti per il diritto in cui lo studio delle dinamiche dell'*intertemporal choice* sembra poter giocare un ruolo. La conoscenza scientifica e mirata dell'impatto della dimensione temporale può rivelarsi utile in un'ampia serie di contesti giuridici. Si pensi, per fare un esempio, al diritto processuale (civile, penale, amministrativo, tributario etc.) e alla possibilità di orientare scelte individuali rilevanti sul piano processuale. Un'adeguata distribuzione di costi e benefici potrebbe aiutare la riduzione del contenzioso contrastando la litigiosità, o favorire l'adozione di riti meno onerosi per la macchina della giustizia e per i singoli.

Lo studio dell'*intertemporal choice* potrebbe, ancora, offrire un supporto scientifico e sperimentale all'elaborazione di norme di diritto sostanziale e, ancor più, a uno svolgimento dell'analisi d'impatto della regolamentazione caratterizzato da un maggiore radicamento nella scienza⁵⁵. La *norm compliance*, la scelta di rispettare o meno una norma (sociale, giuridica, etica), è il risultato di un processo complesso nel quale la dimensione esterna, costituita da tutti i condizionamenti di carattere fattuale (economico, sociale, giuridico, religioso⁵⁶), interseca i processi mentali attraverso cui l'individuo si relaziona con i precetti, il loro contenuto, i loro effetti⁵⁷.

⁵⁵ In termini generali, sul possibile ruolo delle scienze cognitive e comportamentali nell'analisi di impatto della regolamentazione v. Nicoletta Rangone, *Errori cognitivi e scelte di regolazione*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 2012, pp. 1-12.

⁵⁶ Per un'interessante analisi relativa ai possibili rapporti tra credenze religiose e *temporal discount* si v. Fabio Paglieri, Anna Borghi, Lorenza Colzato, Bernard Hommel, Claudia Scorolli, *Heaven can wait. How religion modulates temporal discounting*, in *Psychological Research*, 2013, 77, pp. 738-747.

⁵⁷ Il tema della *norm compliance* e del suo rapporto con i processi cognitivi individuali (desideri, credenze etc.) è affrontato in ambiti di ricerca diversi che vanno dalla sociologia alle neuroscienze. Un'analisi molto interessante è quella offerta in C. Bicchieri, *The grammar of society: The nature and dynamics of social norms*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005. L'autrice combina, nel suo lavoro, la prospettiva filosofica, quella psicologica e quella della *game theory*. Per una lettura dello stesso tema in chiave neuroscientifica si v. Manfred Spitzer, Urs Fischbacher, Bärbel Herrnberger, Georg Grön, Ernst Fehr, *The neural signature of social norm compliance*, in *Neuron*, 2007, 56, 1, pp. 185-196.

Le norme sono artefatti cognitivi⁵⁸ che si implementano nella mente degli individui attraverso processi spesso poco conosciuti dai quali frequentemente derivano effetti del tutto controintuitivi rispetto alle previsioni che il *policy maker* potrebbe operare⁵⁹. Tra tutti questi fattori, la percezione del tempo, le diverse possibili valutazioni di utilità e costi temporalmente distribuiti hanno un ruolo significativo, spesso determinante. Non è un caso, per fare solo un esempio, che ricerche empiriche condotte ai confini tra psicologia, criminologia, diritto penale e scienze comportamentali⁶⁰ abbiano offerto evidenza del ruolo giocato dalla celerità della sanzione nel determinare l'efficacia delle politiche criminali, offrendo, a distanza di più di due secoli, nuovi supporti scientifici alle intuizioni articolate da Cesare Beccaria ne *Dei delitti e delle pene*.

5 Conclusioni

In che modo lo studio della scelta intertemporale si colloca nell'orizzonte scientifico e metodologico del diritto? Nel concludere questo lavoro, alcune considerazioni sembrano opportune per proporre una possibile interpretazione del processo innescato, in ambito giuridico, dallo sviluppo delle conoscenze scientifiche relative all'essere umano, alla sua cognizione e ai suoi comportamenti.

⁵⁸ La riflessione sulla dimensione cognitiva sottesa all'emersione e alla circolazione delle norme sociali in senso lato intese ha prodotto una letteratura ampia ed eterogenea. Tra gli altri si v. Rosaria Conte, Cristiano Castelfranchi, *Cognitive and Social Action*, London, UCL Press, 1995; Cristiano Castelfranchi, *Cognitivizing Norms*, in Sebastiano Faro, Nicola Lettieri, *Law and computational social science*, Napoli, ESI, 2013, pp. 76-98; Rosaria Conte, Giulia Andrighetto, Marco Campennì, *Minding Norms: Mechanisms and dynamics of social order in agent societies*, Oxford, Oxford University Press, 2013.

⁵⁹ Un esempio paradigmatico dell'impatto che i meccanismi cognitivi possono giocare rispetto al modo in cui gli individui si relazionano con norme e sanzioni è offerto in Uri Gneezy, Aldo Rustichini, *A fine is a price*, a *J. Legal Stud.*, 2000, 29. Il lavoro mostra sperimentalmente come alcuni processi mentali (nel caso di specie, interpretare una multa come il corrispettivo di una prestazione) possano far sì che una sanzione produca effetti controintuitivi diametralmente opposti a quelli desiderati causando addirittura un incremento dei comportamenti sanzionati.

⁶⁰ V. tra gli altri, Jerome S. Legge, Jonghoon Park, *Policies to reduce alcohol-impaired driving: Evaluating elements of deterrence*, in *Social Science Quarterly*, 1994, 75, pp. 594-606; Edmund S. Howe, Thomas C. Loftus, *Integration of certainty, severity and celerity information of judged deterrence value: Further evidence and methodological equivalence*, in *Journal of Applied Social Psychology*, 1996, 26, pp. 226-242; Daniel S. Nagin, Greg Pogarsky, *Integrating celerity, impulsivity, and extralegal sanction threats into a model of general deterrence: Theory and evidence*, in *Criminology*, 2001, 39, p. 865.

Il tema è chiaramente suscettibile di letture diverse. Per molti le scienze della mente rappresentano solo una ulteriore fonte di conoscenze utili alla comprensione dei presupposti fattuali di applicazione delle norme giuridiche. A parere di chi scrive, invece, il loro sviluppo offre spunti per un ampliamento della prospettiva di ricerca del giurista, un arricchimento destinato ad operare tanto sul piano epistemologico quanto su quello metodologico.

Il primo stimolo tocca l'oggetto della scienza giuridica. Il fiorire di conoscenze scientifiche in grado di illuminare la complessità dei comportamenti individuali e dei fenomeni sociali suggerisce una maggiore attenzione del giurista alla dimensione empirica e fattuale del fenomeno giuridico, un fenomeno non più ridotto alla sola manifestazione normativa del diritto positivo, ma recuperato alla sua dimensione «naturale» e cioè cognitiva, comportamentale, sociale⁶¹.

La suggestione non è chiaramente nuova e lambisce un tema, quello di una possibile «declinazione empirica» della scienza giuridica più volte e in varie forme emerso nella storia del pensiero giuridico contemporaneo: nell'annosa contrapposizione tra giuspositivismo e realismo⁶², nella dialettica tra dogmatica e sociologia⁶³ e in un percorso fatto di contributi⁶⁴

⁶¹ Per una riflessione sul punto v. Nicola Lettieri, *Fuori da uno splendido isolamento. Le scienze cognitive negli orizzonti della scienza giuridica*, cit.

⁶² L'attenzione alla dimensione in senso lato fattuale e empirica del fenomeno giuridico è un dato riscontrabile in tradizioni di ricerca e scuole di pensiero diverse, non da ultimo il realismo giuridico nelle sue numerose declinazioni. La letteratura sedimentatasi sul punto è amplissima grazie al contributo offerto da filosofi, storici, teorici generali del diritto, giuristi positivi ed è impossibile offrire qui riferimenti anche minimamente esaustivi. Spunti interessanti sul rapporto tra diritto e scienze empiriche sono offerti in Thomas S. Ulen, *Nobel Prize in Legal Science: Theory, Empirical Work, and the Scientific Method in the Study of Law*, A. U. III. L. Rev., 2002, pp. 875.

⁶³ Sul punto si v. le considerazioni formulate in Francesco Viola, *Approccio analitico e approccio ermeneutico alla scienza del diritto*, in Sabino Cassese (a cura di), *L'unità del diritto. Massimo Severo Giannini e la teoria giuridica*, Bologna, Il Mulino, 1994, pp. 369-391

⁶⁴ L'idea di una scienza giuridica più empirica e meno disciplinare è affiorata ripetutamente nella riflessione di giuristi italiani autorevoli e di estrazione molto diversa. In uno stimolante saggio di pochi anni fa, Sabino Cassese formula una considerazione suggestiva in tal senso: «non può esservi una scienza del diritto che sia una scienza delle sole norme e non tenga conto dell'ordine dei fatti ai quali essa tende» (così Sabino Cassese, *Il sorriso del gatto, ovvero dei metodi nello studio del diritto pubblico*, Riv. trim. dir. pubbl., 2006, 3, pp. 604). Di segno fundamentalmente analogo, in questa prospettiva, il richiamo al recupero della dimensione fattuale e sociale del fenomeno giuridico operato in Paolo Grossi, *Società, diritto, Stato. Un recupero per il diritto*, Milano, Giuffrè, 2006; Id., *Mitologie giuridiche della modernità*, Milano, Giuffrè, 2007.

che arrivano fino ai nostri giorni con il movimento statunitense degli *Empirical legal studies*⁶⁵.

Oggi, grazie ai progressi nello studio della cognizione umana, questa «declinazione empirica» diventa in qualche modo più realistica e sensata grazie alle risorse conoscitive e alle prospettive di indagine dischiuse da discipline che auspicabilmente affiancheranno in futuro settori di ricerca già consolidati quali l'analisi economica del diritto e l'antropologia giuridica.

La scelta di una diversa e più ampia prospettiva conoscitiva è destinata, inevitabilmente, ad avere ricadute sul piano metodologico. Se l'attenzione si sposta verso i fatti, verso i processi biologici e cognitivi, anche lo strumentario metodologico del giurista dovrà arricchirsi aprendosi a tecniche d'indagine normalmente non frequentate dal giurista, a metodologie ulteriori rispetto all'esegesi e alla diairetica che per tanto tempo hanno dominato l'attività dello studioso di diritto⁶⁶. In questa prospettiva, il pensiero corre a una serie di pratiche di ricerca che vanno dagli esperimenti con le persone reali frequentati dalla psicologia sociale, dalle scienze comportamentali e dalle neuroscienze, fino ad arrivare alle simulazioni al computer patrimonio delle scienze sociali computazionali⁶⁷. D'altra parte, come suggerisce Cassese, se non si studiano materie ma problemi che vanno inseguiti al di là delle divisioni disciplinari, saranno allora i problemi stessi e le domande di ricerca a dettare il metodo.

⁶⁵ Approccio relativamente nuovo allo studio del diritto che elenca esplicitamente tra i suoi obiettivi l'indagine sperimentale ed empirica su questioni giuridiche. Sviluppato negli Stati Uniti nel corso degli ultimi dieci anni, il movimento degli *Empirical Legal Studies* è caratterizzato da una prospettiva di ricerca fortemente interdisciplinare. Non è un caso che, tra gli obiettivi della *Society for Empirical Legal Studies* vi sia la promozione di «*conversations among scholars in law, psychology, sociology, economics, political science, criminology, finance, health care, and other disciplines*». Per una interessante panoramica dei temi frequentati nell'area degli *Empirical legal studies* v. Peter Cane, Herbert Kritzer (a cura di), *The Oxford handbook of empirical legal research*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

⁶⁶ Sul punto v. Salvatore Pugliatti, *Logica e dato positivo in rapporto ad alcuni fenomeni giuridici anomali*, in Natalino Irti (a cura di), *La polemica sui concetti giuridici*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 5.

⁶⁷ Sull'utilizzo delle tecniche di simulazione al computer nello studio dei fenomeni socio-giuridici v. Nicola Lettieri, *Ius in silico. Diritto, computazione, simulazione*, Napoli, ESI, 2013. Più in generale, sulle intersezioni tra il diritto e l'area delle scienze sociali computazionali v. Sebastiano Faro, Nicola Lettieri, *Law and computational social science*, cit.; Claudio Cioffi-Revilla, *Scienza sociale computazionale e scienza giuridica*, in Sebastiano Faro, Nicola Lettieri, Antonella Tartaglia Polcini (a cura di), *Diritto e Tecnologia. Verso le scienze sociali computazionali*, Napoli, ESI, 2011, p. 205.

Un'ultima parola va spesa a proposito della natura sempre più interdisciplinare dello studio dei fenomeni sociali e sulla necessità che tale carattere si estenda sempre più allo studio del diritto. Per dirlo utilizzando le parole di Cassese «non bisogna lasciare le analisi non giuridiche del diritto ai non giuristi»: la divisione disciplinare è destinata a rappresentare, anche in ambito giuridico, un serio ostacolo alla comprensione della complessità del mondo giuridico reale, una complessità dannosa non solo dal punto di vista scientifico, ma anche da quello applicativo. Sembrano appropriate, a tale riguardo, le parole utilizzate dal giurista statunitense Harvey Spelman nell'introdurre l'interessante raccolta di scritti *The Law as a Behavioural Instrument* pubblicata negli Stati Uniti intorno alla metà degli anni Ottanta: «*the world is in fact "interdisciplinary" - persons do not separate out the psychological, economic, moral, legal aspects of their lives into cubicles resembling the modern university organization*»⁶⁸.

⁶⁸ Harvey S. Spelman, *Foreword*, in Gary B. Melton (a cura di), *The Law as a Behavioral Instrument*, University of Nebraska Press, 1985, p. ix.

Naturalistic Decision Making and intelligence of unconscious

*Mauro Maldonato**, *Silvia Dell'Orco***

Abstract

During the last three centuries, the change from formal to natural logic has allowed us to explain how many of the decisional strategies are coherent with the functioning of the cognitive economy of our species, even if they are limited and fallible. The difficulty in deciding and facing up to uncertainty is not only linked to the inadequacy of the architecture of our minds but also to an 'external' model of uncertainty which does not correspond to the way in which our mind naturally functions. New conceptual paradigms and new programmes for experimental research are called for in order to redefine the role of internal and external restrictions on human action (resources and available information, limitations on calculation ability, on the capacity of memory, cognitive styles, representations and perceptions of risk, unconscious inferences and so on).

Introduction

It is true that the human mind has accumulated much information and knowledge by means of rational decisions, the vast majority of these decisions have been underpinned by a natural logic, with rules that have proved to be advantageous for our evolution.

There is now a large body of scientific evidence to disprove the theory that our mind is equipped with formal schemes of inference able to draw valid conclusions irrespective of the content of the premisses. During the 20th century the economic and psychological sciences highlighted the role of unpredictability and uncertainty in individual decision making. Herbert A. Simon (1955) was among the first to question the validity of the theory

*Department of Human Sciences DISU, University of Basilicata, Potenza, Italy

**Department of Human Sciences DISU, University of Basilicata, Potenza, Italy

of normative rationality and clarify how, in conditions of uncertainty, it is contradicted by individuals' actual behaviour. The anti-normative nature of his theory was reflected – as we shall see in what follows – in the concept of bounded rationality, whereby cognitive limits oblige the decision maker to adopt simplified schemes in solving problems.

The decision-making process is heavily conditioned by distorted representations and perceptions of risk. Variables of this type, generated by chaotic, mobile and fluctuating factors, actually make optimal responses highly unlikely. Apart from the objective data available (statistics on difficulties, competitors, accidents and so on) there are also subjective and interpersonal factors influencing decisions: willingness to take and ability to assess risk, impact of the environment, fear for possible future consequences, personal courage, and so on. In most cases, decision makers rely on information and knowledge deriving from their direct experience, including prejudices, suppositions or deductions based on what they know at that moment in time, and the urgency of taking a decision, as well as what they remember, have heard or found out concerning the sources of risk.

The asymmetries between the models of rational choice and people's concrete behaviour can be explained by rules of rationality and informal choice criteria determined by the interference of cognitive and contextual elements in the assessment of the problem and the available information. Daniel Kahneman and Amos Tversky (1973) can undoubtedly claim credit for having recognised that choices are often sub-optimal because of the ways in which the problem is represented and the information is processed. Their research showed how people tend to envisage events not by objective calculation but according to structured memories or, if fear plays a part, authentic representations of conflict.

Experiments have shown that, in conditions of uncertainty, people reason as if they were dealing with certainties. As a matter of fact, in the case of models formulated to define the context or represent what appears to be true and not what appears to be false, alternative models are equivalent. In constructing mental models, decision makers concentrate on the explicit rather than the implicit information provided. This goes some way to explaining the oversights and distractions which can result in even serious accidents. In any decision, the activity of "focusing" on the problem can generate significant distortions. When called on to decide, most people focus on the variables in the plan of action, looking for confirmation rather than information about possible alternatives (Maldonato, 2010). Even in

everyday life and situations involving trivial decisions (such as whether to buy one product or another, to go to the cinema or not), when confronted with one predominant option and in the absence of significant alternatives, there is a spontaneous tendency to focus, even though this contradicts the notion that, before choosing, a decision maker rationally examines the available options. In fact the example of focusing is extremely useful for understanding how the mind works with tools which have nothing to do with logics-formal attributes. And there is one further element to be taken into consideration. If, as we have seen, people (out of excessive confidence in their own judgement) tend to look for confirmation of their own ideas rather than for evidence to the contrary, this tendency diminishes when they are obliged to consider the pros and cons of an impending choice.

Statistical data are generally held to be objective, decisive elements in arriving at decisions concerning economics and other fields, while in fact they often prove to be fallacious and illusory. Considering statistics as snapshots of reality, reflecting the "bald facts" free of any subjective evaluation, can give rise to all sorts of problems. Not only do individual perceptions and judgements yield different results, but the average values and the preordained criteria hardly ever match up to a multiple, dynamic reality, and this certainly does not lend itself to representation using mathematical sets.

Decision under risk and uncertainty

The gradual recession of the (stressful) idea of a perfect rationality is making room for the (sustainable) idea of a perfectible and self-regulating rationality, aware of its own incompleteness and willing to confront what cannot be rationalized (Maldonato, Dell'Orco, 2011)

During the 20th century economists and mathematicians went to great lengths to neutralise risk and associated concepts such as uncertainty and unforeseeability. The demonstration of the limits of the neoclassical paradigm based on the simple calculation of costs and benefits made it more difficult to arrive at a scientific evaluation of risk and uncertainty. From the seventies onwards a large quantity of theoretical and empirical studies have investigated the heuristic principles and cognitive strategies which individuals use to deal with risky and uncertain situations. This research has shown how the explicative and predictive shortcomings of normative risk analysis depend in many respects on undervaluing the continuous

interaction between the individual and the environment. These are factors which day by day represent significant obstacles in decision making (Brunsson, 1985; Thompson, 1967). Although uncertainty is a key concept in discussions of decision making, there is no real consensus of opinion as to its meaning. In order to clarify the nature of the uncertainty, Lipshitz and Strauss (1997) identified three basic situations:

1. uncertainty is the sense of doubt that blocks or delays action. We can identify three essential features in this definition: 1) it is subjective (different people can be subject to different doubts in identical situations); 2) it is inclusive (no particular form of doubt, such as ignorance of future results, is specified); 3) it conceptualises uncertainty in terms of its effect on action (hesitation, indecision, procrastination).
2. the uncertainty with which decision makers must cope depends on the model of decision making adopted. In other words, models implemented which have different informational requisites (Grandori, 1984) will be blocked or delayed by different doubts;
3. different types of uncertainty can be classified according to their issue (what the decision maker is unsure about) and source (what determines the uncertainty). The fundamental problems include results, situations and alternatives. As for the causes, incomplete information is the most commonly cited cause of uncertainty (Galbraith, 1973; Smithson, 1989). On occasions, however, decision makers are incapable of acting not so much out of lack of information but because they are disoriented by conflicts generated by the surfeit of meanings the information gives rise to (Weick, 1995). Moreover the causes of uncertainty are not limited to incomplete information and inadequate comprehension. Decision makers may be prevented from acting even if they have understood the alternatives perfectly but are unable to differentiate between them.

The concept of uncertainty goes hand in hand with that of risk: a risky situation is always determined by a certain degree of uncertainty concerning the results of future actions. If the outcome of a course of action is guaranteed, risk is non-existent (Maldonato, Dell'Orco, 2015). The assessment of the degree of risk and uncertainty is one of the main components of every decision-making process. As we have said, there are many definitions of risk in the literature, some of them contradictory. While some, closely linked to the theory of probability, seek to give an objective definition – as

the probability of loss – others favour a subjective and contextual investigation. From a conceptual standpoint it is important to distinguish between risk and danger, which are often treated as synonyms. If a danger has highly probable negative consequences and indicates a characteristic of the harmful object or situation (e.g. fire, electricity, virus, radiation, speed and so on), risk incorporates the danger, the probability of its occurrence and the potential seriousness of the damage (Yates and Stone, 1992). Thus in general, risk indicates the probability that, using a certain instrument or implementing a certain behaviour, an individual will encounter danger.

The first scientific study on the perception of risk was carried out by the director of the Atomic International Division, Starr. Published in “Science” in 1969, it looked at safety in nuclear power stations and proposed a procedure for calculating the level of technological risk acceptable to society in view of the attendant social benefits. Even though it relied on a mathematical/ probabilistic evaluation of risk, the results revealed an enormous discrepancy between the objective risk and the perception on the part of the population. The variant of “social acceptance” soon proved to be complex, eluding concrete estimates and classifications, leading researchers to talk about different levels of risk. In particular, it was shown that the risks perceived as voluntary (such as risks associated with smoking or the failure to prevent certain illnesses) were considered more acceptable and less probable than the risks perceived as involuntary or imposed (as for example those of nuclear power stations). Moreover, when the events are very familiar, objective and perceived risk coincide; as they become less frequent, the perceived risk increases unduly; and finally, in cases of extreme rarity, it diminishes unduly (Starr and Whipple, 1980; Slovic, 2000).

Following Starr’s research discussion of risk, which had been restricted to the sphere of technological safety, spread to such sectors as psychology and sociology. Psychology has contributed considerably to risk analysis, progressing from the classic concept of the calculation of probabilities of an undesirable event to the concept of subjective risk based on perception and individual evaluation. In this line of research the most commonly used methodology is known as the psychometric paradigm, proposed by Slovic and his group. The main aim of this research is to identify the mental strategies people use in formulating risk assessments. These studies have shown how the perception of risk depends on various factors quite apart from the objective risk: degree of control, seriousness of the consequences, previous knowledge and experiences, perceived benefits and others (Slovic, 1987). In everyday life, above all in situations which require spe-

cific, contingent evaluations or in situations where time is at a premium, risk perception is based above all on subjective, intuitive judgements and is thus often exposed to distortions or bias, of which the following are the most frequent.

Illusion of control

The illusion of control influences a lot of our day to day behaviour, such as driving at high speed or failure to use safety belts. It is a systematic tendency to believe you can control situations so as to influence the outcome, even if it is predominantly a matter of chance (Langer, 1975). People tend to believe that the risks inherent in such behaviour can be controlled by their own ability. In reality, this betrays an excessive and unjustified belief in oneself (overconfidence), since even an expert driver cannot control all the factors which contribute to causing a road accident. Research carried out into the perception of risk among adolescents showed a clear link between the decisive nature of control and risk perception. Adolescents who regularly drink alcohol believe they can control the related risks, indeed they think they are less at risk than those who never drink. Another very common example is smoking. Among occasional smokers (less than one cigarette a day) only 15% believed that over the next 5 years they would become heavy smokers. In reality, 5 years on about 43% of them had done so, showing a significant over-estimation of their ability to control events. Among heavy smokers, on the other hand, about 32% believed that over the next 5 years they would still be smoking, and 68% thought they would have given up. In reality 5 years on 70% continued to smoke. Thus those who smoke believe they can control their behaviour more than is actually the case in real life.

Unrealistic optimism

Unrealistic optimism (Slovic, Fischhoff and Lichtenstein, 1980) is closely connected to the illusion of control. It represents the difference between what we consider risky for ourselves and what we consider risky for others. In the face of a specific risk we quite often consider others to be at much greater risk: for example, drivers consider themselves more proficient and less at risk than other drivers. It has to be said that the bias is not a personality trait like character-based optimism (Scheier and Carver, 1987) but an incongruous evaluation of the probabilities of falling victim

to a negative event. Unrealistic optimism derives from two dynamics, one cognitive and the other motivational. The first consists in overestimating the number and efficacy of the precautions you yourself take with respect to those taken by others. In fact one's own behaviour is more readily accessible in one's memory than that of others. As a consequence, in assessing one's own degree of risk exposure, the evaluation is distorted by a recollection that favours oneself (Weinstein, 1980). The second dynamic shows how the individual also uses optimistic distortions to safeguard self esteem. If there were no such distortions, in fact, we would perceive the risks inherent in consciously dangerous activities – such as smoking or driving without a seatbelt – and this would reflect badly on our self image. Numerous experiments have shown that this bias increases if the risky activities are considered to be controllable and we believe we are capable of controlling them effectively (Otten and Van Der Plight, 1996). On the contrary, the bias diminishes or disappears altogether when we assess situations in which one cannot act to reduce the risk and when the group with whom one is comparing the personal risk is perceived as similar, close or affectively linked to oneself. Finally, in some conditions not only does the optimistic bias disappear but it is replaced by pessimistic bias, a tendency which is apparently correlated to the nature of the risk. If, in fact, the optimistic bias characterises risks which are incidental, potential and familiar, pessimistic bias corresponds to risks perceived as common, real and unfamiliar (for example the health effects linked to radiation following a nuclear accident). In terms of adaptation, in fact, in the first case an optimistic attitude can free us from anxiety and help us to cope more serenely with everyday activities; while in the second case one is induced to pay more attention to the risks and make more of an effort with preventive action.

Expertise

Level of expertise generally influences risk evaluation, as numerous experiments go to show. In this context “experience” refers not to actual experiences of dangerous situations but to the competence of individuals (insurers, doctors, those responsible for risk technologies, and so on) acquired during their professional activity (Hendrickx and Vlek, 1991). In the medical field, for example, the influence of the different level of experience has often been the subject of investigation in studies of the psychology of decision-making. Deciding in favour of one particular diagnosis or a specific therapy are paradigmatic examples of decision making in conditions of uncertainty and risk (Kuipers, Moskowitz and Kassirer, 1988) in which the

reduction of the degree of uncertainty is closely correlated to the level of competence acquired.

Numerous studies have shown a superior performance among experts with respect to non experts in terms of the following factors:

1. lower rate of errors recorded;
2. better ability to formulate a correct diagnosis;
3. better ability to correctly attribute the true diagnostic value to each specific symptom;
4. rapid classification of the available information so as to formulate the diagnosis;
5. tendency to be succinct in setting out the motives and reasons which led to the formulation of a specific diagnosis (Gilhooly, 1990).

Research carried out in this sector has shown that expert doctors are also better able to retrieve the knowledge acquired in the course of their training and professional activity (Ericsson, Patel and Kintsch, 2000). In fact their mental structure for representing domain specific knowledge is characterised not only by more available data but above all by a higher level of integration of the information acquired. Thus in evaluating the diagnosis which presents itself as a problem solving situation, the identification of symptoms – the value attributed to them and comparison with the full set of knowledge acquired – makes it possible to arrive at more correct and accurate inferences and diagnoses. The study of decision processes of experts, as far shown, will be the privileged object of investigation of the paradigm called “Naturalistic Decision Making”.

Naturalistic Decision Making

Naturalistic Decision Making (NDM) sets out to study the way in which people make decisions and perform complex cognitive functions when dealing with real world problems: namely in situations characterized by time limits, incomplete knowledge of the alternatives, emotional tension, uncertainty, poorly defined objectives, high stakes and decision makers with various levels of experience. This study of decision making is not restricted to the mere choice among the available alternatives on the basis

of their expected utility but covers the natural procedures followed by decision makers before carrying out an action. Such procedures follow three underlying principles:

1. the decisions are based on a holistic evaluation of the potential actions performed in the light of the available options as well as the comparison between the specific characteristics of those options (Lipshitz et al. 2001);
2. the decision maker chooses to act not on the basis of the search for and detailed processing of the alternatives, but through a process of situation recognition (the recognition-based heuristic) carried out by comparing the alternatives and the potential courses of action (pattern-matching) based on a handful of acceptability criteria;
3. rather than looking for an optimal solution, the decision maker adopts a satisficing choice criterion.

Within the “naturalistic” approach to decision making we can identify the Recognition-primed decision.

Recognition-primed decision

The studies carried out by Klein and colleagues (1993) on decision making by experts (doctors, military commanders, fire fighters, pilots and others) have shown how in critical situations they tend not to follow normative models. When the decision-making process is subject to drastic time restrictions, there may be serious consequences if no decision or a wrong decision is taken. If, for example, a fire chief in an emergency situation does not decide what is to be done swiftly and effectively, he risks putting the lives of many people at risk. Often the objectives are not clear (is it necessary to bring people to safety or put out the fire quickly?), information is uncertain (he may not have a clear idea of the layout of the building or what material is stored there) and the intervention procedures are not always codified (perhaps a rescuer will have to use their imagination to find a way of freeing a trapped victim).

People who are expert in their sector decide by making a rapid review of the situations and experiences already encountered. In particular, they quickly identify the objectives to be pursued, the most important indications to observe and monitor, the possible developments in the situation

and the plans of action to be followed. In other words, the assessment of the efficiency of the course of action which is selected (or better, automatically recalled in the memory) does not involve comparison with other actions but identifying directly a plausible, and hence satisfactory, solution. The decision-making models based on recognition (Klein, 1998) rely on the counterintuitive observation that experts decide without analytically evaluating the pros and cons of each option (whereas non-experts decide on an analytical or comparative basis).

Using this model the decision-making process comprises three phases:

1. evaluation of familiarity: the decision maker classes the problem as familiar or new, comparing it with other contexts encountered in the past;
2. hypothesis building: if the context is classed as “new”, additional information is sought or uncertainty is resolved by means of hypotheses (story-building) which can bring the problem within the framework of past experiences (Klein, 1998);
3. assessment of alternatives: if the gap between the hypothesis (representation of the problem) and outcome is too great, the hypothesis is revised, together with the choices made to date.

In other words, when resources are extremely limited, the scenario is critical and the decision maker is an expert, he/she does not make any comparison between options, recognising a familiar context which is representative of a class of situations figuring in the long term memory on the strength of very few indications or salient features.

When an expert takes a decision, he/she “photographs” the current situation and acts on the grounds of intuition deriving from past experience. The association between the observed indications and previous experience makes it possible to swiftly establish a possible course of action. Since in most cases the first option experts consider is reasonably acceptable, it is not necessary to generate (and subsequently compare) a large number of possible options, for the simple reason that cognitive processing would be entirely taken up with reckoning whether the chosen course of action can or cannot work with respect to the perceived scenario, without evaluating the pros and cons of two or more options. In this way, incidentally, greater control is maintained over the chosen course of action, for while a systematic comparison leads to an ideal solution and matches different solutions

against one another, investing in a reasonable solution leaves the possibility open that this is not ideal and immutable but rather is imperfect, ensuring that the consequences are kept continually under close surveillance.

To sum up, the models based on recognition formalise the decision-making processes involved in expertise and intuitive decisions as follows:

1. identification of indications making it possible to recognise a pattern;
2. the recognised pattern activates a scheme of action by association;
3. the scheme of action is evaluated by means of mental simulation;
4. the mental simulation is guided by a mental model (representation of a scenario's functioning).

A significant example is provided by the so-called circumstantial paradigm typical of medical semiotics. It is based not on analytical reasoning but on an intuitive activity enabling the medical expert to diagnose pathologies which are inaccessible to direct observation on the basis of superficial symptoms that are insignificant to the untrained eye. These are forms of knowledge which are prevalently mute, with rules that cannot readily be formulated and transmitted. No one will ever learn the art of diagnosis simply by referring to pre-existing rules. In this type of knowledge there are imponderable elements which come into play: flair, instinct, intuition. Some elements only reveal themselves to a scrupulous, practised observer, endowed with that "third eye" which is sometimes called a "clinical gaze" and which is developed in the course of time, through experience. It is one of the gifts of the expert: being able to make a correct diagnosis at a glance, in next to no time and with very few elements to go on. In order to convert medical decisions into a rational process with the help of the theory of rational choice it would be necessary to go through the following stages:

1. Each alternative X must be quantified according to the utility of each of its possible outcomes X1, X2, X3 etc. (for example, X could be a delicate surgical operation which could result in a complete recovery, but could also leave the patient with permanent damage). There are various methods for deriving these numeric values; some of them have the specific objective of obtaining values which reflect the personal preferences of the patient.

2. The probability that each of the possible outcomes of the course of action X will come about must be determined. To this end the information available in the scientific literature – Evidence Based Medicine (EBM), which seeks to improve the quality of medical decisions by integrating the best scientific evidence with clinical experience and patients' values (Sackett et al., 1997) – is clearly very important.
3. The utility of each of the possible outcomes of X has to be multiplied by the corresponding probability and the results totalled. This calculation gives the expected utility of X, and has to be made for each of the intervention alternatives considered. The alternative selected will be the one with the highest number, i.e. the one which maximizes the expected utility.

Nonetheless it is evident that the definition of formal criteria which in certain conditions make it possible to identify a choice as optimal does not throw any light on the real ability of the human mind to process the information and solve the problems. Numerous investigations and empirical researches – like the one published in 1992 in “Medical Decision Making” – clearly show that doctors and patients are not the rapid and efficient maximizers of utility contemplated by the theory of rational choice. As well as being often incompatible with the limits that cognitive structures and the complexity of the environment impose on human rationality, the formal methods do not take into consideration, on account of their difficulty of measurement, all the variables characterising clinical practice: suggestibility, beliefs, intuition, personal interest, emotions, memory and so forth. Moreover numerous experiments have shown that – even in the presence of high quality scientific information and data like those provided by the EBM – in many routine clinical decisions (for example the interpretation of a diagnostic test, the choice between different therapeutic options, the identification of a patient's preference, and so on) cognitive errors are commonly made.

Furthermore, even when both the exact percentage of error for a certain diagnostic test and the general frequency of an illness are known, doctors are often unable to infer the probability that a patient showing a positive outcome from a certain test actually has that illness.

According to Gigerenzer and Hoffrage (1995), these errors depend on the fact that a problem expressed in terms of probability ignores the context in which people take decisions in everyday life. In fact, information on gener-

al probability is rarely available in everyday life, and if it is made available it does not seem clear because it is expressed in terms of abstract probabilities. If the probabilities are converted into natural frequency, the general information seems more natural and would presumably be taken more into consideration. In other words, the probability format got in the way of the “natural” rational approach to uncertainty. The representation in terms of natural frequency is a mental tool which makes it easier to come to a correct conclusion. One explanation is that for much of human history and evolution people have only dealt with natural frequency based on a kind of unconscious intelligence.

The hidden sovereignty of unconscious

“A minuscule beam of light, and all around inky darkness”: more than a century ago, this is how William James described the awareness, the singular psychic faculty – essential for our life, thoughts, self-image – which enables us to sense the profundity of things, the passage of time, the colours of experience. It was long believed to enable rationality to guide the choices, behaviour, reasoning of which we are so proud (Maldonato, 2015). Nowadays even the partisans of this thesis are not so sure. A growing volume of experimental evidence is showing how false it is to believe that our mind is provided with formal schemes of inference that enable us to draw valid conclusions irrespective of the contents of the premises. Over the last fifty years this problem has received new and surprising answers. It has been shown, for example, that many individuals unconsciously adopt rules which are quite different to those deriving from rationality. Indeed, it has transpired that rationality is not in the least a natural attribute or a faculty which is innate in our species, but a complex discipline that is attained (and maintained) only at certain psychological costs. Instead, what appears to be typical of our species is the ability to identify certain contradictions, analyse them, verify them and, if appropriate, reject them. It is precisely the exercise of rationality that leads us to recognise the limits of our mind and its haphazard capabilities. Again, the exercise of rationality causes us to rethink the role of the external limitations on human action, restoring their due importance to the internal limitations (Maldonato, 2013). The idea (actually rather disturbing) of a perfect rationality has had its day. Even the most ardent champions of an Olympian rationality appear to endorse the idea of a rationality that is conscious of its own incompleteness, ready to contemplate what cannot be rationalised. True, rationality has specific neuronal limitations, but it is also true that we are able to de-

scribe ourselves at a whole range of levels. It is the intertwining of these two aspects that gives rise to the most familiar and elusive of all our experiences: our selves. When we become aware of a perception, an idea or a thought we are always confronted by an enormous quantity of details and relationships which make the boundary between subject and object aleatory and ambiguous. It is impossible to formulate clearcut descriptions of either subject or object. Each act we perform is reflected in itself. But this reflection does not tell us what we are or are not like. It merely tells us that it is possible to be as we are, and to act the way we act.

The intelligence of unconscious

We do not really know what awareness is, nor what it has to do with the tangible world. Even if we grant it a biological function, we do not know if it is merely the surface effect of a brain that evolved for other purposes. In practice, evolution has often produced mismatches: biology invented culture, but culture has not done much to improve human nature: one only has to think of the impossibility of eliminating aggressiveness, violence, warfare. In spite of the rapid and extensive corticalization of the human brain, its subcortical structures have remained more or less identical to those of our ancestors. For our good fortune, however, the extraordinary quantity of rational decisions which has led to the formidable edifice of human knowledge has been underwritten by a natural logic whose rules, for the most part unknown, have proved highly advantageous in evolutionary terms. In any case, even if the neurophysiological models appear insufficient to explain the function of awareness, it does have precise neuronal correlates which have enabled man to achieve a sort of extended adaptivity (Maldonato, 2015).

It is surely reckless to maintain that awareness plays only a marginal role in human behaviour. This claim is the exact counterpart of the claims that attribute to awareness an excess of importance in our relational existence. The beam of awareness only spasmodically throws light on our actions, precisely as the Chinese proverb has it: «the foot of the lighthouse is in darkness». Certainly we produce the most logical explanations on the basis of experience. We distinguish what is conscious from what is not – an individual from a chair, or a person who is awake from another who is sleeping – but we overestimate the length of time in which we are really conscious of our actions. When you think about it, we are not even conscious of our non-awareness.

To give a schematic account, there are two types of awareness, one characterised by qualitative sensations, the other lacking them. Although perception makes us (qualitatively) aware of objects or facts in reality, this does not make it a particular experience. For example, we could be grappling with an abstract problem or a difficult algebraic equation and be conscious of it without any specific qualitative or emotional experience. In reality any number of the memories of our past life are devoid of affective resonance. But why are there experiences that are qualitative and others that are not? What is the essential nature of awareness? We have no idea. We only know that awareness enables us to understand our behaviour and match it to the most diverse situations. If we fail to grasp its multiple essence, we shall never succeed in understanding its true nature.

So awareness means experiencing multiplicity. But what is multiplicity? Certainly not the juxtaposition of inter-connected entities, as if in a static mosaic. Multiplicity is the simultaneous action of subject and object. Without simultaneity awareness would be unthinkable. And yet, paradoxically, for much of our daytime lives we are absent to ourselves. One just has to think of the presence-absence we slip into while driving on a long car journey. Everything passes in front of our eyes – the most varied landscapes, houses, cars going the other way, curious looking clouds – without any awareness of our selves. We are all one with the car, the road ahead, the landscapes. We go on and on, mile after mile, absorbed in our thoughts. Only later on, and not without a certain surprise, do we realise we have driven for long stretches without even realising it. But what does “without realising it” mean? When it comes down to it, we have done nothing to break the highway code, nor have we risked going off the road. On the contrary, we may have taken difficult bends without the slightest hesitation. What was the level of our awareness? Did we take those bends consciously or unconsciously? Were we perhaps conscious without realising it?

As a matter of fact, if facts and objects did not register with us, guiding our automatic responses, it would be impossible to live. Our ability to process data and information is drastically limited. And yet, merely registering is not enough. Just as it is not enough to pay all possible attention in order to have full awareness of things and of our selves. At most we can snatch fragments of awareness from the oblivion of non-awareness. Perhaps we could even become aware of not being aware. But we would go on ignoring the fact that we are in a blind spot, a zone which is inaccessible to thought alone. And consciousness? What role does consciousness play in all this? Clearly there are no lack of tasks: it intervenes in the actions in progress

in order to expedite them; it extracts the relevant data from the available information so as to make the best decisions; it analyses the variables at stake in choices; it establishes new hierarchies of values, needs and aims in situations of conflict; it comes up with successful solutions to certain problems; it collects and elaborates new, different evaluations and draws the relevant consequences.

The multiplicity of levels of awareness is made possible by a spontaneous order in which the impulse towards unity alternates with another impulse towards multiplicity. It is a question not just of physical and chemical agents but of a stream of processes which have nothing to do with our models (not infrequently more complex than the reality they are seeking to explain) or with the terms we use to describe ourselves: the ego, self, subject, and so on. It is clear that this variable phenomenology revives the time-honoured question concerning the unity or multiplicity of consciousness and how it encompasses the whole set of images and emotions associated with the body. A monolithic vision identifies plurality as a regressive sign, minimising the influence of the unconscious universe on conscious life. Rather than standing in a dialectic relationship with each other, awareness and non-awareness have a relation of profound co-implication, even of identification. The core of awareness is haunted by shadows, fantastic refractions, sudden illuminations which give us the illusion that it is the ego that is making the decisions, when in actual fact it is a matter of elusive motions that are inaccessible to our reasoning.

Intuition: a biological wisdom?

The struggle between hunters and hunted has characterized the whole history of evolution. "Survive or succumb" was the harshest law in the times of our ancestors. Understanding in the space of a few seconds whether the rustling in the bushes meant a ravaging beast or just a harmless squirrel led our brain, instantaneously, to confront the present with the past and thus to anticipate the future. The question of the instantaneous solution of problems - which involves the relationship between perception and intuition - was studied by the Gestalt psychologists in the first half of the twentieth century. They emphasized how, above all in conditions of discriminatory uncertainty, perceptive stratagems closely resemble our intuitive judgments. In fact, perceiving also means eliminating ambiguities, choosing one interpretation rather than another: in short, deciding (Berthoz, 2006). In practice, perception integrates the representation of

the physical world, going beyond the information received, by means of continuous unconscious inferences (Maldonato, Dell'Orco, 2011). Every day we find ourselves seeing partly hidden objects (somebody sitting behind a desk, a dog sitting behind a tree so that we only see its head and tail, or whatever) but perceiving them in their entirety, making sense of our environment. In fact, incomplete or senseless sensorial stimuli are integrated by our brain with mnemonic or fantastic material so that the whole perceptive experience is significant. This perception, which goes beyond the sensorial information, is a decision taken by the brain to guarantee a coherent representation of the world.

Intuition is not all that different to the perceptive stratagems we have seen above, a form of instinctive and unconscious knowledge that enables us – instead of calling on logical deductive processes – to view and face up to things in a new and often decisive way. Etymologically the term “to intuit” (from the Latin *intuèri*, to look into) indicates a way of looking or knowing using “the mind’s eye”: the most natural, ancient, and universal capacity – an authentic biological wisdom – possessed by human beings (Myers, 2002). Intuition comes into play in situations in which temporal and cognitive-computational constraints prevent us reflecting on or evaluating the data at our disposal. It can save us a great deal of hardship, and it is an extraordinary ally when our very survival is at stake. Indeed, this has been the case since the dawn of time. Being able to decipher rapidly the intentions of whoever you are confronting increases your chances of survival. This explains why often the first instants of an encounter can reveal more than hours of conversation. Besides, in the various cultures the world over, the ability to interpret non-verbal signals is of enormous importance.

In reality, the vast majority of human decisions are intuitive, unconscious, and requiring only limited mental input. They enable us to elaborate, rapidly and without any great effort, a considerable amount of information that lies sedimented in our memory, soliciting an immediate and often reliable assessment of the situation on the basis of analogies with past experiences that can reveal unexpected solutions for the problems oppressing us. In any situation in which we have achieved a high degree of experience, an incalculable store of information has been accumulated at the level of “gut instinct.” Thus, with just a rapid glance, a chess grandmaster can make the definitive move, or at least the best one possible; an expert entomologist can readily identify the class of the insects she happens to see; or again, a doctor in an emergency situation will recognize an incipient life-threaten-

ing risk. In each specific context the ability to distinguish between thousands of different situations and objects is one of the fundamental attributes of the expert and the principal source of intuitions (Simon, 1983).

Over the last twenty years there has been a remarkable surge in the volume of research into the mental mechanisms of instinct, making it difficult, as in other fields, to arrive at a rigorous definition of the term. What is “an intuition”: creativity, tacit knowledge, implicit learning and memory, sixth sense, heuristics, emotional intelligence? It really is difficult to say. Intuition has characteristics in common with all these, but also with other definitions. Insight, for example, often considered as synonymous with intuition, regards the sudden comprehension of a problem or a problem-solving strategy, the “Eureka!” moment that arrives after a period of more or less conscious incubation, unblocking the solution to the problem. Intuition takes place almost instantaneously and is made up of a set of emotional and somatic processes, without any role being played (at least apparently) by rational, conscious thought (Maldonato, Montuori, Dell’Orco, 2013). In fact an intuition almost always has a sensation in the pit of the stomach as its somatic correlate, coming all of a sudden. But what lies behind all this? One stimulating hypothesis (not without metaphysical overtones) is that a crowd of “cognitive workers” are engaged every day in the subterranean regions of our mind, far from the light of consciousness, elaborating extraordinary quantities of information that involve the implicit memory, heuristics, spontaneous inferences, emotions, creativity, and much else besides (Esposito, Jain, 2016). Think, for example, of our ability to intuitively recognize a face. Looking at a photo, our brain breaks down the visual information into subcategories (color, depth, and shape) and simultaneously elaborates each aspect, comparing the reconstructed image with ones stored in memory. And so, immediately and apparently effortlessly, among thousands of different faces we recognize a person whom we may not have seen for years. True, there is no comparison with the speed at which a computer can match items: the impulses of biological neurons are much slower than those of silicon neurons. But nonetheless our intuitive and unconscious capacities enable us to carry out an incalculable number of actions: catching a ball, converting the bi-dimensional images of the retina into tridimensional perceptions, doing up our shoelaces, making a move at chess, and an infinity of other things. Let us go back for a moment to the situation of driving. We know that when beginners take the wheel, they bring as much attention as possible to the act of driving. They concentrate exclusively on the road, take good care not to talk to other people, and so on. Nonetheless, as time

goes on and they acquire experience, the procedures become automatic and their attention is turned to other testing occupations. In reality, things do not always go as they should. How many times, totally occupied by everyday concerns, have we found ourselves at home without any memory of how we got there? And how many times have we missed an exit on the motorway because we were distracted by a phone call or entranced by a song on the radio we had not heard for years? Without a precise directive to a specific destination, we would go on automatically performing the tasks we are used to. It is thanks to the efficiency of this automatic, unconscious activity that we can effortlessly complete the routine matters and concentrate on the important things. Our lives are not regulated merely by conscious choices and actions. Each day we are guided in many of our actions by a sort of automatic pilot. There are days in which, a moment after shutting the front door, we hurriedly check whether we have the keys in our pocket or bag. We do not remember picking them up, even if we did so just a few seconds previously. In the absence of disorders (as in the case of dubitative obsessions) this happens because only the highest cognitive activities attain the level of conscious decisions. Think, for example, of language. Speaking is one of our most important daily actions, and at the same time (apparently) one of the simplest. We utter innumerable word sequences without any effort and perfectly correctly. Just as if, in the engine rooms of our mind, some industrious neuronal workers were intent on composing and decomposing phrases that then come out without the least conscious effort. We do not know how this happens, but it does, and it also happens when we are writing at the computer. The words we see on the screen are the direct expression of the fingers moving over the keyboard, and these in turn are controlled by orders issuing from sophisticated conjunctions of nerves in the midbrain, not from the higher spheres of our mind. In fact, if someone talks to us while we are writing, the fingers do not stop moving, because the indefatigable neuronal workers are capable of terminating the sentence we had begun while we respond to our interlocutor. This phenomenon is all the more surprising in expert pianists, who can quite happily carry on a conversation while their fingers perform a familiar piece. The execution of actions of considerable complexity, like those of someone at the piano, is much more articulated than is suggested by experiments on the programming and performance of simpler movements, contextualized and guided by the executant's skill and judgment.

Conclusions

If it is true that rationality is conditioned by severe evolutionary limitations, the difficulty in deciding and facing up to uncertainty is not only linked to the inadequacy of the architecture of our minds but also to an 'external' model of uncertainty which does not correspond to the way in which our mind naturally functions. In brief, the difficulty is not 'inside' but 'outside' our head, that is, in the model of risk that we adopt. New conceptual paradigms and new programmes for experimental research are called for in order to redefine the role of external restrictions on human action (concerning resources and available information) and reinstate the importance of the internal restrictions (limitations on calculation ability, on the capacity of memory and so on). All this should be contemplated in a more general theoretical framework – natural logic – based not on metaphysical assumptions but on the concrete evidence provided by cognitive neurosciences. It is surely not far-fetched to imagine individuals adopting rules of behaviour enabling them on one hand to simplify their own decision-making models and on the other to coordinate with other agents so as to reduce the degree of uncertainty which characterises any complex system.

REFERENCES

ALAIN BERTHOZ *Emotion and reason; the cognitive science of decision making*, Oxford, Oxford University Press, 2006

ANDERS K. ERICSSON, VIMLA PATEL, WALTER KINTSCH, *How experts' adaptations to representative task demands account for the expertise effect in memory recall: Comment on Vincente and Wang*, in *Psychological Review*, 107 (3), 2000, pp. 578-592.

ANNA ESPOSITO, LAKHMI C. JAIN, *Toward Robotic Socially Believable Behaving Systems Volume II - "Modeling Social Signals"*, Berlin Heidelberg, Springer Verlag 2016

ANNA GRANDORI, *A prescriptive contingency view of organizational decision making*, in "Administrative Science Quarterly", 29, 1984, pp. 192-209.

BENJAMIN KUIPERS, ALAN J. MOSKOWITZ, JEROME P. KASSIRER, *Critical decisions under uncertainty: Representation and structure*, in "Cognitive Science", 12 (2), 1988, pp. 177-210.

CHAUNCEY STARR e CHRIS WHIPPLE, *Risk of Risk Decision*, in "Science", 208 (4448), 1980, pp. 1114-1119

CHAUNCEY STARR, *Social benefit versus technological risk. What is our society willing to pay for safety?*, in Science, 165 (19), 1969, pp. 1232-1238

DANIEL KAHNEMAN, AMOS TVERSKY, *On the psychology of prediction*, in "Psychological review", 80, 1973, pp. 237.251

DAVID G. MYERS, *Intuition: Its power and perils*, London, Yale University Press, 2002

DAVID L. SACKETT et al. *Evidence-based medicine. How to practice and teach EBM*, New York: Churchill Livingstone, 1997

ELLEN J. LANGER, *The illusion of control*, in "Journal of Personality and Social Psychology", 32 (2), 1975, pp. 311-328

FRANK J. YATES, ERIC R. STONE, *The risk construct*. In FRANK J. YATES (eds), *Risk-taking behaviour*, Chichester, John Wiley, 1992

GARY A. KLEIN, *Recognition-primed decisions*. In WILLIAM B. ROUSE (ed), *Advances in man-machine systems research*. Greenwich: JAI Press, 1993

GARY A. KLEIN, *Sources of power: How people make decisions*, Cambridge: MIT Press, 1998

GERD GIGERENZER, ULRICH HOFFRAGE, *How to improve Bayesian reasoning without instruction: Frequency formats*, in "Psychological Review", 102 (4), 1995, pp. 684-704

HERBERT A. SIMON, *Reason in human affairs*. Oxford, Basil Blackwell, 1983

HERBERT A., SIMON, *A Behavioral Model of Rational Choice*, in "Quarterly Journal of Economics", 69, 1955, pp. 99-118

JAMES THOMPSON, *Organizations in action*, New York, McGraw, Hill, 1967

JAY R. GALBRAITH, *Designing complex organizations*, Addison Wesley, Reading, Mass, 1973

KARL E. WEICK, *Sensemaking in Organizations*, Thousand Oaks, Sage Publications, 1995

KENNETH J. GILHOOLY, *Cognitive psychology and medical diagnosis*, in "Applied Cognitive Psychology", 4 (4), 1990, pp. 261-272

LAURIE HENDRICKX, CHARLES VLEK, *Perceived control nature of risk information and risk taking. An experimental test of a simple taxonomy of uncertainty*, in "Journal of Behavioral Decision Making", 4 (4), 1991, pp. 235-247

MAURO MALDONATO, *Decision Making. Towards an Evolutionary Theory of rationality*, Brighton, Sussex Academic Press, 2010

MAURO MALDONATO, *The Birth of Consciousness. The Origin of Temporality and the Sens of Self*, "Human Evolution", 28, n.1-2, 2013, pp. 91-101

MAURO MALDONATO, *The archipelago of consciousness*, Brighton, Chicago, Toronto, Sussex Academic Press, 2015

MAURO MALDONATO, ALFONSO MONTUORI, SILVIA DELL'ORCO, *The Exploring Mind. Natural Logic and Intelligence of the unconscious*, Kindle Edition, 2013

MAURO MALDONATO, SILVIA DELL'ORCO, *How to make decisions in an uncertain world. Heuristics, Biases and Risk Perception*, "World Futures, Journal of General Evolution, Routledge", 67, 2011, pp. 1-9

MAURO MALDONATO, SILVIA DELL'ORCO, *Making Decisions under Uncertainty Emotions, Risk and Biases*, "Smart Innovation, Systems and Technologies", Springer, 37, 2015, pp. 293-302

MAURO MALDONATO, SILVIA DELL'ORCO, *Natural logic: Exploring decision and intuition*. Brighton, Sussex Academic Press, 2011

MICHAEL E. SCHEIER, CHARLES S. CARVER, *Dispositional optimism and physical well-being: The influence of generalized outcome expectancies on health*, in "Journal of Personality", 55, (2), 1987, pp. 169-210.

MICHAEL SMITHSON, *Ignorance and uncertainty: Emerging paradigms*, New York, Springer Verlag, 1989

NEIL D. WEINSTEIN, *Unrealistic optimism about future life events*, in "Journal of Personality and Social Psychology", 39 (5), 1980, pp. 806-820

NILS BRUNSSON, *The irrational organization*, Chichester, Wiley, 1985

PAUL SLOVIC, BARUCH FISCHHOFF, SARAH LICHTENSTEIN, *Facts and fears: Understanding perceived risk*. In RICHARD C. SCHWING, WALTER A. ALBERS (eds), *Societal risk assessment: How safe is safe enough?*, New York, Plenum Press, 1980

PAUL SLOVIC, *Perception of Risk*, in "Science", 236 (4799), 1987, pp. 280-285.

PAUL SLOVIC, *The perception of risk*, London, Earthscan, 2000

RAANAN LIPSHITZ *et al.* *Taking stock of Naturalistic Decision Making*, in "Journal of Behavioral Decision Making", 14 (5), 2001, pp. 331-352.

RAANAN LIPSHITZ, ORNA STRAUSS, *Coping with uncertainty: A naturalistic decision making analysis*, In "Organizational Behavior and Human Decision Processes", 69 (2), 1997, pp. 149-163.

WILMA OTTEN, JOOP VAN DER PLIGT, *Context effects in the measurement of comparative optimism in probability judgments*, in "Journal of Social and Clinical Psychology", 15 (1), 1996, pp. 80-101