

LA GIURIDIFICAZIONE DEL CANONE DELL'EFFICIENZA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Riccardo Ursi

SOMMARIO – 1. Di cosa parliamo quando parliamo di efficienza della pubblica amministrazione? 2. L'efficienza-legalità nell'esperienza dello Stato liberale. 3. Lo Stato sociale e l'efficienza come effettività. 3.1 La costituzionalizzazione delle regole di buona amministrazione. 3.2 Il Rapporto Giannini e le mancate riforme degli anni Ottanta. 4. L'efficienza 'europea'. 4.1 L'amministrazione di risultato. 4.2 L'era della riforma permanente. 4.2.1 L'efficienza promossa. 4.2.2 L'efficienza imposta. 5. La riforma dell'art. 97 Cost. e l'avvento dell'economicità. 6. Il legalismo dell'efficienza.

1. Di cosa parliamo quando parliamo di efficienza della pubblica amministrazione?

Secondo John Rawls l'efficienza dell'organizzazione sociale è uno dei prerequisiti per una comunità umana accettabile (Rawls, 1982: 23). Muovendo da questo assioma si può dire che l'efficienza dell'organizzazione della collettività è uno dei prerequisiti per il soddisfacimento degli interessi collettivi e, sotto questo punto di vista, si può altresì sostenere correttamente che il problema della giuridificazione dell'efficienza consiste nel verificare come tale presupposto si sostanzia (Salerno, 1999). Si tratta di individuare mediante quali strumenti giuridicamente rilevanti il funzionamento della pubblica amministrazione sia fatto positivamente interagire dal diritto con le condizioni e con le esigenze contingenti e mutevoli che sono concretamente e dinamicamente correlate alla realtà effettuale nella sua prevalente dimensione politica.

Il contesto normativo attuale dà per scontato – ormai è un postulato di sistema – il valore giuridico del canone dell'efficienza in quanto espressione nella sua componente dinamica della giuridicità complessiva dell'organizzazione nel suo complesso (Sciullo, 2013: 7 sgg.). Ma parafrasando il titolo del noto racconto di Raymond Carver: Di cosa parliamo, quando parliamo di efficienza dell'amministrazione pubblica?

La questione sembra giustificata dalla circostanza, non solo di attribuire un significato condiviso ad un significante talvolta ambiguo e sfuggente, ma soprattutto di determinare un paradigma di riferimento al canone giuridico vigente. Come si avrà modo di dimostrare la giuridificazione dell'efficienza disegna, nel corso dell'evoluzione del nostro ordinamento amministrativo, una parabola in cui diversi sono i paradigmi del canone giuridico, i quali, ad una prima approssimazione, sembra che connotino le fasi della dimensione sociale e politica del

ruolo dell'amministrazione negli ultimi 150 anni. E allora, intendersi sul significato da attribuire al concetto di efficienza significa percepire quale sia suo il paradigma giuridico di riferimento in un determinato contesto storico.

Secondo la vulgata tradizionale, alla quale i giuristi da oltre quaranta anni attingono acriticamente, l'efficienza va riguardata con riferimento al sistema che limita gli *inputs* richiesti per il raggiungimento di un determinato scopo secondo un modello di allocazione razionale delle risorse disponibili e di risposte ottimali rispetto ai contesti di riferimento. In questa prospettiva, la definizione di Dwight Waldo, sintetizza icasticamente un concetto di efficienza c.d. tecnica ampiamente condiviso in letteratura: «the efficiency of administration is measured by the ratio of effects actually obtained with the available resources to the maximum effects possible with the available resources» (Waldo, 1948: 192). Infatti, essere efficiente significa intraprendere la strada più corta, con i mezzi meno cari, per il raggiungimento degli obiettivi desiderati (Simon, 2001: 263 sgg.). Nel suo essere relazione tra *inputs* ed *outputs*, come scrisse Luther Gulick, «efficiency is thus the axiom number one in the value of administration» (Gulick, Urwicki, 2003: 201) anche se questa concezione dell'efficienza «does not tell you where you go, only that you should arrive there with the least possible effort» (Wildavsky, 2007: 131).

Si tratta di una concezione che affonda le sue radici in una lettura industriale e manageriale della pubblica amministrazione promossa dopo il secondo dopoguerra grazie alla diffusione degli scritti di Frederick Taylor, Henry Fayol per i quali efficienza è sinonimo di produttività. Secondo Taylor, in particolare, il sistema manageriale impone di conoscere cosa un'organizzazione deve fare e, dunque, determinare l'obiettivo da raggiungere nel modo migliore, nel senso di limitare al massimo le risorse necessarie. L'ingegnerizzazione delle procedure e la divisione del lavoro sono il parametro di valutazione dell'efficienza (Taylor, 1967: 82). Tale modello concettualmente riferito all'impresa fordista del primo Novecento, diventa parametro di lettura della burocrazia pubblica, anche mediante una interpretazione volutamente mirata e funzionale delle teorie di Max Weber (Weber, 1999: 212 sgg.). L'idealtipo weberiano fondato sulla professionalità e sul riparto della funzione diventa la base su cui costruire una nozione tecnica di efficienza del potere amministrativo. In questa prospettiva, si coglie il significato di quanto affermato da Henri Fayol, secondo il quale ogni iniziativa impone pianificazione, organizzazione, direzione, coordinamento e controllo ed ogni iniziativa osserva lo stesso principio generale indipendentemente dal fatto che essa sia pubblica o privata (Fayol, 2011: 37 sgg.). Pertanto, l'idea di efficienza come criterio organizzativo teso ad ottimizzare la produttività, basato sulla relazione tra *inputs* ed *outputs*, costituisce il punto di riferimento seppur con varie sfumature dell'analisi scientifica e per certi versi diventa una sorta di

postulato anche per la dottrina giuridica a partire dalla fine degli anni Sessanta fino ai nostri giorni, allorquando, come si vedrà, l'idea di produttività si erge a paradigma giuridico di un'amministrazione di risultati.

A ben vedere esiste un'altra, e più profonda, concezione di efficienza dell'amministrazione che affonda le radici nel pensiero occidentale e che vede il canone quale connotato prevalente di una buona amministrazione.

Si tratta della concezione pacificamente in uso nel pensiero politico filosofico almeno sino alla fine del XIX secolo e che rinvia ad una idea di potenziale adempimento di un qualcosa, la 'causa efficiente' aristotelica, per intendersi.

L'efficienza è l'adeguatezza ad un fine, la capacità potenziale di raggiungere un obiettivo. Essa è percepita come contributo al raggiungimento di uno obiettivo e giammai nel senso economico di relazione tra risorse e risultati. D'altra parte, si deve osservare che, solo intorno alla metà dell'Ottocento, si riscontra il primo scritto del padre della scienza delle costruzioni moderne William Rankine sull'efficienza dei motori a vapore. In questa prospettiva, l'efficienza è *aptitude for office*, che, secondo la nota affermazione di Jeremy Bentham (Bentham, 1993). Per l'esponente dell'utilitarismo *the goodness of government*, dipende da due cose: un'adeguata distribuzione dei poteri, vale a dire l'aspetto formale, e un'adeguata capacità dei funzionari che esercitano tali poteri. Delle due, la prima trova una garanzia nella previsione della seconda. Pertanto nella sua analisi della buona amministrazione Bentham include sia la struttura che i suoi funzionari (sul punto v. Hume, 2004: 203-206; Schofield, 1993: 871). Un buon sistema amministrativo è condizione necessaria del *good government*, ma solo l'impiego di uomini che posseggono la necessaria competenza lo assicurano¹.

Alla luce di quanto detto, nella sua dimensione di adeguatezza, capacità e idoneità, il concetto di efficienza ha un contenuto prevalentemente indirizzato alla funzionalità, la quale viene interpretata in termini soggettivi - il carattere e le abilità del funzionario connesso ai suoi doveri - ovvero in termini oggettivi con riferimento alla capacità della struttura organizzativa di rispondere allo scopo nel migliore modo possibile.

In questo senso, l'assiomatica nozione tecnica di efficienza, oggi tanto in voga, altro non è che una declinazione, e nemmeno l'unica, della più tradizionale e sostanziale idea di funzionalità che, a seconda del contesto storico, talvolta si nasconde dietro lo schermo della legalità, talaltra si ammanta del paradigma della produttività, in altra ancora si riduce alla stretta economicità. Come si avrà modo di dimostrare l'idea della efficienza come adeguatezza e funzionalità è la chiave di lettura per percepirne il processo di giuridificazione registrabile nel corso tempo e rispondente, seppur con diverse accentuazioni, al quadro costituzionale vigente.

Se ciò è vero, nell'indagare come l'efficienza della pubblica amministrazione diventa rilevante nell'ordinamento italiano, appare opportuno adottare una

prospettiva storica che, muovendo dallo Stato liberale, pervenga alle recenti letture del canone giuridico dell'efficienza in termini di *Spending review*.

In via preliminare, si deve dare conto del fatto che il presente scritto si caratterizza per il suo essere un attraversamento rapido di circa centocinquanta anni di storia del diritto amministrativo. L'estrema sintesi e l'incedere apodittico che connotano le riflessioni proposte sono rese necessarie dallo spazio concesso ad un tema che avrebbe imposto la perizia del chirurgo piuttosto che l'incedere del boscaiolo, ma, purtroppo, la semplificazione della complessità esige, quasi sempre, una buona dose di voluta e responsabile facilità.

2. L'efficienza-legalità nell'esperienza dello Stato liberale

Come è noto, la concezione dello stato liberale si fonda sull'idea che ci sono dei limiti necessari ed utili all'azione dello stato, che personifica la funzione giuridica dell'autorità, ed essi vanno ravvisati nella necessità di consentire, in un sistema di libertà, la condizione più favorevole allo sviluppo dell'individuo. L'organizzazione vera e propria dello Stato è subordinata a questa esigenza di libertà; essa è cioè un mezzo necessario, anzi un male necessario in quanto legate alla limitazione della libertà. L'intervento statale è ridotto al minimo in base appunto al criterio della necessità che porta ad intervenire solo quando ciò sia indispensabile ed a dettare esclusivamente precetti negativi (divieti) lasciando libero l'individuo, mentre la ricerca dell'utile porta a porre precetti positivi di azione. In tale concezione il concetto di efficienza è necessariamente limitato ed anche, se vogliamo, facilmente raggiungibile con l'applicazione della legge. Lo Stato di diritto, denominazione coniata dai giuristi tedeschi della seconda metà dell'Ottocento per qualificare lo Stato liberale, è quello che fonda il proprio ordinamento sulla garanzia della libertà individuale rispetto al potere dell'autorità. L'efficienza coincide con la garanzia giuridica ed è assicurata dall'ordinamento attraverso la tutela giurisdizionale.

Secondo le teorizzazioni della dottrina tedesca, l'autorità amministrativa deve essere in tutti i casi, ed in tutte le materie, subordinata al potere legislativo, nel senso che essa non potrà agire che in esecuzione, o per il permesso, di una legge. Questa subordinazione non si limita solo agli atti amministrativi che producono effetti nei confronti degli amministrati, bensì si estende, in linea di principio, a tutte le misure di amministrazione, anche quelle di natura regolamentare o particolare che, senza incidere sui diritti degli amministrati, concernono unicamente il funzionamento interno dei servizi amministrativi e che sono produttivi di effetti solo all'interno dell'apparato amministrativo. Una regola invariabile: l'autorità amministrativa non può che assicurare l'esecuzione della legge, che altro non significa che l'amministrazione deve sempre cercare in un testo legislativo la legittimazione ed il fondamento della sua attività.

Il problema dell'efficienza nel periodo dello Stato liberale, pertanto, si risolve nella legalità formale e, dunque, nella sua irrilevanza sul piano giuridico in relazione ad una lettura rigida della separazione dei poteri che conferisce all'esecutivo l'attuazione delle prescrizioni della legge.

La formalizzazione sul piano giuridico dell'organizzazione avviene attraverso il filtro della spersonalizzazione operato con la teoria dell'organo sviluppata in Italia ed in Germania nella seconda metà dell'Ottocento (sul punto v. Di Gaspare, 1992).

La personalità del funzionario si trasferisce nell'astratta dimensione dell'ufficio soprattutto nella sua dimensione oggettiva data dalla competenza che diventa uno dei due criteri di adeguatezza allo scopo nella distribuzione dei compiti dello Stato persona. L'altro è quello della gerarchia, strumento di efficienza – nel senso ottocentesco del termine – in quanto collante funzionale dell'attività degli organi. In questo senso, giova rammentare quanto affermato da Vittorio Emanuele Orlando nei *Principii*: «l'amministrazione moderna suppone in gran parte la necessità di una suddivisione continua ed indefinita delle varie attribuzioni ai pubblici uffici pertinenti...siffatto sminuzzamento dei pubblici incarichi, reso sempre maggiore negli Stati moderni, quanto maggiore è il concentrazione presso lo Stato, di servizi molteplici, e più rigorosamente mantenuta l'unità di direzione; un tale sminuzzamento, diciamo, produrrebbe l'anarchia, se fra tutti gli uffici suddivisi non corresse un legame riconducente ad un unità di criterio, di norma e di indirizzo l'azione di essi. Questo legame consiste appunto nel rapporto di subordinazione, per cui un pubblico ufficio da un altro dipende, e così via sino a risalire ad una suprema unità, unità così in rapporto alla suddivisione burocratica»².

Nelle parole di Orlando traspare la ragione del criterio ordinatorio del sistema organizzativo unitamente all'idea della necessaria *professionalità* in linea con l'evoluzione dell'amministrazione ottocentesca basata sulla razionalità hegeliana. Quanto espresso da Orlando – già in precedenza rinvenibile anche nello scritto di Giriodi sul primo volume del *Trattato* – palesa un'assonanza con i fondamenti dell'idealtipo prefigurato successivamente da Max Weber anche lui, sotto questo punto di vista, in perfetta linea con la tradizione. *L'aptitude for office* di Bentham viene oggettivizzata in un sistema di rapporti gerarchici basati sulla distribuzione delle competenze tra gli organi fondata sulla legalità. Al riguardo, si può ancora citare Orlando, il quale evidenzia che «nello Stato costituzionale moderno il precetto legislativo sta al di sopra di qualsivoglia potere o autorità [...] Gli uffici pubblici sono per legge, e la legge ne determina la competenza, che viene naturalmente esercitata dall'impiegato che vi è preposto» (Orlando, 1910: 113).

In maniera più esplicita, rispetto alle nostre esigenze, può rammentarsi anche l'opinione di Oreste Ranalletti secondo il quale la gerarchia è lo strumento

per attuazione dei fini dello Stato³. Gerarchia e competenza rendono il sistema di governo efficace, dunque, in un'ottica recente, si potrebbe dire che esse sono il parametro per testarne l'efficienza. Appare opportuno sottolineare che, nella logica dello Stato liberale, dire che l'organizzazione è efficace equivale a dire che essa è efficiente.

Al di fuori del quadro legale, l'ambito organizzativo è riservato all'amministrazione la quale compie scelte di determinazione strutturale dotate di ampia libertà. Lo Stato che si crea degli organi, non fa che preparare i mezzi necessari a curare i propri interessi e finché nel far ciò non limita la sua libertà e la sua capacità di fronte a terzi, esso non crea diritto più di quanto ne crei quando determina il suo bilancio preventivo o quando determina la sede dei suoi uffici⁴.

3. Lo Stato sociale e l'efficienza come effettività

Con l'avvento della Costituzione si certifica il passaggio dallo Stato liberale allo Stato sociale⁵.

Secondo Costantino Mortati, la formula Stato sociale può porsi in contrapposizione a quello dello Stato liberale per significare che il fine diventa quello di intervenire nei rapporti sociali per modificare gli effetti prodotti in passato dal non interventismo. Se ne deduce che lo Stato sociale, per essere tale, ha bisogno, ancora più che le altre forme di stato, di strumenti non solo giuridici ma anche e soprattutto amministrativi che siano idonei a consentirgli di perseguire i suoi fini. Il problema di fondo dello Stato sociale è di realizzare il maggior benessere possibile attraverso un sistema di apparati e di garanzie che consentano la equità della ripartizione della ricchezza, l'indirizzo verso gli investimenti socialmente più utili, la realizzazione dei programmi nei modi e nei tempi più vantaggiosi alla collettività (Mortati, 1973: 62).

Ogni funzione richiede un tipo particolare di organizzazione in modo da essere adeguata, ogni volta, allo svolgimento della specifica funzione. La organizzazione ed i metodi di lavoro devono essere sempre impostati e risolti sul piano della funzionalità immediata, valida anche, nei limiti del prevedibile, per il prossimo futuro, in modo da ottenere, per il maggior tempo possibile, e senza dover ricorrere immediatamente a modifiche di un sistema che dia un buon rendimento, che sia, cioè, efficiente. Infatti, come ha osservato Giuseppe Guarino, lo Stato sociale responsabile deve disciplinare, stimolare, controllare, incentivare i molteplici elementi in modo che la collettività ne riceva il vantaggio massimo (Guarino, 1970: 171).

Il valore dell'efficienza dello Stato sociale si rivela, quindi, non tanto nel fatto che lo stato aggiunga ai fini preesistenti, un nuovo fine (come tale aggiuntivo), quello dell'efficienza, bensì nella necessità di utilizzare tutti i propri sforzi,

e quelli della comunità, allo scopo di raggiungere i risultati migliori e più convenienti alla comunità medesima. Lo Stato esiste e deve operare coordinando tutti gli sforzi ed utilizzando tutte le risorse verso il miglior conseguimento di risultati effettivi.

Se tale è la concezione dello Stato sociale, appare subito evidente come i problemi di fondo dello Stato sono l'organizzazione dell'apparato e la predisposizione dei mezzi ottimali per lo svolgimento dell'attività (Sepe, 1975: 234), perché, come osservato da Giorgio Berti, «l'amministrazione designa l'agire doveroso ed il suo contenuto è l'attività in ragione del bene comune. Là dove si opera nell'interesse generale entra in gioco l'amministrazione» (Berti, 1995: 18).

Si assiste, in altri termini, al primato dell'organizzazione. Se nell'esperienza dello Stato liberale l'interesse per questo tema è minimo, se non proprio inesistente, in quanto minime sono le funzioni esercitate, caratterizzate prevalentemente dalla produzione di beni giuridici, e minima avrebbe dovuto essere la dimensione organizzativa, necessariamente e volutamente omogenea ed uniforme. Nello Stato sociale l'ampliamento dei compiti dell'amministrazione alla prestazione di utilità sociali e di benessere genera una corrispondente, e pervasiva, espansione dell'organizzazione nonché una relativa priorità dell'assetto strutturale rispetto al perseguimento degli scopi (Guarino, 1977: 20).

Inoltre, dalla pluralistica ripartizione dei centri di decisione statale si registra una tendenza alla fisiologica 'estroversione' degli apparati pubblici, in questo segnando, di fatto, la fine di ogni criterio aggregante interno, di ogni rispondenza a canoni astratti predeterminati.

La presupposta coerenza intrinseca del modello liberale si diluisce nella complessità organizzativa, nella quale ogni segmento manifesta, quale scopo primario, l'esigenza di dare una risposta effettiva alle domande sociali, indipendentemente dalla conformità alle tradizionali regole della responsabilità politica e giuridica del processo decisionale (Baldassarre, 1982: 45). Così, dalla eterogeneità dei compiti origina una moltiplicazione delle strutture, la quale conduce ad una naturale disaggregazione amministrativa dello Stato (Giannini, 1986: 74 sgg.) e, di rimando, impone l'adeguatezza e la specializzazione degli apparati, oltre che l'individuazione di strumenti idonei per assicurare una concreta funzionalità. Quest'ultima, al di là della semplice soggezione dell'amministrazione alla legge, non può che essere misurata in ragione del controllo democratico. Infatti, come è stato sottolineato da Vittorio Bachelet, senza un effettivo controllo democratico, la responsabilità diffusa degli apparati sarebbe pura finzione allorché l'organizzazione si avvierebbe di nuovo verso una miriade di zone franche e di ordinamenti autonomi. In tale contesto, «la pura legalità non è sufficiente a garantire la realizzazione del pubblico interesse, e la efficienza non ha misurabilità puramente tecnica», laddove essa deve essere «efficienza rispetto ai fini deter-

minati che condiziona e dai cui è condizionata» (Bachelet, 1975: 590 n. 2). In altri termini, come osservato da Sabino Cassese se «in passato, la pubblica amministrazione aveva un solo *input*, la legge», dopo l'avvento della Costituzione, «non si chiede solo che la condotta amministrativa sia legittima, ma anche che essa sia adeguata al raggiungimento del risultato finale» (Cassese, 1983: 80).

Pertanto, in tale contesto, l'istituzionalizzazione dell'amministrazione di prestazione, l'affermazione di un approccio funzionale dell'agire amministrativo, l'assunzione di compiti fondati sul dinamico ed inclusivo confronto di interessi, la espansione degli apparati e delle competenze, il policentrismo decisionale, la programmazione delle politiche pubbliche di intervento e la redistribuzione delle risorse, il riconoscimento di diritti di cittadinanza attiva diventano tutti fattori di emersione di un paradigma organizzativo incentrato sull'effettività, ossia sulla necessaria funzionalità in concreto, nel quale il criterio dell'efficienza assurge a parametro cogente di un sistema costituzionale ispirato alla legalità sostanziale.

3.1 La costituzionalizzazione delle regole di buona amministrazione

Il tema dell'efficienza è legato al significato giuridico da attribuire al buon andamento di cui all'art. 97, comma 1, Cost.

Umberto Allegretti ha posto in luce come dai lavori preparatori emerga che il dibattito sull'art. 97 Cost. sia stato tutto sommato povero e le formule contenute nella norma più che espressione di un autentico spirito innovativo rispetto al passato siano state prodotte di una sostanziale continuità ideologica rispetto alla formazione di coloro che quelle disposizioni hanno immaginato (Allegretti, 1996: 57). Dell'amministrazione il costituente si occupa in maniera assolutamente implicita: i nuovi compiti dello Stato, il rapporto stato-cittadini, che avrebbero determinato la formulazione di un nuovo modello di amministrazione non trovano riscontro nel dibattito. In questo senso, la formula buon andamento – attribuibile all'inventiva di Emanuele Piga – sembra denotare nulla di più che l'idea di un non sviamento dell'amministrazione dai suoi fini (sul punto v. Balboni, 1980).

Così, negli anni Cinquanta si riscontra scarso interesse scientifico per la ricerca sulla portata innovativa degli enunciati costituzionali, i quali non sono ritenuti di carattere direttamente prescrittivo (Mortati, 1955: 325; Ballardore Pallieri, 1953: 378). Ciò emerge in maniera chiara dalla circostanza che nell'edizione del *Corso* del 1959, Guido Zanobini nemmeno menziona l'art. 97 cost.

Nel 1959, Massimo Severo Giannini, nelle *Lezioni 1959-1960* rompe gli indugi (e la freddezza manifestata nel mancato riferimento alla norma costituzionale nella voce *Atto amministrativo* per l'*Enciclopedia del diritto*) ed espressamente

afferma che la garanzia del buon andamento di cui all'art. 97 Cost., «è una norma che eleva un principio di scienza dell'amministrazione, quello dell'efficienza, a canone dell'attività di organizzazione giuridicamente rilevante»⁶.

Gli anni Sessanta, allora, costituiscono la presa di coscienza da parte della dottrina dei temi dell'organizzazione e della nuova ottica costituzionalmente orientata con cui questi vanno affrontati. Grazie agli scritti Berti, Nigro e Pastori, il tema dell'efficienza dell'organizzazione assume centralità nell'analisi della dottrina pubblicistica. L'opera di Berti è, pur nel suo approccio teorico ed astratto, fondamentale nel riconoscimento all'impianto costituzionale in generale e all'enunciato dell'art. 97 Cost., in particolare il ruolo di avere sanato, nell'ottica finalistica, la frattura che le ricostruzioni precedenti hanno generato tra l'organizzazione e l'attività dalla stessa posta in essere⁷.

Nel lavoro monografico di Mario Nigro le norme contenute nell'art. 97 Cost. hanno preciso valore giuridico, in quanto espressione di volontà normativa, concreta e definita, diretta a porre una serie di regole d'organizzazione basilari per la struttura dell'amministrazione (Nigro, 1966: 67 sgg.). Lo scopo dell'art. 97 Cost. richiede che imparzialità e buon andamento debbano essere guardati come risultati assicurabili da un tipo di organizzazione e da certe regole di organizzazione. «L'affermazione del costituente è tanto più importante in quanto non si riferisce alla sola attività del legislatore, ma ad ogni attività (normativa) di organizzazione, la quale è vincolata a costruire l'organizzazione in modo da garantire, attraverso di essa, l'imparzialità ed il buon andamento» (Nigro, 1966: 84)⁸. Il costituente, cioè, chiaramente si preoccupa delle condizioni organizzative, strutturali, formali dell'imparzialità e del buon andamento.

Allora, il buon andamento attiene alla tecnica di organizzazione degli uffici. In questo senso, se l'art. 97 si è riferito agli strumenti ed ai mezzi idonei ad assicurarli, sembra corretto ricercare tali strumenti con l'ausilio di quel complesso, più o meno unitario, di ricerche non giuridiche di natura applicativa (scienze o tecniche che si considerino) che si preoccupano delle condizioni organizzative della buona amministrazione pubblica o privata. In questo Mario Nigro concorda con Giannini nel ritenere che l'art. 97 Cost. abbia inteso rendere omaggio alle esigenze ed alle preoccupazioni che ispirano tali ricerche. Si è posto un criterio formale, essenziale e naturale, dell'azione amministrativa che, pur avendo radici non giuridiche è suscettibile di implicazioni giuridiche. Si tratta del criterio di efficienza, così come inteso dalle scienze amministrative. E qui che emerge una novità che sarà esplicitata in uno scritto successivo. La presa di coscienza dell'insufficienza radicale e irrimediabile del diritto amministrativo ad affermare la realtà della vita amministrativa. Anzi il diritto stesso può trarre proprio dagli studi di diversa natura sia la consapevolezza dei propri limiti sia, soprattutto, un contatto più stretto con l'effettività della vita amministrativa, evitan-

do astrazioni e prefigurazioni di modelli la cui perfezione si configura, contrariamente a quanto si sosteneva ai tempi di Orlando, soltanto quale sintomo di distacco dalla realtà (Nigro, 1996)⁹.

In tal senso, si percepisce il richiamo operato da Nigro non solo a Max Weber e Frederick Taylor, laddove questi hanno ravvisato nell'efficienza un principio implicito in qualsiasi comportamento razionale e, quindi, anche nel comportamento amministrativo, ma soprattutto ad Herbert Simon – assunto a vero proprio *moloch* dalla cultura giuridica successiva – che conferisce all'efficienza, invece, il significato di adeguatezza o idoneità a raggiungere il risultato voluto; successo nel raggiungimento del risultato; potere adeguato, effettività, efficacia. Pertanto, conclude Nigro, «il risvolto giuridico del criterio dell'efficienza sta nell'attribuzione all'amministrazione dei mezzi giuridici elastici, per consentire il miglior proporzionamento, al fine stabilito, dell'attività erogata. Sul piano giuridico, cioè, il criterio di efficienza si risolve in un principio di elasticità o puntualità dell'azione amministrativa ed è tale principio che l'art. 97 intende porre e salvaguardare con pieno valore giuridico quando assegna alle norme di organizzazione il compito di assicurare il buon andamento dell'amministrazione» (Nigro, 1966: 86).

L'efficienza si configura, in ultima analisi, come complesso di esigenze strumentali alla realizzazione dei compiti amministrativi (Giannini, 1981: 263).

L'idea di efficienza come effettività dell'apparato è, allora, il tratto caratterizzante del precetto costituzionale nell'analisi scientifica sul tema (Allegretti, 1996: 88). Tale idea trova conferme seppur in via mediata e non sempre svincolata dalle singole fattispecie concrete anche nella giurisprudenza costituzionale del periodo. In particolare, la Consulta, dopo avere in un primo momento riservato, dell'esercizio del potere discrezionale del legislatore l'apprezzamento sull'idoneità delle leggi ad assicurare il buon andamento¹⁰, ha configurato il principio in esame quale parametro di razionalità o non arbitrarietà delle scelte operate dal legislatore, al fine di verificare la potenzialità funzionale dell'apparato pubblico¹¹.

Certo, occorre condividere l'opinione di chi ritiene che nella giurisprudenza della Corte Costituzionale il buon andamento mantiene il significato di obiettivo, o di valore finale, dell'azione e dell'organizzazione (Pinelli, 1994: 99). Ma proprio per questo la Corte rifiuta di tratteggiarne con precisione i contorni, riferendosi latamente all'«interesse del servizio» o alle «necessità concrete dell'amministrazione» e guardando all'efficienza in una dimensione qualitativa e giammai, in senso tecnico, quale produttività (Allegretti, 1996: 162). In altri termini, come già evidenziato, il tratto caratterizzante della nozione di efficienza condivisa in questo periodo è tutta tradizionale e legato al concetto di adeguatezza al fine e non di relazione tra *input* e *output*.

Sul piano della giuridicità del canone dell'efficienza, è grazie al contributo della giurisprudenza amministrativa, però, che definitivamente si fugano i dub-

bi che avevano afflitto gli studi sul tema (sul tema v. Spasiano, 2006; Allegretti, 1996:141). In questo senso, si colloca l'importante pronuncia dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato del 1972 nella quale si afferma che ove sia «legittimamente posto un sistema organizzativo che renda possibile, anche solo in astratto, di non onorare i principi del buon andamento e dell'imparzialità, le norme del sistema stesso non possono che essere ritenute costituzionalmente illegittime»¹².

È stato evidenziato che, seppur all'interno di un percorso giurisprudenziale, pressoché integralmente riferito al pubblico impiego, molto variegato e non privo di contraddizioni in ordine ad una definizione univoca di buon andamento, si riscontra una opzione prevalente che si fonda su un'idea di efficienza intesa a garantire la scelta dei migliori, ossia alla selezione di personale preparato, tecnicamente qualificato, affidabile, capace, esperto, e se possibile specializzato nel settore nel quale è chiamato (D'Alessio, 1992). Insomma, in fondo si tratta pur sempre della funzionalità letta nel prisma dell'*aptitude for office* del personale.

3.2 *Il Rapporto Giannini e le mancate riforme degli anni Ottanta*

Gli anni Settanta segnano un momento di riflessione nel dibattito scientifico sul tema dell'efficienza. La piena attuazione della costituzione con l'avviamento delle Regioni, la definitiva disaggregazione del sistema amministrativo diluito nel policentrismo funzionale e autonomistico, il consolidamento e sviluppo dell'imprenditoria pubblica, la nascita del ceto dirigenziale e la revisione del disegno organizzativo-gestionale portano con sé un attento esame della condizione delle amministrazioni pubbliche.

Come è noto, infatti, a differenza del decennio precedente, gli anni Settanta rappresentano un decennio operoso sul piano degli interventi sul sistema amministrativo, i quali, quasi sempre, sono indirizzati all'obiettivo della funzionalità degli apparati. In questa prospettiva, si vedano l'art. 2 della Legge n. 249/1968 e la legge n. 775/1970 e il conseguente intero impianto del d.p.r. 748/1972, laddove si dispone, tra l'altro, la verifica della razionale organizzazione, dell'adeguata utilizzazione del personale e dell'andamento dell'ufficio. Ispirate all'obiettivo della efficienza complessiva sono anche la legge n. 70/1975 sul riordino degli enti pubblici, la legge n. 382/1975, sulla c.d. prima regionalizzazione, ed i conseguenti d.p.r. n. 616 e 617 del 1977 e la legge n. 833/1978 sulla riforma sanitaria.

La permanenza di un modello burocratico-legalistico, che, nonostante la Carta costituzionale, continua a prevalere e la scarsa coerenza di questo con le dinamiche sociali ed economiche raggiunte dal Paese in quegli anni spingono ad una riconsiderazione del significato da attribuire al concetto stesso di fun-

zionalità in considerazione delle palesi inefficienze, in termini di risorse impiegate, che quel modello produce.

L'assunzione di una logica di tipo economico nei confronti dell'attività pubblica spinge a ritornare sul tema dell'efficienza in termini di misurazione del risultato dell'attività. In uno scritto del 1975 Giovanni Marongiu ritiene che il superamento del modello burocratico, tanto per le imprese pubbliche quanto per le amministrazioni funzionali, non può che passare per l'adozione di un paradigma manageriale di gestione che tenga conto delle risorse impiegate e dell'insieme del risultato ottenuto. Compare nella riflessione giuridica la nozione tecnica di efficienza. Infatti, «una logica di tipo economico non può non implicare il principio di efficienza, inteso appunto come rapporto ottimale tra input ed output» anche se – si sottolinea – nel quadro di una capacità di conseguimento dei fini istituzionali (Marongiu, 1994: 469).

La necessità di riaggiornare le categorie di riferimento per rendere il mondo dell'amministrazione pubblica più coerente con il contesto socio-culturale ed economico (Bachelet, 1981: 419) e l'esigenza di porre ordine al panorama caotico delle organizzazioni secondo paradigmi nuovi sono i principi ispiratori del *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, presentato al Parlamento da Giannini nella sua veste di Ministro della Funzione pubblica nel 1979. Riprendendo alcune idee già formulate in precedenza dal Giannini scienziato, il *Rapporto* promuove un'idea di organizzazione focalizzata sui temi della analisi di produttività delle amministrazioni. La produttività alla quale si guarda è solo quella che «si riferisce alla produzione di beni e servizi fornita da un lavoratore nell'ambito di un arco di tempo determinato [...] (produttività-lavoro)» che rappresenta «una componente anche se importante dell'efficienza», ma soprattutto quella relativa al «rapporto tra risorse impiegate e risultati ottenuti» (Ministro per la Funzione Pubblica, 1982: 722 sgg.). Unitamente a questa prospettiva c'è anche la presa di coscienza di un modello di efficienza-funzionalità fondato sulla priorità delle identificazioni delle funzioni, dei compiti da svolgere, e solo successivamente sulla dimensione dell'organizzazione e della sua dotazione in termini di personale. Si tratta di una tesi formulata sin dal 1959 (Giannini, 2004), ma che nel contesto del *Rapporto* intende promuovere un progetto radicalmente nuovo e l'inversione di quell'orientamento fondato sulla centralità della burocrazia.

Se dal punto di vista dei risultati concreti, il progetto di riforma immaginato non ha avuto un seguito significativo in termini di interventi legislativi – eccezion fatta per la legge n. 400/1988 e, per certi versi, la legge n. 93/1983 sulla contrattazione collettiva nel pubblico impiego – il *Rapporto* ha certamente avuto un grande impatto sul piano culturale (Nigro, 1984: 643), non solo prospettando un approccio differente rispetto al passato ai problemi giuridici dell'organizzazione in generale, e dell'efficienza in particolare, ma è stato sicuramente

seminale nei confronti della grande stagione delle riforma degli anni Novanta (Melis, 1996: 539). Infatti, «il risultato maggiore è proprio la conquista, negli ambienti politicamente responsabili, dell'idea del carattere globale ed urgente della riforma» (Allegretti, 1996: 185). L'elemento di più significativa novità è l'invito 'istituzionale' all'organo politico di prendere sul serio il buon andamento, abbandonando il pregiudizio in forza del quale il canone dell'efficienza debba riguardare solo le attività di interesse privato ed individuale, in quanto volte alla massimizzazione del profitto, e non possa, per contro, entrare a pieno titolo anche nel circuito della razionalità dell'agire amministrativo, pur restando fermo l'orientamento primario ed ineliminabile di quest'ultimo verso la dimensione sociale degli interessi pubblici e collettivi (Massera, 2010: 25).

Con riferimento alla giuridificazione del canone dell'efficienza negli anni Ottanta si segnala la svolta giurisprudenziale operata dalla Corte dei Conti, che in sede di giudizio di responsabilità amministrativa riconosce la natura di danno pubblico¹³ al danno al buon andamento della pubblica amministrazione e alla lesione derivante dall'impiego non funzionale ed efficiente delle pubbliche sostanze. In particolare, si afferma che «il danno erariale ha nel danno patrimoniale solo un presupposto, ma esso si configura per i suoi particolari caratteri principalmente – se non esclusivamente – come danno al buon andamento dell'amministrazione pubblica. La responsabilità amministrativo-contabile va infatti inquadrata tra i mezzi per assicurare il buon andamento dell'amministrazione pubblica, in relazione a quanto previsto dai cc. I e II dell'art. 97 cost.»¹⁴. L'efficienza sanzionata in via mediata sul piano della lesione soggettiva dell'interesse del ricorrente nel giudizio amministrativo, diventa parametro diretto di valutazione per la lesione dell'interesse della collettività al corretto utilizzo delle risorse pubbliche. Occorre evidenziare che il canone dell'efficienza è adottato dal giudice contabile, non tanto quale interesse giuridico la cui lesione concreti danno erariale, bensì quale parametro della condotta complessiva degli agenti pubblici. In altre parole, si configura il dovere di efficienza¹⁵.

4. *L'efficienza 'europea'*

Gli anni Novanta si aprono con l'approvazione del Trattato di Maastricht che in vista della moneta unica attribuisce all'Unione Europea una competenza molto forte in materia di politica finanziaria degli Stati membri. L'art. 3 impone agli Stati membri il rispetto di «finanze pubbliche (e condizioni monetarie) sane». Il principio viene esplicitato e sviluppato nell'art. 104 C che pone il divieto di disavanzi pubblici eccessivi. Nello stesso senso, si colloca la 'costituzionalizzazione' all'art. 205 del principio «buona gestione finanziaria» in precedenza previsto dall'art. 2 del Regolamento Finanziario del 1977, come modificato dal Regolamento n.

610/90 del 13 marzo 1990. Quest'ultimo stabilisce che «gli stanziamenti di bilancio devono essere utilizzati conformemente ai principi di una sana gestione finanziaria e, in particolare a quelli di economia e di rispetto del rapporto costo/efficacia. Si devono fissare obiettivi qualificati e garantire il progresso della loro realizzazione». Inoltre, il successivo art. 22, comma 3, stabilisce che ciascuna istituzione prende i provvedimenti adeguati, sia sul piano dell'organizzazione sia su quello del controllo, per garantire gli obiettivi prestabiliti.

In questa prospettiva, con il Trattato di Maastricht il principio di efficienza nella sua accezione tecnica di rapporto tra costo e risultato, viene configurato, in ambito comunitario, quale parametro giuridico di valutazione della gestione dell'amministrazione. Pertanto, muovendo da una prospettiva finanziaria, si avvia un percorso di giuridificazione dell'efficienza in termini di produttività che porterà ad affermare che esso non può che configurarsi quale principio fondante del sistema europeo. Tale affermazione trova conforto anche nella giurisprudenza della Corte di Giustizia e del Tribunale di primo Grado. Le amministrazioni nazionali devono conformarsi alle procedure europee poste a presidio della buona gestione finanziaria. Si tratta di un obbligo che deriva non solo dall'art. 5, ossia dal principio di lealtà che preclude qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi del Trattato, ma soprattutto dallo stesso art. 2 del Regolamento citato, che impegna le amministrazioni nazionali a collaborare per rendere adeguati i sistemi di gestione¹⁶.

Con il Trattato di Amsterdam del 1997 l'art. 274 (ex 205) CE l'efficienza è esplicitamente una responsabilità condivisa con gli Stati membri, i quali devono «garantire che gli stanziamenti siano utilizzati secondo i principi della buona gestione finanziaria».

La norma europea, allora, non solo costringe gli Stati ad attuare politiche di risanamento della finanza pubblica, ma soprattutto impone la modernizzazione delle pubbliche amministrazioni (Cogliandro, 1997: 1192). E proprio con riferimento a questo ultimo profilo si può ritenere che la via giuridica alla produttività dell'amministrazione, ossia la connotazione dell'efficienza quale requisito imprescindibile di una moderna politica dei risultati (Valentini, 1997) sia il portato di una scelta eterodiretta dall'ordinamento comunitario più che da una consapevole trasformazione dell'amministrazione da parte della politica, la quale, come si è evidenziato nel paragrafo precedente, si è dimostrata assolutamente sorda o incapace di realizzarla nonostante gli accorati e autorevoli richiami operati nel Rapporto Giannini.

4.1 L'amministrazione di risultati

Dal 1990 sino al 2009 il nostro ordinamento amministrativo conosce una lunga e quasi inesauribile stagione di riforme, la quale, sul piano squisitamente

te organizzativo, è prevalentemente indirizzata, prima alla promozione e poi, all'imposizione dell'efficienza, intesa quale produttività.

In questo periodo si sviluppa la teorica della c.d. amministrazione di risultato che tanto ha affascinato la dottrina giuridica e che si pone a presupposto assiologico di qualsiasi discorso sull'amministrazione pubblica.

Pertanto, prima di analizzare le singole scelte normative e le implicazioni sul piano della giuridificazione del canone dell'efficienza dalle stesse determinate, appare opportuno dare conto succintamente del dibattito sul modello di amministrazione prefigurato verificando quale valore si attribuisce all'adozione di una nozione tecnica di efficienza rispetto al paradigma tradizionale della semplice adeguatezza al fine. Infatti, l'avvento della produttività costituisce una chiara soluzione di continuità rispetto al passato in quanto connota con un nuovo paradigma la dimensione giuridica del canone dell'efficienza.

Sulla formula amministrazione di risultati e su ciò che essa denota il dibattito scientifico è molto significativo, soprattutto nella prima parte del primo decennio del 2000. Vi è chi rileva come questa formula denoti l'esigenza di vincolare l'amministrazione ad operare in base ai principi di efficienza, efficacia ed economicità in modo da produrre risultati migliori a costi minori (Cerulli Irelli, 2003: 4; Corso, 2003); ma si registra anche l'opinione di chi intende ridimensionarne di molto il significato, considerando l'amministrazione di risultato una sorta di teoria del flogisto, il cui unico insegnamento è l'esigenza di misurazione del fenomeno amministrativo (Cassese, 2004: 941). Altri ancora, sostengono che, dietro tale formula, si celi un nuovo modello di amministrazione che in termini complessivi leghi l'amministrazione ad una responsabilità non solo alla legittimità del proprio operato ma anche al conseguimento di risultati e dunque alla possibilità di adattare le modalità e i contenuti della propria azione alle esigenze, inevitabilmente differenziate espresse dalla collettività e dai diversi contesti socio-economici e territoriali (Cammelli, 2003: 109; Spasiano, 2004; Iannotta, 1999). In questa prospettiva, si segnala l'opinione di chi ritiene che, se amministrazione di risultato significa misurazione della prestazione in un'ottica aziendalistica sulla base di parametri, indicatori e sistemi di monitoraggio, «essa potrebbe riprodurre paradossalmente comportamenti di stampo burocratico a catena, del tutto simili a quelli della vecchia amministrazione basata sul culto della forma» (Salvia, 2005: 560). In sostanza, ben venga la produttività ma la stessa non può che essere vista quale declinazione della funzionalità. La soluzione di continuità rispetto al passato non sarebbe l'abbandono della rispondenza al fine che il buon andamento di cui all'art. 97 Cost. sottende, bensì una caratterizzazione dello stesso sulla base della qualità del prodotto amministrativo, che per ogni organizzazione non può che essere la cura degli interessi della collettività. Infatti, l'efficienza si sostanzia in un necessario rapporto tra strumenti ed obiet-

tivi e in ciò essa presuppone la funzionalità operativa delle strutture preposte all'esercizio dell'attività amministrativa. Così, la rilevanza attribuita al risultato amministrativo può costituire l'innovazione più profonda del modo di concepire giuridicamente l'attività amministrativa, ed è tale da mutare «il modo stesso dell'amministrare, il modo cioè in cui i funzionari intendono la loro azione» (Scoca, 2002: 10). E allora, l'idea dell'amministrazione di risultato appare non antinomica rispetto al principio di legalità, posto che il risultato da conseguire è «il principale elemento di conformazione e funzionalizzazione dell'organizzazione e dell'attività della p.a.» solo «nei limiti (legislativamente stabiliti in funzione della tutela di altri profili (garanzia dei diritti dei privati o interessi pubblici indisponibili) considerati specificamente prevalenti e tali dunque da porsi come limiti da rispettare» (Cammelli, 2003: 122).

4.2 *L'era della riforma permanente*

Alla luce di quanto detto si può verificare come il paradigma della produttività abbia trovato sede nelle riforme che hanno elevato in maniera esplicita l'efficienza a canone giuridico per l'amministrazione.

Compendiare in poche pagine gli ambiti, i caratteri e le modalità di intervento delle riforme interamente indirizzate alla giuridicità dell'efficienza è cosa non solo ardua, ma pressoché impossibile. Quindi, ai fini del presente scritto si segnaleranno sinteticamente solo alcuni dei temi che si ritengono cruciali per cogliere il perimetro del paradigma della produttività.

Innanzitutto, sembra corretto articolare l'evoluzione in due momenti: a) le riforme degli anni Novanta indirizzate a approntare strumenti giuridici per la realizzazione della produttività secondo il modello del *New Public Management* (c.d. efficienza promossa); b) riforme dell'ultimo scorcio del primo decennio degli anni Duemila che, invece, sono contraddistinte dalla volontà di imporre dall'alto standard qualitativi di produttività sanzionandone severamente le deviazioni nell'ottica del *Neo-Weberian State* (c.d. efficienza imposta).

4.2.1 *L'efficienza promossa*

Semplificando molto, nelle riforme degli anni Novanta, la giuridificazione del canone dell'efficienza ruota sostanzialmente intorno a tre temi: a) la managerialità; b) il controllo di e sulla gestione; c) il nuovo sistema di responsabilità pubbliche.

Con l'espressione *New public management* si fa riferimento al modello di amministrazione teorizzato dalla dottrina anglosassone alla fine degli anni Ottanta che ha come priorità il miglioramento dell'efficienza e dell'economicità del set-

tore pubblico. L'amministrazione si discosta dal schema burocratico di stampo weberiano per avvicinarsi a forme razionali di gestione che provengono dal settore privato e che portano a considerare l'impiego delle risorse destinate al settore pubblico in un'ottica di produttività (Hood, 1991; Barzelay, 2001)¹⁷. Dunque, un modello che ha per obiettivo «un'amministrazione che costi meno e lavori meglio» secondo lo slogan del *National Performance review* promosso dall'Amministrazione Clinton.

Si tratta di un modello che ha avuto nel corso degli anni Novanta ampia adozione in quasi tutti i Paesi OCSE e che è stato promosso dalle istituzioni comunitarie (Pollitt, Bouckeaert, 2011: 11 sgg.).

In Italia, come è noto, una definitiva sterzata nel senso della managerialità è realizzata, in un primo tempo, timidamente, con la l. n. 142/1990 (oggi d.lgs. 267/2000) e poi, in maniera più robusta, con il d.lgs. n. 29/1993 e il d.lgs. n. 80/1998 (oggi d.lgs. 165/2001), nei quali si configura una nuova dimensione interna dell'amministrazione mediante una tecnica di distribuzione delle responsabilità completamente nuova, basata sull'esclusività della competenza attribuita a ciascun soggetto, sulla differenziazione dei criteri e dei parametri di esercizio delle attribuzioni nella quale questa competenza si concretizza e sulla contemporanea attivazione di meccanismi di coordinamento e di collaborazione che consentono di mantenere l'unitarietà del sistema nel suo complesso.

Per introdurre maggiore efficienza nelle pubbliche amministrazioni si cerca di fare in modo che ciascun attore che si muove su quella scena si trovi a svolgere il proprio ruolo assumendosene integralmente le responsabilità.

Tale obiettivo viene perseguito con la separazione delle competenze tra sfera politica e sfera gestionale attribuita alla dirigenza e con la privatizzazione del rapporto di lavoro, intesa non solo come fonte del rapporto stesso, quanto piuttosto in relazione all'attribuzione al dirigente delle capacità e dei poteri del datore di lavoro privato (art. 5, comma 2, d.lgs. 165/2001).

Con riferimento al primo profilo, la dirigenza amministrativa diventa titolare, in via esclusiva, di poteri autonomi, che non sono riconducibili ai poteri esercitati dagli organi di governo, ma sono a questi collegati mediante una strumentazione complessa, che comprende gli incarichi di funzioni dirigenziali, l'attribuzione di quote di bilancio, gli atti di indirizzo, i controlli sull'osservanza delle direttive e sul raggiungimento dei risultati. Alla forte accentuazione dell'autonomia dei dirigenti sul piano funzionale, fa da contrappeso la generalizzata previsione di incarichi a tempo determinato, con la fissazione per legge solo della durata massima dell'incarico e la rimessione, quindi, alla contrattazione fra le parti della effettiva determinazione della durata in concreto per ciascun incarico.

Con riferimento al secondo profilo, il legame tra privatizzazione e managerialità passa attraverso la possibilità che la prima offre di impiegare l'autonomia

privata in luogo della discrezionalità nell'assunzione di decisioni inerenti certi aspetti del funzionamento dell'amministrazione (Pioggia, 2007), soprattutto con riferimento all'organizzazione degli uffici e la gestione dei rapporti di lavoro (sul tema v. diffusamente Cerbo, 2007). Come osservato da Luisa Torchia, il dirigente conosce, pertanto, un ampliamento della sua autonomia e dei suoi poteri, essendo chiamato ad operare per obiettivi e programmi e non più per atti. A ciò fa seguito, come necessaria conseguenza, la ridefinizione del sistema valutativo e della responsabilità dirigenziale, improntati all'accertamento del risultato complessivo dell'attività e non alla mera regolarità formale dei singoli provvedimenti¹⁸.

Si configura una specie autonoma di responsabilità, al quale risulta riferita al complesso delle attività svolte dall'ufficio cui il dirigente è preposto. A venire in evidenza è la corrispondenza fra titolarità del potere e l'obbligo di rispondere dell'uso del potere stesso, non sotto il profilo della sua legittimità, bensì sotto il profilo della sua capacità di rispondere alle esigenze della collettività. In questo senso, la responsabilità non sorge dalla violazione di canoni normativi di comportamento ed anzi, trascende il comportamento personale del dipendente: essa si ricollega ai risultati complessivi prodotti dalla organizzazione cui il dirigente è preposto ed implica, in caso di giudizio negativo, più che una colpa del dirigente, la sua idoneità alla funzione.

b) Altro elemento caratterizzante la giuridificazione dell'efficienza è la riforma dei controlli esterni di competenza della Corte dei Conti, operata dalla l. n. 20/1994, che ha limitato le ipotesi del tradizionale controllo di legittimità e promosso il controllo sulla gestione a parametro di riferimento, e successivamente la riforma introdotta dal d.lgs. n. 286/1999 che ha disciplinato i controlli interni in un'ottica di valorizzazione del risultato dell'azione amministrativa.

Con riferimento ai primi, si segnala la definitiva presa di coscienza da parte della Corte Costituzionale del canone dell'efficienza e del nuovo paradigma dell'attenzione al risultato che il principio del buon andamento ha assunto. In tal senso, nella sentenza n. 29/1995 esplicitamente si afferma che «il fine ultimo dell'introduzione, in forma generalizzata, del controllo sulla gestione è quello di favorire una maggiore funzionalità nella pubblica amministrazione attraverso la valutazione complessiva della economicità/efficienza dell'azione amministrativa e dell'efficacia dei servizi erogati»¹⁹.

Con riferimento ai secondi, assume prioritaria rilevanza il controllo di gestione, ossia il controllo, previsto dell'art. 4 del d.lgs. n. 286/99, che è «rivolto ad accertare la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, con una valutazione con altre situazioni omogenee, dei costi, modi e tempi dell'azione amministrativa; lo scopo della verifica è pervenire ad una misurazione dell'efficacia (in rapporto alle aspettative degli ammi-

nistrati) e dell'efficienza (ottimale impiego delle risorse) dell'attività pubblica» (Berti, Marzona, 1999: 474).

Posto che il controllo di gestione è uno strumento di correzione degli errori di gestione, ossia di quelle perturbazioni che possono dare luogo sia alla deviazione dagli obiettivi fissati in sede di programmazione strategica, sia ad una sorta di conflitto tra le attività che si svolgono e le risorse a disposizione, si deve sottolineare che esso mira a responsabilizzare l'apparato amministrativo verso una verifica costante del risultato posto in essere dall'organizzazione nell'ottica della produttività. Come attentamente osservato, nel linguaggio giuridico vengono accolte nozioni proprie degli studi di economia aziendale (D'Auria, 2000: 1233) e, in particolare, il concetto di efficienza interna intesa come rendimento dei fattori produttivi e come razionalizzazione dei processi di produzione da implementare al minor costo possibile (Borgonovi, 1996: 462). In questo senso, scopo del controllo di gestione è il monitoraggio finalizzato all'efficienza gestionale ossia alla capacità di minimizzare il costo di produzione la capacità. Così facendo si introduce nella nozione di efficienza la funzione di costo. Il costo unitario di un determinato prodotto diventa l'indicatore dell'efficienza complessiva di un'organizzazione.

Nella dimensione del d.lgs. n. 286/1999 il controllo di gestione implica una verifica *in itinere* che comprende in primo luogo la formulazione di una programmazione strategica (D'Orsogna, 2011: 214), attraverso il monitoraggio del comportamento della struttura, dell'apparato e dell'ambiente, diretto ad individuare eventuali discontinuità, che si manifestano con alcuni segnali, più o meno evidenti, che nel futuro potrebbero provocare conseguenze pregiudizievoli sulla gestione. In questo senso, il controllo non ha un'ispirazione *latu sensu* sanzionatoria della gestione, bensì ha lo scopo precipuo «di favorire la prosecuzione, adeguatamente corretta, di un disegno strategico che non debba porre, tra le variabili del malfunzionamento, gli impacci scaturenti dall'incombere di procedure direttamente o indirettamente rivolte a sancire responsabilità individuali all'interno dei vari staff» (Paolantonio, 2004: 389).

Tuttavia, occorre evidenziare che, almeno nelle amministrazioni statali, il controllo di gestione ha tradito le sue aspettative in termini di strumento di promozione dell'efficienza a causa, il più delle volte, della scarsità delle competenze professionali necessarie allo svolgimento dei compiti a questo inerenti, facendo prevalere, in termini più burocratici che manageriali, le 'logiche di adempimento' e sul conseguimento effettivo di standard di efficienza (Natalini, 2008: 365).

c) La riforma della responsabilità amministrativa ed il potenziamento della Corte dei Conti operato con le leggi nn. 19 e 20 del 1994 ha dato la stura ad una nuova concezione delle funzioni del giudizio di responsabilità amministrativa, il quale è divenuto strumento principale di tutela del corretto utilizzo delle

risorse pubbliche. La natura del giudizio di responsabilità amministrativa si caratterizza in senso pubblicistico accentuando sempre più gli elementi sanzionatori rispetto a quelli risarcitori. Attraverso una concezione lata della 'contabilità pubblica' di cui all'art. 103 Cost., l'istituto intende tutelare l'interesse della collettività, attribuendo al giudice contabile di rispondere, non tanto all'esigenza di un riequilibrio patrimoniale – caratteristica originaria dello stesso –, quanto a quella di una concreta attuazione dei precetti costituzionali racchiusi nel buon andamento e, quindi, dell'efficienza (Mercati, 2002).

Tra i vari approdi giurisprudenziali che sulla scia di tale configurazione delle funzioni del giudizio di responsabilità amministrativa hanno significativamente giuridificato il canone dell'efficienza, si evidenzia la ricostruzione del c.d. danno da disservizio. Questo si verifica allorché un servizio pubblico si presenti nei confronti dell'utente 'desostanziato' nelle sue intrinseche qualità secondo i parametri di efficienza ed efficacia. Nei casi di servizio, dunque, l'azione non raggiunge, sotto il profilo qualitativo, quelle utilità ritraibili dall'impiego di determinate risorse, così da determinare uno spreco delle stesse. Il danno da disservizio emerge come autonoma figura di danno erariale a contenuto patrimoniale in correlazione allo svolgimento del pubblico servizio. Il pregiudizio denota una mancanza qualitativa particolarmente grave del servizio pubblico, esprimendo una prestazione lavorativa che esiste solo formalmente e dunque come servizio apparente²⁰.

4.2.2. *L'efficienza imposta*

A partire dai primi anni del nuovo secolo alcuni studiosi sottoponendo a critica il modello del *New Public Management*, non ritenuto soddisfacente sul piano dei risultati e sui paradossi che esso genera sul piano organizzativo, sviluppano un nuovo quadro teorico di studi sulle amministrazioni pubbliche denominato *Neo-Weberian State*. Questo si fonda sui meccanismi dell'affidabilità e della *predictability* delle norme, ossia l'adozione di regole formali che assicurino l'esercizio appropriato della discrezionalità amministrativa, la correttezza procedurale e l'integrità professionale. L'obiettivo dichiarato è perseguire l'efficienza dell'azione pubblica attraverso il contenimento dell'arbitrarietà del dirigente (Pollitt, Bouckear, 2011: 31 sgg.).

Si tratta di un approccio che viene adottato dal legislatore italiano prima con la legge n. 133/2008 e poi, in maniera più significativa, con la c.d. 'riforma Brunetta' – operata dalla legge n. 15/2009 e dal conseguenziale d.lgs. n. 150/2009. Infatti, si irrigidisce il sistema delle prescrizioni mediante la scelta di leggere nelle norme definite in modo accentrato il meccanismo di garanzia del miglioramento dell'azione pubblica e l'imposizione dell'efficienza perseguita attraverso la valutazione della performance secondo standard predetermina-

ti. A ciò si aggiunge un inasprimento dell'apparato sanzionatorio di tutte le deviazioni dai canoni della produttività attesa in un'ottica di maggiore rilevanza della pretesa del cittadino ad una buona amministrazione.

Inoltre, la riforma prevede una rivisitazione del sistema disciplinare prioritariamente finalizzata a valorizzare lo strumento repressivo allo scopo di raggiungere proprio l'efficienza. Si tratta di un approccio speculare a quello che valorizza la premialità ed il merito, tendente a colpire la scarsa produttività secondo il noto paradigma potere disciplinare/efficacia, efficienza e funzionalità.

La reazione disciplinare trova la propria giustificazione in un concetto ampio di inadempimento inteso, non solo quale inosservanza delle direttive impartite dal datore di lavoro, ma soprattutto come scarsa produttività del lavoratore e assenteismo²¹.

Il legislatore delegato, usando la tecnica della integrazione dei codici disciplinari, stabilisce, non solo una puntuale individuazione delle tipologie di infrazioni che comportano il licenziamento disciplinare, ma altresì le ipotesi di illiceità disciplinari con riferimento condotte puntualmente lesive dell'efficienza e della produttività dell'organizzazione amministrativa.

La ricerca dell'efficienza e della funzionalità dell'organizzazione degli apparati pubblici viene perseguita, non attraverso una maggiore parificazione tra settore pubblico e settore privato, ma attraverso la costruzione di un sistema di regole che ampliano l'ambito discrezionale del funzionario-manager senza, però, prevedere le garanzie che assistono il lavoratore privato.

Le spinte verso l'imposizione dell'efficienza secondo un modello *top-down* di stampo neo-weberiano si accompagnano alle spinte dall'esterno proveniente dalla formalizzazione di pretesa di funzionalità organizzativa riconosciuta ai cittadini.

Si ascrive a tale profilo l'introduzione un sistema di tutela collettiva stimolato dalla imposta trasparenza organizzativa e incentrato sull'azione per l'efficienza della pubblica amministrazione esperibile davanti al giudice amministrativo disciplinata dal d.lgs. n. 198/2009. In proposito si segnala come il Consiglio di Stato, nel parere n. 1943/2009 abbia rilevato come il rimedio si ponga «come corollario di un disegno riformatore che, sul piano della teoria generale, si fonda sulla concezione dell'amministrazione di risultato in cui domina il principio del buon andamento»²².

5. La riforma dell'art. 97 Cost. e l'avvento dell'economicità

L'art. 2 della legge costituzionale n. 1 del 2012 si aggiunge all'art. 97 Cost. un comma premesso secondo il quale «Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico».

Tal disposizione, che introduce un comma premesso, assume il significato di vincolo alla funzione organizzatrice dell'amministrazione pubblica, la quale deve implementare obbligatoriamente il principio di equilibrio del bilancio ed il principio di sostenibilità del debito.

Si tratta del portato dell'adesione da parte dell'Italia al c.d. *Fiscal Compact*, ossia del Trattato assunto dal Consiglio europeo del dicembre 2011 per rafforzare gli impegni degli Stati dell'Eurogruppo per il raggiungimento degli obiettivi comuni del Patto di bilancio: riduzione progressiva del debito pubblico, pareggio di bilancio, convergenza verso gli obiettivi di medio e lungo termine. Tutti finalizzati ad assicurare il pilastro economico dell'Unione economica e monetaria, ora consolidato negli artt. 121, 126 e 197 T.F.U.E. In particolare, per quanto riguarda le regole di bilancio, si prevede la regola fondamentale di introdurre nelle costituzioni nazionali o in atti di equipollente valore il principio vincolante del pareggio di bilancio, seguito da impegni per la riduzione automatica del debito. Questa parte del Trattato vale per tutti gli Stati membri firmatari, anche della zona non euro; a differenza della seconda che impegna solo gli Stati dell'eurozona. Il programma di convergenza verso gli obiettivi di medio termine è fissato dalla Commissione, che poi provvede anche a controllarne l'effettiva realizzazione. L'impegno assunto dagli Stati contraenti ad introdurre nei propri atti costituzionali la regola 'aurea' del bilancio in pareggio è vincolante e giustiziabile; ogni Stato può ricorrere alla Corte di Giustizia in caso di inosservanza del principio. Egualmente, sono giustiziabili gli atti o le omissioni connesse all'attuazione delle politiche economiche. La 'sana finanza pubblica' diviene dunque questione di interesse comune (al riguardo v. la ricostruzione di Chiti, 2013; Napolitano, Perez, 2012). In particolare, l'art. 3, comma 2, del Trattato sul Fiscal Compact dispone che le regole del Trattato producono effetti nel diritto nazionale degli Stati appartenenti alla Eurozona tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente o il cui rispetto fedele è in altro modo garantito lungo tutto il processo nazionale.

Attraverso la disposizione costituzionale inserita nell'art. 97 – unitamente alla modifica dell'art. 81 – si impone direttamente ad ogni singola amministrazione il rispetto dei vincoli finanziari europei. Si crea una vera e propria catena di trasmissione tra la macro-dimensione degli obiettivi globali di finanza pubblica e la micro-disciplina organizzativa della singola amministrazione (Bottino, 2014).

Mentre il principio di equilibrio di bilancio rinvia ad un concetto dinamico che esprime la necessaria corrispondenza tra le entrate e le spese pubbliche tale che nessuna delle due categorie soverchi mai quantitativamente l'altra, il principio di sostenibilità del debito pubblico individua, invece, una nozione quantitativa che impone il divieto di fare fronte alle spese correnti con entrate provenienti dall'indebitamento anziché con le ordinarie entrate tributarie e patrimoniali.

In termini generali, dal novellato testo costituzionale emerge la costituzionalizzazione del criterio di economicità, il quale, in una interpretazione complessiva del testo dell'art. 97 Cost. si pone quale paradigma di determinazione del contenuto prescrittivo del buon andamento-efficienza.

Il criterio di economicità impone quello che gli economisti definiscono il 'vincolo di bilancio' che, in termini giuridici, si traduce nell'obbligo di impiegare la minore quantità possibile di risorse pubbliche. L'economicità, infatti, «designa la relazione fra le risorse impiegate (risorse umane e finanziarie) e i risultati ottenuti. L'azione amministrativa è economica quando raggiunge i risultati con il minimo mezzo ossia col dispendio di risorse» (Corso, 2013: 245).

Il criterio dell'economicità, unitamente alla sostenibilità dell'indebitamento, comporta, inevitabilmente, una conformazione dell'efficienza possibile, la quale viene, di fatto, scorporata dalla funzionalità ed agganciata prevalentemente al risparmio gestionale. In altri termini, il prodotto finale non sarà conformato qualitativamente dal corretto rapporto tra *input* e *output*, ma dalla dimensione quantitativa iniziale dell'*input*, ossia delle risorse disponibili. L'efficacia, il risultato della gestione, degradano a variabile dipendente della funzione di costo sostenibile. Diminuendo le risorse disponibili diminuisce il prodotto e l'efficienza si qualifica come capacità di risparmiare risorse. La continenza del vincolo di funzionalità che il buon andamento ante riforma prefigurato si stempera nei rivoli della sostenibilità legittimando e per certi versi formalizzando a livello costituzionale quello che, già venticinque anni orsono, Fabio Merusi ha definito *fenomeno dei diritti finanziariamente condizionati* e che la Corte costituzionale ha registrato sin dal 1994 (Merusi, 1990: 28)²³.

Sul piano della giuridificazione di questo nuovo paradigma dell'efficienza si devono segnalare le prescrizioni normative che impongono la c.d. *Spending review* e tutte le norme che abilitano della giurisprudenza contabile a sanzionare tutte le condotte non coerenti con i vincoli di spesa.

L'OCSE definisce in modo preciso la *Spending Review* come un vero e proprio processo di valutazione della *performance* delle politiche pubbliche, processo contraddistinto dalla individuazione *ex ante*, da parte delle singole amministrazioni, di specifici piani di riduzione della spesa, da perseguire attraverso una sua ristrutturazione ad obiettivi immutati (revisione funzionale) ovvero mediante una riparametrazione degli stessi (revisione strategica)²⁴.

Sulla base di tali concetti, mi sembra chiaro come siano lontani da tale accensione di revisione di spesa tutti quegli interventi normativi, quelle manovre di taglio della spesa pubblica che non comportano una riconsiderazione dei processi e dei prodotti offerti dalla pubblica amministrazione o, in altri termini, che prescindono da qualsiasi valutazione dei programmi dispesa e della loro efficacia. Non può non notarsi la differenza tra la *Spending review* 'ideale' – ossia quella

che ha come obiettivo principale la ricerca di misure di risparmio e di contrasto agli sprechi nell'ottica di una valutazione del sistema della spesa pubblica che ne individui le priorità ed i controlli – da quella tradotta in varie norme – quali quelle contenute nel d.l. n. 52/2012, nel d.l. 95/2012, nel d.l. n. 66/2014 – basata solo pressoché esclusivamente sul sistema dei tagli di spesa lineari (al riguardo v. Bilancia, 2014; De Ioanna, 2014; Hinna, Marcantoni, 2012).

6. Il legalismo dell'efficienza

Negli scritti per il Centenario delle leggi di Unificazione amministrativa, Feliciano Benvenuti segnala come queste decretarono il mito della legge, ossia la circostanza che «le forme che si trovavano nella legge assunsero a valore di un rituale che doveva essere osservato per il suo stesso valore intimo e la cui osservanza diventava e diventò la ragione stessa della legge e della sua inconcussa permanenza [...] e questo formalismo rituale venne considerato un modello di procedura amministrativa. Il sistema dell'organizzazione imposto dalla legge sembrò essere un modello insuperabile e divenne così la base di tutte le successive estensioni» (Benvenuti, 1969: 79).

Dopo la riforma dell'art. 97 Cost. si sta facendo strada il mito dell'economicità e del risparmio a detrimento della funzionalità e del risultato. L'immediata coerenza della previsione non può che presagire ad un modello organizzativo che ha come obiettivo primario non solo quello di non esorbitare i limiti di spesa per fornire un servizio o esercitare una funzione, ma soprattutto di ridurli nel medio termine.

Lo spirito legalista che ha sempre albergato nella amministrazione italiana, e che è stato stimolato dall'adozione dell'approccio neo-weberiano, sembra adesso rinvigorito e addirittura trovare una legittimazione costituzionale nei vincoli finanziari di derivazione europea. Dopo il legalismo manageriale che ha costituito la degenerazione dell'amministrazione di risultato il primato dell'economicità reca in dono il legalismo dell'efficienza inteso come supino rispetto delle norme che comportano risparmio e permettono la compressione del debito pubblico. Per il funzionario l'importante è non sfiorare i limiti legali di spesa e non tanto fornire un servizio o esercitare una funzione. Sarà compito della giurisprudenza quello di ridimensionare la portata deflagrante dei principi racchiusi nel comma premesso alla disposizione costituzionale, tracciando il limite del rispetto della ineludibile funzionalità dell'organizzazione, nonché fare in modo che la giuridificazione del canone dell'efficienza paradossalmente non generi essa stessa ulteriore inefficienza della pubblica amministrazione.

Note

- ¹ L'idea dell'efficienza come capacità di una struttura di raggiungere uno scopo la rintracciamo anche nella letteratura statunitense del periodo, allorché Henry Taylor nel *The Statesman* nel 1836 riferisce della mancanza nell'amministrazione americana di «any adequate numerous body of efficient statesmen», ossia di un corpo di funzionari capace di svolgere adeguatamente i compiti istituzionali (Taylor, 1992: 124-125). La medesima prospettiva è, d'altra parte, accolta che dal noto *Rapporto Northcote-Trevelyan* del 1864 che costituisce, non solo un passaggio fondamentale nella storia dell'amministrazione inglese, ma, in termini più generali, la spiegazione su come il concetto di efficienza entrò nella prassi amministrativa della prima metà del XIX secolo (Northcote, Trevelyan, 1854: 3).
- ² Orlando, 1910: 57, il quale aggiunge «Se la sfera di competenza viene dalla legge interamente trasmessa nel superiore, lasciandogli facoltà di suddividerla fra i subordinati, è ovvio comprendere che l'incarico trasmesso può essere sempre risolto e disimpegnato direttamente dal superiore».
- ³ Ranalletti, 1937: 428, che osserva che «l'attività di amministrazione, per esigenze di divisione del lavoro, perché sia praticamente possibile e possa riuscire efficace, è divisa in più rami [...] e in ogni ramo è distribuita tra più organi». E ancora, «affinché l'azione di questa molteplicità di organi possa essere efficace e raggiungere gli scopi, cui si dirige, è necessario che sia unitaria, cioè abbia un'unità di indirizzo e di criterio nel suo svolgimento [...]. Le autorità superiori devono dirigere e vigilare gli organi inferiori nell'esplicamento della loro attività. E gli organi inferiori devono essere sottoposti alle direttive dell'autorità inferiore e obbedire agli ordini che a tal fine da esse ricevono».
- ⁴ Zanobini, 1915: 321 sgg., spec. 338. Infatti, Silvio Spaventa nel *Discorso sulla ricostituzione del Ministero dell'agricoltura industria e commercio* del 1878 afferma che «l'esecutivo come qualsiasi potenza morale, viva e reale, deve avere in sé la possibilità di adempiere al suo scopo, e quindi alla facoltà di crearsi organi nelle cui funzioni quello scopo si realizza, altrimenti esso non sarebbe un potere organico, ma un morto ed inerte meccanismo». Nessuno sembra contestare almeno in via di principio che l'attività organica dell'esecutivo incontri limiti: espresso e generale del bilancio; espressi e speciali delle norme dello statuto (art. 70, 71, 74); impliciti e speciali delle leggi che man mano vengono occupando il territorio organizzativo. (Ma si afferma l'ampiezza di questi limiti) posto che il totale irrigidimento delle strutture farebbe «perdere all'amministrazione ogni elasticità ed adattabilità, indispensabile all'efficacia delle sue forze, all'adempimento dei suoi fini». In questa prospettiva, l'azione interna degli uffici, la loro composizione e determinazione del numero degli enti e operatori di ciascuna autorità pubblica sono soggette al potere di organizzazione dell'esecutivo la quale compete disporre circa le attribuzioni date al governo in generale (Spaventa, 1910).
- ⁵ La formula, come è noto, è criticata da Giannini, 2005: 91 che preferisce alla nozione di stato sociale quello di stato pluriclasse. Infatti, secondo l'Autore chiamare sociali gli stati pluralistici, pluriclasse e democratici che hanno ricevuto quale ulteriore compito quello di riequilibrare le disparità sociali appare, sul piano politologico, «inopportuno, perché limitativo da un lato, generico ed ambiguo per un altro: la strumentazione dell'azione investe, in tali Stati, ogni settore, e non solo quello sociale; comprendere nel sociale anche ciò che si riferisce alla giustizia, alla giustizia distributiva, all'economia, all'istruzione, al benessere ecc. significherebbe usare un linguaggio ed un ordine concettuale scientificamente improprio».
- ⁶ Giannini, 1961: 52, il quale aggiunge che «esso è stato posto per l'indecoroso stato di disordine che da alcuni decenni ormai affligge la nostra struttura amministrativa; sino ad oggi ha avuto attuazione in un campo metodologico preliminare, in quanto sono stati istituiti presso vari dicasteri degli uffici organizzazione e metodo, i quali in talune amministrazioni hanno conseguito qualche buon risultato. In campo legislativo siamo ancora lontani, tuttavia, dall'aver realizzato riforme apprezzabili».

- ⁷ Berti 1968: 77, secondo il quale si tratta di intravedere nella disciplina costituzionale «un'impostazione unitaria della relazione problematica basata su una nozione di competenza non soltanto quantitativa (con determinazione di complesso di funzioni), ma anche e soprattutto qualitativa, informata cioè al modo di essere di un ufficio in funzione delle attività amministrative ad esso riferite». Ciò posto si rileva «la necessità che la materia dell'organizzazione venga sganciata da una visione soggettivistica dei rapporti amministrativi, con l'ulteriore esigenza di stabilire un nuovo equilibrio tra la funzionalità dell'amministrazione e la responsabilità degli atti e dei comportamenti cui l'amministrazione stessa dà luogo».
- ⁸ Tuttavia, per Nigro non esiste, nel nostro ordinamento, né un dovere di imparzialità, né un dovere di buona amministrazione. Il legame diretto tra doverosità dell'azione amministrativa e l'esigenza che il soggetto investito della funzione, la espliciti rettamente e saggiamente non determinerebbe la sussistenza di un dovere a sé stante, quanto piuttosto la presenza di vincolo generico di ogni potere, pubblico o privato, discrezionale o vincolato, in quanto potere ordinato ad un fine. Egli evidenzia che «quello della configurazione di un dovere di buona amministrazione è un espediente concettuale per risolvere il problema del riconoscimento indiretto della giuridicità delle c.d. regole di buona amministrazione care agli scienziati e sociologi».
- ⁹ Al riguardo, si deve ricordare come tale sia anche la prospettiva adottata da Pastori, 1967: 404, il quale, nella sua coeva analisi in ottica giuridica del fenomeno burocratico successivo all'avvento della Costituzione, esplicitamente conclude che «l'articolazione organizzativa della burocrazia, quando la si ricostruisce in base ai suoi presupposti sistematici più sicuri, tenda a riprodurre ed a recepire le norme ed i principi elaborati dalla ricerca sociologica». In proposito si segnala l'opinione di chi evidenzia che occorre distinguere fra l'efficienza ed il controllo di efficienza. L'efficienza è un dato che si pone come attributo di una struttura o di una azione. Il controllo di efficienza è un giudizio che si dà sulla capacità della struttura (adeguatezza al fine) e sulla rispondenza dell'azione ai canoni di efficienza. Se non si opera una distinzione siffatta, e si confonde fra efficienza sostanziale e risultato efficiente, si perviene alla conclusione errata che l'efficienza è un criterio di accertamento e di valutazione e non un valore a sé stante. L'efficienza è un dato a sé e si configura come corrispondenza, idoneità, a raggiungere lo scopo. Cfr. Sepe, 1975: 58.
- ¹⁰ Corte Cost., 3 marzo 1959, n. 9, in *Giur. Cost.*, 1959: 327.
- ¹¹ Corte Cost., 14 marzo 1962, n. 14, in *Giur. cost.* 1962: 146; 4 febbraio 1967, n. 8, *ivi*, 1967: 69; 9 dicembre 1968, n. 123, *ivi*, 1968: 2148.
- ¹² Cons. stato, Ad. Plen., 22 febbraio 1972, n. 2, in *Cons. Stato*, 1972, I, 7.
- ¹³ Corte Conti, sez. II, 17 luglio 1982, n. 106, in *Riv. Corte Conti*, 1982, I: 960.
- ¹⁴ Corte Conti, sez. II, 23 maggio 1983, n. 56, in *Riv. Corte Conti*, 1983, I: 437.
- ¹⁵ Corte Conti, sez. II, 13 marzo 1989, n. 54, in *Riv. Corte Conti*, 1989, I: 109.
- ¹⁶ Corte giust., 25 gennaio 2001, in C-413/1998, *Froda Azul Tansporters e Turismo*, in *Racc.*, I-633 sgg.; Trib. CE, 15 settembre 1998, in T-180/96, *Mediocurso c. Commissione*, in *Racc.*, 1998, II-3477; 16 luglio 1998, in T-72/1997, *Proderex c. Commissione*, in *Racc.*, 1998, II-2847.
- ¹⁷ Si tratta dell'introduzione di una gestione più professionale dell'attività pubblica, basata su meccanismi di responsabilizzazione dei dirigenti; nell'adozione di parametri predefiniti e di indicatori per misurare la qualità e l'efficienza delle prestazioni dell'attività amministrative, nel monitoraggio degli input e dei servizi effettuati, nell'inserimento di principi di concorrenza nei confronti del settore privato, nella promozione di stili ambientali di gestione delle attività e delle risorse umane.
- ¹⁸ Torchia, 2000, la quale evidenzia che «il riconoscimento in capo al dirigente responsabile di struttura di questi poteri strumentali all'azione amministrativa ha due conseguenze particolarmente rilevanti: si accorpano in capo ad un'unica figura professionale, e a ciascun ufficio, poteri che in precedenza erano ripartiti su più figure e uffici specializzati (Direzione personale

e Ragioneria centrale); i poteri di direzione sono estesi, per così dire, a tutti i fattori di produzione, in modo da rendere più agevole il controllo sul processo di produzione e sui risultati».

- ¹⁹ Corte cost., 27 gennaio 1995, n. 29, in *Foro it.*, 1996: 1157 con nota di G. D'Auria.
- ²⁰ Corte Conti, sez. Umbria, 4 marzo 1998, n. 252, in *Riv. Corte Conti*, 1998, 3, II: 190. La struttura di questo pregiudizio presenta almeno due lati: l'inutilità della spesa pubblica, per il mancato raggiungimento delle finalità pubbliche e le spese affrontate per ripristinare i disservizi prodotti. Il danno da disservizio consiste nel pregiudizio ulteriore rispetto al *danno patrimoniale diretto* arrecato al corretto funzionamento dell'apparato pubblico, e si concreta nel mancato conseguimento della legalità, della efficienza, della efficacia, della economicità e della produttività dell'azione e della attività di una pubblica amministrazione. In tal senso, «il danno da disservizio è correlato al minore risultato conseguito dall'apparato organizzativo, a seguito di un'omessa o carente prestazione lavorativa del dipendente, con conseguente ulteriore danno in termini di efficienza, efficacia, economicità e quindi di resa dell'azione amministrativa. Il danno da disservizio è un *quid pluris* rispetto al danno subito dall'ente pubblico per la retribuzione erogata al dipendente assenteista che ha violato il rapporto sinalagmatico fra controprestazioni e si configura come danno da disfunzione organizzativa che ricade anche sull'utente del servizio pubblico» (Corte Conti, sez. Veneto, 20 maggio 2005, n. 866, in *Riv. Corte Conti*, 2005, 3, II: 118).
- ²¹ Sulla lotta ai c.d. fannulloni recitato come *mantra* dai fautori della riforma si veda Fracchia, 2012.
- ²² Cons. Stato, sez. cons. atti normativi, 9 giugno 2009, n. 1943/2009 in *Foro it.*, 2010, III: 89.
- ²³ Per la giurisprudenza della costituzionale vedi Corte cost. 27 dicembre 1996, n. 417, in *Giur. cost.*, 1996; 31 marzo 1995, n. 99, *ivi*, 1995: 816; 10 giugno 1994, n. 240, *ivi*, 1994: 1970; 15 marzo 1991, n. 119, *ivi*, 1991: 1209.
- ²⁴ OCSE, 28 maggio 2013 prot. N .GOV/PGC/SBO(2013)6, in <<http://www.oecd.org>> (12/2016).

Riferimenti bibliografici

- Allegretti U. 1996, *Amministrazione pubblica e Costituzione*, Cedam, Padova.
- Bachelet V. 1975, *Responsabilità del Ministro e competenza esterna degli uffici direttivi dei ministeri*, in *Studi in memoria di Enrico Guicciardi*, Cedam, Padova: 590 sgg.
- 1981, *Evoluzione del ruolo e delle strutture della pubblica amministrazione*, in *Scritti giuridici*, I, Giuffrè, Milano (già pubblicato in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, Giuffrè, Milano 1977): 435 sgg.
- Balboni E. 1980, *Le riforme della pubblica amministrazione nel periodo costituente e nella prima legislatura*, in U. De Siervo (a cura di), *Scelte della costituente e cultura giuridica*, II, il Mulino, Bologna: 295 sgg.
- Baldassarre A. 1982, *Lo stato sociale: una formula in evoluzione*, in *Critica dello Stato sociale*, Laterza, Roma-Bari: 45 sgg.
- Balladore Pallieri G. 1953, *Diritto Costituzionale* (III ed.), Giuffrè, Milano.
- Barzelay P. 2001, *New public management*, University of California Press, Oakland.
- Bentham J. 1993, *Official aptitude maximized, expense minimized*, a cura di P. Schofield, Clarendon Press, Oxford.
- Benvenuti F. 1969, *Mito e realtà nell'ordinamento amministrativo italiano*, in F. Benvenuti, G. Miglio (a cura di), *L'unificazione amministrativa ed i suoi protagonisti*, Vicenza: 78 sgg.
- Berti G. 1968, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Cedam, Padova.
- 1995, *Amministrazione e Costituzione*, in *La pubblica amministrazione nella Costituzione. Riflessioni ed indicazioni di riforma*, Atti del XXXIX Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione, Varenna 16-18 settembre 1993, Milano.
- Berti G., Marzona N. 1999, *Controlli amministrativi*, in *Enc. dir.*, vol. II, Agg., Milano: 474 sgg.
- Bilancia F. 2014, *Spending review e pareggio di bilancio. Cosa resta dell'autonomia locale?*, in *Dir. pubbl.*: 45 sgg.
- Borgonovi V. 1996, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano.
- Bottino G. 2014, *Il nuovo articolo 97 della Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*: 691 sgg.
- Cammelli M. 2003, *Amministrazione di risultato*, in *Annuario AIPDA 2002*, Milano: 107 sgg.
- Cassese S. 1983, *Il sistema amministrativo italiano*, il Mulino, Bologna.
- 2004, *Cosa vuol dire amministrazione di risultati?*, in *Giorn. Dir. amm.*: 941 sgg.
- Cerbo P. 2007, *Potere organizzativo e modello imprenditoriale nella pubblica amministrazione*, Cedam, Padova.
- Cerulli Irelli V. 2003, *Innovazioni del diritto amministrativo e riforma dell'amministrazione. Introduzione*, in *Annuario AIPDA 2002*, Milano: 4 sgg.
- Chiti M. 2013, *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra stati membri, le pubbliche amministrazioni*, in *Riv. Corte Conti*, IV (1): 148 sgg.

- Cogliandro G. 1997, *Finanza sana e buona gestione finanziaria: una introduzione ai principi comunitari del buon governo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*: 1192 sgg.
- Corso G. 2003, *Amministrazione di risultati*, in *Annuario AIPDA 2002*, Milano: 127 sgg.
- 2013, *Manuale di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino.
- D'Alessio G. 1992, *Interpretazioni e applicazioni giurisprudenziali del principio del buon andamento*, in G. Marongiu, G.C. De Martin (a cura di), *Democrazia e amministrazione*, Giuffrè, Milano: 47 sgg.
- D'Auria G. 2000, *I controlli*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, t. II, Giuffrè, Milano: 1343 sgg.
- D'Orsogna M. 2011, *Programmazione strategica e attività decisionale della pubblica amministrazione*, Giappichelli, Torino.
- De Ioanna P. 2014, *Riformare la spesa per rinnovare la pubblica amministrazione: l'occasione della spending review*, in *Riv. Corte conti*, 2: 347 sgg.
- Di Gaspare G. 1992, *Il potere nel diritto pubblico*, Cedam, Padova.
- Fayol H. 2011, *Direzione industriale e generale. Programmazione, organizzazione e controllo*, trad. it. di A. Agriesti, Guerini e Associati, Milano.
- Fracchia F. 2012, *I fannulloni pubblici e l'irritazione di Brunetta*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- Giannini M.S. 1961, *Lezioni di diritto amministrativo. Anno 1959-60*, Giuffrè, Milano.
- 1981, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano.
- 1986, *Il pubblico potere*, il Mulino, Bologna.
- 2004, *In principio sono le funzioni*, in *Scritti*, IV (1955-1962), Giuffrè, Milano: 719 sgg.
- 2005, *Stato sociale una nozione inutile*, in *Scritti*, vol. VII (1977-1982), Giuffrè, Milano: 91 sgg.
- Guarino G. 1970, *Efficienza e legittimità dell'azione dello Stato: le funzioni della ragioneria dello stato nel quadro di una riforma della pubblica amministrazione*, in *Scritti di diritto pubblico dell'economia*, Giuffrè, Milano: 167 sgg.
- 1977, *L'organizzazione pubblica*, Giuffrè, Milano.
- Gulick L., Urwick L. 2003, *Papers of the science of administration*, London.
- Hinna L., Marcantoni M. 2012, *Spending Review*, Donzelli, Roma.
- Hood C. 1991, *A public management for all season?*, in *Public administration*, LXIX: 1 sgg.
- Hume L.J. 2004, *Bentham and bureaucracy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Iannotta L. 1999, *Previsione e realizzazione nella pubblica amministrazione: dagli interessi ai beni*, in *Dir. amm.*: 57 sgg.
- Marongiu G. 1994, *Spunti per la ricostruzione di una funzione manageriale nella pubblica amministrazione*, in *La democrazia come problema*, il Mulino, Bologna: 469 sgg.
- Massera A. 2010, *I criteri di economicità, efficacia ed efficienza*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Giuffrè, Milano: 31 sgg.

- Melis G. 1996, *Storia dell'amministrazione italiana*, il Mulino, Bologna.
- Mercati L. 2002, *Responsabilità amministrativa e principio di efficienza*, Giappichelli, Torino.
- Merusi F. 1990, *Servizi pubblici instabili*, il Mulino, Bologna.
- Ministro per la Funzione Pubblica 1982, *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, trasmesso alle Camere il 16 novembre 1979, in *Riv. trim. dir. pubbl.*: 722 sgg.
- Mortati C. 1955, *Istituzioni di diritto pubblico* (III ed.), Cedam, Padova.
- 1973, *Le forme di governo*, Cedam, Padova.
- Napolitano G., Perez R. 2012, *La nuova governance economica europea: il meccanismo di stabilità ed il fiscal compact*, in *Giorn. dir. amm.*: 461 sgg.
- Natalini A. 2008, *Lo stato costi-rendimenti*, in *Le amministrazioni pubbliche tra conservazione e riforme*, Giuffrè, Milano: 365 sgg.
- Nigro M. 1966, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano.
- 1984, *Le riforme amministrative a quattro anni dal Rapporto Giannini*, in *Le regioni*: 643.
- 1996, *Scienza dell'amministrazione e diritto amministrativo*, in *Scritti giuridici*, II, Giuffrè, Milano: 761 sgg.
- Northcote S.H., Trevelyan C.E. 1854, *Report on the organisation of the permanent civil service together with a letter from Rev. B. Jowett*, London.
- Orlando V.E. 1910, *Principii di diritto amministrativo* (IV ed.), Barbèra, Firenze.
- Paolantonio N. 2004, *Controllo di gestione e amministrazione di risultati*, in M. Immordino, A. Police (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Giappichelli, Torino: 389 sgg.
- Pastori G. 1967, *La burocrazia*, Cedam, Padova.
- Pinelli C. 1994, *Art. 97*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Zanichelli, Bologna-Roma: 192 sgg.
- Pioggia A. 2007, *La managerialità nella gestione amministrativa*, in F. Merloni, A. Pioggia, R. Segatori (a cura di), *L'amministrazione sta cambiando?*, Giuffrè, Milano: 117 sgg.
- Pollitt C., Bouckear G. 2011, *Public Management reform* (III ed.), Oxford, University Press, Oxford.
- Ranelletti O. 1937, *Istituzioni di diritto pubblico* (VI ed.), Cedam, Padova.
- Rawls R. 1982, *Una teoria della giustizia*, trad. it. di U. Santini, Feltrinelli, Milano.
- Salerno G.M. 1999, *L'efficienza dei pubblici poteri nei principi dell'ordinamento costituzionale*, Giappichelli, Torino.
- Salvia F. 2005, *La buona amministrazione ed i suoi miti*, in *Dir. e società*: 560 sgg.
- Schofield P. 1993, *Economy as applied to office and the development of Bentham's democratic thought*, in C. Bhikhu Parek (a cura di), *Jeremy Bentham critical assessments*, Routledge, London-New York: 871 sgg.
- Sciullo G. 2013, *L'organizzazione amministrativa. Principi*, Giappichelli, Torino.

- Scoca F. 2002, *Attività amministrativa*, in *Enc. Dir.* (VI agg.), Milano: 10 sgg.
- Sepe O. 1975, *L'efficienza dell'azione amministrativa*, Milano.
- Simon H. 2001, *Il comportamento amministrativo*, trad. it. di S. Cimmino, il Mulino, Bologna.
- Spasiano M.R. 2004, *Organizzazione e risultato amministrativo*, in M. Immordino, A. Police (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Giappichelli, Torino: 342 sgg.
- 2006, *Profili di organizzazione della pubblica amministrazione in cinquanta anni di giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in G. Della Cananea, M. Dugato (a cura di), *Diritto amministrativo e Corte Costituzionale*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli: 163 sgg.
- Spaventa S. 1910, *Discorso sulla ricostituzione del Ministero dell'agricoltura industria e commercio*, in *La politica della destra. Scritti e discorsi, raccolti da B. Croce*, Laterza, Bari: 272 sgg.
- Taylor F.W. 1967, *L'organizzazione scientifica del lavoro*, a cura di A. Fabris, Etas, Milano.
- Taylor H. 1992, *The Statesman*, Nelson, London.
- Torchia L. 2000, *Responsabilità dirigenziale*, Giappichelli, Torino.
- Valentini S. 1997, *Efficienza, trasparenza e modernizzazione della pubblica amministrazione dell'Unione europea*, in *Studi e note di economia*: 83 sgg.
- Waldo D. 1948, *The administrative State*, The Ronald Press Company, New York.
- Weber M. 1999, *Economia e società*, I, Giappichelli, Torino.
- Wildavsky A.B. 2007, *Speaking truth to power* (XII ed.), Little, Brown & Company, New Brunswick.
- Zanobini G. 1915, *Le norme interne di diritto pubblico*, in *Riv. Dir. pubbl.*: 321 sgg.