

Luisa Torchia

**L'efficienza della pubblica amministrazione fra ipertrofia legislativa e
atrofia dei risultati***

Sommario

- 1. L'aspirazione ad un'amministrazione efficiente fra costanti e variabili.*
- 2. La disciplina normativa e la riflessione giuridica: una periodizzazione*
 - 2.1 Ai primordi: l'efficienza come produttività*
 - 2.2 L'amministrazione come organizzazione e le sue tecniche*
 - 2.3 La prodigalità legislativa*
 - 2.4 Efficienza, legalità, legittimità: una pericolosa attrazione*
- 3. Il contesto*
- 4. Conclusioni*

Relazione tenuta al 64° Convegno di Studi Amministrativi su *Sviluppo economico, vincoli finanziari e qualità dei servizi: strumenti e garanzie*, Varenna, 20-21-22 settembre 2018.

1. L'aspirazione ad un'amministrazione efficiente fra costanti e variabili.

L'aspirazione ad una amministrazione efficiente è sempre stata, in Italia, una costante del dibattito scientifico e della elaborazione di programmi politici, che si è tradotta, però, in indirizzi, sviluppi e strumenti diversi nel corso del lungo processo di passaggio dallo Stato monoclasse allo Stato pluriclasse, da un sistema censitario ad una società democratica e pluralista, da un ordinamento chiuso ad un ordinamento aperto.

A fronte della costante e diffusa insoddisfazione per lo stato dell'amministrazione pubblica italiana si sono così succeduti diversi paradigmi di "produttività amministrativa", dai primordi tayloristici dello Stato unitario all'importazione di concetti tipici dell'economia aziendale, come le cosiddette tre E (efficienza, efficacia, economicità), alla più recente focalizzazione sulla trasparenza dell'attività e sulla qualità dei servizi.

Il tema verrà di seguito analizzato e discusso su diversi piani, esaminando prima la disciplina legislativa e la riflessione giuridica che si è sviluppata su di essa e poi il contesto di riferimento, utile a spiegare i successi e gli insuccessi e a fornire qualche elemento per una riflessione e azione futura.

2. La disciplina normativa e la riflessione giuridica: una periodizzazione

2.1 Ai primordi: l'efficienza come produttività

La prima indagine sulla produttività della quale si ha conoscenza, grazie agli studi di Guido Melis¹, risale al 1866. Un caposezione del Ministero dell'Interno riassume le operazioni e i tempi necessari per emettere un semplice mandato di pagamento, dalla redazione del decreto di concessione di sussidio (20 minuti), alla copiatura del decreto (15), le operazioni di registrazione, la parificazione e la registrazione del mandato presso la Corte dei conti (5), sino alla

¹ V. G. Melis, Storia dell'amministrazione italiana 1861-1993, Bologna, Il Mulino.

comunicazione alla parte interessata. Si rilevano, così, in tutto 15 passaggi, che prendono un tempo di 1 ora e 17 minuti e comportano un costo di una lira e 12 centesimi, calcolato tenendo conto dell'uso di carta e inchiostro, dell'illuminazione degli uffici, della frazione dello stipendio medio corrispondente al tempo impiegato.

Una semplice analisi di produttività basata sui tempi e sui costi rilevati era probabilmente sufficiente per quell'amministrazione, carica di poche funzioni, dotata di risorse umane e finanziarie corrispondentemente limitate, ben lontana, quindi, dal porre i problemi che ben presto si sarebbero posti, prima nel settore privato e poi anche nel settore pubblico, per le grandi organizzazioni.

2.2 L'amministrazione come organizzazione e le sue tecniche

Il problema dell'efficienza amministrativa si pone in termini significativamente diversi circa un secolo dopo, a fronte di un'amministrazione dotata di ben altre funzioni e dimensioni. La questione viene affrontata in termini moderni per la prima volta nel *Rapporto Giannini* del 16 novembre 1979². In quel *Rapporto*, presentato al Parlamento dal Ministro della funzione pubblica Massimo Severo Giannini, l'analisi si concentra sulle tecniche di amministrazione, individuando quali campi di azione i servizi di connettivo - come il protocollo, l'archivio, la copia, la spedizione - i modi della comunicazione dentro e fuori l'amministrazione, le modalità di decisione, i tempi, la produttività e, per la prima volta, si discute anche l'utilizzo dell'informatica.

Nasce qui l'idea di una costante attività di controllo dei flussi, dei tempi e delle modalità dell'attività amministrativa, che verrà ulteriormente sviluppata, poco più di dieci anni dopo, nel *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni* presentato al Parlamento dal Ministro della Funzione pubblica Sabino Cassese. La bussola del nuovo programma di riforme è, questa volta, come

² V. M.S. Giannini, *Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato*, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1982, pp. 722 ss.

esplicitato negli *Indirizzi* collegati al *Rapporto*³, un'amministrazione al servizio del cittadino e degli utenti. Al centro delle riforme amministrative sono, quindi, non più tanto e solo gli apparati e i loro impiegati, ma i destinatari dell'attività e dei servizi amministrativi: non chi sta dentro, ma chi sta fuori, come dimostra l'adozione di una carta dei servizi pubblici, il tentativo di trasformare un'amministrazione di procedure in un'amministrazione di risultati, di sviluppare i controlli interni e ridurre i controlli esterni, di superare i controlli di mera legittimità introducendo nuovi controlli economici e gestionali dei costi e dei rendimenti, di trasformare il ruolo delle istituzioni di controllo, ad esempio attribuendo alla Corte dei conti compiti di controllo di secondo grado, come la vigilanza sul funzionamento dei controlli interni e il controllo successivo e globale sui risultati della gestione.

Pochi anni dopo, con il d.lgs. n. 286/99, adottato nel quadro delle riforme promosse dal Ministro della Funzione Pubblica Franco Bassanini, questo indirizzo di riforma trova, per la parte relativa ai controlli, una sistematizzazione, con l'indicazione dei principi del sistema dei controlli interni e la distinzione fra i diversi tipi di controllo, articolati in controlli sulla regolarità, controlli di gestione, valutazione strategica, valutazione della dirigenza. Su questi ultimi due tipi di valutazione si concentra anche il tentativo di individuare, misurare e valutare i risultati dell'attività amministrativa, con risultati che restano però poco significativi, in parte per le resistenze dei principali attori – vertici politici e dirigenza amministrativa – ad assumere rispettivamente la responsabilità dell'indirizzo e la responsabilità della gestione, in parte perché, come si vedrà meglio in seguito, le assunzioni alla base di quel modello si sono rivelate in larga misura infondate.

2.3 La prodigalità legislativa

Fra la fine del secolo scorso e l'inizio di questo, a fronte di un impegno assai limitato nell'attuazione delle misure volte ad aumentare l'efficienza

³ V. S. Cassese, *Indirizzi per la modernizzazione delle amministrazioni pubbliche*, Roma 1993.

dell'amministrazione, emerge una evidente ipertrofia legislativa, con la moltiplicazione di norme e prescrizioni, a volte semplicemente ripetute da una legge all'altra, in altri casi volte ad estendere controlli e responsabilità ad aspetti minuti e marginali dell'attività amministrativa.

L'intervento più significativo si realizza nel 2009, con l'enfaticizzazione della nozione di *performance*. Si costruisce un complesso "ciclo" di gestione della *performance*, molto articolato sul piano procedimentale e ricco di produzione di piani e rapporti, ma altrettanto largamente indefinito per quanto riguarda i contenuti e gli oggetti della *performance*, i risultati da conseguire, i metodi di misurazione. L'indeterminatezza dei contenuti porta a stringere sempre più la connessione con la responsabilità dirigenziale e ad accentuare la logica basata sull'adempimento puntuale e sull'inadempimento, con relativa minaccia – assai raramente realizzata – di sanzione. La logica dell'adempimento è, però, non solo diversa rispetto alla logica del risultato, ma spesso finisce per essere in contraddizione con essa, come è facile dimostrare attraverso qualche esempio di responsabilità del dirigente prevista in termini puntuali e dettagliati da un legislatore mai stanco di fare annunci e porre nuovi vincoli, senza però mai curarsi di verificare l'efficacia delle prescrizioni.

La responsabilità, come obbligo di rispondere di azioni o di omissioni viene, così, imputata al dirigente che omette di pubblicare informazioni in materia di procedimenti amministrativi (art. 1, c. 33, legge n. 190/2012); che adotta tardivamente il provvedimento amministrativo (art. 2, c. 9, legge n. 241/1990); che non predispose il piano anticorruzione (art. 1, c. 12-14, legge n. 190/2012); che omette la pubblicazione di moduli e formulari per l'avvio di procedimenti (art. 57, vo.2, d.lgs. n. 82/2005); che non trasmette documenti via pec tra amministrazioni pubbliche (art. 47, c. 1-bis, d.lgs. n. 82/2005); che omette la pubblicazione delle informazioni previste nella sezione "amministrazione trasparente" o non adotta il programma triennale per la trasparenza e l'integrità (art. 1, c. 33, l. 190/2012; art. 46 commi 1 e 2 d.lgs n. 33/2013); che non comunica gli elementi necessari al completamento ed all'aggiornamento dell'indice degli indirizzi delle pubbliche amministrazioni (art. 57-bis, c. 3, d.lgs n. 82/2005). Casi

ulteriori di questa tendenza si trovano nel nuovo Codice dei contratti pubblici approvato nel 2016 (e ora già più volte modificato, ma non per il profilo qui in esame), nella disciplina del c.d. Foia⁴ e in leggi di settore che, come sempre accade per le norme, definiscono la responsabilità in termini di omissione di un dovere o di inadempimento ad un obbligo, piuttosto che in termini di definizione di un risultato da raggiungere.

Il legislatore mostra così tutta la sua sfiducia nell'amministrazione e nella capacità amministrativa di rispettare e attuare la legge, se non tramite la minaccia di sanzioni e la minuta procedimentalizzazione delle attività. Per fare un solo esempio di questa logica e dei suoi effetti perversi: la legge prevede che per ogni nuovo nato registrato all'anagrafe il comune di nascita abbia l'obbligo di piantare un nuovo albero. Il legislatore non si fida, però, della propensione botanica dei comuni e ha previsto, quindi, che ogni comune debba pubblicare un bilancio arboreo, così da poter confrontare il numero dei nuovi nati e il numero dei nuovi alberi. Ma il legislatore non si fida neanche della capacità del comune di rispettare la legge e ha quindi previsto che la mancata pubblicazione del bilancio arboreo rilevi ai fini della valutazione della responsabilità dirigenziale ed operi – in assenza della possibilità di trarre dall'omissione un danno erariale – quale eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine della pubblica amministrazione.

L'efficienza dell'amministrazione viene quindi perseguita del tutto al di fuori del circuito indirizzi/attuazione, ma all'interno di un rapporto definito in termini di obbedienza/adempimento e punizione in caso di disobbedienza/inadempimento.

La lettura dei testi legislativi in materia meriterebbe un'attenta analisi linguistica, in attesa della quale si può comunque rilevare una tanto fantasiosa quanto superficiale turbolenza terminologica: l'efficienza diventa efficientamento, gli obiettivi strategici diventano obiettivi specifici e si interviene più volte sul

⁴ Per un esame comparativo del c.d. Foia italiano rispetto alle esperienze di altri paesi v. B.G. Mattarella, M. Savino (a cura di), L'accesso dei cittadini. Esperienze di informazione amministrativa a confronto, Irpa, Rapporto n. 1, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018.

rapporto con la programmazione finanziaria, dotata a sua volta di propri indicatori, criteri di allocazione delle risorse e strumenti – almeno virtuali – di controllo dei risultati.

La turbolenza non ha risparmiato l’allocazione delle competenze in materia, soggette a ripetute migrazioni da un apparato all’altro: attribuite prima alla Civit, poi brevemente all’Anac e infine restituite ad un apparato ministeriale, come il Dipartimento della funzione pubblica.

Non è questa la sede per una ricostruzione in dettaglio del sistema, ma si possono indicare i tratti essenziali sia del paradigma di riferimento, sia della struttura attuativa.

Il paradigma di riferimento ingloba le assunzioni poste a base del *New Public Management*, che si è rivelato, però, alla prova dei fatti, un modello dotato di capacità prescrittiva, ma di scarsa capacità descrittiva. Come buona parte dei modelli economici analizzati criticamente dalla teoria behaviouristica⁵, il NPM ci dice come il mondo dovrebbe essere, ma non tiene conto del mondo come effettivamente è e considera, quindi, la realtà non come oggetto di analisi, ma come bisognosa di correzioni per uniformarsi al modello ideale. Viene a mancare, così, la conoscenza delle relazioni, interazioni, aspettative, reazioni che caratterizzano il sistema amministrativo come qualsiasi altro sistema dinamico e diventa difficile disegnare incentivi e disincentivi dotati di effettiva capacità di promozione o dissuasione. Le assunzioni poste a base del modello si sono quindi dimostrate non corrispondenti alla realtà - non è vero che i vertici politici siano interessati a dare indirizzi e non a gestire, non si possono facilmente trasferire i metodi di individuazione dei risultati validi per le aziende private alle pubbliche amministrazioni – e di conseguenza le misure derivate da quelle assunzioni hanno avuto difficile attuazione.

La struttura attuativa è stata basata sulla connessione norma-responsabilità-sanzione. La norma prevede l’adempimento e ne imputa la

⁵ V., per tutti, R. Thaler, *Misbehaving: The Making of Behavioral Economics*, W. W. Norton & Company, 2016 (trad. it. *Misbehaving. La nascita dell’economia comportamentale*, Torino, Einaudi, 2018).

responsabilità ad un soggetto, che verrà sanzionato nel caso in cui risulti inadempiente. Questa struttura già denuncia il vizio interno del sistema, perché sostituisce alla logica del funzionamento e della condivisione fra i diversi attori, la logica del conflitto e del controllo a fini di sanzione, dando per scontato che il sistema non funzionerà e prevedendo non misure rimediali e correttive, ma misure punitive, anch'esse peraltro di assai difficile attuazione.

Gli scarsi risultati ottenuti hanno indotto poi il legislatore a prevedere ulteriori forme di controllo, spostando il fuoco dall'interno all'esterno dell'amministrazione. Si è stabilito, così, che l'efficienza – e i suoi risultati – siano esigibili, prevedendo un'apposita azione dinanzi al giudice amministrativo⁶ e si è introdotto, di converso, il danno da disservizio⁷, sempre seguendo una logica sanzionatoria, che non si chiede perché si sia verificato l'inadempimento, ma cerca – spesso inutilmente – di individuarne il colpevole e di colpirlo. Data la scarsa propensione dei vertici politici ad esercitare efficacemente le funzioni di controllo, si cerca un sostituto nei cittadini e nell'opinione pubblica, finalizzando a questo scopo gli obblighi di trasparenza amministrativa, anche essi definiti, ad esempio nel c.d. Foia italiano, in termini di adempimenti puntuali.

Si potrebbe discutere, in astratto, se questi ultimi interventi producano un passo avanti o un passo indietro, se essi comportino maggiore autonomia o maggiore dipendenza dell'amministrazione, una deresponsabilizzazione della politica o una sua maggiore influenza, una maggiore partecipazione civica o solo un'apparente coinvolgimento della collettività.

Sarebbe però, appunto, una discussione astratta, perché quelle misure non si sono mai tradotte in realtà, come dimostra anche un esame cursorio dei tanti piani della *performance* prodotti e mai attuati, delle direttive ministeriali su obiettivi e risultati pubblicate ben oltre la prima metà dell'anno (e quindi concretamente irrealizzabili), delle indennità di risultato corrisposte nella

⁶ Sui rimedi giurisdizionali connessi all'efficienza v. G. Fidone, *L'azione per l'efficienza nel processo amministrativo: dal giudizio sull'atto a quello sull'attività*, Torino, Giappichelli, 2012.

⁷ Sul danno da disservizio v. M. Interlandi, *Danno da disservizio e tutela della persona*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2013; M. Nunziata, *Azione amministrativa e danno da disservizio. Un'analisi della giurisprudenza*, Torino, Giappichelli, 2018.

medesima misura a tutti i dirigenti nella maggior parte dei ministeri o addirittura erogate anticipatamente in rate trimestrali, come è avvenuto fino a tempi recenti per la Presidenza del Consiglio.

2.4 Efficienza, legalità, legittimità: una pericolosa attrazione

Ciononostante – o forse proprio per la evidente debolezza del nuovo paradigma - la dottrina si è affannata a ricondurre l'efficienza negli schemi tradizionali del diritto amministrativo e innanzitutto al principio di legalità, passando per il tramite del principio di buon andamento, da poter disporre anche, per così dire, del supporto di un fondamento costituzionale⁸.

Su questa strada si è incamminata anche la giurisprudenza amministrativa e ordinaria, che ha, ad esempio, cercato di ricondurre il principio di efficienza nella cosiddetta legalità “sostanziale”, il cui perimetro è però conosciuto solo dal giudice, che lo allarga e lo restringe a suo piacere, oppure ha cercato di trasformare i principi di economicità ed efficacia in regole giuridiche connesse alla legittimità dell'azione amministrativa, estranee alla sfera discrezionale e quindi sindacabili o, ancora, ha tratto dalla dignità normativa dei principi la possibilità di verificare la loro violazione sul piano della legittimità, con esclusione della natura discrezionale⁹.

⁸ Per un ampio e accurato esame dell'introduzione dei criteri di efficienza, economicità e efficacia nel nostro ordinamento e per la connessione con il principio di buon andamento v. A. Massera, I criteri di economicità, efficacia ed efficienza, in Codice dell'azione amministrativa (a cura di M.A. Sandulli), Giuffrè, 2017, pp. 40 ss.; v. anche F. De Leonardis, I principi generali dell'azione amministrativa, in L'azione amministrativa (a cura di A. Romano, Torino, 2016; per la connessione con i profili della responsabilità v. L. Mercati Responsabilità amministrativa e principio di efficienza, Torino, 2002; per un esame degli strumenti v. Lupò Avagliano (a cura di), L'efficienza della pubblica amministrazione. Misure e parametri, Milano, 2007 .

Per un'accentuazione dei caratteri giuridici dell'efficienza, v. D. Vese Sull'efficienza amministrativa in senso giuridico, Walters Kluwer, Milano, 2018; Crocco, Profili giuridici del controllo di efficienza amministrativa, Napoli, 2012. Per un'analisi critica della dimensione giuridica dell'efficienza v. le acute osservazioni di R. Ursi, Le stagioni dell'efficienza. I paradigmi giuridici della buona amministrazione, Rimini, Maggioli, 2016 (passim, specialmente pp. 184 ss.).

⁹ Per la giurisprudenza che riconduce l'efficienza alla legittimità si veda, ad esempio, Cass., S.U., sentenza 28 marzo 2006, n. 7024 ove si afferma che i principi di economicità ed efficacia operano come regola di legittimità dell'azione amministrativa,

Si tratta di una impostazione che costituisce un vero e proprio tradimento dell'art. 97 della Costituzione e non una sua applicazione. Quell'articolo è finalizzato, infatti, come già aveva spiegato lucidamente Mario Nigro¹⁰, a dare rilievo al rapporto fra funzioni e organizzazione e ad aprire l'analisi dell'amministrazione ad altre scienze rispetto alla scienza giuridica. Secondo la dottrina e la giurisprudenza oggi prevalenti, invece, via via le altre scienze e tecniche vengono incluse e poi sottomesse alla legittimità, qualificata come l'unico vero parametro riconosciuto come giuridico e, quindi, dominante.

Sul piano teorico si tratta, peraltro, di una ricostruzione debole e priva di capacità predittiva e di orientamento, come dimostra, ad esempio, l'interesse per l'amministrazione di risultato¹¹, della quale molto si è discettato in astratto, senza però mai porsi il problema di come si definisce un risultato e di come si individua il rapporto fra risultato e risorse, né di analizzare concretamente i casi di successo (assai rari) e i molto più frequenti casi di insuccesso¹², nei quali i risultati non vengono raggiunti e vengono anzi dimenticati, mentre si continuano a produrre indirizzi e direttive destinati a rimanere mero *flatus voci*.

“la cui osservanza può essere oggetto di sindacato giurisdizionale, nel senso che lo stesso comporta il controllo della loro concreta applicazione, essendo lo stesso estraneo alla sfera propriamente discrezionale”. V. anche Cass. civ., S. U., 13 giugno 2011, n. 12902, ove si afferma che la verifica di legittimità non può *“prescindere dalla valutazione del rapporto tra gli obiettivi conseguiti e i costi sostenuti”* e Cass. civ., I, 10 gennaio 2003, n. 157 ove si legge che *“con la l. n. 24 del 1990 i principi di efficienza, di economicità e di partecipazione del privato al procedimento amministrativo sono diventati criteri giuridici positivi”*.

Per la giurisprudenza amministrativa v., *ex multis*, Cons. St., VI, 6 maggio 2014, n. 2302 e Tar Puglia, Bari, II, 19 novembre 2006, n. 3973, che pur riconoscendo gli ampi margini applicativi dei criteri di efficienza ed efficacia rivendica la possibilità per il giudice di operare un *“controllo intrinseco, avvalendosi eventualmente anche di regole e conoscenze tecniche appartenenti alla medesima scienza specialistica applicata dall'amministrazione”*.

¹⁰ V. M. Nigro, Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione, Milano, 1966.

¹¹ Sull'amministrazione di risultato v. i saggi raccolti in AIPDA, Annuario 2012, Milano, 2003 e in particolare i contributi di M. Cammelli, pp. 197 ss. e di G. Corso, pp.127 ss.; S. Cassese, Che cosa vuol dire “amministrazione di risultati”?, in Giornale di diritto amministrativo, 2004, p. 941 ss.; M. Immordino, A. Police (a cura di). Principio di legalità e amministrazione di risultato, Torino 2004.

¹² Per un'interessante analisi di casi v. F. Di Mascio, A. Natalini, Oltre il New Public Management. Le riforme amministrative tra meccanismi e contesti, Carocci, 2018.

Occorrerebbe, invece, come ha fatto la dottrina più attenta, riconoscere innanzitutto che la logica del risultato non si può applicare all'amministrazione autoritativa e, poi, distinguere almeno le categorie di risultati. I risultati di una *policy* – come, ad esempio, in materia delle politiche di coesione – richiedono strumenti di analisi diversi rispetto ai risultati organizzativi – come, ad esempio, l'istituzione di un'agenzia o di un ente pubblico - o ai risultati di buon uso e risparmio delle risorse o, ancora rispetto alla scelta fra strumenti diversi per perseguire il medesimo risultato (si pensi all'alternativa fra lo svolgimento diretto di un'attività, l'affidamento dell'attività tramite gara o la costituzione di una società *in house*). Ci si potrebbe chiedere, ad esempio, se il passaggio dal regolamento alla cosiddetta *soft law* nel settore dei contratti pubblici ha prodotto maggiore o minore efficienza o, su un altro piano, se davvero sia possibile disegnare il controllo di gestione e di *performance* in modo uniforme per tutte le amministrazioni o, ancora, se non si debba a volte accettare un maggiore dispendio di risorse per finanziare innovazioni che porteranno, sul lungo termine, a risultati effettivi e migliori in termini di funzionamento delle attività e dei servizi amministrativi (senza rischiare un giudizio per danno erariale riferito all'esborso iniziale).

Sembra prevalere a volte, invece, in dottrina come in giurisprudenza, una tendenza di segno opposto, volta ad attrarre l'efficienza nella legalità e a qualificarla, quindi, come un elemento della legittimità dell'azione amministrativa, con l'effetto di sovrapporre, appunto, lo scrutinio di legittimità ad attività, condotte e decisioni che mal si valutano secondo il criterio della conformità alla legge.

Si dimentica, infatti, così che mentre la legalità ha le caratteristiche di un principio generale, applicabile senza distinzioni a tutta l'attività amministrativa, l'efficienza deve essere disegnata diversamente a seconda delle attività e delle amministrazioni, deve essere valutata tenendo conto delle opzioni disponibili e del contesto nel quale si è operato e, soprattutto, la valutazione deve essere primariamente volta ad uno scopo conoscitivo, per verificare sul piano

dell'esperienza concreta quali strumenti siano funzionali a quali fini, a quali condizioni, costi e presupposti.

L'efficienza ridotta a dimensione della legalità finisce per perdere il significato suo proprio e per svuotarsi di contenuto e di forza, perché inevitabilmente al centro dello scrutinio e dell'analisi non saranno l'esperienza amministrativa, i suoi risultati e la relativa valutazione, ma l'adempimento e il giudizio di conformità su di esso.

A questa tendenza ha contribuito anche il legislatore, che va moltiplicando i casi in cui l'efficienza, la trasparenza o la qualità dei servizi sono oggetto di specifici rimedi sul piano della tutela giurisdizionale, come è accaduto, per esempio, in materia di qualità dei servizi pubblici, in base agli articoli 1 e 8 della legge n.150/2009 (ora art. 8 della legge n. 179/2016). In un sistema che non riesce né a definire, né a misurare la qualità dei servizi si cerca, così, di aggirare il problema affermando che la qualità sarebbe "esigibile" davanti al giudice: ma i risultati sono, come era facile prevedere, pressochè nulli.

3. Il contesto

La deriva che vede l'efficienza progressivamente perdere i suoi caratteri distintivi e divenire una mera dimensione della legittimità trova le sue radici in un contesto culturale e ordinamentale segnato dalla profonda sfiducia nei confronti dell'amministrazione e, soprattutto, della sua capacità di scegliere. Proprio questa capacità di scegliere, che è condizione prima e necessaria per l'applicazione degli strumenti e dei criteri dell'efficienza, è stata oggetto, nella legislazione più recente, di una vera e propria repressione, con l'introduzione sia di strumenti sostitutivi della scelta, sia di procedure defatiganti per giungere alla stessa scelta.

Fra gli strumenti sostitutivi basta ricordare la diffusione di norme che prevedono che si scelga per sorteggio o che impediscono le scelte fiduciarie. Si è giunti al paradosso per cui nel nostro ordinamento i vertici dei ministeri e delle società pubbliche possono essere scelti fiduciarmente e sono sottoposti a *spoil system*, ma le stesse società pubbliche non possono scegliere fiduciarmente un difensore, perché l'Anac ha stabilito con proprie linee guida – peraltro in assenza

di una norma di riferimento – che i servizi legali devono sempre essere acquisiti tramite procedure di gara e ha esteso, con le medesime linee guida, l’obbligo di ricorrere all’Avvocatura dello Stato anche per le società pubbliche¹³.

Nella stessa direzione vanno le norme che impongono la rotazione, ad esempio fra i fornitori o, addirittura, fra i dirigenti, indipendentemente dai risultati raggiunti, con l’effetto di creare discontinuità e perdita di conoscenza accumulata.

A questi strumenti sostitutivi o comunque limitativi della capacità di scelta delle amministrazioni si aggiunge l’exasperazione pianificatoria: le amministrazioni devono adottare, piani per la *performance*, piani per la trasparenza, piani per l’anticorruzione, piani per i fabbisogni. Tutti questi piani non sempre si conciliano, inoltre, con la pianificazione finanziaria, o con la pianificazione di settore, che seguono tempi, modalità e priorità diverse. La conseguenza principale è che i piani non sono visti come strumenti organizzativi e funzionali, ma come meri adempimenti burocratici, che in effetti non impegnano concretamente l’amministrazione a raggiungere determinati risultati, ma si risolvono con la mera adozione (e rapido passaggio nell’oblio fino al prossimo piano).

4. Conclusioni

Una via di uscita dalla bulimia legislativa e dall’impotenza amministrativa è naturalmente possibile, ma richiederebbe alcune condizioni di fondo.

Occorre, innanzitutto, riconoscere che l’universo amministrativo è composto da tanti soggetti differenti, quanto a funzioni come a struttura, e che non si può quindi stabilire una regola generale e uniforme, ma occorre, individuare di volta in volta i criteri e gli strumenti utili per aumentare l’efficienza delle singole amministrazioni o, al più di alcune categorie di amministrazioni.

E’ necessario altresì distinguere fra obiettivi di breve, medio e lungo termine e disegnare per ciascuno di essi indicatori diversi, pena la confusione e la sovrapposizione fra obiettivi impossibili e cambiamenti marginali.

¹³ V. Anac, Linee guida n. 12, Affidamento dei servizi legali, 24 ottobre 2018.

Occorre poi ammettere che il perseguimento dell'efficienza richiede tempo. Ogni innovazione va introdotta, sperimentata, analizzata e valutata entro tempi ragionevoli. Se non si segue questo metodo, ogni riforma annunciata si tradurrà presto in un fallimento, fino a screditare l'idea stessa che si possa migliorare e ammodernare l'amministrazione¹⁴.

Sarebbe utile, inoltre, un po' di sano scetticismo sui modelli basati sull'imperativo della razionalità e sulla loro trasfigurazione dal piano organizzativo al piano giuridico, tenendo a mente l'insegnamento delle teorie behaviouristiche, che hanno corretto i modelli classici introducendo il conflitto e le percezioni come elementi dai quali non può prescindere per la comprensione del concreto funzionamento delle organizzazioni come dei mercati.

La situazione attuale del sistema amministrativo rende ancora attuali le parole con le quali Massimo Severo Giannini concludeva nel 1979 il suo Rapporto: la situazione è gravissima, ma non irreversibile. E, come ci ha insegnato Carlo Azeglio Ciampi, "sta in noi"

¹⁴ Per un bilancio v. G. Napolitano, Le riforme amministrative in Europa all'inizio del ventunesimo secolo, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2015, pp. 611 ss; M. Savino, Le riforme amministrative: la parabola della modernizzazione dello Stato, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2015, pp. 641 ss.; G. Amato, R. Garofoli (a cura di), *I tre assi. L'Amministrazione tra Democratizzazione, Efficientismo e Responsabilità*, Roma, 2009.