

Amministrazione senza risultati, o risultati senza amministrazione? Paradossi e possibili soluzioni

di Stefano Tripi*

8 settembre 2020

Sommario: 1. Premessa: amministrazioni e risultati. – 2. Il risultato nell'amministrazione: il percorso verso la concettualizzazione. – 3. Alla ricerca del risultato: le teorie in materia di *management* pubblico. – 4. La considerazione del risultato: sviluppi legislativi. – 5. Due paradossi nel perseguimento del risultato. – 6. Le possibili soluzioni: alcune proposte conclusive.

1. Premessa: amministrazioni e risultati

L'attenzione al risultato è stata spesso, negli ultimi decenni, rappresentata come una vera e propria "rivoluzione" nel paradigma delle pubbliche amministrazioni. In realtà, non costituisce una novità degli ordinamenti nazionali, neppure di quello italiano¹; la stessa è stata tuttavia perseguita con paradigmi, strumenti e risorse differenti a seconda del periodo storico, non sempre in continuità con l'evoluzione delle esigenze della società. È tuttavia innegabile il ruolo che l'orientamento al risultato, a partire dagli anni '80 del secolo scorso per i principali paesi occidentali, e in particolare dagli anni '90 per l'Italia, ha ricoperto nell'orientamento di buona parte delle riforme amministrative che si sono succedute.

Con riferimento al caso italiano, nell'implementazione di tali riforme risulta centrale la separazione tra politica ed amministrazione, consacrata nei primi anni '90 del secolo scorso, ma tuttora foriera di problemi, per l'impiego sovrapposto di concetti e modelli derivanti da ordinamenti differenti. Le norme hanno collegato la carriera nell'amministrazione, in particolare quella dirigenziale, ai risultati conseguiti, prevedendo la temporaneità dell'incarico dirigenziale e la contestuale titolarità di tutte le funzioni di gestione che consentono di perseguire gli obiettivi assegnati. Il quadro

* Allievo Dirigente, Scuola Nazionale dell'Amministrazione; Cultore della Materia, Dipartimento di Comunicazione ed Economia, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia; Componente O.I.V.

¹ Una delle prime indagini sulla produttività del pubblico nella storia amministrativa italiana risale al 1866: uno dei capisezioni del Ministero dell'Interno riassume le operazioni e i tempi necessari per emettere un semplice mandato di pagamento. In tutto 15 passaggi, un'ora e 17 minuti, per un costo allo Stato di circa una lira e dodici centesimi; si veda G. MELIS, *La burocrazia*, Il Mulino, Bologna, 2015, pp. 12-13.

normativo disciplina pertanto un preciso collegamento tra risultati conseguiti, valutazione della prestazione lavorativa e modalità di selezione ed avanzamento di carriera; tale impostazione viene però messa alla prova dai fatti, i quali dimostrano, nell'agire quotidiano delle pubbliche amministrazioni, una oggettiva difficoltà nella misurazione e valutazione dei risultati, e l'individuazione di modalità alternative per l'individuazione di figure dirigenziali sempre più "slegate" dai risultati (tra queste, il c.d. "spoils system"²).

In questo percorso evolutivo, molto è cambiato anche rispetto all'assetto istituzionale nazionale, con riferimento al processo di integrazione europea da un lato, e al percorso di decentramento dall'altro. Nel primo caso, l'integrazione dell'ordinamento europeo ha comportato, tra l'altro il recepimento nell'ordinamento nazionale del principio di "buona amministrazione"³, a fianco dei principi costituzionali già vigenti di imparzialità e buon andamento⁴. Nel secondo caso, invece, si può ricostruire a posteriori un percorso di decentramento, a seguito delle dinamiche avviate a partire dagli anni '70 del secolo scorso con la costituzione delle Regioni a statuto ordinario, negli anni '90 con diverse importanti disposizioni in materia di valorizzazione delle autonomie locali e di decentramento amministrativo⁵, e a partire dal 2001 con la riforma del Titolo V della Costituzione e le conseguenti disposizioni applicative⁶. Tale percorso, nonostante i diversi arretramenti dal punto di vista sostanziale che si sono verificati in corrispondenza del perdurare della crisi economica 2007-2008 (e che si sono di conseguenza concretizzati in vincoli di bilancio), ha comportato nel corso degli anni l'assegnazione agli enti locali di un ruolo di anticipatori, o sperimentatori, di riforme istituzionali ed amministrative⁷ che sono successivamente state teorizzate, ed in alcuni casi concretizzate, anche per altri livelli dell'ordinamento repubblicano; dall'altro ha però portato al perdurare di implementazioni differenti dei medesimi principi normativi in materia, in base ai diversi comparti amministrativi.

Nel susseguirsi di riforme amministrative (approdate o naufragate) che hanno riguardato a più riprese la misurazione e valutazione delle prestazioni delle pubbliche

² Nel merito si veda, tra gli altri: M. MIDIRI, *La Corte, i politici e lo "spoils system"*, in *Diritto pubblico*, fasc. 3, 2008, pp. 927-964; S. BATTINI, *L'invasione degli apicali: la Corte costituzionale riabilita lo spoils system*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 3, 2019, pp. 269-281.

³ Art. 41 "Diritto ad una buona amministrazione" della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, da ultimo proclamata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo.

⁴ Art. 97 Costituzione Italiana.

⁵ Tra le altre, si considerino: L. 8 giugno 1990, n. 142 "Ordinamento delle autonomie locali"; L. 25 marzo 1993, n. 81 "Elezioni dirette del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale"; L. 15 marzo 1997, n. 59 "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa" e le relative disposizioni applicative e successive; D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali"

⁶ Tra le più rilevanti: Legge 5 giugno 2003, n. 131 "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3".

⁷ Si pensi, ad esempio, alle riforme in materia di contabilità pubblica, o all'elezione diretta dei Sindaci.

amministrazioni, il legislatore non ha infatti sempre ragionato in maniera univoca, portando talvolta a disposizioni differenti e poco coordinate tra i diversi livelli, con conseguenti difficoltà di interpretazione e di implementazione: in questo scenario, tuttora in corso di evoluzione, si aprono tuttavia potenziali criticità, di natura paradossale.

Il primo rischio concreto è quello di “amministrare senza risultati”; una modalità operativa anomala, e formalmente sanzionata dalla magistratura amministrativa e contabile; tuttavia, al di là dei casi, indubbiamente “estremi”, di formale assenza di obiettivi assegnati dall’organo di indirizzo politico-amministrativo, la difficoltà nella identificazione e successiva rilevazione dei risultati dei dirigenti può portare a difficoltà sostanziali, quali la costruzione di sistemi e strumenti di programmazione e controllo improntati alla forma più che al risultato, nascondendosi dietro una discrezionalità amministrativa e/o tecnica difficilmente sindacabile, e rendendo di conseguenza impossibile collegare i risultati conseguiti al merito di dirigenti e funzionari.

D'altra parte, una seconda problematica può essere rappresentata dalla sostanziale rimozione della responsabilità dei risultati per l'amministrazione, secondo approcci che vedono sempre più l'amministrazione stessa come un problema, e che di conseguenza cercano sempre più di ridurre il ruolo e la discrezionalità, mediante strumenti diversi: si pensi ad esempio all'esonazione legislativa nei confronti dell'amministrazione (come le leggi-provvedimento), all'accelerazione dei procedimenti, ai meccanismi di auto-amministrazione, o ancora di traslazione dalla “semplificazione” alla “liberalizzazione” amministrativa; tutto ciò è riassumibile nel paradosso dei “risultati senza amministrazione”.

Il presente contributo mira dunque ad approfondire il tema dell'amministrazione di risultato, con riferimento ai due paradossi in questione. Si affronterà dapprima il tema dell'amministrazione di risultato, iniziando con una disamina dell'evoluzione normativa nazionale, anche in chiave storica, fino alla fine degli anni '80 del secolo scorso. Si presenteranno quindi le principali teorie manageriali in materia (tra le quali il *New Public Management*), alle quali anche il legislatore italiano si è evidentemente ispirato. In seguito, si rappresenterà l'implementazione di tali teorie nelle riforme amministrative a partire dagli anni '90. Si declineranno poi i due paradossi in questione; infine, si individueranno alcuni interventi auspicabili in materia, con particolare riferimento all'attualità.

2. Il risultato nell'amministrazione: il percorso verso la concettualizzazione

L'espressione “amministrazione di risultato” non consente una definizione ed una lettura univoca della pluralità di concetti sottostanti alla stessa. Per questo motivo, lo studio del percorso italiano (sviluppato o perlomeno ipotizzato) in tale direzione, non può prescindere da una breve ricostruzione storica, che parta dai caratteri originari della

pubblica amministrazione nel paese e ne segua la successiva evoluzione, fino all'emergere del concetto in questione, verso la fine del ventesimo secolo. Non interessa, qui, cogliere il dettaglio giuridico e storico di tutte le complesse vicende amministrative che si susseguono, quanto illustrare l'origine delle dinamiche maggiormente significative e controverse che hanno accompagnato il sistema amministrativo dell'Italia unita, dalla sua origine fino all'avvio della ricerca del "risultato" dell'azione amministrativa, come fenomeno concettualmente diverso rispetto al provvedimento amministrativo.

Con riferimento alla struttura amministrativa successiva all'unità, la proclamazione del Regno d'Italia nel 1861 sancisce a livello nazionale l'applicazione della previgente normativa sabauda⁸. Tale quadro normativo ed istituzionale⁹ si rifà al modello napoleonico, seppure filtrato dall'esperienza del Regno del Belgio, con particolare riferimento all'organizzazione dell'apparato burocratico centrale per ministeri, in una struttura di natura gerarchico-piramidale: tale impostazione vede la verticalizzazione della responsabilità politica del ministero nella persona del ministro, e al livello sottostante la figura del segretario generale, concepita come interfaccia tra il ministro e l'apparato, e deputata quindi a svolgere il ruolo di esecutore delle direttive politiche.

Dal punto di vista dell'organizzazione amministrativa, il percorso di costruzione dello Stato unitario vede nella proclamazione del Regno non un punto di arrivo, quanto una nuova partenza; risulta necessario infatti, da un lato, implementare una struttura amministrativa rapida ed uniforme, da applicare a tutto il paese, in luogo della precedente eterogeneità amministrativa¹⁰; ciò anche per recuperare il ritardo nel processo di costruzione e modernizzazione dello Stato rispetto agli altri paesi europei. Tali sforzi vengono concretizzati attraverso la nota "*piemontesizzazione*"¹¹. Allo stesso tempo, viene previsto un chiaro assetto delle responsabilità e dei controlli, quello del Parlamento nei confronti del Governo, e a sua volta quello dell'esecutivo nei confronti dell'amministrazione.

Tali scelte organizzative presentano dirette conseguenze per lo svolgimento delle

⁸ Legge 23 marzo 1853 n. 1483 e correlato regolamento 23 ottobre 1853 n. 1611.

⁹ Con riferimento al modello istituzionale adottato: G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana. 1861-1993*, Il Mulino, Bologna, 1996, pp. 22-24; G. CAPANO, E. GUALMINI, *La pubblica amministrazione in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2006, pp. 28-30.

¹⁰ Per la rappresentazione di tali esigenze dell'epoca si veda tra gli altri G. ASTUTO, *L'amministrazione italiana. Dal centralismo napoleonico al federalismo amministrativo*, Carocci Editore, Roma, 2009, pp. 68-69.

¹¹ Con tale termine viene indicata l'estensione della struttura politica ed amministrativa del Regno di Sardegna a tutte le regioni italiane unificate nel 1861 nel Regno d'Italia, così come l'iniziale massiccio impiego di funzionari di origine sabauda anche nelle nuove regioni. Si fa riferimento, in particolare, alla legge 23 ottobre 1859 n. 3702 (decreto "Rattazzi") e alla legge 20 marzo 1865, n. 2248 (legge "Lanza"). In merito si veda tra gli altri G. ASTUTO, *op. cit.*, p. 76.

procedure amministrative¹², che risulta irrigidito¹³; si prevede che le pratiche fluiscano secondo una successione rigida di passaggi, dettagliatamente codificati e controllabili: in tale maniera, secondo una concezione quasi meccanicistica, le direttive politiche del ministro, attraverso il segretario generale, sarebbero dovute discendere senza soluzione di continuità nei livelli sottostanti, sino a raggiungere i gradini più bassi; l'*input* rappresentato dalla direttiva ministeriale avrebbe dunque dovuto corrispondere ad un preciso *output* in termini di risultato.

Nasce, così, l'impostazione in *primis* "formalistica" e "legalistica" dell'amministrazione italiana¹⁴. In base a tale assetto originario, ogni ragionamento in merito alla concettualizzazione di un'amministrazione di risultato sarebbe risultato fuori luogo: non vi era infatti alcuno spazio per la discrezionalità amministrativa e per la conseguente responsabilità, in quanto la sola adozione dell'atto finale, quale ultimo anello della lunga catena burocratica di passaggi di documenti tra uffici che originava direttamente dall'indirizzo politico, rappresentava la garanzia del risultato previsto a monte da quest'ultimo. L'efficienza, intesa come funzionalità degli uffici, assume caratteri essenzialmente formali, sviluppando un'azione amministrativa di fatto autoreferenziale, priva di nessi tra l'agire stesso ed il contesto sociale di riferimento, né criteri o strumenti metodologici per rilevare gli effetti sociali dell'attività amministrativa e riorientare di conseguenza l'organizzazione e l'azione degli apparati¹⁵.

A seguire, le ulteriori modificazioni normative verso la fine del diciannovesimo appesantiscono ulteriormente il quadro amministrativo, seppure in presenza di tendenze contrastanti e contraddizioni (le quali accompagneranno l'amministrazione nei secoli successivi)¹⁶: l'azione amministrativa è caratterizzata sempre più da un pesante sistema di controlli preventivi e successivi, da una sostanziale prevalenza dell'interesse

¹² Si ritiene qui opportuno usare il termine "procedure", in quanto si parlerà solo più avanti di veri e propri "procedimenti" amministrativi, come poi definitivamente modellati dalla L. 241/1990; in questo senso, tra gli altri, G. CAPANO, E. GUALMINI, *op. cit.*, pp. 53-54.

¹³ Con riferimento alle procedure amministrative, si vedano tra gli altri G. ASTUTO, *op. cit.*, pp. 77-79; G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana. 1861-1993, op.cit.*, pp. 27-31; G. MELIS, *La burocrazia, op. cit.*, pp. 14-15.

¹⁴ In proposito, G. CAPANO, E. GUALMINI, *op. cit.*, pp. 52-53; G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana. 1861-1993, op.cit.*, pp. 72-75; G. PASTORI, *Prefazione. Le stagioni dell'efficienza (un percorso)*, in R. URSI, *Le stagioni dell'efficienza. I paradigmi giuridici della buona amministrazione*, Maggioli, Rimini, 2016, p. 12.

¹⁵ In questo senso F. FERRARESI, *Burocrazia e politica in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1980, p. 165; R. URSI, *Le stagioni dell'efficienza. I paradigmi giuridici della buona amministrazione, op. cit.*, p. 65.

¹⁶ Così G. CAPANO, E. GUALMINI, *op. cit.*, p. 29-30; in merito alle tendenze contrastanti e alle contraddizioni a fine '800 si pensi, a titolo esemplificativo, alla disciplina dei rapporti centro-periferia nel 1865, con il potenziamento del ruolo del Prefetto, e alla contestuale mancanza di forme ispettive attrezzate e di centri unitari di formazione della dirigenza amministrativa, come rileva M. CAMELLI (2004), *La pubblica amministrazione*, Il Mulino, Bologna; all'istituzione della Ragioneria Generale dello Stato e a quelle dei ministeri nel 1869; alla successiva abolizione della figura del segretario generale nei ministeri nel 1888.

dell'amministrazione rispetto ai diritti del cittadino¹⁷, da una strutturale frammentazione, e dalla conseguente lentezza ed irresponsabilità dei processi decisionali¹⁸; dunque, il contrario rispetto a quanto auspicato dall'impostazione originaria in termini di rapidità ed uniformità.

Nella seconda metà del diciannovesimo secolo, infatti, nonostante un consistente aumento della complessità amministrativa, dovuto alla crescita del ruolo della burocrazia, e al conseguente aumento di potere e di discrezionalità a partire dai nuovi campi di intervento dello Stato¹⁹, i progetti (realizzati o tentati) di riforma dell'amministrazione susseguirsi nei decenni rispondono ad altre esigenze e priorità, senza mai riuscire ad entrare nel merito della vera e propria "questione amministrativa". Rimangono dunque inascoltati alcuni appelli dell'epoca per un'amministrazione esercitata da funzionari "*stabili, indipendenti in certi determinati confini e responsabili verso il potere politico o il potere giudiziario secondo i casi*"²⁰.

Agli inizi del ventesimo secolo, con il cosiddetto "decollo amministrativo" e l'avvento di Giolitti al Governo vi saranno alcune misure in materia, per rispondere in maniera organica alle nuove domande sociali: la macchina amministrativa cresce esponenzialmente, nel solco del "progetto burocratico di governo"²¹ che, nell'accentuare la caratteristica dell'amministrazione quale luogo di mediazione sociale da un lato (anche in virtù del crescente pluralismo amministrativo), dall'altro va a disegnare un nuovo rapporto della stessa con la politica.

¹⁷ La prevalenza dell'interesse dell'amministrazione inizia ad essere temperato con l'evoluzione del sistema di giustizia amministrativa, dapprima con l'abolizione dei Tribunali per il Contenzioso Amministrativo nell'ambito della già richiamata L. 2248/1865, e successivamente con l'istituzione, nel 1889, della IV Sezione del Consiglio di Stato.

¹⁸ Nello specifico, G. ASTUTO, *op. cit.*, p. 79, rileva la fragilità della presidenza del Consiglio e, in particolare, la mancata attuazione dell'"idea-tipo" della divisione dei poteri, per la quale la politica elabora gli obiettivi e ne controlla la realizzazione attraverso l'amministrazione.

¹⁹ Così G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana. 1861-1993, op.cit.*, pp. 122-123, che come esempio cita esplicitamente la L. 10 agosto 1884 n. 2644 "Baccarini" la quale, in materia di derivazione delle acque, affidava alla pubblica amministrazione il delicatissimo compito di identificare e classificare le acque pubbliche; di fronte ad una pluralità di interessi contrapposti e all'assenza all'epoca di strumenti efficaci, l'amministrazione rispose procedimentalizzando il più possibile i complessi processi decisionali conseguenti.

²⁰ Così C. BAER, *Il Ministero delle Finanze ed il Consiglio del Tesoro*, in *Nuova antologia di scienze, lettere ed arti*, Firenze, 1874, pp. 464-491; partendo da un ragionamento in merito al Ministero delle Finanze, esprime ulteriori concetti moderni sul rapporto tra politica ed amministrazione, ed in particolare sulla responsabilità "di risultato" rispetto agli indirizzi attribuiti dalla politica, la quale deve occuparsi di funzioni di ordine politico, giudicando "*tutto quanto sia opportuno nell'interesse universale dello Stato*", lasciando all'amministrazione la cura dell'"osservanza scrupolosa delle leggi". In particolare, la politica deve occuparsi dello *jure condendo*, mentre l'amministrazione dello *jus conditum*; consapevole che una *precisa linea di demarcazione fra le due funzioni non può delinearli praticamente*", rilevando una stretta interdipendenza tra le stesse, al punto che "*tutta la difficoltà del problema sta nel conciliare la indipendenza dell'Amministrazione colla giusta influenza della politica; ma perché vi siano tali difficoltà, non è una ragione per non affrontarle e vincerle e per continuare invece in una deplorabile confusione che toglie i nervi all'una e all'altra azione*".

²¹ Così P. FARNETI, *Sistema politico e società civile. Saggi di teoria e ricerca politica*. Torino, Giappichelli, 1971.

La Prima guerra mondiale comporta una ulteriore espansione, e conseguenti inefficaci tentativi di semplificazione e razionalizzazione, di una macchina amministrativa divenuta sempre più mastodontica e complessa²². Autorevoli esponenti dell'epoca provvedono tra l'altro a sottolineare la mancanza di attenzione ai temi del merito all'interno dell'amministrazione, la quale *"non riesce più ad arruolare elementi buoni e stenta moltissimo a mantenere i pochi che possiede"*²³.

Dal 1922 sotto il fascismo, l'amministrazione pubblica riprende inizialmente quell'immagine di "Stato-macchina" già affermata nell'immaginario burocratico dopo l'unità d'Italia²⁴, la quale si riempie di nuove connotazioni derivanti dalla crescente industrializzazione e dal linguaggio autoritario e futurista. A seguire, viene ulteriormente rinforzata la figura del Governo, attraverso un uso sistematico dell'iniziativa legislativa, e la valorizzazione del ruolo della Presidenza del Consiglio. Nei fatti, nonostante le ambizioni del regime ed alcune significative modificazioni strutturali, l'organizzazione e l'azione amministrativa restarono sostanzialmente immutate rispetto alla precedente età liberale²⁵; nell'amministrazione il rapporto tra politica ed amministrazione si tradusse in un reciproco riconoscimento di zone di influenza²⁶.

In dottrina, il modello astratto basato sulla razionalità e sulla legalità entrò in crisi a partire dagli anni '30 del ventesimo secolo; ma sarà solo nel secondo dopoguerra, con

²² Si vedano tra gli altri: G. ASTUTO, *op. cit.*, pp 173-192, anche con riferimento alle idee di Nitti, e G. MELIS, *La burocrazia, op. cit.*, p. 36-38.

²³ Così C. A. JEMOLO, *Sull'ordinamento della pubblica amministrazione in Italia*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, Anno XI, n. 3, 1919, pp. 209-222, il quale effettua un'analisi delle proposte e dei problemi dell'epoca che riporta all'attualità: nonostante *"il consenso unanime sui capisaldi della riforma: svecchiamento, industrializzazione, elevazione del livello di cultura degli impiegati, retribuzioni adeguate [...] ove vigono le norme del contratto d'impiego privato, epurazione degl'inetti, aperta la strada ai più valorosi per giungere ancora giovani ai gradi più alti"*, si rileva che *"nulla si è mai potuto attuare secondo queste direttive"*. Difatti, nonostante le promozioni interne basate su concorsi ed anzianità, si rileva che si desterebbe *"un uragano"* laddove si addivenisse ad *"una inesorabile espulsione degl'incapaci e dei negligenti, all'arresto nei gradi infimi della carriera di quanti appaiono inetti ad esercitare funzioni direttive, all'adozione negli avanzamenti del criterio esclusivo del merito con completo sacrificio dell'anzianità, alla determinazione degli stipendi in base al valore economico che la prestazione dell'impiegato avrebbe in un'azienda industriale, alla concessione di compensi straordinari adeguati al vantaggio che lo Stato abbia ricavato eventualmente dall'azione di singoli impiegati"*.

²⁴ Si veda in merito: G. MELIS, *La macchina imperfetta. Immagine e realtà dello Stato fascista*, Bologna, Il Mulino, 2018, p. 111-118.

²⁵ Tra gli altri, R. URSI, *Le stagioni dell'efficienza. I paradigmi giuridici della buona amministrazione*, *op. cit.*, p. 80.

²⁶ Si vedano tra gli altri: G. MELIS, *La burocrazia, op. cit.*, p. 40-50, che cita esplicitamente le riforme, tra le altre, del 1923 (c.d. De Stefani) e del 1926; da richiamare, inoltre, il R.D. 30 dicembre 1923 n. 2960, che accentua i caratteri pubblicistici del rapporto di lavoro pubblico, così come il R.D. 30 dicembre 1923 n. 2840, che assegna la giurisdizione esclusiva del pubblico impiego al Consiglio di Stato e alle Giunte provinciali amministrative. Per la "galassia" di enti parastatali, G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana. 1861-1993, op.cit.*, pp. 357-368, che parla esplicitamente di *"spoils system fascista negli enti pubblici"*.

la conclusione del ventennio fascista ed il ripristino della democrazia, che la nuova Costituzione condurrà a riflessioni significative in tali ambiti²⁷.

In questo senso, la Costituzione repubblicana del 1948 portò, tra l'altro, da un lato all'affermazione di significativi nuovi diritti da tutelare; e dall'altro, alla definizione di un nuovo paradigma in materia di pubblica amministrazione²⁸. Il testo costituzionale²⁹ codifica infatti diversi principi fondamentali: il principio di legalità (del cui stretto collegamento all'amministrazione italiana si è già detto *supra*); il principio di buon andamento; il principio di imparzialità; il concorso come via ordinaria per l'accesso all'impiego.

La lettura che si può dare del rinnovato quadro costituzionale è quindi quella di un tentativo di superamento dell'amministrazione così come delineata nell'epoca dello Stato liberale e poi fascista, con l'idea di completare la transizione dallo Stato liberale a quello "sociale", orientato cioè alla finalità da perseguirsi per la società italiana, a partire dai principi fondamentali costituzionalmente garantiti e dai conseguenti diritti. L'amministrazione viene così chiamata a porsi in relazione agli scopi e ai risultati da conseguire che originano dalla società, mettendo in primo piano il principio del buon andamento³⁰. Ciò nonostante nella pratica, con particolare riferimento alle modalità e all'organizzazione dell'azione amministrativa, persistette una certa continuità con gli ordinamenti previgenti, oltre al permanere di tensioni e a contraddizioni³¹ (già rilevate nella corrente esposizione sin dalla fine del diciannovesimo secolo).

Molte delle misure necessarie per implementare i nuovi precetti costituzionali furono ritardate od inattuato, in particolare durante i primi decenni della vita repubblicana; tra queste, la ridefinizione dei rapporti tra politica ed amministrazione³². Ciò per motivazioni da un lato di natura politica, e dall'altro legate alla predominante cultura giuridica, ancora orientata ai formalismi e al legalismo³³. Occorrerà attendere i decenni successivi per indirizzi di riforma più incisivi: ad esempio, sarà solo tra gli anni Sessanta e Settanta del ventesimo secolo che si procederà alla costituzione delle regioni a statuto ordinario³⁴. Il processo di decentramento, a sua volta, andrà di pari passo con

²⁷ R. URSI, *Le stagioni dell'efficienza. I paradigmi giuridici della buona amministrazione*, op. cit., p. 100-103 per l'emersione delle regole di "buona amministrazione", a partire da U. FORTI, *Diritto amministrativo*, I, Napoli, 1931, 84-85, e R. RESTA, L'onere di buona amministrazione, in *Scritti in onore di Santi Romano*, Padova, 1940, II, 105 ss; e R. URSI, op. ult. cit., p. 109.

²⁸ Si vedano tra gli altri: G. ASTUTO, op. cit., pp. 268-271; R. URSI, op. ult. cit., p. 131.

²⁹ In particolare: Parte II "Ordinamento della repubblica", Titolo III "Il Governo", Sezione II "La pubblica amministrazione", la quale si compone degli artt. 97 e 98.

³⁰ Così G. PASTORI, *Prefazione. Le stagioni dell'efficienza (un percorso)*, in R. URSI, op. ult. cit., pp. 12-15.

³¹ R. URSI, op. ult. cit., p. 141 ss; G. ASTUTO, op. cit., pp. 271-275).

³² R. URSI, op. ult. cit., p. 146 ss. declina ulteriormente questo periodo, con particolare riferimento alla mancata attuazione delle relative disposizioni.

³³ Tale impostazione risulta rilevante anche per il fallimento dell'idea di programmazione così come delineata tra gli anni Cinquanta e Sessanta; in questo senso si veda G. ASTUTO, o. cit., pp. 289-290.

³⁴ Relativamente al processo di regionalizzazione, si veda L. VANDELLI, *Le Regioni italiane tra federalismo e centralismo*, in *L'Italia e le sue Regioni*, Treccani, 2017, pp. 12-13.

nuove disposizioni in materia di personale³⁵, tra le quali si ricorda l'istituzione della Dirigenza statale³⁶, con la quale viene attribuita tra l'altro la responsabilità dei risultati ai dirigenti³⁷, e a seguire la trasformazione del sistema delle carriere dei dipendenti pubblici³⁸.

Per la concettualizzazione dell'amministrazione di risultato, occorre poi passare dal "Rapporto sui principali problemi della Amministrazione dello Stato"³⁹, trasmesso alle Camere da Massimo Severo Giannini, all'epoca Ministro per la Funzione Pubblica, nel 1979. In tale documento erano rilevati, da un lato, le persistenti criticità della pubblica amministrazione italiana, e dall'altro, proposte concrete per superarli⁴⁰. Tra le principali proposte contenute nel rapporto, occorre ricordare la necessità di una trasformazione dei poteri pubblici dello Stato in seguito alle trasformazioni della società, e l'attenzione alle tecniche di amministrazione, alla produttività (anche attraverso apposite misurazioni e relativi indicatori), ed all'organizzazione delle amministrazioni.

Nonostante la prospettiva fortemente innovatrice ed il percorso disegnato, il Rapporto Giannini non portò, nel decennio successivo, all'auspicata e profonda trasformazione della pubblica amministrazione in termini di orientamento al risultato⁴¹, caratterizzando il periodo degli anni '80 come quello delle "mancate riforme". Continua infatti a prevalere un modello burocratico-legalistico, nonostante l'evoluzione delle dinamiche economiche e sociali, e la crescente prospettiva di tipo economico ed aziendalistico sull'attività amministrativa. Gli anni '80 portano comunque segnali di un'evoluzione: da un lato normativo, con apposite disposizioni legislative, in particolare in materia di pubblico impiego⁴²; e dall'altro di natura giurisprudenziale⁴³, per esempio, mediante la giuridificazione del canone dell'efficienza amministrativa da parte della Corte dei Conti.

È comunque possibile riscontrare l'impatto di natura culturale del Rapporto sulle successive stagioni di riforma, in particolare a partire dagli anni '90 del ventesimo

³⁵ G. CAPANO, E. GUALMINI, *op. cit.*, pp. 48-50.

³⁶ d.p.r. 748/1972.

³⁷ In particolare si veda l'art. 19, comma 2 di tale disposizione: "*I dirigenti medesimi sono specialmente responsabili sia dell'osservanza degli indirizzi generali dell'azione amministrativa emanati dal Consiglio dei Ministri, e dal Ministro per il dicastero di competenza, sia della rigorosa osservanza dei termini e delle altre norme di procedimento previsti dalle disposizioni di legge o di regolamento, sia del conseguimento dei risultati dell'azione degli uffici cui sono preposti.*"

³⁸ L. 312/1980.

³⁹ M. S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi della Amministrazione dello Stato*, Roma, Tipografia del Senato, 1979.

⁴⁰ In merito si veda, tra gli altri: G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana. 1861-1993*, *op.cit.*, pp. 501-511.

⁴¹ Così R. URSI, *La giuridificazione del canone dell'efficienza della pubblica amministrazione*, in *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana - Studi - La giuridificazione*. Firenze, Firenze University Press, 2017, pp. 455-457.

⁴² Tra le quali la L. 312/1980, la successiva L. quadro 93/1983 e diversi d.p.r. in materia. In merito si veda: P. ROMEI, *Risultati e produttività negli enti pubblici*, Franco Angeli Editore, 1988, pp. 11-17.

⁴³ Tra le altre, si veda Corte Conti, sez. II, 17 luglio 1982, n. 106, in *Riv. Corte Conti*, 1982, I: 960.

secolo. Tali riforme, che tenderanno la concreta implementazione dell'amministrazione di risultato in Italia, risulteranno inoltre profondamente influenzate da teorie e modelli di *management* pubblico a livello internazionale, che saranno brevemente passate in rassegna, prima di trattare le riforme amministrative in questione.

3. Alla ricerca del risultato: le teorie in materia di *management* pubblico

Di seguito saranno esaminate sinteticamente alcune tra le principali teorie in materia di organizzazione e *management* pubblico, con particolare riferimento al perseguimento del risultato.

L'origine dell'impostazione della struttura amministrativa burocratica, anche in Italia, può essere ricondotta verso l'idealtipo della burocrazia classica weberiana⁴⁴, vista come organizzazione di persone e risorse destinate alla realizzazione di un fine collettivo, secondo criteri di razionalità, imparzialità ed impersonalità, secondo un'azione amministrativa strutturata intorno a regole impersonali ed astratte, e a procedimenti e ruoli definiti a monte ed immodificabili dall'individuo che ricopre temporaneamente una funzione. In questo contesto, il risultato è rappresentato dall'esatto perseguimento delle direttive dell'organo politico, da eseguire in maniera "meccanicistica" da parte della struttura amministrativa.

Le teorie weberiane saranno poi in seguito confutate, a partire dall'avvento dell'idea della razionalità c.d. "limitata" e dagli studi in materia di rapporto tra organizzazioni e burocrazia⁴⁵: le funzioni burocratiche vengono quindi descritte come il risultato delle strategie degli individui interagenti nell'ambito di un sistema. In tale prospettiva, la burocrazia non si configura come modello di razionalizzazione, bensì come "fenomeno", ovvero una manifestazione di aspetti negativi, legati alla natura umana, che risultano al tempo stesso ineliminabili ma essenziali per l'organizzazione burocratica.

Le teorie manageriali si evolvono così fino ad arrivare al c.d. "*New Public Management*"⁴⁶. In particolare, dagli anni '80 del ventesimo secolo, a partire dai paesi anglosassoni, la crescente attenzione al risultato ha portato al massiccio impiego di tecniche, strumenti e processi propri del settore privato, solo successivamente definiti

⁴⁴ Si veda in merito: M. WEBER, *Economia e società – L'economia, gli ordinamenti e i poteri sociali*, Edizione italiana a cura di Massimo Palma condotta sul testo critico della Max Weber-Gesamtausgabe, Roma, Donzelli Editore, 2019.

⁴⁵ Si veda, tra gli altri: H. SIMON, *A Behavioral Model of Rational Choice*, in *Models of Man, Social and Rational: Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting*, Wiley, New York 1957; M. CROZIER, *Il fenomeno burocratico*, Etas libri, Milano, 1963. Per una ricostruzione estensiva, R. URSI, *Le stagioni dell'efficienza. I paradigmi giuridici della buona amministrazione*, op. cit., pp. 109-125.

⁴⁶ Si veda, tra gli altri: C. HOOD, *A Public Management for All Seasons?*, in *Public Administration*. N. 69, 1991; e C. HOOD, *The "New Public Sector Management" in the 1980s: Variation on a theme*, in *Accounting Organizations and Society*, Vol. 20, No. 2/3, pp. 93-109, 1995.

come “*New Public Management*”. Ciò è avvenuto in particolare attraverso l'implementazione di strumenti manageriali orientati al risultato, spesso ispirati al settore privato, ed una progressiva modernizzazione e responsabilizzazione del management pubblico; è attraverso l'attenzione al miglioramento dei servizi, in termini prevalentemente quantitativi, e quindi misurabili, che secondo tale prospettiva la pubblica amministrazione deve svilupparsi; inoltre, sebbene tale approccio abbia visto da una parte la presenza di impostazioni teoriche differenti, e dall'altra una certa eterogeneità nelle applicazioni pratiche tra i diversi paesi, la disaggregazione delle unità del settore pubblico, con una separazione funzionale tra gestione ed erogazione dei servizi pubblici ed un conseguente decentramento verticale ed orizzontale, viene posta come elemento centrale dei processi di riforma ad esso ispirati

L'implementazione di tali tecniche, sebbene abbia portato ad una modernizzazione dell'amministrazione in diversi paesi occidentali, non è stata esente da critiche⁴⁷; da un lato, da parte di chi ritiene pericoloso l'introduzione di logiche proprie delle aziende private all'interno del settore pubblico, dall'altro, invece, da parte di chi ritiene che tali logiche, pur corrette nell'attenzione all'efficienza, all'efficacia e all'economicità dell'azione pubblica, abbiano effettivamente prodotto dei risultati, ma si siano, in seguito, rivelate inefficaci nella soluzione dei problemi strutturali del settore pubblico, per la debolezza delle teorie di riferimento e per la cultura di chi si opponeva ai cambiamenti da un lato, e di chi dall'altro li proponeva senza conoscere i contesti specifici in cui tali innovazioni sarebbero state inserite. Difatti, troppo spesso si è ignorata la “specificità” del pubblico, mirando ad introdurre strumenti e logiche del settore privato senza dedicare una specifica attenzione alla concreta implementazione nel caso concreto, con particolare riferimento agli aspetti relazionali propri del settore pubblico.

Nel caso italiano, è possibile riscontrare l'influenza del *New Public Management* nelle riforme amministrative che si sono susseguite a partire dagli anni '90 del ventesimo secolo.

Un ulteriore paradigma si concentra proprio su tale aspetto di natura relazionale, ed è stato denominato “*Network Public Governance*”⁴⁸. Il termine *governance* è stato nel corso degli anni sempre più utilizzato per definire concetti diversi (*corporate governance, global governance, public governance, good governance...*). Nel caso della *public governance*, è possibile pensarla come "estensione" sia del tradizionale

⁴⁷ Per una disamina critica del *New Public Management* si veda, tra gli altri: R. MUSSARI, *Il management delle aziende pubbliche. Profili teorici*, Padova, Cedam, 1994.

⁴⁸ Nel merito si veda, tra gli altri: K. VAN KERSBERGEN, F. VAN WAARDEN, ‘*Governance*’ as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy, in *European Journal of Political Research*, Vol. 43, n. 2, pp. 143-171, 2004; S. GOLDSMITH, W. D. EGGERS, *Governing by network. The new shape of the Public Sector*, Brookings Institution Press, 2004. Con riferimento anche al caso italiano: D. CEPIKU, *Governance: riferimento concettuale o ambiguità terminologica nei processi di innovazione della PA?*, in *Azienda pubblica*, n. 1, 2005; A. F. PATTARO, *La collaborazione tra aziende pubbliche e private in una efficace governance per lo sviluppo locale*, in *Azienda Pubblica*, n. 4, 2008.

paradigma della pubblica amministrazione di stampo weberiano, che del *New Public Management*: all'approccio tradizionale all'amministrazione pubblica, fatto di rapporti verticali/formali, vengono aggiunte crescenti relazioni orizzontali/informali; all'approccio del *New Public Management*, tendenzialmente a livello "micro", sono introdotte nuove prospettive "meso" (di natura intermedia) e "macro"; viene, inoltre, introdotto un progressivo contemperamento degli interessi attraverso relazioni di collaborazione, invece che di contrapposizione, tra soggetti sia pubblici che privati; è, infine, superata la tradizionale dicotomia tra politica ed amministrazione, a favore di un nuovo rapporto, più armonico, che coordini e ricomponga all'unità l'azione politica e quella amministrativa.

Infine, il paradigma del "*Public Value*", o valore pubblico, di origine anglosassone, è emerso tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90 del ventesimo secolo⁴⁹, e si basa su un'osservazione chiave: se lo scopo per i manager delle aziende private è quello di creare valore privato, quindi essenzialmente per la proprietà dell'azienda, lo scopo dei manager pubblici deve essere quello di creare valore pubblico, per la cittadinanza. Naturalmente, occorre precisare cosa si intende per valore pubblico, essendo un concetto multi-dimensionale, una costruzione collettiva basata sulle preferenze espresse dai cittadini e, in seguito, mediate; un concetto per il settore pubblico, che potrebbe corrispondere ad altri, similari, presenti nel settore privato relativamente alla creazione di valore per gli azionisti. È possibile pensare a tale concetto in due modi differenti: ciò che ha valore per il pubblico, e ciò che aggiunge valore alla sfera pubblica. Sebbene questi due aspetti siano spesso in tensione, e fonte di conflitti, è opportuno considerarli congiuntamente. Andando oltre le teorie richiamate poco sopra del *New Public Management* e di *Network Public Governance*, l'approccio in questione considera il pubblico e la sfera pubblica nelle accezioni più ampie possibili, come concetti sempre in evoluzione all'interno dei quali la pubblica amministrazione è chiamata ad operare; il risultato, secondo questo paradigma, è costituito quindi dal valore pubblico creato, dall'ente pubblico e da tutti gli attori pubblici e privati coinvolti, con il fine ultimo di soddisfare in forma strutturale, e non episodica, le esigenze della propria comunità di riferimento.

Nello scenario italiano, si è cominciato ad applicare tali ragionamenti al valore prodotto dalle amministrazioni pubbliche già a partire dagli anni '90⁵⁰, sottolineandone

⁴⁹ Sul valore pubblico si veda, in particolare: M. MOORE, *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge, Harvard University Press, 1995; J. O'FLYNN, *From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications*, in *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 66, n. 3, 2007; L. HORNER, L. HAZE, *Adding Public Value*, London, The Work Foundation, 2005; J. BENINGTON, *From Private Choice to Public Value*, in *Public Value: Theory and Practice*, Palgrave Macmillan, 2011; S. TRIPI, *Le linee di tendenza dell'identità pubblica. Amministrazione, cittadini e valore pubblico*, in *Rivista sperimentale di freniatria*, n. 2/2019, pp. 113-129.

⁵⁰ Per le concettualizzazioni ed applicazioni italiane precedenti alle c.d. riforma "Madia", si veda: E. BORGONOVÌ, *Il concetto di valore pubblico*, in *Azienda pubblica*, n. 2-3, 2001; E. DEIDDA GAGLIARDO, *La creazione del valore nell'ente locale. Il nuovo modello di governo economico*, Milano,

i legami con l'interesse pubblico generale secondo la prospettiva economico-aziendale; successivamente, si è cercato di valorizzare e generalizzare tale approccio in occasione delle ultime riforme, di cui si darà atto di seguito.

4. La considerazione del risultato: sviluppi legislativi

Nella presente sezione si tratterà il tema del perseguimento del risultato, così come affrontato dalle recenti riforme amministrative.

Si è già trattato il c.d. "Rapporto Giannini", e il successivo periodo delle le conseguenti "mancate" riforme, corrispondente agli anni '70-'80 dello scorso secolo. Fino agli inizi degli anni '90, dunque la prevalente concezione autoreferenziale dell'Amministrazione in Italia, il suo orientamento ai compiti e la considerazione del proprio ruolo come sovraordinato rispetto al cittadino, ha portato ad affermare una modalità di azione fortemente legata alla dimensione della legittimità dell'azione della pubblica amministrazione e, quindi, declinata in termini di rispetto delle norme e degli atti amministrativi, senza considerare altri aspetti. Tutta l'attenzione era concentrata sull'adeguato uso delle risorse, specie finanziarie, dove la correttezza è valutata in termini di legittimità della spesa: in tale prospettiva gli esiti della misurazione erano destinati soprattutto a controlli esterni, e le informazioni rilevanti e rilevate non costituivano ancora oggetto di diffusione "pubblica".

Si è quindi dovuto aspettare gli anni '90, per osservare un progressivo spostamento dall'orientamento ai compiti all'orientamento al risultato. All'inizio di tale decennio, infatti, per una serie concomitante di cause, tra cui sono da ricordare le influenze, da un lato, delle teorie manageriali (a partire dal *New Public Management*), e dall'altro del diritto e delle istituzioni comunitarie, si creano le condizioni per quella che può essere considerata una sorta di ritorno alla idea costituzionale di amministrazione: ad un'amministrazione in linea di principio posta al servizio della società e responsabile verso di questa⁵¹. La Legge 241⁵² introduce significative innovazioni di sistema rispetto all'ordinamento previgente, al punto che la stessa risulta tuttora in vigore ad oggi, seppure con successive modificazioni. In particolare, l'art. 1 della legge stessa apre il campo ad una vera e propria "giuridificazione" del canone dell'efficienza amministrativa⁵³, come diretta applicazione dei principi comunitari e dell'art. 97 Cost.

Giuffrè, 2002; F. PODDIGHE, E. DEIDDA GAGLIARDO, *Il sistema di creazione e misurazione del valore pubblico locale*, in: *Collaborare e competere per un mercato responsabile e solidale*, Bologna, Il Mulino, 2011.

⁵¹ Così G. PASTORI, *op. ult. cit.*, p. 15.

⁵² L.241/1990 "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi".

⁵³ Sul tema si veda: R. URSI, *La giuridificazione del canone dell'efficienza della pubblica amministrazione*, *op. cit.*

Le successive disposizioni normative nel corso del decennio costituiscono necessari corollari della L. 241, in diversi ambiti relativi al perseguimento del risultato. In particolare, il tema del pubblico impiego⁵⁴ risulta centrale; al di là dell'avvenuta privatizzazione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (con alcune rilevanti eccezioni), il testo normativo esplicita ancora di più il tema dell'efficienza, arrivando a sancire la separazione tra politica ed amministrazione impiegando proprio il concetto di "risultato". Si arriva a prevedere che gli organi di direzione politica definiscono gli obiettivi ed i programmi da attuare, e verificano la rispondenza dei risultati della gestione amministrativa alle direttive generali impartite; mentre ai dirigenti spetta la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa, compresa l'adozione di tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane e strumentali e di controllo; essi sono responsabili della gestione e dei relativi risultati⁵⁵.

Relativamente al tema dei controlli, sono diverse le innovazioni, è da ricordare la riforma del sistema dei controlli della Corte dei Conti⁵⁶, rivedendone le funzioni e prevedendone un ruolo centrale sui controlli di tipo gestionale, di natura reticolare, attivati da ciascuna amministrazione indirizzati a garantire il buon andamento dell'azione amministrativa. Ma è solo con l'attuazione delle cosiddette "Leggi Bassanini"⁵⁷, che si definisce un quadro preciso relativo ai controlli interni ed esterni alle amministrazioni: con l'obiettivo di riordinare e potenziare i meccanismi e gli strumenti di monitoraggio e di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle pubbliche amministrazioni, il decreto individua quattro tipologie di controllo (controllo di regolarità amministrativa e contabile, controllo di gestione, valutazione della dirigenza, valutazione e controllo strategico). Con differente applicazione alle amministrazioni centrali e a quelle locali, in funzione della crescente autonomia, l'obiettivo di fondo del disegno riformatore risulta chiaramente quello di definire chiaramente la responsabilità nel conseguimento dei risultati da parte delle pubbliche amministrazioni. Nel quadro più ampio delle leggi "Bassanini", l'obiettivo, in linea con il percorso di decentramento proprio dell'epoca, risulta quello di alleggerire i controlli di natura esterna, responsabilizzando le singole amministrazioni, con particolare riferimento a quelle locali, in un sistema che prevedeva già l'elezione diretta dei sindaci dal 1993⁵⁸, e la conseguente maggiore responsabilizzazione rispetto ai risultati da far conseguire alla struttura amministrativa, e che si stava indirizzando alla

⁵⁴ D.Lgs. 29/1993, poi ripreso ed ampliato dal D.Lgs. 165/2001.

⁵⁵ Art. 3 D.Lgs. 29/1993, nella formulazione originaria (poi esplicitata da successive modifiche normative).

⁵⁶ L. 20/1994.

⁵⁷ In particolare, D.Lgs. 286/1999, in attuazione della L. 127/1997 (c.d. Legge "Bassanini I").

⁵⁸ L. 81/1993.

riforma del titolo V della Costituzione⁵⁹; il tutto secondo un quadro di attuazione che vede le singole amministrazioni protagoniste, di natura *bottom-up*⁶⁰.

Importante, inoltre, il progressivo apporto dell'ordinamento europeo in questi decenni, con il recepimento tra tutti del principio di "buona amministrazione", a fianco dei principi costituzionali vigenti.

In seguito alla riforma del Titolo V della Costituzione, tuttavia, il percorso verso l'amministrazione di risultato sembra subire una battuta di arresto, anche con l'emergere della crisi finanziaria internazionale del 2007 e 2008, la quale costituisce uno dei fattori che hanno riportata l'attenzione del legislatore alla pubblica amministrazione ed alla conseguente necessità di riforma per conseguire i risultati prefissati con maggiore efficacia, efficienza ed economicità.

Verso la fine dei primi anni duemila, in tale senso, si assiste ad un ulteriore tentativo di slancio con una differente formula, con caratteri maggiormente disposti dalla norma e quindi *top-down*, con la riforma c.d. "Brunetta" nel 2009⁶¹ e la conseguente introduzione del concetto di "*performance*" della Pubblica Amministrazione. Tale disposizione ha posto, così come le successive di dettaglio, una grande attenzione ai temi relativi alla misurazione e valutazione delle prestazioni, ad esempio in merito all'uso di sistemi articolati, alla multidimensionalità dei risultati, all'introduzione di indicatori quantitativi, ed alla differenziazione dei giudizi. Ciò ha purtroppo portato ad una ulteriore ripresa dell'approccio più di natura formale che sostanziale nelle singole amministrazioni, ad una valutazione cioè di natura "burocratica", intesa nel senso dell'adempimento formale delle norme⁶².

Per terminare la rassegna delle riforme in materia dell'ultimo ventennio, la riforma c.d. "Madia" ha applicato alcune correzioni ed integrazioni al quadro normativo previsto dalla riforma "Brunetta"⁶³, fermo restando un nucleo di principi essenziali relativi alla misurazione e valutazione della performance⁶⁴: tra gli stessi, è da ricordare la maggiore indipendenza attribuita agli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV), che sono chiamati a funzioni chiave in materia con un ruolo "terzo" rispetto alle amministrazioni; oltre ad un aumento del ruolo dei cittadini, anche attraverso l'uso di

⁵⁹ L. Cost. 3/2001.

⁶⁰ Così come condiviso anche dal principale estensore di tali riforme: si veda F. BASSANINI, *Le riforme amministrative degli anni novanta: che cosa si è fatto, che cosa resta da fare*, *Astrid Rassegna*, n. 17, 2008.

⁶¹ Gli indirizzi fondamentali sono contenuti nella L. delega n. 15/2009. Per l'attuazione, si veda il D.Lgs. 150/2009.

⁶² Per una disamina critica del D.Lgs. 150/2009 e della relativa applicazione, si vedano tra gli altri: M. BIGONI, E. DEIDDA GAGLIARDO, *Brunetta's reform swan song? An assessment of its success in local governments through the analysis of its tools*, in *European Scientific Journal*, vol. 9, n. 29, 2013; L. P. P. VERRE, *L'evoluzione dell'applicazione del D. Lgs. 150/2009 negli enti locali: un tentativo di analisi storica*, in *Rassegna Italiana di Valutazione*, n. 63, 2015.

⁶³ D.Lgs. 74/2017 ed ulteriori disposizioni attuative di dettaglio da esso derivanti (tra cui le c.d. "linee guida" del Dipartimento della Funzione Pubblica).

⁶⁴ In merito si veda, tra gli altri: L. CELLESI, *Il rafforzamento della valutazione della performance nell'ambito della riforma Madia*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, fascicolo 2, 2018.

indicatori qualificanti dal punto di vista dei destinatari dei servizi, e la valorizzazione delle rilevazioni sulla qualità percepita. Si propone, in sintesi un approccio di dettaglio più articolato, attraverso una adesione volontaria e condivisione di buone pratiche, anche mediante l'emanazione di "linee guida", seppure vincolanti almeno per le amministrazioni centrali, anche grazie alla valorizzazione del ruolo del Dipartimento della Funzione Pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia di *performance*, riattribuito alla stessa dopo alterne vicende normative⁶⁵. Risulta, in ogni caso, ancora presto per verificare i risultati di questa ultima riforma, considerando che la relativa implementazione da parte delle amministrazioni deve essere verificata a distanza di anni. Con riferimento agli approcci al *management* pubblico, è da rilevare come la Riforma "Madia" impieghi il concetto di "valore pubblico", già presentato nella precedente sezione, per superare le limitazioni delle precedenti riforme⁶⁶; le disposizioni normative emanate finora risultano orientate su questa strada, anche se, come già ribadito in precedenza, molto dipenderà dalle modalità di concreta implementazione da parte delle singole amministrazioni, più che dalle norme di legge in vigore.

5. Due paradossi nel perseguimento del risultato

Si può quindi finalmente individuare un orientamento al risultato della pubblica amministrazione, attraverso una transizione dell'ordinamento pubblicistico italiano verso una dimensione sostanziale e finalistica⁶⁷, non antinomica rispetto al principio di

⁶⁵ La Riforma "Brunetta" aveva creato la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT) con l'art. 13 del D.Lgs. 150/2009, per indirizzare, coordinare e sovrintendere all'esercizio indipendente delle funzioni di misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale dei dirigenti delle pubbliche amministrazioni. Successivamente (con la L. 190/2012), tale autorità è stata individuata quale autorità nazionale competente a coordinare l'attività di contrasto della corruzione nella pubblica amministrazione, funzione che è diventata gradualmente principale nella sua attività istituzionale, fino alla trasformazione in Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) nel 2014, anche mediante il trasferimento dei compiti e le funzioni dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP), nonché di tutti i compiti già spettanti al Dipartimento della funzione pubblica in materia di prevenzione della corruzione in base alle previsioni della legge anticorruzione. A fronte di questo insieme di nuove attribuzioni, l'Autorità nazionale anticorruzione ha perso le attribuzioni originarie in materia di misurazione e valutazione della performance, che sono state invece assegnate al Dipartimento della funzione pubblica. Contestualmente, il D.L. 90/2014 (art. 19, co. 10) ha anche autorizzato il Governo ad adottare un regolamento di delegificazione per riordinare le funzioni in materia di misurazione e valutazione della performance, poi emanato con DPR n. 105/2016.

⁶⁶ Così come esplicitato da E. DEIDDA GAGLIARDO, *Fallimento e rinascita della valutazione delle performance nella prospettiva del valore pubblico: l'orizzonte della riforma Madia*, in *Economia e società regionale*, n. 1, 2016.

⁶⁷ Così S. DETTORI, *Esercizio legittimo del potere di revoca e doveri di comportamento della pubblica amministrazione*, in *Diritto Amministrativo*, fasc. 4, 2017

legalità⁶⁸; il "risultato" acquisisce una propria autonomia rispetto al concetto costituzionale di buon andamento⁶⁹, assumendo una pluralità di ruoli: riferimento nella disciplina dei rapporti tra politica ed amministrazione; direzione, e fonte di correzione, nei controlli interni; parametro per la ripartizione delle risorse; indice nella definizione di una quota della retribuzione della dirigenza; presupposto per la tutela degli utenti; e dunque, riferimento per la valutazione della responsabilità dirigenziale. L'amministrare "per risultati" va dunque oltre l'operare in base ai principi di efficacia, efficienza ed economicità: riconosce all'amministrazione la responsabilità del conseguimento dei risultati, e la conseguente possibilità di adattare le modalità e i contenuti della propria azione alle esigenze, differenziate, espresse da collettività e da contesti differenti⁷⁰.

Nonostante questo orientamento al risultato, ormai consacrato, nella pubblica amministrazione italiana, la concreta implementazione dello stesso a livello ordinamentale si è rivelata quanto mai complessa ed ancora incompleta.

Vi sono ancora dei nodi da sciogliere, e delle false convinzioni che si sono sedimentate nei decenni⁷¹. La prima è quella per cui l'attività di valutazione nella pubblica amministrazione dovrebbe attuare automaticamente meccanismi di meritocrazia, sistema direttamente mutuato dal settore privato (in ossequio al *New Public Management*) ma di difficile applicazione nel settore pubblico; la seconda è relativa alla possibilità che possa esistere un'amministrazione senza obiettivi, quando in realtà la stessa non può che perseguire obiettivi, anche se in senso ampio (e non quindi secondo la moderna concezione di obiettivo derivante dalla programmazione strategico-gestionale), quali il rispetto delle norme e l'osservanza degli indirizzi degli organi politici; la terza si basa sulla presupposta corrispondenza tra obiettivo e risultato, evidentemente superata dalle "cattive prassi" in materia di programmazione per obiettivi (meri adempimenti, o azioni già previste da norme).

La stessa nozione di *performance* insita nell'orientamento al risultato risulta al tempo stesso efficace e fuorviante: efficace perché identifica esattamente l'oggetto delle attività di misurazione e valutazione; ma al tempo stesso fuorviante, perché induce a ritenere che la *performance* rappresenti anche il fine delle attività in questione.

Vi sono quindi delle complicazioni insite nell'amministrazione di risultato, che possono rendere controproducenti le riforme approvate nel corso dei decenni. Tra le numerose dinamiche in gioco, è possibile dare una chiave di lettura, che riassume i paradossi derivanti da spinte contrastanti in due situazioni-limite, di natura paradossale,

⁶⁸ Così R. URSI, *La giuridificazione del canone di efficienza della pubblica amministrazione*, op. cit., p. 460.

⁶⁹ M. CAMELLI, *Amministrazione di risultato*, in *Annuario AIPDA*, Milano, 2002.

⁷⁰ Questo nonostante le differenze presenti tra ambiti amministrativi diversi, nell'applicazione dell'orientamento al risultato nel corso dei decenni, ad esempio tra amministrazioni statali, amministrazioni locali, o ancora il mondo sanitario, per il quale si può fare riferimento tra gli altri a: S. RUSSO, *Economia e management delle aziende sanitarie pubbliche*, Padova, CEDAM, 2012, pp. 93 ss..

⁷¹ Così E. D'ALTERIO, *Dall'Amministrazione di risultato all'amministrazione "performante": storia di paradossi in tema di pubblico impiego*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 3, 2018.

tra le quali si rischia di oscillare. Da un lato è rilevabile una pressione per strutturare e procedimentalizzare sempre più i meccanismi di misurazione e valutazione dei risultati, il che può portare all'estremo a considerare tali processi relativi alla *performance* come meri adempimenti formali, fenomeno che è riassumibile nell'"amministrazione senza risultati" (oltre all'inadempimento formale di mancata attribuzione di risultati di cui si dirà a breve). Dall'altro lato si denota una tendenza a rimuovere il più possibile la necessità per la pubblica amministrazione di conseguire i risultati, che considera l'amministrazione stessa un problema, e che di conseguenza cerca sempre più di ridurre il ruolo e la discrezionalità, mediante strumenti di accelerazione dei procedimenti, di auto-amministrazione, o ancora di traslazione dalla "semplificazione" alla "liberalizzazione" amministrativa; ciò è riassumibile nel paradosso dei "risultati senza amministrazione".

Con riferimento al primo rilevante rischio nell'orientamento al risultato nella pubblica amministrazione italiana, quello dell'"amministrazione senza risultati", lo stesso è descrivibile da un punto di vista sostanziale. Ma prima di ciò, non si possono ignorare i casi nei quali ciò si verifica formalmente: le situazioni nelle quali l'amministrazione non assegna obiettivi ai dirigenti.

In questo senso, la giurisprudenza recente è stata molto chiara sul tema del pagamento dovuto dai contratti collettivi (dirigenziali o meno) della retribuzione di risultato, in mancanza di assegnazione di obiettivi. La Corte di Cassazione ha affrontato il problema⁷² rilevando che, stante l'obbligo contrattuale da parte dell'amministrazione⁷³, la mancanza di assegnazione degli obiettivi ai dirigenti, pur non potendo ricevere tutela in termini di valutazione del risultato e degli importi previsti dal contratto, è in ogni caso passibile di tutela risarcitoria, qualificabile come perdita di *chance* riferita alla mancata attribuzione della parte di retribuzione riferita al risultato, trattandosi di una responsabilità propria dell'amministrazione discendente da un obbligo contrattuale della preventiva definizione ed assegnazione degli obiettivi. La medesima Corte è poi ritornata sul tema, dapprima⁷⁴ definendo come la retribuzione di risultato in favore dei dirigenti non può essere definita come dato automatico, essendo invece una voce subordinata, per ciascun dirigente, ad una determinazione annuale, da effettuarsi solo a seguito della definizione, parimenti annuale, degli obiettivi da raggiungere; e poi⁷⁵ ribadendo che la retribuzione di risultato può essere erogata solo a seguito della positiva verifica del raggiungimento degli obiettivi, previamente determinati, cui la stessa è correlata; l'attribuzione degli obiettivi si pone, dunque, rispetto al diritto a percepire la retribuzione di risultato, quale presupposto normativo e contrattuale, e da ciò consegue che va escluso che tale retribuzione spetti per il solo fatto dell'espletamento di funzioni superiori.

⁷² Corte Cass., sezione civile, 28 novembre 2017, n. 28404.

⁷³ Art. 14 CCNL 23 dicembre 1999 relativo alla dirigenza degli Enti locali.

⁷⁴ Corte Cass., sezione civile, 31 gennaio 2018, n. 2462.

⁷⁵ Corte Cass., sezione civile, 3 luglio 2018, n. 17371.

Da un punto di vista sostanziale, invece, è possibile “amministrare senza risultati” quando si determina l’interpretazione del perseguimento del risultato come “mero adempimento”: gli strumenti per la definizione, la misurazione e valutazione dei risultati sono presidiati in quanto fini a sé stessi, mentre i risultati che i dirigenti devono conseguire non sono definiti chiaramente negli stessi, bensì concordati altrove. Questo può avvenire, ad esempio, quando le riforme in materia fanno leva su ottiche settoriali per singolo ambito (ad esempio quello finanziario, o legato alle risorse umane), o su approcci prescrittivi di mero adempimento formale a norme giuridiche e regolamenti, senza l’impiego di metodologie integrate e di lungo periodo⁷⁶; il rischio è, in definitiva, quello di impiegare sistemi innovativi di misurazione e valutazione della *performance*, ed al tempo stesso logiche tradizionali, di mero adempimento burocratico⁷⁷. Il tutto è complicato ulteriormente dal fatto che la responsabilità dirigenziale, per come è disciplinata attualmente⁷⁸, è ricondotta al mancato conseguimento degli obiettivi genericamente intesi, e non, più precisamente e come dovrebbe essere, alla produzione di risultati valutati in modo negativo. Gli stessi sistemi impiegati, ed i relativi obiettivi ed indicatori, qualora non calati nel contesto di riferimento della singola amministrazione, rischiano di focalizzare l’attenzione su modelli eccessivamente standardizzati, concentrati su profili meramente estrinseci dell’azione dell’amministrazione, invece che sugli aspetti sostanziali, effettivamente interpretativi dei bisogni della collettività, cui dovrebbe essere sottoposta la misurazione e la valutazione della *performance*⁷⁹.

Si tratta, in sintesi, di un approccio meramente formale, quasi ritualistico, alla norma⁸⁰. La risposta del legislatore italiano, infatti, è spesso stata più orientata ad introdurre tempestive disposizioni cogenti in materia di prestazioni e management con legge⁸¹, rispetto ad azioni culturali e formative presentanti un orizzonte temporale e risultati differenti, che però nel lungo periodo possono presentare risultati migliori; il rischio è quello del “legalismo manageriale”, con riferimento alla degenerazione dell’amministrazione di risultato, o del “legalismo dell’efficienza”, inteso come supino rispetto delle norme che comportano un risparmio⁸². La stessa valutazione dei risultati (in particolare della dirigenza) stessa rischia quindi di essere eseguita sempre più come

⁷⁶ C. BIANCHI, W. RIVERBARK, *Alla ricerca dei fattori rilevanti nell’adozione dei sistemi di gestione della performance nelle amministrazioni pubbliche territoriali. L’analisi di due casi di studio*, in *Azienda Pubblica*, n. 1, 2013, p. 53.

⁷⁷ Si vedano tra gli altri: D. PREITE, *Misurare la performance nelle Amministrazioni Pubbliche*, Egea, Milano, 2011, p. 7; E. D’ALTERIO., *La funzione di controllo e l’equilibrio tra i poteri pubblici: «dove nascono i problemi»*, in *Rivista Trimestrale di diritto pubblico*, n. 3, 2019, pp. 681-705.

⁷⁸ Art. 21 c. 1 D.Lgs. 165/2001.

⁷⁹ G. IACOVONE, *Indicatori di valutazione e buon andamento amministrativo nella performance dei pubblici dipendenti*, in *federalismi.it*, n. 1/2020.

⁸⁰ F. BENVENUTI, *Mito e realtà nell’ordinamento amministrativo italiano*, in F. BENVENUTI, G. MIGLIO (a cura di), *L’unificazione amministrativa ed i suoi protagonisti*, Vicenza, 1969, pp. 78 sgg..

⁸¹ F. PANOZZO, *Management by decree. Paradoxes in the reform of the Italian public sector*, in *Scandinavian Journal of Management*, Vol. 16, n. 4, 2000.

⁸² R. URSI, *La giuridificazione del canone di efficienza della pubblica amministrazione*, op. cit., p. 468.

semplice “esercizio di stile” per legittimare l’intera erogazione della retribuzione di risultato dei dirigenti, con obiettivi ed indicatori di dubbia qualità, come emerso anche recentemente su organi di stampa; ciò contraddicendo le norme vigenti, la giurisprudenza⁸³, ma anche le stesse teorie manageriali sulle quali si basa l’amministrazione di risultato.

Il secondo rischio, quello dei “risultati senza amministrazione”, è diretta conseguenza dell’esigenza di semplificare, velocizzare e, in generale, rendere più efficace ed efficiente la pubblica amministrazione, ed è relativo al tentativo di “superare” l’amministrazione, amministrando senza di essa⁸⁴.

Risulta infatti innegabile una tendenza degli ultimi anni, a volte esplicita ed altre implicita, alla riduzione dello spazio di azione per l’amministrazione, nonostante il costante aumento dello spazio del pubblico nella società; del resto, si è già trattato il tema della *governance* pubblica, e della riduzione dell’esercizio del potere autoritativo, in un quadro di complessiva semplificazione. Al fianco di tale dinamica, è tuttavia rilevabile una crescente marginalizzazione, o banalizzazione, dell’operato del pubblico, talvolta insito anche in alcune modalità di azione della stessa, la quale viene perseguita principalmente in due modi: da un lato, attraverso il provvedere direttamente da parte del legislatore, e dall’altro con una banalizzazione in chiave difensiva⁸⁵.

Con riferimento al ruolo del legislatore, Governo e Parlamento si sostituiscono sempre più alle amministrazioni, attraverso vere e proprie misure concrete adottate in veste legislativa, le c.d. “leggi provvedimento”⁸⁶, o con dispositivi ad applicazione automatica da parte delle singole amministrazioni, la cui operatività è cioè soggetta ad automatismi, azzerando così la discrezionalità amministrativa; più in generale, si può parlare di “esondazione legislativa”⁸⁷ ad opera di Governo e Parlamento.

Relativamente, invece, alla marginalizzazione o banalizzazione delle amministrazioni in chiave difensiva, la tesi perseguita, vedendo l’amministrazione come problema in sé, è quella di renderla “innocua”, dal momento che la stessa non si può eliminare del tutto. Alcuni esempi sono costituiti dalla riduzione del potere decisionale, attraverso accelerazioni ed automatismi; o mediante l’attribuzione di un particolare valore *endo* ed *eso*-procedimentale al silenzio, fino all’equivalenza dello stesso alla decisione finale, pervenendo così alla sua eliminazione; od impiegando modalità procedurali cedevoli, se non tempestivi; o ancora, con un massiccio irrigidimento delle modalità funzionali ed organizzative, operate a fini di garanzia dei

⁸³ E. D’ALTERIO, *Dall’Amministrazione di risultato all’amministrazione “performante”: storia di paradossi in tema di pubblico impiego*, op. cit., p. 494.

⁸⁴ M. CAMMELLI, *Amministrare senza amministrazione*, *Il Mulino*, fasc. 4, 2016

⁸⁵ M. CAMMELLI, *Amministrazione e mondo nuovo: medici, cure, riforme*, in *Dir. Amm.*, 1/2, 2016, p. 13-14; M. Cammelli, *Pubblica amministrazione: domande forti, risposte deboli*, in *Astrid Rassegna*, n. 5, 2017, pp. 5-6.

⁸⁶ G. U. RESCIGNO, *Leggi-provvedimento costituzionalmente ammesse e leggi provvedimento costituzionalmente illegittime*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2007, pp. 319-344.

⁸⁷ L. CASINI, *Politica e amministrazione: the italian style*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/2019, pp. 13 ss.

terzi (ad es. trasparenza, accesso) o per la soddisfazione di interessi pubblici assolutamente apprezzabili (ad es. riduzione della spesa pubblica, antimafia, anticorruzione, imparzialità), ma diversi rispetto a quelli primari, istituzionalmente affidati.

Il massimo "efficientamento" può portare ad una significativa riduzione degli spazi di discrezionalità e, di conseguenza, di responsabilità delle singole amministrazioni, per andare verso un'amministrazione vista come mero adempimento⁸⁸. Alcuni esempi di questi anni vanno in questo senso: le nuove modalità amministrative correlate alla Segnalazione Certificata di Inizio Attività (S.C.I.A.), che portano alla semplificazione e all'accelerazione del procedimento a fronte di una diminuzione degli spazi dell'amministrazione⁸⁹.

6. Le possibili soluzioni: alcune proposte conclusive

In conclusione, preso atto delle diverse criticità emerse nel corso della trattazione, è possibile tracciare qualche possibile linea di intervento, in materia di fissazione, misurazione e valutazione dei risultati delle pubbliche amministrazioni, per evitare gli effetti delle due tendenze paradossali sopra descritte.

Con riferimento ai risultati, è evidente come non sia sufficiente una semplice previsione normativa al fine di orientare l'amministrazione al perseguimento degli stessi. Occorre, invece, ripartire dagli stessi, già nella sede della loro previsione; sono necessari, infatti, obiettivi seri e credibili, che l'organo di indirizzo politico-amministrativo deve assegnare puntualmente, e monitorare in corso d'anno, da un punto di vista sostanziale e non solo formale. Dal momento che, a causa delle note criticità (frammentazione, orientamento al breve periodo, frequenti cambi di organi e di indirizzi), la previsione dei risultati da conseguire non risulta sempre adeguata ad una successiva misurazione e valutazione analitica, occorre allora trovare nuove modalità per la predisposizione degli stessi. Un esempio potrebbe essere la previsione di un maggiore coinvolgimento di attori differenti al fianco degli organi di indirizzo politico-amministrativo, attraverso forme di collaborazione, quali le consultazioni: si pensi agli O.I.V., per quanto riguarda gli aspetti di natura tecnica, oppure a *stakeholders* esterni quali i cittadini o comunque i destinatari dei servizi (come da recenti linee guida del Dipartimento della Funzione Pubblica⁹⁰) per quanto riguarda il merito. Ciò al fine di colmare l'attuale *deficit* insito nell'assegnazione e nella successiva verifica dei risultati amministrativi.

⁸⁸ A. PAJNO, *Crisi dell'amministrazione e riforme amministrative*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, fasc. 3-4, 2017.

⁸⁹ D. VESE, *L'efficienza della decisione amministrativa. Semplificazione e accelerazione del procedimento nelle recenti riforme della pubblica amministrazione*, in *federalismi.it*, n. 18, 2018.

⁹⁰ "Linee guida sulla valutazione partecipativa nelle amministrazioni pubbliche", pubblicate dal Dipartimento della Funzione Pubblica a novembre 2019.

Risulta inoltre opportuno stabilire collegamenti ed integrazioni tra meccanismi di programmazione e controllo affini, come ribadito da ultimo anche dalla Corte dei Conti⁹¹, per evitare di avere una pluralità di sistemi articolati e differenziati, con relative sovrapposizioni, che rischiano di tramutarsi in semplici adempimenti.

Con riferimento all'implementazione delle riforme amministrative, poi, occorre abbandonare l'approccio prevalentemente legislativo e normativo degli interventi, a favore di azioni che puntino a modificare i presupposti culturali e cognitivi degli attori in gioco⁹².

In questo senso, considerata la scarsa efficacia degli incentivi economici sulla motivazione nel settore pubblico⁹³, occorre continuare ad individuare nuove modalità di misurazione e valutazione⁹⁴, e costruire adeguatamente i conseguenti meccanismi premiali⁹⁵.

Infine, un'ultima riflessione parte dall'attualità, ed in particolare dal tema dell'amministrazione di risultato ai tempi del lavoro agile (*smart working*). Si tratta di uno strumento avviato dapprima in maniera sperimentale per le pubbliche amministrazioni⁹⁶, e successivamente divenuto un obbligo pressoché generalizzato fino al termine dell'emergenza epidemiologica da COVID-19⁹⁷, con grande rapidità e semplificazioni procedurali, le quali hanno tuttavia portato a creare per il periodo emergenziale una sorta di ibrido legislativo ed organizzativo (differente sia dal lavoro agile disciplinato in precedenza, sia dal telelavoro⁹⁸), seppure in via temporanea. Tale

⁹¹ Ad esempio, con riferimento ai controlli interni degli enti locali: deliberazione Corte dei Conti n. 22/SEZAUT/2019/INPR "Linee guida per le relazioni annuali del Sindaco dei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, del Sindaco delle Città Metropolitane e del Presidente delle Province sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'esercizio 2018".

⁹² G. VECCHI, *Progettare il passato? I disegni di riforma amministrativa in Italia negli ultimi decenni: dalle idee di modernizzazione all'incrementalismo senza strategia*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3/2019, pp. 383-410.

⁹³ J.L. PERRY, T.A. ENGBERS, S.Y. JUN, *Back to the Future? Performance-Related Pay, Empirical Research, and the Perils of Persistence*, in *Public Administration Review*, 2009, 69: 39-5.

⁹⁴ Risulta in questo senso interessante la previsione, contenuta nell'"Atto di indirizzo per il rinnovo contrattuale 2016-2018 relativo alla dirigenza dell'Area delle Funzioni Locali", relativa alla sperimentazione del "premio di impatto": le amministrazioni potranno collegare una quota della retribuzione di risultato (ad es. il 10% della quota complessiva del risultato) al raggiungimento di un obiettivo misurabile oggettivamente in termini di prestazioni del sistema. Questa quota non sarà quindi collegata ai comportamenti specifici. Laddove l'amministrazione individui una quota percentuale superiore a quella determinata dalla contrattazione nazionale, la stessa potrà incrementare l'alimentazione del fondo per le retribuzione di risultato di un ulteriore 5% , nel rispetto dell'articolo 23, comma 2 del D.Lgs. 75/2017.

⁹⁵ "Linee guida per la misurazione e valutazione della performance individuale", pubblicate dal Dipartimento della Funzione Pubblica a dicembre 2019.

⁹⁶ Legge 7 agosto 2015, n. 124, art. 14; Direttiva Ministro Funzione Pubblica n. 3/2017; Legge 22 maggio 2017, n. 81, art. 18; Legge 30 dicembre 2018, n. 145, Art. 1, comma 486.

⁹⁷ D.L. 23 febbraio 2020, n. 6, art. 1; D.L. 2 marzo 2020, n. 9, art. 18; Direttiva del Ministro della Pubblica Amministrazione n. 1/2020; Circolare del Ministro della Pubblica Amministrazione n. 1/2020; Direttiva del Ministro della Pubblica Amministrazione n. 2/2020; D.L. 17 marzo 2020, n. 18, art. 87; Direttiva del Ministro della Pubblica Amministrazione n. 3/2020.

⁹⁸ Il telelavoro, o lavoro a distanza, nelle pubbliche amministrazioni risultava già disciplinato dalla Legge 16 giugno 1998, n. 191, dal D.P.R. n. 70 del 1999 e dall'Accordo quadro nazionale del 23 marzo 2000.

modalità di rendere la prestazione lavorativa nell'attuale fase potrebbe consentire alle amministrazioni di giocare un ruolo fondamentale per la ripartenza e la ricostruzione economica e sociale⁹⁹; tuttavia, il lavoro agile può risultare efficace solo a patto che si preveda un forte accento sui risultati che i dipendenti devono conseguire, lasciando agli stessi ampia autonomia e flessibilità organizzativa in merito agli stessi.

L'attuale fase emergenziale potrebbe quindi costituire un'occasione per rilanciare con equilibrio il concetto di amministrazione di risultato, a partire dalle implementazioni concrete di ciascuna amministrazione, per evitare che eccessive e controproducenti tendenze verso i due "paradossi" prendano il sopravvento.

⁹⁹ L. TORCHIA, *Dall'amministrazione dell'emergenza all'amministrazione della ricostruzione: responsabilità, controlli e tempestività*, in Astrid, 2020.