

Valutazione della pianificazione strategica regionale, amministrazione di risultato e buon andamento della p.A.

di Giovanni Guzzardo*

28 dicembre 2022

Sommario: 1. Pianificazione strategica e amministrazione di risultato: profili introduttivi. – 2. Nuove forme di valutazione *ex ante* nella “strategia” del risultato nella programmazione regionale: l’incidenza del diritto comunitario. – 3. Il risultato tra buon andamento e principio di legalità. – 4. L’amministrazione di risultato quale clausola generale nella programmazione e nei controlli *ex ante*. – 5. Buon andamento e valutazione dell’efficacia e dell’efficienza dell’azione di programmazione della p.A.: rilievi conclusivi.

1. Pianificazione strategica e amministrazione di risultato: profili introduttivi

Il susseguirsi torrenziale delle riforme dell’azione amministrativa profilano nuovi scenari di ricerca che coinvolgono non solo il procedimento amministrativo¹ ma, altresì,

* Associato di Diritto amministrativo, Politecnico di Bari.

¹ Come è noto le teoriche sviluppatesi intorno al costante processo riformatore del procedimento amministrativo si incentrano sull’idea di funzione pubblica che valorizza l’art. 41 Cost. e travalica la tradizionale impostazione del rapporto autorità-libertà e dell’atteggiarsi del ruolo del cittadino rispetto ai pubblici poteri. Giova ricordare che i termini del conflitto sono stati sempre enunciati dalla dottrina amministrativistica antepoendo l’autorità alla libertà. Risolve l’endiadi – con la densità di significati che essa comporta - anzitutto invertendo l’ordine dei termini V. CAPUTI JAMBRENGHI, *La funzione giustiziale nell’ordinamento amministrativo*, Milano, 1991, 10 ss. Più di recente l’Autore (*Uffici ed impiegati pubblici dallo Statuto albertino alla Costituzione nei centocinquanta anni di Unità d’Italia (veduta di scorcio)*), in *www.GiustAmm.it*, 2011, 12, partendo dalla prospettiva dell’organizzazione dei pubblici uffici, tratteggia l’evoluzione del rapporto tra libertà ed autorità in Italia, nel passaggio dallo Stato di diritto allo Stato sociale.

Il rapporto tra libertà e autorità nelle sue interrelazioni con il principio di ragionevolezza dell’agire della pubblica Amministrazione è affrontato da F. MERUSI, *Ragionevolezza e discrezionalità amministrativa*, Napoli, 2011, 35-37 ss. L’evoluzione del rapporto tra i due termini del binomio nella dottrina italiana – con particolare riguardo all’influenza ed allo sviluppo del pensiero di M. S. Giannini – è ricostruita da B. G. MATTARELLA, *Il rapporto tra autorità-libertà e il diritto amministrativo europeo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2006, 909 ss. L’Autore, nel tracciare le linee ricostruttive del diritto amministrativo europeo,

l'attività stessa della p.A., e ancor prima, la conformazione dell'Amministrazione alle variabili dell'economia e del mercato². Si tratta di una tendenza cui ineriscono esigenze involgenti sia l'individuazione e l'introduzione di metodologie innovative nell'azione amministrativa, sia la connessa necessità di realizzare obiettivi di interesse pubblico.

L'attività dei soggetti pubblici sembrerebbe dover essere valutata previamente, anche sul fronte degli impegni finanziari - prefigurati nell'ambito di una programmazione³ definita strategica⁴ - in ordine ai *futuribili* risultati sociali ed economici⁵ dagli stessi determinati.

Una sorta di obiettivi da raggiungere, verificabili attraverso modelli aziendalistici – di matrice anglosassone – costellati da meccanismi e parametri riconducibili alla metodologia dell'analisi *ex ante* costi-benefici⁶ della *performance*⁷ dell'intervento

osserva che «il rapporto libertà-autorità non possa più esser considerato un tema centrale nel diritto amministrativo del XXI secolo, anche perché il rapporto bilaterale Stato-privato di cui quel rapporto è una proiezione e l'atto amministrativo il punto di massima tensione è messo in crisi dalla moltiplicazione dei soggetti non soltanto sul lato della libertà, cioè dei privati, ma anche su quello della autorità, cioè delle amministrazioni. Le interazioni tra amministrazioni nazionali, comunitarie e globali mostrano la frammentazione soggettiva del momento dell'autorità».

Il rapporto tra stato e mercato è approfondito nel lavoro monografico di G. DI GASPARE, *Diritto dell'economia e dinamiche costituzionali*, Padova, 2003; ID., *Costituzionalizzazione simbolica e deconstituzionalizzazione di fatto dell'art. 41 della costituzione*, in www.amministrazioneincammino.it.

² Sul tema, con riferimento ai parametri dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa e del più generale principio di buon andamento, di recente, i contributi di G. CORSO, A. MASSERA, M. R. SPASIANO, G. DELLA CANANEA, D-U. GALETTA, E. ZAMPETTI e M. GOLA, *Principi generali dell'attività amministrativa*, in AA.VV., *Codice dell'azione amministrativa*, a cura di M. A. SANDULLI, Milano, II ed., 2017, 15 ss.; F. DE LEONARDIS, *Principi generali dell'attività amministrativa*, in AA.VV., *L'azione amministrativa*, a cura di A. ROMANO, Torino, 2016, IV, 40 e ss.

³ Così le riflessioni di R. FERRARA, *La programmazione negoziata tra pubblico e privato*, in *Dir. amm.*, 1999, 432 ss. L'A. evidenzia la "dequotazione" della funzione amministrativa autoritativa e la crisi del concetto tradizionale di programmazione. Più di recente l'espressione "dequotazione", con riferimento all'interesse pubblico insito nella tecnica della proceduralizzazione dell'azione amministrativa, è ripresa da M. D'ORSOGNA, *Pianificazione e programmazione* (voce), in AA.VV., *Dizionario di Diritto pubblico*, diretto da S. CASSESE, Milano, 2006, V, 4298 ss. Cfr., altresì, A. ANGIULI, *Piano paesaggistico e piani ad incidenza territoriale. Un profilo ricostruttivo*, in *Riv. giur. urb.*, 2009, 291 ss., sulla crisi della programmazione/pianificazione dell'uso e della tutela del territorio.

⁴ Sulla pianificazione strategica cfr. M. D'ORSOGNA, *Programmazione strategica e attività decisionale della pubblica Amministrazione*, Torino, 2001; G. IACOVONE, *Lineamenti della pianificazione strategica*, Bari, 2010; F. CANGELLI, *Piani strategici e piani urbanistici. Metodi di governo del territorio a confronto*, Torino, 2012.

⁵ È nella verifica dell'efficacia dell'azione amministrativa verso il risultato dello sviluppo economico-sociale «di cui sia partecipe (...) tutta la molteplicità dei componenti che può cogliersi l'effettiva attuazione del principio del buon andamento». Così V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Introduzione al buon andamento della pubblica Amministrazione*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Roberto Marrama*, I, Napoli, 2002, 113 ss.

⁶ M. S. GIANNINI, *Pianificazione*, in *Enc. dir.*, XXXIII, Milano, 1983, 991, nel senso che la nozione stessa di pianificazione richiamerebbe l'elemento delle risorse quale assunto che giustifica la predeterminazione degli obiettivi e la scelta preventiva degli ambiti di azione.

⁷ Le norme in materia di *performance* dell'azione amministrativa traggono origine dalla riforma del pubblico impiego. Sul tema le riflessioni di S. BATTINI, *L'autonomia della dirigenza pubblica e la "riforma Brunetta": verso un equilibrio tra distinzione e fiducia*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, 39 ss. E F. PATRONI GRIFFI, *La dimensione costituzionale del rapporto tra politica e Amministrazione nel dettato*

programmato, sì vincolanti la discrezionalità amministrativa⁸ da poter integrare nuove e più estese accezioni di illegittimità, ove i risultati attesi non siano raggiunti o vengano raggiunti con costi eccessivi⁹.

In siffatta prospettiva, l'Amministrazione cd. "contemporanea", anche nell'esercizio dei poteri programmatori¹⁰, assumerebbe i caratteri di "parte" del mercato, per certi aspetti assimilabili al comune operatore economico, intervenendo *sul* e *nel* mercato; in un contesto concettuale ed operativo nel quale apparirebbero scontate sia la configurabilità del risultato in termini economici classici sia la correlata «possibilità, almeno dal punto di vista della reciproca compatibilità tecnica di fenomeno interpretativo e categoria di riferimento (...)»¹¹ di valutare l'efficacia dell'azione e, ancor prima, dell'organizzazione.

Del resto, il metodo della prospettazione del risultato, in via previsionale, è già da tempo indagato dalla scienza giuridica, proprio con riferimento alle scelte di finanza pubblica¹².

Trovrebbe così attuazione concreta, anche nelle fasi della programmazione economica, il profilo di efficienza dell'attività amministrativa¹³ che vede la realizzazione degli interessi pubblici secondo regole di c.d. buona amministrazione¹⁴,

della Costituzione e nelle più recenti pronunce del giudice amministrativo, in *Lav. pubbl. amm.*, 2009, 273 ss.

Deve avvertirsi, tuttavia, che la nozione di *performance* cui accede questo contributo non è riconducibile al concetto di produttività – alla stregua di una traduzione meramente letterale – ma deve essere intesa, ove riferita alla funzione amministrativa, quale "risultato", come si dirà nel prosieguo strettamente correlato a sua volta all'efficienza, efficacia ed economicità che compendiano il più generale principio sancito dall'art. 97 Cost.

⁸ Sul ruolo emergente della tecnica applicata alle scelte discrezionali, cfr. già A. ANGIULI, *Lineamenti vecchi e nuovi della discrezionalità*, Milano, 1992.

⁹ In tal senso F. MERUSI, *La certezza del risultato nell'amministrazione di mercato*, in *Dir. amm.*, 2002, 527 ss.

¹⁰ È nota la distinzione tra atti di imperio e atti di gestione formulata e sviluppata nel diciannovesimo secolo «anzitutto per sottolineare la separazione delle funzioni politiche "il cui adempimento è fine essenziale dello Stato, da quelle di natura giuridico-privata "cui lo Stato provvede in vista di scopi meramente accidentali, (...) oppure per fini della sua gestione patrimoniale", risolvendosi l'attività dello Stato nel primo caso in attività sovrana, nel secondo in una attività di gestione patrimoniale, posta in essere dalla "maggiore delle persone morali" che propriamente agisce "come un gestore di interessi di ragione privata"», come ricorda, nella parte ricostruttiva, M.T.P. CAPUTI JAMBRENGHI, *Studi sull'autoritarità nella funzione amministrativa*, Milano, 2005, 15-16, richiamando il fondamentale contributo di U. BORSI, *L'esecutorietà degli atti amministrativi*, Torino, 1901, ora in *Studi di diritto pubblico*, I, Padova, 1976.

¹¹ A. ROMANO TASSONE, *Analisi economica del diritto e «amministrazione di risultato»*, in AA.VV., *Analisi economica e diritto amministrativo, Annuario AIPDA*, Milano, 2007, 70.

¹² V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Scelte di finanza pubblica e risultati*, in AA.VV., *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, a cura di M. IMMORDINO e A. POLICE, Torino, 2004, 208.

¹³ Sul canone dell'efficienza nel suo rapporto con il principio di buon andamento le dense riflessioni di M. IMMORDINO, *Tempo ed efficienza nella decisione amministrativa*, in AA.VV., *L'interesse pubblico tra politica e amministrazione*, a cura di A. CONTIERI, F. FRANCARIO, A. ZITO, II, Napoli, 2010, 57 ss.

¹⁴ Il concetto di buona amministrazione, nella sua estrema complessità e articolazione, è approdato alla identificazione con il principio di buon andamento che, a sua volta, «pur coinvolgendo necessariamente le categorie tradizionali della legittimità e del merito (e i connessi strumenti di controllo e di tutela) tende

in coerenza con l'orientamento del diritto europeo¹⁵ che sospinge verso l'elaborazione di uno statuto unico dell'Amministrazione¹⁶ che connoti la relativa funzione, attraverso una rappresentazione della stessa includente tecniche e modelli giuridici preordinati a realizzare politiche, perseguire finalità, raggiungere obiettivi, soddisfare bisogni ed a verificare – anche in via preventiva – gli effetti economico-giuridici da tali iniziative scaturenti.

La comprensione dello scenario, che si profila orientato al risultato, emerge con nitidezza già nelle disposizioni dettate dalla l. 24 dicembre 2007, n. 244 che innesta nell'armamentario tradizionale della programmazione finanziaria dello Stato "missioni" e "programmi" che ripartiscono le risorse finanziarie, in rapporto alla previa ed esatta predeterminazione degli obiettivi strategici¹⁷.

La successiva l. 31 dicembre 2009, n. 196 affida – in via quasi esclusiva – alla pianificazione strategica il processo di definizione degli obiettivi e di gestione delle risorse economiche pubbliche. Ed alla medesima area concettuale, possono ascrivere le previsioni normative di cui al d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, adottato in forza della delega contenuta nell'art. 2 della l. 5 maggio 2009, n. 42, modificato ed integrato dal più recente d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126 e dalla l. 23 dicembre 2014, n. 190, che, nell'individuare il documento di pianificazione strategica delle Amministrazioni regionali quale parametro fondamentale di verifica degli obiettivi della programmazione¹⁸, prevede l'attivazione di un meccanismo continuo di controllo - *ex ante* ed *ex post* - dell'impiego efficace ed efficiente di risorse nell'ambito della spesa prevista e degli interventi realizzati.

Previsioni siffatte, pur ponendosi in linea di continuità con l'indirizzo del legislatore che aveva valorizzato i parametri dell'economicità e dell'efficacia, investono ora la concreta predeterminazione dell'obiettivo, quale presupposto dell'attendibile esercizio di un controllo preventivo del risultato.

inevitabilmente a trascenderli» (F. SALVIA, *La buona amministrazione e i suoi limiti*, in *Dir. soc.*, 2004, 552).

¹⁵ F. MERUSI, *La pubblica Amministrazione italiana e l'ordinamento europeo: bilanci e prospettive*, in AA.VV., *Ordinamento europeo e pubblica Amministrazione*, a cura di G. SCIULLO, Bologna, 2009, 257 ss., parla di progressiva integrazione della legalità amministrativa sostanziale europea con la legalità amministrativa vigente nei singoli paesi aderenti all'Unione europea in ragione della costruzione di un unico ordinamento federale.

¹⁶ M. SPASIANO, *La funzione amministrativa: dal tentativo di frammentazione dello statuto unico dell'Amministrazione*, in *Dir. amm.*, 2004, 297 ss.

¹⁷ Cfr. già l'attività di valutazione e controllo strategico di cui all'art. 6 del d.lgs. 30 luglio 286, inizialmente esercitata dal Servizio di controllo interno delle Amministrazioni successivamente sostituito da un organismo indipendente di valutazione della *performance* con la funzione di verificare l'effettiva attuazione «delle scelte contenute nelle direttive e negli atti di indirizzo politico, attraverso l'analisi – preventiva e successiva – della congruenza tra le missioni affidate dalle norme e gli obiettivi cui si connettono le relative scelte e le risorse finanziarie e umane» (G. IACOVONE, *Lineamenti della pianificazione strategica*, cit., 58-59).

¹⁸ Sulla politica economica regionale già S. CASSESE, *Le pianificazioni amministrative di settore e le Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, 429 ss.

2. Nuove forme di valutazione *ex ante* nella “strategia” del risultato nella programmazione regionale: l’incidenza del diritto europeo

Invero gli indirizzi eurounitari, sin dai Trattati di Maastricht e Amsterdam – e nei successivi atti regolamentari e di indirizzo – riconducono la programmazione delle misure finanziarie da erogare a sostegno degli Stati membri, in una prevalente ottica del risultato, all’interno di una pianificazione orientata alle regole della razionalità economica e dell’efficacia, così progressivamente indirizzando gli ordinamenti nazionali ad un invero del metodo “strategico” di allocazione delle risorse, innanzitutto nella direzione delle politiche di coesione regionale.

Infatti, come recitano il 54° “considerando” del Regolamento UE n. 1083 del 2006¹⁹ e le premesse al Quadro strategico comune per gli anni 2014-2020 l’efficacia della spesa appare strettamente correlata *«alla previsione, a livello della programmazione e della sorveglianza, di un sistema attendibile al fine di migliorare e correggere l’azione pubblica nell’impostazione strategica, negli strumenti di intervento e nelle modalità attuative; per rafforzare l’impegno dell’azione pubblica nel raggiungere gli obiettivi prefissati; per alimentare il dibattito pubblico e la c.d. discussione partenariale; per aumentare la consapevolezza degli attori e per restituire informazioni ai destinatari dell’azione pubblica»*.

Or, proprio in forza di tali presupposti, il regolamento generale dei fondi strutturali ha disciplinato un sistema di valutazione *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*, finalizzato a garantire la qualità dell’attuazione del programma operativo, fondato *«su indicatori finanziari e su indicatori di realizzazione del risultato, tenuto conto del principio di proporzionalità e avendo riguardo al miglioramento dell’efficacia e dell’efficienza amministrativa, vera priorità per l’intero sistema dei fondi strutturali»*²⁰.

La proiezione della logica appena enunciata negli ordinamenti interni condiziona l’attività di programmazione delle Regioni, le quali sono chiamate a conformare i propri processi decisionali alle tecniche ascrivibili alla pianificazione strategica²¹, nell’ambito

¹⁹ Regolamento che ha ad oggetto disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, che ha richiesto agli Stati membri, beneficiari degli aiuti ivi previsti, la predisposizione di un quadro strategico nazionale, quale riferimento per le politiche di sviluppo.

²⁰ L’attivazione di tali meccanismi di valutazione introduce un meccanismo di controllo che può condurre, attraverso una graduazione di misure cautelari e sanzionatorie, alla soppressione totale o parziale dei contributi comunitari ove gli Stati membri si siano resi responsabili di irregolarità nella gestione e nel controllo dei programmi operativi.

²¹ In termini meramente aziendalistici le nuove *frontiere* della pianificazione e del controllo strategici sono incentrate su di un Sistema nazionale di valutazione e l’orientamento per le Amministrazioni costituito dal *QCS Ob.1 2000-2006* per sostenere i processi valutativi relativi ai programmi cofinanziati con fondi comunitari, in particolare attraverso un’attività di «valutazione della valutazione», definita «valutazione di secondo livello o di seconda istanza», basata su un’attività consistente «nell’analisi preventiva e successiva della congruenza e/o degli eventuali scostamenti tra le missioni affidate dalle

della quale devono emergere gli obiettivi del «sistema», e predeterminarsi gli strumenti e le azioni per il raggiungimento degli stessi, attraverso «*un processo organizzativo necessario per definire una strategia o la direzione da prendere per assumere decisioni sulla allocazione delle risorse (...); al fine di determinare l'indirizzo strategico di un'organizzazione è necessario comprendere la sua attuale posizione e le probabili vie attraverso le quali è possibile perseguire particolari percorsi di azione*»²², sulla scorta dei bisogni sociali ed economici di volta in volta emergenti. In sintesi, la determinazione *ex ante* delle esigenze ritenute più pressanti ed al contempo di più facile soddisfazione in base ad una verifica c.d. «costi-benefici», unitamente a tecniche di controllo – *in itinere* ed *ex post* – delle decisioni adottate.

Falliti i vari tentativi normativi, più o meno consapevolmente sperimentati, allo scopo di individuare concretamente un modello di valutazione e controllo fondato sulla *strategia* del risultato, quale «entità di diretta ed immediata rilevanza giuridica»²³ e degli strumenti in grado di agevolarne il doveroso dispiegarsi, la l. n. 144 del 17 maggio 1999 ha istituito i nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici: l'art. 1 dispone che le Amministrazioni centrali e regionali istituiscono propri nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici «*al fine di migliorare e dare maggiore qualità ed efficienza al processo di programmazione delle politiche di sviluppo*»²⁴. A tal fine siffatti organismi garantiscono «*il supporto tecnico nelle fasi di programmazione, valutazione, attuazione e verifica di piani, di programmi, programmi e politiche di intervento promossi e attuati da ogni singola Amministrazione*»,

norme, gli obiettivi operativi prescelti, le scelte operative effettuate e le risorse umane, finanziarie e materiali assegnate, nonché nella identificazione degli eventuali fattori ostativi, delle eventuali responsabilità per la mancata o parziale attuazione, e dei possibili rimedi»; l'attività deve mirare a «verificare, in funzione dei poteri di indirizzo, l'effettiva attuazione delle scelte contenute nelle direttive ed altri atti di indirizzo politico», onde «valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani dei programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico» (cfr. già il d.lgs. n. 286 del 1999). In questa ottica la valutazione preventiva consisterebbe, per alcuni, in analisi *ex ante* ed il controllo strategico, nel suo insieme, servirebbe a ricalibrare gli indirizzi del vertice politico ed a (ri)alimentare il processo decisionale.

²² Quadro strategico comune 2014-2020.

²³ L. IANNOTTA, *Merito, discrezionalità e risultato nelle decisioni amministrative (l'arte di amministrare)*, in *Dir. proc. amm.*, 2005, 11 ss.

²⁴ L'istituzione di nuclei preposti alla verifica degli investimenti pubblici si colloca nel quadro delle misure volte al potenziamento dell'efficienza, dell'efficacia e della qualità della spesa e dell'azione pubblica anche nel solco del modello comunitario delle politiche di sviluppo e di coesione (art. 1 l. n. 144 del 1999 D.P.C.M. 21 dicembre 2012, n. 262). Queste ultime conferiscono particolare rilievo alle azioni di sorveglianza, controllo finanziario e valutazione degli investimenti pubblici rimesse agli Stati membri per assicurare la realizzazione degli impegni assunti. Ai nuclei la legge del 1999 aveva attribuito funzioni tecniche ad alto contenuto di specializzazione con particolare riferimento all'assistenza e al supporto tecnico per la programmazione, la formulazione e la valutazione di documenti di programma; per le analisi di opportunità e fattibilità degli investimenti pubblici; per la valutazione *ex ante* di progetti ed interventi che tenesse conto, specificatamente, della qualità ambientale e di sostenibilità dello sviluppo. Le attività svolte dai nuclei dovevano tendere alla graduale estensione delle tecniche proprie dei fondi strutturali all'insieme dei programmi e dei progetti attuati a livello territoriale, con riferimento alle fasi di programmazione, valutazione, monitoraggio e verifica. Sul tema cfr. E. MIDENA, *I nuclei di valutazione degli investimenti pubblici*, in *Gior. dir. amm.*, 2013, 711 ss.

contribuendo al miglioramento dell'efficacia dell'azione amministrativa e alla «diffusione della cultura della valutazione della pubblica Amministrazione».

Ne risulta una netta funzionalizzazione di tali previsioni ad obiettivi di tutela efficace della spesa. Le funzioni svolte dai nuclei hanno ad oggetto, infatti, gli investimenti pubblici, attivati nel quadro dei processi di programmazione delle politiche di sviluppo secondo quanto previsto dalla normativa comunitaria, nazionale e regionale nell'ambito della complessiva attività di valutazione e della graduale estensione delle tecniche proprie dei fondi strutturali all'insieme dei programmi e progetti attuati a livello territoriale, con riferimento alle fasi di programmazione, valutazione, monitoraggio e verifica.

Più di recente, con la legge di riforma di contabilità dello Stato n. 196 del 2009 e con il decreto legislativo di attuazione (d.lgs. n. 228 del 2011), nell'ambito di misure volte a garantire la razionalizzazione, la trasparenza, l'efficienza e l'efficacia delle procedure di spesa relative ai finanziamenti in conto capitale destinati alla realizzazione delle opere pubbliche, sono state rafforzate le misure di valutazione *ex ante* ed *ex post* della programmazione e dei progetti di valutazione delle infrastrutture affidate ai nuclei di valutazione e verifica.

3. Il risultato tra buon andamento e principio di legalità

Se dai termini astratti sino ad ora assunti si passi, nell'ambito della tracciata prospettiva di indagine, a ricercare addentellati alla dimensione giuridica della valutazione in funzione del risultato, dovrà darsi atto che la rappresentazione del risultato amministrativo non più meramente economica, ma giuridica - distinzione che, invece, in altra epoca aveva impegnato la dottrina nel tentativo di delimitare nettamente i rispettivi ambiti concettuali, di studiare le interrelazioni e le marcate differenziazioni con le manifestazioni sostanziali e formali della p.A. - è oggetto di rinnovate riflessioni²⁵.

²⁵ Osserva L. IANNOTTA, *Merito, discrezionalità e risultato nelle decisioni amministrative (l'arte di amministrare)*, in *Dir. proc. amm.*, 2005, 5 ss., come il conseguimento del(i) risultato(i) siano divenuto «nel corso dell'ultimo quindicennio uno degli elementi caratterizzanti della nuova Amministrazione pubblica delineata dal legislatore (e ancor prima imposta dalle profonde e radicali trasformazioni politiche, sociali economiche ed istituzionali di fine millennio), in tutte le sue componenti e in tutte le sue forme di manifestazione, quale risposta alle istanze (in parte concorrenti) provenienti dai *mondi* del mercato (di un mercato sempre più globale e sempre più dominato dalle dinamiche finanziarie e tecnologiche) e dei diritti (soprattutto fondamentali e anch'essi, sempre più globali) nell'epoca della crisi del Welfare State, ma della persistenza del rilievo sociale delle esigenze di benessere; del tramonto del vecchio Stato politico e sovrano, ma della persistente necessità di stati e di politiche pubbliche (sviluppo, sicurezza, giustizia, ordine, sanità, salute, ambiente, assistenza, ecc.), non più realizzabili – anche per ragioni finanziarie – attraverso soggetti e strumenti solo pubblici». L' A. richiama l'insegnamento di Antonio Amorth (*Il merito dell'atto amministrativo*, 1939, in *Antonio Amorth, Scritti giuridici*, Milano, 1999, 370 ss.) che individuava «nel principio di opportunità una misura dell'azione rispetto al suo risultato» sottolineando «l'incidenza delle così dette regole di buona amministrazione non sulla scelta

Tuttavia, pur a fronte di impostazioni che affermano l'autonomia concettuale della *figura juris* del risultato²⁶, una parte della dottrina ritiene che tale nozione, salvo che si assuma l'espressione come mera formula descrittiva, non abbia alcuna effettiva consistenza²⁷.

Ed anche ove si acceda all'idea di prefigurare la logica del risultato alla stregua della spettanza del bene della vita²⁸ i toni del dibattito non sembrano sopirsi, spostandosi l'attenzione verso un aspetto problematico differente: quello della potenziale frizione del principio di legalità con i criteri dell'efficienza e del risultato²⁹.

V'è, infatti, chi lamenta che la ricerca del risultato induca ad una ineludibile dequotazione del principio di legalità³⁰, quasi che l'azione amministrativa (nella specie

stessa dell'azione (...) dominata piuttosto dall'arte politica e dall'intuito, dall'avvedutezza del funzionario, bensì sul suo contenuto, nel senso della sua più appropriata adeguatezza al risultato»; nonché il contributo di Massimo Severo Giannini (*L'interpretazione dell'atto amministrativo e la teoria giuridica dell'interpretazione*, in *Scritti*, Milano, 2000, 246 ss.; ID., *Il potere discrezionale della pubblica Amministrazione. Concetto e problemi*, ivi). È stato rilevato del resto che, nella teoretica dell'organizzazione, l'attenzione al risultato non sarebbe elemento di riflessione recente per la dottrina giuspubblicistica essendo il risultato implicito nell'idea stessa di amministrazione. Così G. MARONGIU, *L'attività direttiva nella teoria giuridica dell'organizzazione*, Padova, 1989.

²⁶ A. ROMANO TASSONE, *Analisi economica del diritto e "amministrazione di risultato"*, AA.VV., *Analisi economica e diritto amministrativo*, cit., 233 ss. L'A. osserva come collegando il risultato al profilo dell'azione amministrativa si finisce per far ricadere la nozione nell'ambito «di categorie giuridiche già note, al cui interno, tutt'al più, essa porterebbe ad una accentuazione del valore dell'efficienza (la coppia merito-discrezionalità; la nozione di legalità "sostanziale")». Accedendo ad una classificazione del risultato «di tipo fenomenologico-effettuale, e si collega la nozione al complesso delle conseguenze "materiali" dell'azione amministrativa, allora il concetto possiede senza dubbio i caratteri dell'autonomia e della novità», senonché «la sua collocazione nell'ambito delle categorie della scienza giuridica sembra andare incontro a quasi proibitive difficoltà pratiche, nella misura in cui attraverso di esso si finisce per alludere ad un compendio fenomenico non soltanto vasto e indeterminato, ma che soprattutto, essendo collocato in gran parte nel futuro, è contrassegnato da una intrinseca e strutturale incertezza, tale da precluderne la concreta utilizzabilità ai fini di una qualificazione giuridica dell'azione, che deve esser compiuta al momento stessa in cui l'azione stessa si realizza». L'A. suggerisce, dunque, di ricostruire la nozione di risultato «in modo tale che essa, pur alludendo a conseguenze dell'azione amministrativa non riportabili ai meri effetti giuridici di questa, contempli tuttavia esclusivamente prodotti contestuali e coevi dell'azione medesima: in altre parole, il "risultato" può costruirsi come categoria della scienza giuridica ad un tempo autonoma e operativamente praticabile, se esso si traduce in una nuova prospettiva di inquadramento e valutazione dell'azione cui si riferisce».

²⁷ S. CASSESE, *Che cosa vuol dire «amministrazione di risultati»*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, 941 paventa il rischio che la prospettiva del risultato sacrifichi il piano della legalità e conclude «sarà bene, dunque, per il futuro, stare attenti alle formule: possono incantare, ma anche portare sulla strada sbagliata». In tal senso anche M. P. CHITI, *Semplificazione delle regole e semplificazione dei procedimenti: alleati o avversari*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2005, 27 ss.

²⁸ A. ROMANO TASSONE, *Danno risarcibile e situazioni giuridiche soggettive. Le radici di un problema*, relazione al Convegno nazionale di studi sul tema *Responsabilità da atti e comportamenti della pubblica Amministrazione*, Bari 25-26 gennaio 2002.

²⁹ M. A. SANDULLI, *Semplificazione amministrativa e amministrazione di risultati*, in AA.VV., *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, cit., 211. Nella prospettiva di F. G. SCOCA, *Attività amministrativa* (voce), in *Enc. dir.*, VI, Agg. Milano, 2002, 76 ss., la valutazione del risultato non confliggerebbe «con la valutazione di legittimità: si tratta di due modi distinti e concorrenti, anzi in qualche modo intrecciati, di valutazione dell'attività amministrativa».

³⁰ Nel senso che le esigenze di celerità ed efficienza non possono essere poste sullo spesso piano del principio di legalità, esprimendo le prime un elemento di matrice economica mentre il secondo atterrebbe ad un valore sociale condiviso F. LEDDA, *Dal principio di legalità al principio di infallibilità*

di programmazione) debba incentrarsi, in via esclusiva, sull'efficacia e sull'efficienza, anche a scapito dell'effettiva tutela degli interessi giuridicamente rilevanti nella fattispecie³¹ e, innanzitutto, di quelli pubblici affidati alle cure dell'Amministrazione procedente³².

dell'Amministrazione, in *Foro amm.*, 1997, 3307. Il tema è strettamente connesso al passaggio dalla legalità formale alla legalità sostanziale, indotto altresì, dalle contaminazioni rivenienti dall'ordinamento comunitario, come rileva F. MERUSI, *La pubblica Amministrazione italiana e l'ordinamento europeo: bilanci e prospettive*, in AA.VV., *Ordinamento europeo e pubblica Amministrazione*, a cura di G. SCIULLO, Bologna, 2009, 257 ss. L'A. pone, peraltro, in evidenza come tale evenienza abbia determinato una inversione di prospettiva nel rapporto tra diritti fondamentali e potere amministrativo che ha condizionato, in senso sostanziale la stessa determinazione dell'interesse pubblico, nonché involto un mutamento della prospettiva della discrezionalità, che diventa espressione della ponderazione, esercitata sulla base non solo di interessi predeterminati ma, altresì, di regole predeterminate, quali la proporzionalità e l'adeguatezza. In questa prospettiva, «gli interessi pubblici sono risultati proiettati in realtà dialettiche di rapporti, calati nella storia, traducendosi di volta in volta in norme, politiche, programmi, piani di azione o specifiche misure, sino poi a modificarsi del tutto, coinvolti in un processo di materializzazione in risultati connessi a concrete vicende giuridiche della vita» come rappresenta M. SPASIANO, *L'interesse pubblico e l'attività della p. A. nelle sue diverse forme alla luce della novella della l. 241 del 1990*, in *www.Giustamm.it.*, 2005, 5. Più di recente V. CAPUTI IAMBRENGHI, A. ANGIULI, *Forma e sostanza del principio di legalità nell'esercizio dei pubblici poteri*, in *www.GiustAmm.it*, 2013, 12, nel senso che «deve ritenersi che la legalità è una premessa sostanzialmente indispensabile per qualsiasi attività che pacificamente si svolga nella società contemporanea. Ad onta della sua crisi permanente, infatti, lo Stato riesce mediante la continua rimodulazione della consistenza, nell'ordinamento generale, del "tasso" di legalità, a proteggersi dalle spinte che trovano radice nell'assenza di regole e persino, in qualche misura, dalla negazione di ogni tipo di autorità politica». Per una ricostruzione dell'evoluzione del concetto di interesse pubblico, tra i numerosissimi contributi, oltre alle voci enciclopediche, cfr. L. IANNOTTA, *Atti non autoritativi ed interessi legittimi*, Napoli, 1984; F. BASSI, *Brevi note sulla nozione di interesse pubblico*, in AA.VV., *Studi in onore di F. Benvenuti*, Modena, 1996, I, 243; N. PAOLANTONIO, *Interesse pubblico specifico e apprezzamenti amministrativi*, in *Dir. amm.*, 1996, 413 ss., che nell'ambito di una riflessione volta a risolvere il rapporto tra interesse pubblico contenuto nella norma attributiva del potere e interesse pubblico specifico, dimostra che l'emersione di quest'ultimo è la risultante di una operazione interpretativa che prende avvio dalla elaborazione «di una serie di ipotesi circa l'idoneità di questo o quell'elemento di fatto (...) ad individuare l'obbiettivo concreto, riferibile alla fattispecie astratta del quale l'interprete ha, all'inizio del procedimento amministrativo, e del parallelo processo intellettuale di comprensione, solo un'idea», prosegue con la valutazione in ordine alla rilevanza del fatto in relazione al «progetto di interesse pubblico specifico desunto» nella prima fase di «precomprensione», si chiude con la selezione tra i vari fatti rilevanti di «quello più significativo a costituire, nella fattispecie, l'elemento giustificativo di esercizio del potere.».

³¹ L'«impoverimento della ponderazione degli interessi a vantaggio dell'efficacia» è sottolineato da V. CAPUTI IAMBRENGHI, *Procedimento «efficace» e funzione amministrativa giustiziale*, in AA.VV., *Studi in onore di Gustavo Vignocchi*, cit., 333 ss. Cfr., altresì, M. SPASIANO, *Il principio di buon andamento: dal metagiuridico alla logica del risultato in senso giuridico Report annuale - 2011 - Italia*, in *www.ius-publicum.com*, 2011, 13, che Il risultato amministrativo «lungi dal consistere nella necessaria soddisfazione materiale della pretesa del cittadino, si realizza piuttosto nella necessaria presa in considerazione dei suoi interessi giuridici e delle sue istanze, nonché nella soddisfazione delle sue pretese in termini di adeguatezza della risposta (non necessariamente positiva), in quanto è in essa che – fra l'altro - si collocano le giuste esigenze di certezza del diritto».

³² P. LAZZARA, *Procedimento e semplificazione. Il riparto dei compiti istruttori tra principio inquisitorio ed autoresponsabilità dei privati*, Roma, 2005 103 ss., con riferimento al procedimento amministrativo semplificato e nel senso che la semplificazione inciderebbe sul pieno dispiegarsi delle attività istruttorie.

In tale prospettiva, la nozione di risultato è apparsa «*la più chiara espressione di quella tendenza efficacemente rappresentata nei termini di vera e propria "ansia di provvedere" come immediata soddisfazione dell'interesse del privato, anche a costo di sacrificare la legalità*»³³.

Su di un versante opposto si collocano, invece, quelle tesi che muovono dalla preliminare considerazione secondo la quale proprio il raggiungimento del risultato, la realizzazione dei compiti pubblici e la soddisfazione dei bisogni sociali costituiscono elementi fondanti della «struttura pubblica, nonché la ragione ultima dell'esistenza di un apparato amministrativo»³⁴.

Né il peculiare carattere dell'azione amministrativa può indurre ad escludere la pertinenza del richiamo al «principio manageriale di efficienza e del risultato» inteso come «migliore esercizio delle missioni di interesse collettivo che incombono sull'Amministrazione»³⁵.

Tuttavia, seguendo le tracce della dottrina più recente, una lettura del principio di legalità in termini di risultato consente di cogliere il legame dello stesso con l'altro principio costituzionale del buon andamento.

E ciò appare ancor più evidente se si tiene conto di quell'orientamento che propone e valorizza una legalità strumentale al buon andamento, intesa come legalità di risultato³⁶: in questo senso, per esempio, è riguardando il buon andamento come principio capace di esprimere una influenza determinante anche in riferimento al profilo funzionale dell'azione amministrativa³⁷, che si può meglio individuare il collegamento tra tale principio e il risultato.

È noto che dopo una storia di faticosa emersione, il principio di buon andamento – superando lo scarso valore ad esso riconosciuto anche dalla Corte costituzionale³⁸ - è stato oggetto di un'interpretazione volta ad enfatizzarne la valenza di strumento destinato a migliorare il rendimento dell'apparato pubblico, in ciò assimilato al criterio di efficienza dell'operato della pubblica Amministrazione³⁹.

³³ Così, sia pur con riferimento al tema della semplificazione amministrativa, F. FIGORILLI, *Semplificazione amministrativa e amministrazione di risultati*, in AA.VV., *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, cit., 229.

³⁴ M. CAMMELLI, *Amministrazione di risultato*, in AA.VV., *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, cit., 122.

³⁵ F. SALVIA, *Valori e limiti della managerialità nella pubblica Amministrazione*, in AA.VV., *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, cit., 588 ss.

³⁶ M. R. SPASIANO, *Il principio di buon andamento: dal metagiuridico alla logica del risultato in senso giuridico. Report annuale – 2011 – Italia*, in www.ius-publicum.it, 2011.

³⁷ Sul tema R. FERRARA, *L'interesse pubblico al buon andamento delle pubbliche Amministrazioni*, in *Dir. proc. amm.*, 2010, 31 ss.

³⁸ F. G. SCOCA, *Amministrazione pubblica e diritto amministrativo nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Il contributo del diritto amministrativo in 150 anni di Unità d'Italia* (Atti della Giornata di studio per i 150 anni della Unità d'Italia), cura di M. R. SPASIANO, Napoli, 2012, 223-224.

³⁹ A. MASSERA, *I criteri di economicità, efficacia ed efficienza*, in AA.VV., *Codice dell'azione amministrativa*, a cura di M.A. SANDULLI, Milano, 2011, 34 ss.

Ed invero, soprattutto nell'ultimo decennio, il comune denominatore del riformismo amministrativo italiano è costituito da scopi efficientistici, tant'è che il legislatore sembra aver abbandonato la formula del buon andamento, «evidentemente considerata espressione di una vocazione legalista non legalista»⁴⁰, per abbracciare un ardito neologismo giuridico, basato su nozioni puramente tecnologiche, quale l'"efficientamento"⁴¹, altrettanto evidentemente considerato espressione di un nuovo spirito aziendalista, che si ritiene «conformativo di uno specifico connotato di doverosità caratterizzante la pubblica amministrazione del Duemila»⁴².

L'attenzione verso gli esiti dell'azione amministrativa e la rilevanza assegnata dall'ordinamento a tale aspetto dell'azione amministrativa conducono anche ad arricchire il contenuto del principio di legalità, a tal segno che il risultato amministrativo stesso viene ad essere sussunto nell'ambito della legalità. Infatti, se è vero che la p.A. è chiamata a perseguire i fini previsti dalla legge, ciò non può che comportare la necessarietà del conseguimento sollecito del medesimo risultato in certa misura prefigurato e imposto dalla legge.

Sotto questo angolo prospettico, può cogliersi la consapevolezza che «*il risultato amministrativo non costituisce qualcosa che si colloca al di fuori della norma e dunque del principio di legalità, ma piuttosto attribuisce a questo un significato più precipuo, maggiormente coerente con l'esigenza di effettività della tutela degli interessi in vista della quale trovano legittimazione i diversi centri di potere pubblico*»⁴³.

4. L'amministrazione di risultato quale clausola generale nella programmazione e nei controlli *ex ante*

Nelle applicazioni concrete di questo nuovo *trend* di valutazione dell'azione amministrativa i profili connessi al risultato assumono un ruolo essenziale. Il contenimento, o quanto meno il calcolo, del rischio amministrativo, passano necessariamente attraverso le regole e gli istituti preordinati a sottrarre all'incertezza la predeterminazione del risultato o la programmazione dell'efficace raggiungimento dello stesso. Sembrerebbe, dunque, potersi conferire un contenuto nuovo al principio

⁴⁰ A. COLAVECCHIO, *L'obbligo di provvedere tempestivamente*, Torino, 2013, 24 ss.

⁴¹ A. COLAVECCHIO, *L'obbligo di provvedere tempestivamente*, cit.

⁴² A. MASSERA, *I criteri di economicità, efficacia ed efficienza*, 37 ss.

⁴³ M. R. SPASIANO, *Il principio di buon andamento: dal metagiuridico alla logica del risultato in senso giuridico. Report annuale – 2011 – Italia*, cit., 134. La cennata sussunzione del risultato amministrativo nella sfera della legalità determina l'estensione del raffronto norma-atto, al rapporto norma-atto-risultato, diventando quest'ultimo un parametro giuridicamente rilevante. In questo senso, il risultato amministrativo, non potendo certamente coincidere con la necessaria soddisfazione materiale della pretesa del cittadino in termini di conseguimento del bene della vista richiesto, si realizza invece nella necessaria presa in considerazione delle sue istanze e degli interessi giuridici ad essa sottesi, nonché nella soddisfazione delle sue pretese in termini di adeguatezza e di semplicità e tempestività: ciò che, fra l'altro, asseconda le giuste esigenze di certezza del diritto.

del buon andamento: la certezza del risultato costituirebbe, così, una dimensione essenziale del buon andamento che assumerebbe significati ulteriori e diversi rispetto a quelli in cui è stato tradizionalmente declinato e applicato⁴⁴. La buona amministrazione torna, in tal modo, inevitabilmente alla presupposta garanzia del buon andamento degli uffici.

Le opzioni del legislatore, caratterizzate dall'introduzione di istituti giuridici volti a modificare *funditus* le modalità di agire degli apparati pubblici, sì da far emergere le capacità di questi ultimi di soddisfare le esigenze del cittadino, attraverso lo spostamento dell'asse verso l'attività complessiva anziché sul singolo atto e che in questa prospettiva richiamano, anche solo implicitamente, il raggiungimento di risultati nell'esercizio della azione amministrativa, hanno indotto talvolta ad individuare una formula *ad hoc* - amministrazione di risultato⁴⁵, amministrazione di risultati⁴⁶, amministrazione per risultati⁴⁷ - idonea a traghettare – quale clausola generale – tale concetto da un ambito metagiuridico verso un parametro necessario di valutazione dell'azione della p.A., atto a spiegarne la dinamica attuale.

Si tratta – come si è detto – della vicenda giuridica avente ad oggetto l'accentuazione dei profili del buon andamento, legati al risultato dell'azione amministrativa che assurgerebbe ad autonomo parametro, unitamente al principio di legalità dell'atto⁴⁸. Il risultato emergerebbe quale elemento fondante⁴⁹, insieme al principio di legalità dell'azione amministrativa, tanto da far affiorare dal generale concetto di interesse pubblico significati ulteriori rispetto a quelli per l'addietro riferiti al buon funzionamento, al corretto esercizio della funzione ed alla opportunità delle scelte di programmazione delle Amministrazioni⁵⁰.

⁴⁴ F.G. COCA, *Attività amministrativa* (voce), cit., 101.

⁴⁵ A. ROMANO TASSONE, *Sulla formula «amministrazione per risultati»*, in AA.VV., *Scritti in onore di Elio Casetta*, Napoli, 2001, 813 ss.; L. IANNOTTA, *Merito, discrezionalità e risultato nelle decisioni amministrative (l'arte di amministrare)*, cit., 1 ss.; M. R. SPASIANO, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Torino, 2003.

⁴⁶ V. CERULLI IRELLI, F. LUCIANI, *La semplificazione dell'azione amministrativa*, cit., 617 ss.

⁴⁷ G. GUARINO, *Quale amministrazione? Il diritto amministrativo degli anni '80*, Milano, 1985.

⁴⁸ F. SALVIA, *La buona amministrazione e i suoi limiti*, cit., 553. Così anche A. POLICE, *Doverosità dell'azione, tempo e garanzie giurisdizionali*, in AA.VV., *La riforma della l. 7 agosto 1990, n. 241 tra garanzia della legalità ed amministrazione di risultato*, cit., 16. L'A. stigmatizza ed amplia l'ambito concettuale della legalità «non più soltanto limite negativo all'esercizio del potere (...) soprattutto affermazione in positivo dell'obbligo di esercitare quel potere in tempo utile (o se si vuole, ragionevole)».

⁴⁹ G. PASTORI, *Interesse pubblico e interessi privati fra procedimento, accordo e auto-Amministrazione*, in AA.VV., *Studi in onore di Pietro Virga*, 1993, 1303.

⁵⁰ F. MERUSI (*Gian Domenico Rovagnosi fra diritto e processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2011, 1222 ss.) ricorda sul tema l'insegnamento di G. D. ROMAGNOSI (*Prolegomeni dell'alta legislazione (inediti)*, anno scolastico 1812-1813, in *Opere di G. D. ROMAGNOSI*, riordinate ed illustrate da A. DE GIORGI, col. VII, p.te 2, *Scritti sul diritto filosofico positivo*, Milano, 1846) sulla necessità del potere: «l'Amministrazione ha la legge sopra di sé; ma la sua azione, che spesso deve essere rapida, uniforme e concentrata non deve subire ritardo (...), poiché gravissimi sarebbero gl'inconvenienti e i danni che ne riporterebbe la cosa pubblica, la quale ad ogni modo dev'essere provveduta». L'attualità del pensiero di Romagnosi è sottolineata, altresì, da A. MASSERA, *Il diritto amministrativo e l'opera di Gian Domenico Romagnosi a 250 anni dalla sua nascita*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2012, 1029 ss.; G.

Il riferimento è al processo di obiettivizzazione della funzione amministrativa, spesso fonte di enfattizzazione del vincolo di scopo, quale regola a cui l'Amministrazione dovrà attenersi nella ponderazione degli interessi che incrocerà nel corso dell'esercizio dell'azione, per il perseguimento del risultato. Una prospettiva assimilabile ad un concetto dell'organizzazione amministrativa e dello Stato a cui devono imputarsi non solo l'assolvimento di compiti inerenti alle politiche economiche in senso stretto, ma anche l'individuazione di coordinate mirate al c.d. "sviluppo", così da incentivare le condizioni per una progressiva espansione degli ambiti favorevoli alla crescita economica e sociale⁵¹, rendendo prevedibili gli effetti dell'azione.

Tali orientamenti, pur in continuità con un'impostazione che aveva incentrato l'attenzione sui parametri dell'economicità, dell'efficienza e dell'efficacia, spostano ora l'analisi sulla corretta predeterminazione dell'obiettivo, quale presupposto del futuribile (*recte*: attendibile) risultato che, in passato, non ha costituito criterio automatico di "misurazione" diretta del buon andamento⁵². L'attenzione al risultato evidenzia, del resto, l'acquisizione, da parte del legislatore, di un differente approccio metodologico nel regolamentare l'attività amministrativa e la relativa funzione, in modo che essa non diventi diseconomica ed inefficace.

L'amministrazione di risultato potrebbe, dunque, non essere più costretta entro i limiti angusti contrassegnati dall'imprescindibile binomio validità-efficienza, «ossia della mera rappresentazione degli effetti che discendono dall'attività amministrativa»⁵³, ma proiettata verso una manifestazione concreta della rilevanza di tale concetto, volta cioè a misurare le capacità della stessa all'interno del contesto sociale in cui si esplica⁵⁴.

Non si intende, peraltro, abbandonare una chiave di valutazione giuridica che ponga in dubbio le categorie poste a garanzia, in primo luogo, del principio di legalità, bensì tentare di individuare un percorso comune attraverso il quale legittimità e risultato costituiscano due parametri essenziali e concorrenti di valutazione dell'attività amministrativa.

Del resto, non può tacersi che le difficoltà di raggiungimento di condizioni di efficienza, nei termini "della produzione pubblica di beni e di prestazioni di servizi" sono state giustificate evidenziando le differenze tra l'organizzazione dell'amministrazione e quella dell'impresa privata⁵⁵, rilevabili in primo luogo dalla constatazione dell'indifferenza dell'apparato organizzativo pubblico ai risultati prodotti

P. ROSSI, *L'attualità di G. D. Romagnosi nell'eclissi dello statalismo. Considerazioni sul passato e sul futuro del diritto amministrativo*, in *Dir. pubbl.*, 2012, 1 ss.

⁵¹ E. CARDI, *Mercati e Istituzioni in Italia. Diritto pubblico dell'economia*, Torino, 2005, 243 ss.

⁵² G. IACOVONE, *Lineamenti della pianificazione strategica*, cit., 103.

⁵³ M.P.T. CAPUTI JAMBRENGHI, *Studi sull'autoritarità nella funzione amministrativa*, cit., 34-35.

⁵⁴ Nel senso che la confluenza «del principio di legalità nel più ampio principio del buon andamento» consente di individuare nel concetto di efficienza economica una chiave di lettura aggiornata del principio di buon andamento C. MEOLI, *Profili generali*, in AA.VV., *La convergenza tra pubblico e privato nell'amministrazione italiana*, a cura di C. MEOLI, Firenze, 1992, 24.

⁵⁵ in tal senso G. NAPOLITANO, M. ABRESCIA, *Analisi economica del diritto pubblico*, Bologna, 2009, 91 ss.

dalla sua azione, posta al riparo dai principi e dalle regole dell'economia e dal conseguimento della utilità massima per il soggetto su cui ricadranno gli effetti prodotti dalla Amministrazione precedente.

5. Buon andamento e valutazione dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione di programmazione della p.A.: rilievi conclusivi

Se si tenta⁵⁶ di rapportare la metodologia della valutazione alle categorie del diritto amministrativo e alla funzionalizzazione dell'attività della p.A., potrebbe emergere come tale processo accompagni la fase di definizione dell'interesse pubblico specifico della pianificazione strategica per calibrarne le scelte, in coerenza con la previa esplicitazione degli obiettivi e delle loro motivazioni, anche in vista dei successivi momenti attuativi della programmazione.

L'analisi giuridica muove proprio da tali assunti. La metodologia della valutazione e verifica *ex ante* assumerebbe in tale prospettiva valenza strategica ed operativa, consentendo di prefigurare l'andamento del programma rispetto alle priorità individuate, sorvegliandone l'attuazione; ma al contempo una funzione siffatta potrebbe inscrivere nell'ambito dei processi logico-giuridici che guidano l'analisi dell'azione amministrativa in ordine al perseguimento dell'interesse pubblico, tutte le volte in cui la valutazione, ove ponga all'evidenza un allontanamento – anche in via preventiva – dagli obiettivi prefissati, induca mutamenti migliorativi dei processi attuativi, nonché riequilibri *ex ante* della programmazione o pianificazione degli interventi.

Anche tale profilo ricostruttivo involgerebbe la nozione di amministrazione di risultato, cui può ascrivere l'attività di valutazione, che appare funzionale alle logiche sottese ai processi decisionali di cui si avvale la tecnica di programmazione strategica e, innanzitutto, all'esigenza di prevedibilità del raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Così, ad esempio, il procedimento in esame, attuato alla stregua delle coordinate individuate nel regolamento sui fondi strutturali, fonda le condizioni per apprezzare l'idoneità di un piano o di un progetto al raggiungimento del risultato sugli effetti che potrebbero scaturire dall'avvenuta esecuzione integrale della stessa, con evidenti implicazioni in ordine ad un giudizio di efficacia e di efficienza dell'attività amministrativa, anche in via previsionale.

Per altro profilo, in tal guisa sembra potersi profilare la possibilità di superare le difficoltà interpretative, talora evidenziate, in ordine alla considerazione del risultato/efficacia quale criterio di legittimità dell'azione amministrativa⁵⁷.

⁵⁶ Con le dovute cautele imposte dalla eterogeneità ed attualità degli strumenti giuridici presi in esame.

⁵⁷ S. RAIMONDI, *L'Amministrazione di risultati nella giurisprudenza amministrativa*, in AA.VV. *Principio di legalità e Amministrazione di risultati*, cit., 410.

Infatti, nella prospettiva di una razionale allocazione delle risorse, il processo di valutazione è previsto in funzione direzionale e orientativa, in ragione del perseguimento di obiettivi predeterminati, funzionali a superare eventuali asimmetrie territoriali, nella logica della pianificazione strategica⁵⁸. Sicché il riferimento al principio di buon andamento, insito nella programmazione di nuovo conio e nelle metodologie di verifica e valutazione alla stessa correlate, attraverso cui il legislatore cerca di indurre la p.A. a comportamenti virtuosi nel suo ciclo di produzione, sembra imprescindibilmente legato al risultato che – in ossequio all'orientamento europeo – è assunto a fulcro della programmazione economica statale e regionale, nonché a parametro di verifica della capacità dell'azione amministrativa in relazione all'ammissione di progetti di sviluppo a finanziamento, connotandosi quale elemento centrale delle dinamiche ordinarie dell'agire amministrativo e divenendo così una invariante nell'azione delle Amministrazioni, investite dall'attuazione delle politiche di coesione concordate tra Unione europea e Stati aderenti.

La verifica e la valutazione della programmazione assumono così il ruolo di principio-guida delle politiche pubbliche, di gestione e promozione delle risorse umane, nonché degli investimenti pubblici, progetti e interventi in funzione dello sviluppo, in quanto finalizzati ad un processo decisionale consapevole. Ne deriva l'emersione di un profilo ulteriore, correlato alla prevedibilità dell'azione, allo scopo di definire gli ambiti di ampiezza dell'esercizio della funzione, da modulare sulla scorta della rilevanza degli interessi in gioco e della prefigurazione di un eventuale rischio a cui quegli stessi interessi si possono trovare esposti. Una valutazione preventiva, "il prima", in ordine alla programmazione da attuare, affidato ad organi terzi rispetto alla Amministrazione.

Si direbbe, dunque, un'evoluzione della funzione amministrativa che, senza svalutare i profili dell'interesse pubblico insito nelle scelte tecnico-discrezionali della p.A., tende a privilegiare i risultati concreti dell'attività amministrativa, individuati in termini di efficienza dell'azione e dell'organizzazione, complessivamente considerate nell'ambito del più ampio fenomeno direzionale in cui proprio la programmazione tradizionalmente si iscrive.

⁵⁸ Con riferimento al pubblico impiego sono state evidenziate talune perplessità in relazione degli indicatori di misurazione delle prestazioni sull'individuazione dell'interesse pubblico concreto e sulla discrezionalità. È stato rilevato che tale metodologia mostrerebbe tutti i segni di un legislatore che, pur affrontando apprezzabilmente i problemi di efficienza del settore pubblico, sembra diffidare di chi «sarà chiamato ad applicare le sue leggi» e, conseguentemente, tenderebbe a limitare la discrezionalità e l'autonomia. Il rischio potrebbe essere rappresentato da una sopravvalutazione del ruolo degli indicatori in relazione all'identificazione dell'interesse pubblico da perseguire, ove quest'ultimo non fosse individuato attraverso la interpretazione di un complessivo sistema di valori nel cui ambito rientrano, anche e non solo, gli indicatori medesimi: per quanto la loro identificazione possa essere orientata dalla prefigurazione di criteri più o meno specificatamente individuati, essi non appaiono, da soli idonei a prefigurare quei parametri di legalità sostanziale ai quali rapportare l'azione amministrativa. In tal senso viene letta l'eccessiva rigidità del modello che disciplina l'applicazione del metodo strategico al ciclo di gestione delle *performance* (B.G. MATTARELLA, *La nuova disciplina di incentivi e sanzioni nel pubblico impiego*, Riv. trim. dir. pubbl., 2009, 954).

Il raggiungimento del risultato e le garanzie di legalità – quali valori giuridici differenti ma, non necessariamente, inconciliabili o divergenti, potrebbero così trovare una sintesi idonea, anche sul versante sistematico, in relazione alle diverse fattispecie concrete afferenti ai procedimenti di valutazione degli investimenti pubblici. Per altro profilo, in un quadro dominato dalla rapidità dell'evoluzione economico-sociale, dalla molteplicità dei differenti livelli di governo – internazionale, europeo, statale, regionale e locale – e, nel contempo, da un contesto globalizzato la valutazione stessa della pianificazione strategica potrebbe essere letta non come banalizzazione dell'azione della p.A. in termini di mera *performance*, ma come condizione necessaria per innalzare il tasso qualitativo della funzione amministrativa, nel rispetto del principio di legalità.