

Ancora sull'amministrazione di risultato Again on "result administration"

Francesco Monceri¹

Riassunto: Le funzioni tradizionali dell'amministrazione pubblica sono andate viepiù ampliandosi per andare a ricomprendere l'attuazione di fini sociali e la realizzazione dell'uguaglianza sostanziale.

Nel presente contributo la nozione di amministrazione di risultato, nel suo significato polisemico, è utilizzata da un lato, appunto, per individuarne i contenuti; dall'altro per mettere in discussione il paradigma della necessità dell'amministrazione "pubblica" quale strumento più idoneo per realizzare fini sociali. Rispetto a questo ultimo punto molti sono gli aspetti che consentono, nell'ottica del risultato desiderato, di sostenere che forme di *collaborazione* pubblico-privato nell'esercizio della funzione amministrativa, quali quelle determinate dalla *generalizzazione* della co-programmazione e co-progettazione dei servizi di interesse generale (tra pubbliche amministrazioni ed Enti del Terzo settore), siano alla base della possibile affermazione di nuovi paradigmi di amministrazione.

1 Avvocato iscritto al foro di Roma. E' dottore di ricerca in *Diritto dei servizi pubblici nazionali e locali* (PhD, 2007). Attualmente è docente a contratto di *Elementi di diritto amministrativo e dei servizi pubblici* presso il Polo Universitario Sistemi Logistici di Livorno (Università di Pisa).

Parole chiave: amministrazione pubblica; amministrazione di risultato; semplificazione amministrativa; art.55 Codice del Terzo settore; co-programmazione e co-progettazione dei servizi di interesse generale.

Abstract: The traditional functions of public administration have increasingly expanded to include the implementation of social purposes and the achievement of substantial equality.

In this paper the notion of “result administration”, in its polysemic meaning, is used on the hand, precisely, to identify its contents; on the other hand, to question the paradigm of necessity of “public” administration as the best way to achieve social ends.

With respect to this last point, there are many aspects that allow, in order to achieve the desired result, to develop those forms of public-private cooperation in the exercise of the administrative function, such as those determined by the generalization of co-programming and co-planning of services of general interest (between public administrations and the third sector entities), are at the basis of the possible affirmation of new administration paradigms.

Keywords: public administration; result administration; administrative simplification; Article 55 of the Third Sector Code; co-programming and co-planning of services of general interest.

1) Il continuo, progressivo ampliamento delle funzioni dell'amministrazione. La situazione odierna. 2) Valutazioni in termini di corrispondenza fra attribuzione di funzioni e loro impiego per il raggiungimento degli obiettivi. Amministrazione e amministrazioni. 3) Le funzioni amministrative fra pubblico e privato. Una distinzione ricca di sovrapposizioni anche nel loro esercizio. 4) Il rispetto dei principi nazionali ed europei in tema di concorrenza nel settore dei servizi

di interesse economico generale. 5) Amministrazione di risultato, una nozione polisemica; 6) Amministrazione di risultato e semplificazione. Una relazione complessa. 6.1) Amministrazione di risultato e principi dell'equilibrio di bilancio; 7) Le diverse funzioni dell'amministrazione pubblica e gli ostacoli (sormontabili) alla insostituibilità di un modello.

1. Il continuo, progressivo ampliamento delle funzioni dell'amministrazione. La situazione odierna.

Il richiamo alla ricerca dell'efficienza ha accompagnato l'evoluzione dell'amministrazione pubblica sin dalla sua stessa più embrionale strutturazione moderna, sia quando essa ha agito esclusivamente *ex parte principis*, che quando le è stato sempre più insistentemente richiesto di porsi *ex parte civium*².

Un tema e un problema che si sono posti -e si pongono- indipendentemente dal contesto giuridico in cui essa si situa e dai principi anche molto diversi che, nel tempo, ne hanno ispirato l'azione, forse specchio della mutevolezza della cornice ordinamentale che è presupposto ineludibile di ogni intervento di amministrazione attiva³.

E tuttavia, l'amministrazione pubblica è profondamente cambiata nel tempo, tanto che il problema del raggiungimento dei suoi scopi non può non partire da questa prima consapevolezza.

2 Per una sintetica ricostruzione delle fasi attraversate dal principio di "buona amministrazione" dagli albori al diritto amministrativo globale v. S. Cassese, *Il diritto alla buona amministrazione*, consultabile in www.images.irpa.eu, 2009, 1-12, 6.

3 In tale prospettiva v. U. Allegretti, *Profili di storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello Stato liberale*, Bologna, 1989, 440 ss.

Una constatazione, invero lapalissiana, agli occhi del giurista e, tuttavia, fondamentale (oltre che per affrontare l'argomento che ci si propone di trattare in queste pagine, quello dell'*amministrazione di risultato*⁴) per l'incidenza che ha avuto rispetto alla *disintegrazione* del concetto unitario di pubblica amministrazione.

In senso sistemico tale disintegrazione, nei passaggi ordinamentali, e negli sconvolgimenti anche più recenti e silenti dell'amministrazione, se ci si riferisce ad esempio all'attuale funzionalizzazione dell'amministrazione al superamento delle crisi economiche comprese quelle determinate dalla pandemia, attiene principalmente alla *funzione* stessa dell'amministrazione pubblica nell'ordinamento.

Passaggi epocali quali la transizione dallo Stato liberale, nel quale l'amministrazione ha preso forma, allo Stato sociale, sono andati determinando una trasformazione più che sensibile dei compiti dell'amministrazione, ma anche successivamente gli obbiettivi fissati dal potere politico sono andati evolvendosi e mutando radicalmente, cosicché la nuova fisionomia assunta dall'amministrazione pubblica nello Stato sociale è risultata essa stessa tutt'altro che immutabile.

Talvolta tali passaggi sono stati repentini, talaltra meno percepibili nel breve periodo ma non per questo meno rilevanti. In quest'ultimo senso, sarebbe inesatto collocare in

4 La lettura amministrativa che affronta il tema dell'amministrazione di risultato risulta assai varia come diversificate sono le accezioni della nozione. Si veda, tra gli altri, P. Lazzara, *Procedimento e semplificazione. Il riparto dei compiti istruttori tra principio inquisitorio e ed autoreponsabilità privata*, Roma, 2005; F. Salvia, *La buona amministrazione ed i suoi miti*, in *Dir. Soc.*, 2005; S. Cassese, *Che cosa vuol dire "amministrazione di risultati"*, in *GDA*, 2004; M.R. Spasiano, *Organizzazione e risultato amministrativo*, in M. Immordino-A. Police, *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, cit.; M. Cammelli, *Amministrazione di risultato*, in *Annuario AIPDA 2002*, Milano, 2003; *Ibidem* G. Corso, *Amministrazione di risultati*; V. Cerulli Irelli, *Innovazioni del diritto amministrativo e riforma dell'amministrazione. Introduzione*, in *Annuario AIPDA 2002*, Milano, 2003.

momenti precisi le fasi dell'affiancamento/sostituzione del diritto amministrativo europeo al diritto nazionale poiché, ad esempio, la costituzionalizzazione del vincolo del pareggio di bilancio ha radici assai più lontane della sua realizzazione esplicita, così come appare assai difficile affermare con sufficiente margine di certezza quanto le stesse fonti nazionali del diritto amministrativo non siano, in effetti, esse stesse un prodotto indiretto della parallela elaborazione europea. Tanto che, sorprendentemente, in taluni casi, principi e regole di considerata matrice europea sono stati in realtà elaborati in ambito nazionale, così come le ispirazioni sociali nazionali hanno trovato nuova e autonoma linfa nel diritto e nella giurisprudenza europee anche al di là delle stesse rivendicazioni nazionali⁵. Da questo punto di vista anche nella tutela dei propri diritti fondamentali il cittadino è andato vieppiù ricercando l'attenzione dell'ordinamento europeo forse a torto considerato solo economico, sebbene sia innegabile che il richiamo all'efficienza della pubblica amministrazione in termini di produttività in senso manageriale della stessa abbia soprattutto matrice europea⁶.

Mentre, tornando al fenomeno del primo tipo appena evocato, talune normative nazionali amministrative di estremo rilievo, quali il c.d. codice degli appalti e sue recenti rivisitazioni, si mostrano assai più restrittive delle omologhe normative europee.

-
- 5 Tra i contributi fondamentali che individuano la trasmigrazione e rielaborazione in ambito europeo della dottrina dei diritti fondamentali -al di là del diritto positivo e della contrapposizione tra Europa economica e Stati sociali- v. per tutti L. Azzena, *L'integrazione attraverso i diritti. Dal cittadino italiano al cittadino europeo*, Torino, 1998, che descrive il processo di costruzione europea come fenomeno ricco di contaminazioni reciproche.
- 6 In questo senso R. Ursi, *La giuridificazione del canone dell'efficienza della pubblica amministrazione*, in B. Marchetti-M. Renna (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. La giuridificazione*, Firenze, 2017, 457s.

Annose questioni che hanno interessato lo Stato sociale, quali l'alternativa tra stato e mercato, non possono, dunque, essere limitativamente riassunte nel possibile conflitto tra Stati membri e Unione, ovvero tra ispirazione sociale delle costituzioni nazionali e delle Corti schierati a loro difesa e ordinamento economico europeo, per confondersi -invece- in un quadro unitario ancorché caotico in cui le norme che indirizzano l'amministrazione derivano da un amalgama dai confini assai indefiniti.

Del resto, ben prima dell'avvento delle comunità economiche europee, le relazioni informali e le contaminazioni tra ordinamenti anche (e soprattutto) nel diritto amministrativo lasciano affermare che quest'ultimo non abbia mai effettivamente avuto una costruzione esclusivamente nazionale, se si guarda al problema nel senso *materiale* anzidetto.

Tutto ciò induce, in prospettiva diacronica, a sostenere come il fondamentale passaggio allo Stato sociale abbia comportato mutazioni rilevanti dell'amministrazione pubblica, ma anche ad osservare come, successivamente, siano andate generandosi interrelazioni altrettanto epocali.

Nondimeno, la funzione dell'amministrazione pubblica, conosce un'evidente evoluzione, rilevante per la prospettiva qui assunta, relativa agli obiettivi che è chiamata a realizzare, quando, nella transizione verso lo Stato sociale, comincia a rinunciare a parte della propria austerità, per essere precedentemente asservita alla realizzazione degli scopi soprattutto patrimoniali dello Stato, e poi più marcatamente indirizzata a realizzare interessi collegati alla soddisfazione dei diritti sociali del cittadino.

Una rivoluzione che, prima di tutto, origina dalla mutazione dello Stato e dei suoi scopi, che rispetto all'amministrazione si avverte sin dall'età giolittiana⁷; mutazione che

7 G. Melis, *Burocrazia e socialismo nell'Italia liberale*, Bologna, 1980.

non può che riflettersi sul sotto-sistema dell'amministrazione che non persegue fini autonomi ma *mutevoli*, non solo in conseguenza dell'affermazione del principio di legalità ma anche dell'indirizzo politico che va via via affermandosi.

E, dunque, rispetto al profilo che qui interessa, una differenziazione in ordine al risultato richiesto all'amministrazione si mostra in un'evoluzione in cui la conquista dello Stato liberale può essere ricondotta alla necessità che l'amministrazione venga sottoposta al rispetto del principio di legalità formale proprio dell'avvento dello Stato di diritto; mentre, successivamente, la crescente attribuzione di compiti proattivi all'amministrazione, connessi al soddisfacimento dei diritti dei cittadini, ridimensiona il problema della pur persistente necessità di arginare il potere dell'amministrazione, per richiedere invece, con maggior decisione, che questa consegua risultati misurabili in termini di efficienza dei risultati attesi, determinando la necessità di maggiori controlli, come quelli attribuiti alla Corte dei conti.

In altri termini, al risalto dato nello Stato liberale ai profili della *gerarchia* e della *competenza*, si sostituisce, nello Stato sociale, l'attenzione per quelli legati all'*organizzazione* dell'amministrazione in funzione di risultati da raggiungere per il soddisfacimento del bene comune⁸. Lo spostamento di prospettiva dagli interessi dello Stato agli interessi soprattutto del cittadino si farà peraltro ancora più evidente con la canonizzazione del principio del "buon andamento" (art.97 Cost.), e soprattutto, con la previsione di un vero e proprio diritto del cittadino ad una "buona amministrazione", consacrato nell'art.41 della Carta di Nizza del 2001.

8 Per un'ampia ricostruzione v. R. Ursi, *La giuridificazione del canone dell'efficienza*, cit, 448 ss. Sull'indeterminatezza e contraddittorietà della nozione di "bene pubblico" (o "bene comune"), quando riferito all'interesse della collettività v. A.A. Azzena, *Il diritto amministrativo come settore*, in F. Monceri (a cura di), *Diritto amministrativo profili formativi*, Pisa, 2020, 14 s.

In ogni caso, il dibattito che segue i primi decenni successivi all'approvazione della Carta costituzionale si incentra sull'opportunità di "misurare" l'efficienza dell'amministrazione in termini per così dire aziendalistici, mutuando gli strumenti di misurazione della stessa dal settore privato, ovvero di tener conto delle peculiarità dell'amministrazione pubblica in cui la sola efficienza (economica) può risultare un parametro non sufficiente per la presenza di un intreccio di interessi pubblici e privati che devono essere contemperati alla luce dei valori protetti dell'ordinamento in un'opera di bilanciamento tutt'altro che semplice.

Si conferma, dunque, che in quanto sistema strumentale, l'amministrazione ha sempre visto assegnarsi obiettivi sensibili ai mutamenti dei fini generali dell'ordinamento.

Il che rende senz'altro opportuno interrogarsi su cosa significhi amministrazione di risultato in un dato momento, perché ciò in effetti vale a orientare le riforme dell'amministrazione.

Pensando ai modi per piegare l'amministrazione al perseguimento delle nuove esigenze dell'ordinamento, meno esplorato è stato invece il problema della *struttura* dell'amministrazione pubblica come fenomeno ineludibile di intermediazione nei rapporti tra Stato e cittadino, e ciò ha fatto sì che, anche nella stagione delle più grandi riforme dell'amministrazione, essa si sia mossa ben poco dall'articolazione autoritativa, burocratica e pubblica che la caratterizzava all'origine⁹.

In questo quadro, sebbene con più decisione almeno a partire dagli anni novanta dello scorso secolo si sia cercato di giuridificare l'efficienza introducendo managerialità, controllo di gestione ed un più pregnante sistema di responsabilità pubbliche, al fine di avvicinare l'amministrazione

9 G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, 2020.

pubblica ai modelli privati, distanziandola dallo schema burocratico di ispirazione weberiana¹⁰, ciò non ha conseguito l'effetto di ripensare i modi di tutela dell'interesse pubblico a tutto campo, ma ha investito un complesso burocratico spesso oggettivamente inidoneo a subire veri processi di cambiamento.

Così, la ricerca di forme di tutela degli interessi pubblici alternativi/complementari all'amministrazione, o di forme ibride è rimasta marginale, nonostante che le pressioni esterne sull'amministrazione rendono viepiù evidente come tale tema non possa essere oggi più a lungo trascurato.

2. Valutazioni in termini di corrispondenza fra attribuzione di funzioni e loro impiego per il raggiungimento degli obiettivi. Amministrazione e amministrazioni.

La proliferazione di nuove funzioni assegnate alle amministrazioni pubbliche, tra le quali permangono attività più direttamente connesse alla funzione pubblica autoritativa e, contemporaneamente, si delineano aspetti indirizzati soprattutto all'erogazione di servizi anche mediante l'utilizzazione di canoni privatistici, non è indifferente rispetto ai risultati conseguibili dall'attività amministrativa concreta almeno in un duplice senso.

Innanzitutto, lo snaturamento dell'amministrazione pubblica unitaria in una moltitudine di rivoli che tendono a lambire la gran parte delle attività che compongono la vita associata pone un problema di adeguatezza della *struttura*¹¹.

10 R. Ursi, *La giuridificazione del canone dell'efficienza*, cit., 460 s.

11 G. Sciullo, *L'organizzazione amministrativa. Principi*, Giappichelli, Torino, 2013; G. Berti, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, 1968;

Si apprezza, peraltro, in tal modo una nuova evidente alterazione del rapporto tra atti di *alta amministrazione* e *amministrazione concreta*, in quanto rispetto ai primi appare più semplice far propri nuovi obbiettivi politico-amministrativi disponendo la volontà di perseguirli in maniera astratta; duttilità che, invero, spesso si scontra con l'inadeguatezza della struttura amministrativa a realizzarli in concreto. Innescando criticità che proprio su questo versante sono andate complicando l'effettiva realizzazione dei risultati attesi dalla conseguente azione amministrativa.

Tutto ciò dimostra nuovamente come a produrre criticità non sia la decisione di perseguire valori pubblici anche eterogenei attraverso l'amministrazione, che può comunque risultare largamente condivisa da forze politiche eterogenee, bensì la verosimile incapacità della struttura organizzativa di muovere con successo nelle direzioni (anche antitetiche) richieste.

Al netto degli innumerevoli interventi e ripensamenti che hanno preso in esame il problema dell'*amministrazione di risultato*, rimane dunque un fatto, almeno per ciò che riguarda il rapporto tra attività amministrativa e risultato:

Il modello burocratico, accentrato, essenzialmente pubblicistico e formalistico dell'amministrazione, per come pensato all'origine, si è dimostrato inadeguato a realizzare in maniera soddisfacente i nuovi interessi pubblici che andavano e vanno emergendo in seno alla società.

M. Nigro, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, 1966. V., già, P. Calandra, *Storia dell'amministrazione pubblica in Italia*, Bologna, 1978, 7, secondo il quale "il figurino ereditato da una diversa concezione, e ormai privo dei suoi presupposti originari, copre la sostanza di una diversa concezione dello Stato, volta ad utilizzarne l'apparato in funzione del solidarismo interclassista, frammentandolo quindi al servizio di una fittissima trama di mediazioni a sfondo corporativo coerenti con la strutturazione in atto delle forze economico sociali":

Il ruolo dell'amministrazione, quale intermediario tra cittadino e Stato, unica cerniera pensabile nel modello liberale (e ancor prima), ha fatto sì che la burocrazia sia stata percepita, dapprima come nemica del cittadino e dell'impresa privata, ma anche quando è stata più decisamente posta al servizio di questi ha mostrato farraginosità tali da rappresentare comunque un ostacolo e non una soluzione.

Le evidenti criticità nel corrispondere ai risultati richiesti, non sono state risolte neppure quando si è proceduto ad avviare processi di ripensamento anche profondi dell'amministrazione, ad esempio attuando con più decisione il decentramento amministrativo e persino la sussidiarietà anche orizzontale rompendo il principio del *parallelismo delle funzioni*, in quanto la rigidità che si è mirato a smantellare ha disorganicamente riguardato solo taluni aspetti dell'organizzazione e non i difetti del modello prescelto e mai veramente messo in discussione.

All'interno di questo quadro, le ulteriori funzioni assegnate all'amministrazione pubblica hanno completamente snaturato l'unitarietà dell'amministrazione senza provvedere a ipotizzare nuove forme di cura dei (nuovi) interessi pubblici e delle esigenze connesse alla loro tutela, spesso non perseguibili da un plesso che ha conservato molta parte della originaria impostazione.

All'amministrazione centrale e burocratica si sono sostituite una pluralità di amministrazioni deputate a sovrintendere a settori o micro-settori, spesso con confusione e sovrapposizione di funzioni, cui sembra difficile applicare regole comuni, prima fra tutte la distinzione tra pubblico e privato.

Concludendo sul punto per conseguenza, appare poco proficuo parlare in senso unitario di amministrazione di risultato, ma semmai di principi e regole diversificati da applicare alle singole amministrazioni affinché raggiunga-

no gli interessi pubblici assegnati alla loro cura; principi e regole che, stante la oggettiva disomogeneità tra le diverse amministrazioni, non possono che essere diversi.

Ma tutto questo potrebbe addirittura non bastare in quanto la diversificazione dell'attività amministrativa è stata realizzata pur sempre guardando al modello tradizionale, ossia replicando strutture che hanno spesso denunciato inadeguatezza.

Cosicché, anche distinguendo tra le diverse amministrazioni, spesso classificabili unitariamente solo in quanto depositarie della tutela di interessi pubblici, non solo appare difficile applicare loro una serie di principi comuni rispetto ai risultati che si prefiggono, ma anche definire principi "settoriali", in quanto le strutture amministrative che sono andate vieppiù moltiplicandosi conservano, perlopiù, la stessa rigidità che ha caratterizzato la pubblica amministrazione tradizionale.

E, intanto, la moltiplicazione dei centri di tutela degli interessi pubblici ha determinato una complessificazione del sistema per le relazioni che le amministrazioni intessono tra loro, con i cittadini, e con l'ambiente esterno.

Ne deriva che

- 1) Il concetto di amministrazione dovrebbe conservare un significato unitario e neutro riferendosi alla necessità che gli interessi cardine dell'ordinamento siano amministrati, appunto, in modo strumentale alla loro realizzazione.
- 2) In concreto, tuttavia lo schema seguito per inverare tale principio si è evoluto sul modello dell'amministrazione "pubblica".
- 3) Un connotato che, invero, avrebbe potuto e potrebbe essere sostituito/integrato da modelli alternativi, ma che nel tempo ha, invece, pervaso tanto la no-

zione generale di amministrazione, quanto le amministrazioni sorte nel tempo per curare interessi particolari.

In ultimo, ancora a livello generale, può essere notato come la stessa nozione di amministrazione “di risultato” di per se evochi alcune obiezioni, che precedono la necessità stessa di procedere a definire cosa si intende per amministrazione di risultato. In particolare due.

La prima riguarda la ipotizzabile inutilità della *specificazione*, in quanto una struttura nata per realizzare scopi posti dalle norme di legge non può che essere indirizzata a ottenere risultati. Ossia quei risultati richiesti dalla norma e dagli altri atti che condizionano l’esercizio concreto del pubblico potere.

La seconda - che più che come un’obiezione può risolversi in una constatazione che si ricollega alla precedente obiezione - attiene al fatto che la necessità, quando non l’urgenza, di parlare di amministrazione “di risultato” non può che derivare dalla presa d’atto che l’amministrazione per come è strutturata fatica a raggiungere i propri scopi.

Tutto ciò che induce ad ipotizzare che le riforme dell’amministrazione rifuggendo correttivi settoriali e disorganici dovrebbero puntare innanzitutto su una rivoluzione del modo di intendere l’amministrazione che metta in discussione il modello comunque burocratico/pubblicista che ancora la caratterizza.

Cionondimeno, nella ricerca di modelli alternativi - che ormai si affacciano alla porta anche in conseguenza dei progressi tecnologici che preludono all’ingresso dell’I.A. nell’amministrazione e persino nella giustizia amministrativa - non possono d’altra parte essere tralasciati i problemi che la rinuncia/sostituzione dell’amministrazione tradizionale potrebbe determinare.

Difatti, se è un dato di fatto che le amministrazioni pubbliche denunciano inefficienze nel loro ambito più proprio, ossia nel conseguimento di risultati riconducibili alla finalità che ne hanno causato l'istituzione, è altresì evidente che il superamento dell'amministrazione tradizionalmente intesa potrebbe aprire breccie nel sistema di tutela degli interessi pubblici.

Di talché, la rivoluzione del sistema dell'amministrazione tradizionale dovrebbe, appunto guardare, al miglioramento dei risultati senza prescindere dalla necessità, attuale più che mai, di proteggere gli interessi pubblici fondamentali.

Una questione, come si vedrà, certo non semplice da risolvere quando dalla critica al sistema delle amministrazioni pubbliche si perviene ad ipotizzare modelli che operino in loro sostituzione.

3. Le funzioni amministrative fra pubblico e privato. Una distinzione ricca di sovrapposizioni anche nel loro esercizio.

Tra le questioni più rilevanti che, nel tempo, sono andate erodendo l'originaria concezione dell'amministrazione pubblica come referente unico degli interessi protetti dall'ordinamento, la distinzione tra pubblico/privato ricopre senza dubbio una posizione di primo piano.

E la ricopre in una serie di direzioni certo impensabili rispetto alle pur imperiture concezioni che ruotano intorno all'intervento statale nell'economia - tipico dello stato sociale ma sperimentato profondamente anche in tempi assai precedenti se solo si pone mente al fatto che i grandi investimenti infrastrutturali realizzati già in tardo ottocento sono stati finanziati, almeno nel vecchio continente, essenzialmente con risorse pubbliche - e all'idea liberale dello «stato minimo».

Il tema si è, dunque, mosso nel recinto della *contrapposizione* e non dell'*evoluzione* dell'amministrazione in forme che presupponessero un ripensamento profondo della stessa.

Invero, successivamente, la contaminazione tra pubblico e privato si è insinuato, nell'amministrazione, in ambiti tanto disparati che è forse mancata l'idea di ricondurre il fenomeno ad una matrice comune: la sopravvenuta inadeguatezza del modello originario, pubblicistico e gerarchico, della struttura e della funzione amministrativa.

E', infatti, pur vero che il rapporto amministrazione/privato è andato evolvendo mosso da motivi assai eterogenei.

Si è, dunque, detto che la partecipazione del cittadino, portatore di un (proprio) interesse qualificato, al procedimento amministrativo, consacrato nella l.241/90, abbia l'effetto di rendere meno impersonale l'attività amministrativa, di migliorare il procedimento, di diminuire il contenzioso, di rendere più trasparente l'attività amministrativa e più facilmente sottoponibile al controllo giurisdizionale.

In altri casi ha prevalso l'idea del risultato.

Gli innumerevoli interventi che si sono susseguiti a partire dagli anni 60 dello scorso secolo per affidare vieppiù i servizi pubblici ad aziende private, il ciclo delle privatizzazioni con conseguente erosione dei monopoli pubblici, l'avvento del diritto eurounitario della concorrenza e l'affermazione più compiuta dell'idea dello *stato regolatore*, muovono appunto dalla volontà, peraltro ciclica, di migliorare le prestazioni sottraendo funzioni attive all'amministrazione¹².

Il rapporto con il privato si è anche evoluto nel senso di privatizzare alcune funzioni tipicamente amministrative, come nel caso della s.c.i.a. o anche delle sempre più numerose ipotesi di silenzio-assenso, in cui la sostituzione dell'amministrazione con l'iniziativa del privato, soggetta ad un

12 A. La Spina-G. Majone, *Lo stato regolatore*, Bologna, 2000.

controllo postumo ed eventuale, ha il proposito di snellire procedure amministrative ancora essenzialmente attribuite alla responsabilità pubblica.

In ipotesi più recenti il confronto amministrazione/privato ha interessato la dimensione collettiva dei consociati, come nel caso del dibattito pubblico (preventivo) sulle grandi opere, e sulla sempre maggiore possibilità concessa ad enti rappresentativi di interessi diffusi di incidere sul procedimento amministrativo e di rappresentare posizioni anche in ambito giurisdizionale.

Una particolare strutturazione del rapporto amministrazione/privato si è manifestato nell'ambito dei servizi sociali, in quanto il volontariato, la cui disciplina-unificata nel *nomen iuris* di Terzo settore- è oggi tendenzialmente contenuta nel dlgs 117/2017, in quanto è la stessa Costituzione a riconoscere agli Enti del Terzo settore una *funzione sociale* ed una protezione costituzionale qualificata rispetto alle altre associazioni¹³.

In questo caso, dunque, le corrispondenti funzioni amministrative, pur assegnate all'amministrazione pubblica dallo Stato sociale, vengono anche contestualmente riconosciute in capo ad enti privati, quali le formazioni sociali dedite al volontariato e, più in generale, all'erogazione di servizi di interesse generale.

Tale compresenza, rappresenta in effetti un *unicum* all'interno della concezione tradizionale che individuava, invece, nella sola amministrazione pubblica il depositario della decisione e della funzione amministrativa intorno ai diritti sociali.

13 In argomento v. E. Rossi, *Costituzione, pluralismo solidaristico e terzo settore*, Modena, 2019; v. anche L. Gori-F. Monceri, *Collaborare, non competere. Co-programmazione, co-progettazione, convenzioni nel Codice del Terzo settore*, Firenze, 2020.

Le conseguenze che siffatta circostanza innesca nel sistema tradizionale dell'amministrazione pubblica, evidente a chi scrive, rimaneva tuttavia del tutto sopita per lungo tempo ed anche la migliore dottrina riconduceva il sistema ad (apparente) unità assegnando al Terzo settore un ruolo di «ausilio subsidiario» alle funzioni assegnate all'amministrazione, pur particolarmente significativo soprattutto nei periodi di gravi crisi economica¹⁴. Ossia quando lo Stato sociale, privo del plusvalore determinato dal gettito fiscale assicurato da un sistema pur sempre capitalistico, trova particolari difficoltà ad assicurare le prestazioni sociali *promesse* dall'ordinamento a tutti i consociati, e principalmente alle classi svantaggiate.

In ultimo, il Codice del Terzo settore, seguito almeno dalla Legge regionale Toscana 65/2020 e dalla sentenza 131/2020 della Corte costituzionale, hanno invece mosso nel senso, forse già insito nelle previsioni costituzionali, di assegnare precisi *ruoli amministrativi* agli Enti del Terzo settore, attuando con la codificazione della co-programmazione e della co-progettazione un vero e proprio mutamento di prospettiva che vale a infrangere il paradigma dell'amministrazione pubblica come soggetto cui è attribuito in esclusiva il compito di realizzare gli interessi pubblici a vantaggio della collettività.

Come si è accennato, tale mutamento di prospettiva introduce anche una serie di problematiche, grossomodo riconducibili al sistema delle garanzie e al controllo, e tuttavia vale a far osservare che il modello dell'amministrazione pubblica risulta tutt'altro che granitico quando esposto al vento della complessità¹⁵.

14 A. Azzena, *Il volontariato nella gestione dei servizi sociali pubblici. Spunti per una riflessione sulle soluzioni per l'individuazione del soggetto gestore*, in AA.VV., *Studi in onore di Umberto Pototshinig*, Milano, 2002.

15 In argomento rinvio a F. Monceri, *Complessità e semplificazione nell'azione*

Il fenomeno appena, evocato, peraltro non può essere utilmente spiegato se non avendo riguardo anche agli altri campi in cui, come abbiamo visto, il rapporto amministrazione pubblica-privato ha subito evidenti evoluzioni, in quanto è dall'interazione complessiva dei vari elementi che compongono il sistema dell'amministrazione (e dal contatto con il proprio «ambiente») che emerge il senso unitario delle mutazioni in corso.

In altri termini, in senso dinamico, il rapporto pubblica amministrazione/privato sembra condurre verso la sperimentazione di nuove forme di esercizio dell'azione amministrativa, sollecitate anche da altri fattori esterni quali l'imminente irrompere dell'Intelligenza Artificiale che potrebbe addirittura andare a sostituirsi alla burocrazia occupandosi dell'elaborazione di segmenti del procedimento quando non anche intervenendo in ampi spazi della decisione e della discrezionalità amministrativa; non rimanendo sottratto a questo processo di automazione¹⁶ neppure, eventualmente, l'ambito della giustizia amministrativa.

4. Il rispetto dei principi nazionali ed europei in tema di concorrenza nel settore dei servizi di interesse economico generale.

L'intervenuta incidenza del diritto europeo sul diritto nazionale ha costituito una tappa fondamentale nella riconsiderazione delle funzioni e della rilevanza dell'amministrazione tradizionale rispetto agli stessi scopi per cui essa è stata pensata.

amministrativa, Tornio, 2020.

16 B. Raganelli, Decisioni pubbliche e algoritmi: modelli alternativi di dialogo tra forme di intelligenza diverse nell'assunzione di decisioni amministrative, in *federalismi.it*, 22/2020, 1-21.

Dalla iniziale “indifferenza” nei confronti dei modi in cui le amministrazioni nazionali si organizzavano per realizzare in concreto i propri fini, l’Unione europea è diventata per gradi, ma sempre più marcatamente, sensibile alle problematiche che impediscono alle amministrazioni nazionali di proteggere adeguatamente tanto gli interessi economici quanto i diritti sociali dei cittadini (europei), creando vistose disparità (anche riguardanti i propri cittadini) pregiudizievole per l’integrazione, rendendo necessaria l’elaborazione di regole amministrative euro-unitarie.

Come noto, nell’ambito dei pubblici servizi, quelli di interesse economico generale hanno a lungo rappresentato un terreno di aspro confronto tra l’impostazione *pro-concorrenziale* europea e l’impostazione *interventista* nazionale.

Nonostante il tentativo, soprattutto delle Corti costituzionali di taluni Stati, di ricondurre il corrispondente dibattito al dualismo tra impostazione liberista dell’Unione e impostazione sociale degli Stati membri, nella realtà quello nazionale e quello europea hanno rappresentato un diverso modo di tutelare e promuovere l’interesse pubblico generale.

In altri termini, ad essere stata messa in discussione dal diritto europeo non è la necessità di curare gli interessi sociali, ma l’inadeguatezza dei metodi seguiti, e persino della struttura, dall’amministrazione tradizionale rispetto alla realizzazione di tale scopo

Una burocrazia, quindi, che, oltre alle varie deviazioni patologiche che ne hanno interessato il funzionamento, si è posta come ostacolo tanto alla crescita economica (alla libertà di circolazione, etc.), quanto alla tutela degli interessi pubblici che avrebbe dovuto utilmente perseguire.

Nonostante i processi di complessificazione cui ha dato corso, e le pur rilevanti contraddizioni innescate dal diritto europeo, il confronto con l’Unione europea ha avuto, comun-

que, il vantaggio di aumentare il livello di consapevolezza delle inefficienze dell'amministrazione pubblica interna.

5. Amministrazione di risultato, una nozione polisemica

Le vicende che hanno interessato l'amministrazione pubblica al proprio interno e nelle relazioni con gli altri fattori che ne condizionano l'azione nell'ambito del sistema del diritto e, più in generale, in quello dei sistemi sociali, fanno concludere come la nozione di amministrazione di risultato non possa che avere una declinazione polisemica.

Il che introduce evidenti elementi di complessificazione, ad esempio nel rapporto con la c.d. *semplificazione amministrativa*, e soprattutto in ordine alla definizione attuale dei risultati che, più in generale, sono attesi oggi dall'azione amministrativa.

1) Si può osservare che, da un primo punto di vista, la nozione potrebbe apparire addirittura ridondante nella misura in cui pare ovvio che da una struttura che fu fatta per essere strumento della realizzazione concreta di fini pubblici ci si attendano, *per tabulas*, risultati corrispondenti alla (miglior) tutela dell'interesse affidato alla singola amministrazione (con il minor sacrificio possibile dell'interesse privato eventualmente contrapposto)¹⁷.

E' tuttavia anche qualora la si volesse racchiudere in questo più circoscritto ambito, la nozione di amministrazione di risultato non si mostra di così agevole inquadramento.

Innanzitutto, infatti, grossomodo, gli obbiettivi da raggiungere possono essere indicati in modo più o meno chiaro dalla legge.

17 Per questa celebre definizione v. G.D. Romagnosi, *Principi fondamentali di diritto amministrativo onde tesserne le istituzioni*, Milano, 1837, 14.

Ma questo, ad approfondire solo un momento la questione, non esaurisce il problema, non solo perché molte delle “barriere amministrative” sono state ricondotte ad una imprecisa, frastagliata e nebulosa individuazione della disciplina amministrativa, spesso incomprensibile al cittadino e alle imprese, oltretutto all’amministrazione stessa.

Invero, anche la stessa chiarezza della legge quale presupposto ineludibile per il rispetto *sostanziale* del principio di legalità, può costituire un ostacolo all’amministrazione di risultato così intesa, quando si vada ad indagare più a fondo e con maggior senso critico quale dovrebbe essere l’atteggiamento dell’amministrazione nel suo agire concreto.

Nel passaggio che segna il discrimine tra norma e azione amministrativa, infatti, la realizzazione concreta degli obiettivi sottostanti, riferiti al bene pubblico protetto, l’atteggiamento da assumere appare non certo predefinito.

Tanto che, per paradosso, potrebbe essere la presenza stessa della norma a impedire, o a rendere meno agevole, il compito di realizzare un risultato migliore per il bene protetto.

In altri termini, la generalità e astrattezza della norma potrebbero addirittura impedire all’amministrazione, in concreto, di prodigarsi a vantaggio del risultato, poiché in quel caso il comportamento risulterebbe *ipso facto* illegittimo (quanto meno per violazione di legge).

Nell’ottica del risultato, è anche da chiedersi se il comportamento in questione debba essere esplicitamente *permesso* dalla norma, ovvero se l’amministrazione debba obbligatoriamente agire anche quando il risultato migliore derivi da un’*integrazione*, una *estensione* del potere attribuito in vista di un risultato che la stessa legge non richiede, perlomeno in quelle dimensioni.

Un’attivazione dell’amministrazione verso migliori obiettivi possibili, anche se non contemplati dalla legge

attributiva del potere, integrerebbe sicuramente i canoni dell'amministrazione di risultato, assumendo i connotati di "amministrazione edificante" (la locuzione si deve a A. Azzena).

Forse, rispetto a ciò, in taluni casi, persino il mancato rispetto della prescrizione contenuta in una norma, rappresenterebbe un vantaggio per la tutela del bene protetto.

E, tuttavia, nel sistema attuale un simile atteggiamento dell'amministrazione costituirebbe anche un'insidia, in quanto disattendere il dato normativo potrebbe essere ritenuto *ex ante* come strumentale al raggiungimento di un miglior risultato, ma potrebbe *ex post* risultare dannoso e, dunque, fonte di responsabilità. Peraltro, il quadro è andato ulteriormente complicandosi in quanto l'estrema eterogeneità dell'azione amministrativa, che si estende agli ambiti più disparati, determina un sempre maggior collegamento del principio del buon andamento a indicazioni provenienti da altre scienze. Collegamento che limita fortemente lo spazio decisionale dell'amministrazione.

La questione si drammaticamente posta rispetto alla vaccinazione anti-pandemica. Nel caso in cui le dosi a disposizione siano limitate ed esistano evidenze che somministrare una sola dose consentirebbe di vaccinare l'intera popolazione, mentre somministrare due dosi darebbe un risultato immunitario molto maggiore ma consentirebbe di vaccinare solo metà della popolazione (ad es. anziani, soggetti deboli, personale sanitario etc), la scelta risulterebbe, infine, tutta politica.

Tuttavia, quando i soggetti regolatori di settore (Ema, Aifa...) rifiutassero di asseverare la possibilità di somministrare una dose, certificando come valida la sola doppia somministrazione, lo spazio decisionale si andrebbe riducendo quasi fino ad azzerarsi. Almeno applicando rigidamente il

principia di legalità amministrativa. Un problema che rimane, dunque, aperto.

Per questo, negli esempi del secondo caso soprattutto (*ultra o contra legem*), ma anche in quelli del primo (integrativi), sono rari i casi in cui l'amministrazione si pone *oltre l'intenzione (esplicita) della norma*.

Ossia, sono stati rari in cui l'amministrazione è stata *edificante*.

Nello specifico, non tanto per inadeguatezza, quanto per la tendenziale ritrosia dei funzionari pubblici a muoversi "nel buio" del non garantito.

Rimanere nel perimetro formale del rispetto della legge evita, dunque, qualsiasi problema all'amministrazione ma relega in secondo piano il raggiungimento del risultato.

Non tenere un comportamento che potrebbe ottenere un risultato migliore, anche se non previsto dalla legge, consente infatti di non esporsi a possibile responsabilità, avviando tuttavia l'azione amministrativa in direzione opposta dalla ricerca effettiva del risultato (migliore).

Un doppio formalismo, dunque. Uno riferito alle rigide maglie in cui l'amministrazione si muove per rispettare la legalità; l'altro attribuibile ai caratteri strutturali dell'amministrazione, peraltro accresciuti a seguito dell'affermazione delle stringenti regole del procedimento amministrativo. In entrambi i casi, il formalismo dell'amministrazione assicura garanzie in ordine alla trasparenza e alla puntuale verifica della legittimità dell'azione amministrativa, ma potrebbe costituire un sistema che mortifica quei comportamenti "originali" dell'amministrazione che potrebbero consentire un vantaggio in termini di risultato.

Ne discende che il principio di legalità, nonostante l'estremo rilievo che ricopre nell'ambito delle garanzie del procedimento e del principio democratico, può per para-

dosso costituire un ostacolo all'amministrazione di risultato come qui intesa.

In primo luogo perché la necessaria astrattezza della norma non può cogliere ogni aspetto del reale, mentre, necessariamente, l'azione amministrativa ha natura concreta. Sussistono, dunque, ipotesi in cui, per ottenere il miglior risultato, si renderebbe necessario "integrare" la norma anche al di là da ciò che è consentito dall'esercizio della discrezionalità. In altri casi, ricorrendo particolari circostanze magari non previste, la stessa osservanza della norma potrebbe, addirittura, essa stessa disattendere il risultato. Si vede, dunque, come, in questi, casi ricercare il risultato significherebbe agire in modo illegittimo rispetto alla stretta osservanza del principio di legalità.

In secondo luogo, la "rigida" applicazione del principio di legalità può confliggere con il risultato anche quando le prescrizioni offerte dalla norma siano sufficientemente precise. Per definizione, infatti, lo sforzo che la norma può esigere dal funzionario non può corrispondere al massimo risultato, anche ammesso che il comportamento atto a tale scopo sia ipotizzabile, ma la diligenza media. In altri termini, la prescrizione normativa difficilmente potrà esigere un risultato pienamente soddisfacente in carenza di una "ulteriore" collaborazione dell'amministrazione.

Come visto, una collaborazione tutt'altro che scontata.

Un esempio di possibile attivazione dell'amministrazione in vista del risultato e non del rigido rispetto del principio di legalità, poteva essere costituito dai casi in cui la domanda del privato si mostrasse viziata, incompleta, mancante anche di requisiti essenziali (almeno nelle procedure non concorsuali come gli appalti pubblici), laddove il semplice rigetto della stessa appariva una soluzione "quasi" obbligata, ma non per questo strumentale agli obbiettivi di risultato.

Innanzitutto il semplice rigetto dell'istanza poteva apparire anti-economico, magari perché l'amministrazione si sarebbe poi trovata costretta ad evadere dal principio una nuova domanda; in secondo luogo perché un'eventuale risposta "condizionata" dell'amministrazione avrebbe potuto "suggerire" al privato la necessità di apportare correttivi anche più utili al soddisfacimento del bene pubblico di quelli imposti dalla legge; inoltre un maggior contatto collaborativo col privato avrebbe potuto disincentivare o diminuire le forme di contenzioso e così via.

In parte tale possibilità è stata oggi recepita nell'istituto del "soccorso istruttorio" (che si sostanzia nell'evoluzione del precedente istituto del *preavviso di rigetto*)¹⁸, divenuto un vero e proprio *dovere* dell'amministrazione¹⁹ che, a ben osservare, risponde ad un interesse del privato ma, nel senso che qui indichiamo, appare anche utile nell'ottica dell'amministrazione di risultato.

In definitiva, anche nel significato più semplice che si può attribuire alla nozione di amministrazione di risultato, si nota come il rapporto tra principio di legalità e azione amministrativa, così come le caratteristiche intrinseche della struttura amministrativa e dei suoi interpreti, denunci evidenti criticità.

Inoltre, anche nel più limitato ambito dei compiti "minimi" attribuiti all'apparato amministrativo, quello nel quale appunto, l'amministrazione dovrebbe essere per definizione *amministrazione di risultato*, le criticità non sembrano mancate: Ne è testimonianza almeno la ponderosa mole di riforme, anche promesse e annunciate, che da sempre si propongono di risolvere le disfunzioni amministrative.

18 V., di recente, F. Ballore, *Il soccorso istruttorio*, in F. Monceri (a cura di), *Diritto amministrativo profili formativi*, Pisa, 2020, 121 ss.

19 V. E. Frediani, *Il dovere di soccorso istruttorio procedimentale*, Napoli, 2016.

Dunque, pur in questa accezione, molti sono i motivi che inducono a ritenere che il richiamo al risultato da raggiungere sia apparso addirittura necessario stanti i ripetuti fallimenti delle amministrazioni nella cura degli interessi pubblici.

La crescente inclinazione a trarre ispirazione dal settore privato, anche guardando ai corrispondenti modelli organizzatori, è un indice palpabile del disagio generato dall'endemica carenza di risultati ritenuti appropriati.

E dunque, nonostante sia, in effetti, condivisibile l'affermazione secondo la quale, attesa la pluralità di interessi in campo, l'amministrazione dovrebbe ricercare la miglior cura dell'interesse pubblico affidatole, con il minor sacrificio dell'interesse privato, tale obiettivo si mostra in concreto difficilmente apprezzabile.

In ultimo, sotto questo profilo, le osservazioni che precedono consentono di provare a dedurre un importante corollario.

Ipotizzando, infatti, che la stessa legge (amministrativa) risulti incapace di individuare, in concreto, le caratteristiche specifiche del risultato richiesto all'amministrazione, la misura dello stesso appare un concetto vago, difficilmente misurabile, e che perlopiù dipende dall'impegno profuso per ottenerlo più che dal rispetto di regole predefinite.

2) L'evoluzione materiale dell'azione amministrativa ha, in realtà, posto in luce una seconda accezione di amministrazione di risultato determinata sia dall'azione delle singole amministrazioni sia dalle difficoltà emerse quando nel procedimento sono coinvolte una pluralità di amministrazioni per l'incidenza sullo stesso di una pluralità di interessi pubblici.

In questo secondo senso, il risultato atteso dall'attività dell'amministrazione è quello di condurre a termine il pro-

cedimento ogni qual volta ciò sia, effettivamente, possibile alla luce della cura degli interessi pubblici. Per conseguenza si avrebbe una specificazione della nozione quale *amministrazione di risultato positivo*.

Tale possibilità, che dovrebbe in verità essere connaturata all'azione amministrativa, ha trovato spesso ostacoli nell'atteggiamento estremamente prudente tenuto della burocrazia, costantemente afflitta dal timore di incorrere in profili di responsabilità e, dunque, indotta ad interpretare le norme in maniera ferrea e, finanche, nella litigiosità tra amministrazioni portatrici di interessi diversi.

In realtà, la ricerca di un risultato positivo come sbocco del procedimento amministrativo costituisce un *modus operandi* che risponde altresì ai canoni della efficienza e dell'economicità, principi oggi giuridicizzati e assurti da tempo a valori fondamentali dell'azione amministrativa.

Da questo punto di vista, un atteggiamento di totale chiusura alle istanze del privato, cui si è peraltro tentato di porre rimedio attraverso la promozione di istituti quali il già citato soccorso istruttorio, determina una moltiplicazione di procedimenti sul medesimo oggetto, non necessari quando l'amministrazione si faccia invece promotrice di azioni che mirino a "salvare" il procedimento anziché opporre dinieghi che costringano a ripartire sempre da capo.

Per altro verso, un atteggiamento dell'amministrazione di tipo collaborativo rispetto alle istanze del privato, consente una collaborazione capace di ottenere, in ipotesi, maggiore disponibilità dello stesso ad accettare prescrizioni anche più gravose in cambio dell'emanazione di un provvedimento favorevole. Tutto ciò che determinerebbe il raggiungimento di risultati migliori per l'interesse pubblico, un dispendio minore di risorse, una diminuzione del contenzioso, una maggior fiducia nell'amministrazione.

In questa seconda accezione, dunque, la nozione di *amministrazione di risultato* si specifica in *amministrazione di risultato positivo* in presenza dei presupposti di fatto e di diritto che consentano - con un intervento sanante o propositivo - di concludere favorevolmente il procedimento avviato.

Tutto ciò che richiede, in effetti, un diverso e più disponibile approccio delle amministrazioni pubbliche in ordine al modo in cui vengono tutelati gli interessi pubblici affidati alle loro cure.

Tale accezione della nozione, invero forse riconducibile anche alla prima rammentata, quando correttamente intesa, appare ancor più pressante allorché, come nel presente, la burocrazia pubblica è avvertita come un ostacolo alla crescita (e alla ripartenza) economica. Da un certo punto in poi, dunque, la stessa contrapposizione tra Stato e mercato, spesso intesa come mera contrapposizione, deve anche essere ripensata alla luce dei presupposti stessi che sorreggono lo Stato sociale -nella forma di economia mista assunta-, poiché in più di un senso lo sviluppo dell'attività imprenditoriale, e dunque il profitto privato, risulta non in contrapposizione con l'interesse pubblico, ma anzi strumentale (se non necessario) per la tutela dei diritti fondamentali e sociali delle stesse classi svantaggiate.

In questo senso, che tuttavia non è l'unico, la mancata ricerca della conclusione positiva del procedimento corrisponderebbe addirittura alla mancata ricerca della soddisfazione dell'interesse pubblico.

3) In una terza accezione, che si ricollega, specificandole, alle precedenti, l'amministrazione di risultato può essere intesa come amministrazione che si misura non più sulla legalità dell'esercizio del potere che le è attribuito ma sui risultati che ottiene dall'impiego delle risorse che le sono affidate.

Le riforme degli ultimi anni si sono, dunque, mosse nel solco tracciato dalla l.241/90 per superare il mero rispetto della legalità degli atti con l'attribuzione alla dirigenza amministrativa di obiettivi più specifici da realizzare. Si è, così, tentato di modellare l'azione amministrativa sugli archetipi della impresa privata²⁰, il che ha determinato la necessità di modifiche della normativa sulla dirigenza, una più netta distinzione tra politica e amministrazione, e più pregnanti controlli di gestione affidati alla Corte dei conti, oltreché maggiori sanzioni per il mancato perseguimento di una gestione efficiente delle risorse, ritenuto come sviamento dagli obblighi di buon andamento imposti dalla Costituzione.

Ricondotta la nozione entro questo seppur incerto perimetro le difficoltà che si frappongono alla piena realizzazione dell'amministrazione di risultato, comunque intesa, sono state oggetto di continuo ripensamento e di correttivi spesso settoriali e inidonei allo scopo atteso.

Cane che si morde la coda, l'esigenza di un controllo pubblico sul rispetto e la realizzazione degli scopi dell'ordinamento ha fatto propendere per l'insostituibilità dell'amministrazione (esclusivamente pubblica) anche quando, sotto la spinta poderosa del diritto europeo, al *favor* per l'intervento pubblico diretto o indiretto nell'economia si è sostituita l'idea di rafforzare l'attività di *regolazione*. In realtà, come poi si è da più parti lamentato, la regolazione ha finito per rafforzare la presenza dell'amministrazione pubblica anziché diminuirla soprattutto perché, si è detto, l'apertura al privato deve essere compensata con maggiori controlli, pena il sacrificio degli interessi protetti dall'ordinamento.

20 Per un concezione che ritiene che la nozione così intesa sia comunque orientata al necessario rispetto e promozione dei superiori diritti fondamentali v. L. Iannotta, *Principio di legalità e amministrazione di risultato*, in *Scritti in onore di Elio Casetta*, vol.II, Napoli, 2001, 743 ss.

Pensando al risultato richiesto all'amministrazione pubblica, si è così perso di vista il problema di fondo, ossia che possa costituire una petizione di principio la convinzione che non esistano modelli di cura degli interessi pubblici alternativi o complementari a quello tradizionale.

6. Amministrazione di risultato e semplificazione. Una relazione complessa.

Il problema dell'amministrazione di risultato non può essere indagato asetticamente ed, in particolare, non tenendo conto delle altre questioni che, nell'emergere, lasciano intendere l'amministrazione come un sottosistema del sistema giuridico(politico), ossia senza considerare l'amministrazione come un sistema complesso fonte di "complessità amministrativa".

Un sistema che è andato subendo processi di iper-complessificazione cui si è tentato di reagire attraverso frequenti, quanto spesso infruttuosi, interventi di *semplificazione amministrativa*.

La controversa congerie di istituti che ruotano intorno alla semplificazione amministrativa, spesso determinati da una diffusa urgenza economica che fa percepire il presidio dell'azione amministrativa come vero e proprio ostacolo alla crescita economica e, dunque, indirettamente un ostacolo alla realizzazione degli stessi obiettivi tradizionali assegnati all'amministrazione, precipuamente rispetto alla trasformazione dell'uguaglianza formale in uguaglianza sostanziale, da' origine ad un vero e proprio processo di complessificazione, che incide proprio sui risultati attesi dall'azione amministrativa

Il rapporto tra amministrazione di risultato e semplificazione amministrativa avvia, pertanto, una relazione non lineare il cui risultato appare del tutto imprevedibile.

Una relazione in cui l'esigenza di semplificare il procedimento amministrativo trova una prima affermazione proprio con la legge 241/90, che sancisce l'irrinunciabilità dello stesso quale mezzo di esplicazione dell'attività amministrativa, prevedendo al contempo che la logica dell'eccessivo formalismo dell'azione amministrativa²¹ deve essere temperata dalla necessità di produrre un risultato. Un processo invero non semplice.

Non semplice prima di tutto poiché il percorso prescelto (la procedimentalizzazione) si riflette sulla nozione di risultato emergente dall'interazione stessa.

Posta in questi termini essenziali, la riflessione si fa densa di implicazioni in quanto l'evoluzione dell'azione amministrativa muove alla ricerca di un equilibrio che costituisce il punto di sintesi "stazionario" di esigenze anche divergenti che compongono il sistema.

Alla luce di ciò, il confronto caotico che l'azione politico/amministrativa innesca pare capace di incidere sulla conformazione stessa del potere amministrativo determinando evidenti quanto imprevedibili mutazioni che riguardano l'insieme, che non può essere pensato come sommatoria di elementi ma come un'entità tutt'affatto distinta.

Il risultato che, settorialmente, è (originariamente) richiesto ad amministrazioni preposte a perseguire interessi i più disparati non può che finire trasformato all'esito delle fasi di complessificazione che si susseguono per assumere caratteristiche modificate o del tutto nuove.

Il primo punto sul quale è necessario interrogarsi riguarda allora non *come* le amministrazioni possano raggiungere al meglio un risultato ma, addirittura, *quale* risultato è loro richiesto in un dato momento.

21 In argomento v. S. Civitarese Matteucci, *La Forma presa sul serio. Formalismo pratico, azione amministrativa ed illegalità utile*, Torino, 2006, spec. cap. I.

Ciò vale finanche per le amministrazioni dedicate alla tutela di interessi più che sensibili come la tutela dell'ambiente o della salute.

E' evidente che il risultato domandato alle corrispondenti amministrazioni sia quello di salvaguardare gli interessi sottesi alla propria attività e, tuttavia, le annose dispute tra amministrazioni, capaci con la mera inerzia di bloccare a lungo i procedimenti amministrativi, hanno indotto, di recente, il legislatore, in nome della semplificazione amministrativa, a prevedere il meccanismo del c.d. silenzio-assenso tra pubbliche amministrazioni (art.17bis l.241/90). Un meccanismo che punisce le amministrazioni che non partecipino o non si esprimono in conferenza di servizi, intendendo tali atteggiamenti come assenso implicito al parere o nulla-osta comunque denominato richiesto. Tale meccanismo corre il rischio di apparire sbilanciato verso la volontà di concludere il procedimento e non determinato dalla richiesta di ottenere un parere sulla miglior tutela dell'interesse affidato alla singola amministrazione.

E, ancor di più i meccanismi di risoluzione del dissenso espresso in sede di conferenza di servizi da tali amministrazioni, contemplano oggi meccanismi gerarchici, che possono culminare nella prosecuzione del procedimento anche quando il parere di tali amministrazioni persista come negativo.

Tali problemi, nei nuovi equilibri che determinano, hanno l'effetto di alterare gli obbiettivi richiesti alle amministrazioni pubbliche, ed anche di smantellare talune garanzie delle quali esse sono state affidatarie.

Il problema, della capacità dell'amministrazione di raggiungere risultati non va, dunque, diminuendo per l'effetto delle sollecitazioni, soprattutto economiche, cui è esposta, ed anzi rende ancor più conclamato l'eccesso di formalismo e gli appesantimenti strutturali che mostrano come inadeguata la sua attuale conformazione.

Allo stesso tempo deve essere rilevato come - nel tempo - l'amministrazione tradizionalmente intesa sia comunque mutata non tanto per l'effetto di istituti indirizzati a semplificare, che spesso hanno invece complicato il quadro più generale, quanto per le continue sollecitazioni che dall'esterno hanno posto l'accento sulle inadeguatezze strutturali della stessa rispetto ai propri obiettivi.

Cosicché l'irrompere del diritto europeo, la sempre più chiara delineazione di forme di privatizzazione dell'attività amministrativa, come l'ingresso del privato nel procedimento amministrativo che lo riguarda anche in senso collettivo, gli studi sull'introduzione dell'I.A. nell'amministrazione, e molto altro ancora, non possono essere percepiti se non come fenomeno unitario tendente al progressivo superamento dell'amministrazione pubblica tradizionale.

6.1. Amministrazione di risultato e principi dell'equilibrio di bilancio

Nel mettere a fuoco la nozione di amministrazione di risultato il problema dell'equilibrio di bilancio, oggi imposto tanto allo Stato che alle autonomie territoriali nonché alle pubbliche amministrazioni, merita un'attenzione particolare.

Difatti in questo caso, soprattutto in ragione della propagazione del diritto europeo riferibile al *fiscal compact*²², ed in generale della prevalenza del diritto eurounitario sul diritto nazionale, emerge con maggiore chiarezza il riflesso qualitativo sui risultati richiesti all'amministrazione.

22 G. Cataldo, *Il Fiscal Compact e le problematiche della sovranità finanziaria condizionata*, in *Rivista AIC*, 2015, 1-14; R. Baratta, *I vincoli imposti dal Fiscal Compact ai bilanci nazionali*, in *federalismi.it*, 17/2014, 1-10.

Il che pone un nuovo limite all'azione amministrativa tradizionale, ulteriore a quello di cui si è detto relativo al non costituire un ostacolo all'economia.

Nell'ampio spettro di materie assegnate alle cure dei pubblici poteri il non appesantimento delle procedure connesse all'iniziativa economica privata si rivolge più propriamente al campo di quelle attività di controllo sulle attività economiche; nel caso dei vincoli di bilancio le limitazioni gravano, invece, più decisamente sui livelli di prestazioni di diritti fondamentali garantibili al cittadino.

In entrambe le ipotesi, tuttavia, si determinano evidenti mutazioni dei risultati che ci si attende dall'amministrazione.

E prima ancora, la necessità di provvedere a correttivi di tale portata, mostra come l'amministrazione tradizionale si sia rivelata inadeguata a ottenere risultati sperati in modo soddisfacente.

Inoltre come si vede, la questione induce a tener conto della nozione stessa di "risultato" in quanto essa può assumere significato polisemico innanzitutto proprio per la difficoltà di ridurla ad una accezione univoca.

E, allora, si deve anche tener conto del fatto che al significato di risultato inteso come conclusione del procedimento si può anche contrapporre la semplice inerzia dell'amministrazione.

Si esemplifica in questo modo come, in tale senso, il risultato acquisisce un significato neutro, né buono né cattivo.

Un risultato diviene, dunque, anche la semplice conclusione del procedimento, perché quando è sfavorevole al privato genera, comunque, la possibilità di opporsi.

In questo senso, l'*inerzia* dell'amministrazione costituisce l'antitesi del *risultato*. Ne è riprova lo schema che ha condotto a ritenere il silenzio-rigetto, inadempimento, diniego come forme fittizie di provvedimento così da renderle impugnabili alla stregua del provvedimento espresso.

Nonostante tale precisazione, nel caso dei vincoli di bilancio, che introducono una nuova prospettiva, ossia non impiegare risorse maggiori di quelle a disposizione, sostituendosi tale obiettivo (almeno potenzialmente, data la scarsità di risorse) a quello di realizzare compiutamente interessi pubblici, la problematica coinvolge le contraddizioni che affliggono le fondamenta stesse su cui ha poggiato lo stato sociale.

I molti diritti viepiù “accordati” ai cittadini si sono scontrati con l’impossibilità di garantirli compiutamente se non con un forte ricorso al debito pubblico.

Il finanziamento proveniente da un sistema comunque di stampo capitalistico si è sempre mostrato insufficiente a garantire un alto livello di prestazioni, soprattutto in periodi di crisi economica, mentre la non sempre ottimale utilizzazione delle risorse a disposizione da parte delle amministrazioni ha accresciuto la necessità di ricorrere al debito, scaricando parte delle conseguenze sulle generazioni future.

Da tempo questa idea ha portato a prendere atto che i diritti garantiti dall’amministrazione siano in realtà *diritti finanziariamente condizionati* la soddisfazione dei quali è subordinata alla quantità di risorse a disposizione²³.

Ed, invero, la scarsità delle risorse e la moltitudine di diritti che, ontologicamente -almeno nella concezione attuale dello stato sociale- necessitano di risorse economiche per essere garantiti, rimanda alla scelta politica la decisione finale su quali debbano, inevitabilmente rimanere (temporaneamente?) inattuati; scelta che si ricollega anche se indirettamente al principio democratico che della scelta politica è fondamento e giustificazione.

23 In argomento e per la definizione v. F. Merusi, *Servizi pubblici instabili*, Bologna, 1990.

Con la canonizzazione formale dei vincoli di bilancio tale evidenza si traduce nell'affermazione di un nuovo principio che influenza sensibilmente il risultato richiesto all'amministrazione.

L'economicità, intesa come oculata gestione delle risorse rispetto ai vincoli di bilancio, da necessità diviene una pregiudizialità, un *fine pubblico autonomo* da perseguire in quanto valore costituzionale "imposto" dall'ordinamento europeo agli Stati membri²⁴.

Si ha, dunque, una trasformazione del risultato richiesto all'amministrazione che rischia di porre in secondo piano la garanzia di erogazione di prestazioni rispetto alla necessità di non compromettere la regolarità dei conti pubblici.

E ciò seppure appaia evidente, nel dibattito in corso, che la stessa prospettiva europea non considera tali limiti come assoluti ma senz'altro bilanciabili con i valori sociali che informano come detto anche l'Unione europea e, dunque, rivisitabili all'occorrenza. Ne è conferma il fatto che l'elaborazione delle strategie di reazione alla crisi sanitaria-economico-occupazionale scaturita dall'insorgenza della pandemia Sars-Cov-2 si è svolta soprattutto in ambito europeo.

Ciononostante, l'attribuzione dei nuovi risultati richiesti alle amministrazioni in ambito di "copertura" economica dei propri interventi semina nuove insidie nell'evoluzione dell'azione amministrativa.

Con il pericolo che la dirigenza sia spaventata sia dal non raggiungere il risultato, in termini di realizzazione dei diritti, che da quello di contenere i costi; problemi che vanno ad aggiungersi alla ormai diffusa riluttanza dell'amministrazione ad agire per il timore di incorrere nel mancato

24 Cfr. B. Caravita di Toritto, *Il Federalizing Process europeo*, in *federalismi.it*, 17/2014, 10.

rispetto delle regole della concorrenza soprattutto in materia di appalti e contratti pubblici.

La complessificazione del quadro degli obiettivi, spesso confliggenti o indefiniti, imposti alle amministrazioni conduce innanzitutto, in via generale, a interrogarsi su quale sia nel presente il risultato chiesto all'amministrazione; ed, in secondo luogo, a domandarsi se l'amministrazione tradizionale, caratterizzata da un eccessivo formalismo di stampo burocratico-verticistico, costituisca un modello idoneo a soddisfare interessi pubblici spesso insufficientemente definiti e garantiti in via normativa, la cui ponderazione richiederebbe un'elasticità *liquida* peraltro incompatibile con la stringente applicazione del principio di legalità che connota soprattutto i sistemi nazionali c.d. "ad atto amministrativo"²⁵.

In definitiva, anche rispetto alla questione economica tutto ciò induce a ritenere come l'amministrazione pubblica si sia vista attribuire compiti forse eccessivi di realizzazione dei diritti fondamentali, e induce a prendere in esame modelli più produttivi come si è visto nel caso delle vere e proprie funzioni amministrative che si vanno assegnando agli enti privati della solidarietà.

7. Le diverse funzioni dell'amministrazione pubblica e gli ostacoli (sormontabili) alla insostituibilità di un modello

L'evoluzione dinamica dei paradigmi che hanno informato l'azione amministrativa deve essere considerata in relazione alle funzioni assai diversificate che sono assegnate all'amministrazione nel suo complesso intesa.

25 S. Fois, *Legalità (principio di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXIII, 1973, 391.

In taluni settori, difatti, l'affermazione di nuovi paradigmi, per l'effetto degli interessi e dei nuovi modelli che si sono andati affermando, ha, in effetti, già prodotto evidenti mutazioni di prospettiva che si sono tradotte in veri e propri stravolgimenti del modo di pensare l'amministrazione.

Così, soprattutto nei settori in cui il confronto tra amministrazione pubblica e interesse privato ha potuto trovare punti di contatto componibili, l'originario formalismo dell'amministrazione ha lentamente ma inesorabilmente ceduto il passo all'affermazione di nuovi modelli.

La valorizzazione del principio di partecipazione del privato al procedimento amministrativo che lo riguarda, o che riguarda interessi diffusi e collettivi, testimoniano il fatto che oltre al possibile effetto di sterilizzare la conflittualità, tale impostazione può anche conseguire una migliore realizzazione dell'interesse pubblico e non solo il minor sacrificio dell'interesse privato.

Tali processi di collaborazione hanno, in taluni casi, principiato ad infrangere lo stesso spazio della *decisione pubblica*, precedentemente affidata alla sola responsabilità dell'amministrazione in forza almeno dei principi di legalità e democratico²⁶.

L'evidente collante che lega l'amministrazione alla responsabilità politica, e dunque alla volontà popolare ha, infatti, a lungo fatto propendere per l'assegnazione ai pubblici poteri della responsabilità delle scelte fondamentali sulle politiche pubbliche e sull'allocazione di risorse sempre più scarse.

Questo paradigma, anche in uno degli ambiti che più caratterizzano l'amministrazione nello Stato sociale, ossia

26 L.R. Perfetti, *Le riforme della L. 7 agosto 1990, n.241 tra garanzia della legalità ed amministrazione di risultato*, Padova, 2008; M. Immordino-A. Police (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Torino, 2003.

l'affidamento della cura dei diritti sociali, è stato, come visto, di recente investito da cambiamenti profondi. Rispetto a ciò, la rivoluzione innescata nel Terzo settore dall'approvazione dell'art.55 del dlgs 117/2017, assegna agli enti privati della solidarietà un ruolo di co-programmazione e co-progettazione che, dal punto di osservazione che qui interessa, vale ad assegnare ad enti privati un preciso spazio proprio nell'ambito della decisione amministrativa.

Per questa via, si apre una breccia verso la sperimentazione di modelli alternativi di cura dell'interesse pubblico anche in quegli ampi ambiti nei quali l'insostituibilità dell'amministrazione è presupposta in quanto la pubblica funzione si pone in contrasto più marcato con l'interesse privato. In effetti, in questi casi, la protezione dell'interesse pubblico sembra richiedere l'utilizzo di un potere imperativo o autoritativo per contrastare interessi insanabilmente confliggenti, rendendo assai meno agevole escludere la necessità di attribuire a poteri pubblici un preciso ed esclusivo compito di garanzia.

E, tuttavia, considerata questa obiezione, che peraltro si pone alla base stessa della nozione di *regolazione pubblica*, è comunque necessario osservare che la struttura amministrativa tradizionale abbia spesso mostrato gravi inefficienze nell'esercizio di tale funzione, conseguendo risultati parimenti inadeguati rispetto alle ipotesi in cui all'amministrazione è richiesto di promuovere più direttamente l'interesse privato e la diffusione dei diritti fondamentali.

Cosicché anche quando alle amministrazioni è richiesto di imporsi sull'interesse privato per proteggere interessi pubblici superiori, la macchina amministrativo-burocratica pare incapace di garantire risultati soddisfacenti.

Un tanto che dimostra, in senso unitario, che l'amministrazione tradizionale abbia diffusamente faticato a poter

essere considerata *vera amministrazione di risultato*, non solo perché i fini dell'amministrazione sono in continuo divenire ma, soprattutto, in quanto le caratteristiche morfologiche ed le fondamenta strutturali dell'amministrazione pubblica non sono stati investiti da processi di vera e propria ri-discussione.

Gli stessi studi sull'applicabilità della tecnologia all'amministrazione, di processi di decisione algoritmica, sulla auspicabilità di forme automatizzate di risoluzione delle controversie e, a tutto campo, quelli sull'Intelligenza Artificiale, mostrano come siano alle porte sperimentazioni che guardano non allo smantellamento di forme di tutela degli interessi pubblici, ma a modelli di tutela degli stessi diversi dall'amministrazione tradizionale.

La diversificazione degli ambiti in cui opera l'amministrazione pubblica induce, dunque, ad esplorare la possibilità di soluzione "altre" per la cura degli interessi pubblici, partendo da quelli in cui il modello tradizionale più mostra di poter essere ripensato alla luce di principi che spostino l'attenzione dalla assoluta centralità dell'amministrazione verso forme meno rigide di applicazione del principio che vede nell'amministrazione la più coerente esplicazione del principio democratico della volontà popolare, in quanto scaturente da una rigida applicazione del principio della legalità amministrativa.

Per tale motivo, nell'ambito dei processi che in vari settori preludono ad un possibile superamento dell'amministrazione tradizionalmente intesa, si è posta l'attenzione all'ambito dei servizi sociali poiché proprio in tale settore va prendendo forma una specifica attribuzione agli Enti del Terzo settore di vere e proprie funzioni amministrative.

Il modello che ne deriva trae ispirazione dalle forme di "amministrazione condivisa" e dalle istanze che si pongono

alla base della sussidiarietà orizzontale, e tuttavia si pone addirittura *al di là* di tali pur relativamente recenti istituti, in quanto vale ad infrangere un paradigma che ha accompagnato la storia dell'amministrazione, quello dell'insostituibilità dell'amministrazione come apparato capace di realizzare al meglio possibile i fini pubblici.

In prospettiva evolutiva, dunque, l'affermazione del principio contenuto nell'art.55 del dlgs 117/2017, non solo offre una piena attuazione al principio della sussidiarietà orizzontale ma si spinge "oltre" la sussidiarietà orizzontale, dischiudendo nuove prospettive per l'azione amministrativa.

Laddove, infatti, con la sussidiarietà orizzontale si postula l'inclusione orizzontale del privato nei processi amministrativi, nell'alveo di un paradigma che vede ancora nell'amministrazione pubblica il perno della decisione amministrativa, con la codificazione della co-programmazione e co-progettazione nell'ambito dei servizi di interesse generale, si attribuiscono in maniera formale vere e proprie competenze amministrative ad enti privati.

Nell'approfondire tale assunto deve tenersi conto dell'importanza che tale prospettiva determina in generale sull'azione amministrativa, in quanto la propagazione del fenomeno in altri settori dell'amministrazione pare imminente soprattutto guardando al fenomeno che va consolidandosi dell'I.A. nell'amministrazione, in un processo in cui il rapporto tecnologia/amministrazione non può più essere considerato solo come potenziale fattore di miglioramento di organizzazione dell'amministrazione tradizionale²⁷, ma - tra le altre - una delle alternative possibili.

27 V, invece, in questo senso P. Piras, *I cambiamenti in atto nella pubblica amministrazione: procedimento amministrativo e informatizzazione. Il delfino nel nuovo acquario*, in AA.VV, *Studi in onore di Leopoldo Mazzaroli*, vol.I, Padova, 2007, 250 s.

Bibliografia

Allegretti U., *Profili di storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello Stato liberale*, Bologna, 1989.

Azzena A.A., *Il diritto amministrativo come settore*, in F. Monceri (a cura di), *Diritto amministrativo profili formativi*, Pisa, 2020.

Azzena L., *L'integrazione attraverso i diritti. Dal cittadino italiano al cittadino europeo*, Torino, 1998.

Baratta R., *I vincoli imposti dal Fiscal Compact ai bilanci nazionali*, in *federalismi.it*, 17/2014.

Berti G., *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, 1968.

Calandra P., *Storia dell'amministrazione pubblica in Italia*, Bologna, 1978.

Cammelli M., *Amministrazione di risultato*, in *Annuario AIPDA 2002*, Milano, 2003.

Caravita di Toritto B., *Il Federalizing Process europeo*, in *federalismi.it*, 17/2014

Cassese S., *Che cosa vuol dire "amministrazione di risultati"*, in *GDA*, 2004.

Cassese S., *Il diritto alla buona amministrazione*, consultabile in *www.images.irpa.eu*, 2009.

Cataldo G., *Il Fiscal Compact e le problematiche della sovranità finanziaria condizionata*, in *Rivista AIC*, 2015.

Civitarese Matteucci S., *La Forma presa sul serio. Formalismo pratico, azione amministrativa ed illegalità utile*, Torino, 2006.

Corso G., *Amministrazione di risultati*; in *Annuario AIPDA 2002*, Milano, 2003.

- Fois S., *Legalità (principio di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXIII, 1973.
- Frediani E., *Il dovere di soccorso istruttorio procedimentale*, Napoli, 2016.
- Iannotta L., *Principio di legalità e amministrazione di risultato*, in *Scritti in onore di Elio Casetta*, vol.II, Napoli, 2001.
- Immordino M.-Police A.(a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Torino, 2003.
- Lazzara P., *Procedimento e semplificazione. Il riparto dei compiti istruttori tra principio inquisitorio e ed autoreponsabilità privata*, Roma, 2005.
- Melis G., *Burocrazia e socialismo nell'Italia liberale*, Bologna, 1980.
- Melis G., *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, 2020.
- Merusi F., *Servizi pubblici instabili*, Bologna, 1990.
- Monceri F., *Complessità e semplificazione nell'azione amministrativa*, Tornio, 2020.
- Nigro M., *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, 1966.
- Perfetti L.R., *Le riforme della L. 7 agosto 1990, n.241 tra garanzia della legalità ed amministrazione di risultato*, Padova, 2008.
- Raganelli B., *Decisioni pubbliche e algoritmi: modelli alternativi di dialogo tra forme di intelligenza diverse nell'assunzione di decisioni amministrative*, in *federalismi.it*, 22/2020.
- Romagnosi G.D., *Principi fondamentali di diritto amministrativo onde tesserne le istituzioni*, Milano, 1837.
- Salvia F., *La buona amministrazione ed i suoi miti*, in *Dir. Soc.*, 2005.

Sciullo G., *L'organizzazione amministrativa. Principi*, Giappichelli, Torino, 2013.

Ursi R., *La giuridificazione del canone dell'efficienza della pubblica amministrazione*, in B. Marchetti-M. Renna (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. La giuridificazione*, Firenze, 2017.

Recebido em 13/09/2019

Aprovado em 19/11/2021

Francesco Monceri

E-mail: monk17@hotmail.com