



FinPA

Osservatorio
Amministrazione
e Finanza Pubblica

SPECIALE NEWSLETTER
n. 4/2026

Intervista a Luisa Torchia

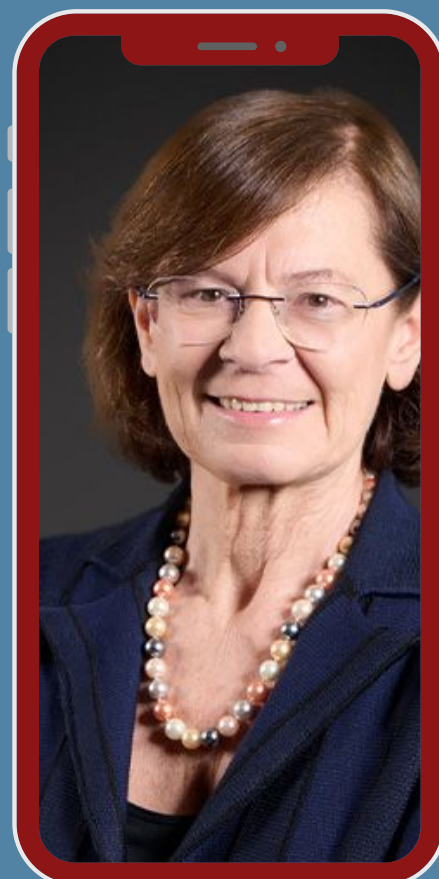
Prof.ssa ordinaria di diritto amministrativo



PERCORSO ACCADEMICO E PROFESSIONALE

Lei ha conosciuto e ha studiato sotto la guida di un grande Maestro del diritto amministrativo, quale Massimo Severo Giannini. Cosa ricorda in particolare del suo insegnamento? E della sua persona? Ha qualche aneddoto sul suo rapporto con Giannini da raccontare?

Giannini era allo stesso tempo molto disponibile e molto distante nei rapporti con gli studenti. Andai a chiedergli di farmi da relatore della tesi di laurea dopo aver seguito le sue lezioni e partecipato ad un gruppo di studio di diritto amministrativo, organizzato da Marco D'Alberti e Gianfranco D'Alessio, allora giovani assistenti, che aveva la peculiarità di essere biennale come l'esame, esame che tutti i partecipanti sostennero in due annualità distinte. La storia della scienza del diritto amministrativo era fra gli argomenti del gruppo di studio e io proposi a Giannini di fare una tesi su Santi Romano. Lui mi rispose "Ma Torchia, vedi, non c'è nulla di nuovo da aggiungere, perché ti vuoi occupare di un tema già così battuto?".



E mi propose un tema, certo meno battuto, al quale non sarei mai arrivata da sola: la politica protezionista della prima Sinistra. Il suo suggerimento, che si rivelò naturalmente molto fecondo, fu di verificare se al mutamento delle politiche – dal liberismo al protezionismo – avesse corrisposto una modifica degli strumenti amministrativi, fra i quali ad esempio le tariffe doganali e il sistema dei controlli. Passai molti mesi nella biblioteca del Ministero del Tesoro (uno scantinato parecchio umido) a consultare serie storiche di bollettini, regolamenti, circolari, consuntivi, verbali e dall'analisi emerse che in effetti mentre le politiche erano mutevoli, gli strumenti amministrativi erano molto più resistenti al cambiamento: **la politica cambia, ma l'amministrazione permane**, per parafrasare una frase famosa. Giannini aveva l'abitudine di affidare i suoi laureandi ad un assistente che li seguisse nel corso del lavoro – un'abitudine che ho adottato e seguo anche io ancora oggi – e mi seguì, con pazienza e attenzione, Gianfranco D'Alessio. Nel luglio 1978 discussi la tesi e successivamente Giannini mi aiutò a farla pubblicare sulla Rivista di scienza delle finanze e diritto finanziario, diretta allora da Gian Antonio Micheli. Ricordo che Micheli mi disse che lui la pubblicava perchè glielo aveva chiesto Giannini, ma la riteneva una tesi di storia e non di diritto. Ma Giannini del diritto aveva una idea molto meno angusta rispetto ai suoi coetanei ed è stata una lezione importante per tutti i suoi allievi.

Nella sua carriera accademica, ha insegnato e svolto ricerca in Italia e all'estero, da Oxford a Princeton. Quanto la mobilità internazionale ha inciso sulle sue ricerche e sul suo metodo di studio?



Non restare sul “piede di casa” è importante per tutti gli studiosi e poi viaggiare da giovani consente di fare nuove amicizie, vedere nuovi mondi, capire che le cose si possono fare in tanti modi diversi, misurarsi con sfide nuove. Per il mio primo libro, sui rapporti tra Stato e regioni, andai a Princeton a studiare il sistema federale. Un sistema istituzionale diverso, un diritto diverso, rispetto all'ordinamento italiano, ma i problemi di fondo erano molto simili: è importante imparare a scoprire ed analizzare, oltre le differenze superficiali, gli elementi comuni dei problemi di fondo che ogni sistema ha e dei quali ogni giurista dovrebbe essere consapevole.

E a Princeton non c'erano giuristi – l'università non ha il dipartimento di legge – ma ho incontrato professori e studenti di scienze politiche, di sociologia, di economia, di fisica, di chimica e altre scienze cosiddette “dure” e i colloqui e gli scambi con loro sono stati molto più interessanti che se avessi interagito solo con studiosi di diritto. A Princeton la scoperta più bella fu **la biblioteca Firestone**: aperta giorno e notte, con accesso diretto agli scaffali. Venendo dall'Italia dove avere un libro in una biblioteca pubblica era una specie di ordalia, l'esperienza di poter camminare liberamente fra gli scaffali, aprire il libro che cercavo e molti altri che non sapevo neanche che esistessero, chiederli e ottenerli in prestito senza alcuna difficoltà, dava una straordinaria sensazione di libertà e di infinite possibilità di scoperta. A Princeton studiavo e lavoravo in una stanza comune con altri studenti – in un silenzio religioso - e quando volevo svagarmi andavo a passeggiare fra gli scaffali della letteratura: da Proust a Liala c'era la letteratura di tutto il mondo.



Guardando, invece, alla sua complessiva esperienza professionale, oltre che nell'università, lei ha ricoperto, e ricopre, importanti ruoli in istituzioni pubbliche, grandi gruppi privati, centri di ricerca e altre istituzioni. Quali delle sue esperienze extra-accademiche, tra quelle terminate, riviverebbe con piacere? E per quali ragioni?



Non so se le rivirei, perché **ogni stagione ha la sua età (e le sue fatiche)**, ma lavorare con Sabino Cassese nel Governo Ciampi e con Franco Bassanini nel governo Prodi sono le esperienze che ricordo con maggiore piacere. Le ragioni sono diverse. Prima di tutto, c'era la sensazione che si potesse fare qualcosa di utile per il paese, che ci fosse davvero la possibilità di modernizzare le istituzioni, che il sistema amministrativo potesse svecchiarsi e rinnovarsi.

In secondo luogo, lavoravo con persone di prim'ordine, intellettuali, studiosi, esperti, provenienti da tante esperienze diverse, con idee e approcci diversi, ma tutti interessati a contribuire ad un'opera collettiva. E anche le età erano diverse: c'erano grandi saggi e giovanissimi studiosi, ma in quelle vicende l'impegno intellettuale consentì a tutti di interloquire, confrontarsi e, insieme, di imparare e di insegnare in gruppo.

E, infine, c'era una sensazione di libertà e speranza: le idee circolavano liberamente, si potevano proporre e progettare iniziative diversissime, si guardava alle esperienze straniere, ma si approfondivano anche i problemi più tipicamente italiani e invece delle solite lamentele sull'arretratezza del paese, seguite da una compiaciuta inerzia, si cercava di fare qualcosa per uscirne. Come ha ricordato Sabino Cassese nel titolo di un suo libro del 2021, *"una volta il futuro era migliore"*. Ma ogni

generazione costruisce il suo futuro e noi allora cercammo di fare la nostra parte, sono sicura che anche le generazioni successive faranno la loro.

- ▶ **Le interviste di FinPA**
- ▶ **Rivista di diritto, amministrazione e finanza pubblica – FinPA**
- ▶ **Osservatorio FinPA**

Scopri tutti gli approfondimenti dell'Osservatorio FinPA e iscriviti alla newsletter mensile



Tornando all'università: se dovesse indicare un momento decisivo del suo percorso accademico, quale sceglierebbe?

L'impegno di ricerca e la scrittura dei libri finalizzati al concorso a cattedra (allora c'era il concorso nazionale, pochi posti per molti candidati), nella consapevolezza che vincere quel concorso era un riconoscimento unico, significava l'ingresso in una comunità di persone che studiava per passione e per vocazione e che trovava nello studio e nei risultati della ricerca la propria ricompensa.



PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E RIFORME

Lei ha vissuto da vicino importanti stagioni di riforme amministrative. Guardando agli ultimi trent'anni, qual è a suo avviso la trasformazione più significativa che ha subito la pubblica amministrazione?

“Soggetti molto diversi vengono sottoposti a regole che sono ragionevoli per alcuni di essi e del tutto irrazionali per altri”

Sul piano organizzativo si è sempre più ampliata la gamma di modelli adottabili, con trapianti e incroci di modelli organizzativi da altri ordinamenti e commistione di regole pubbliche e private: autorità indipendenti, agenzie, società di ogni tipo e genere, fondazioni, amministrazioni straordinarie e di missione nei più vari settori.

Si tratta di una risposta necessitata da esigenze sempre nuove, ma che purtroppo non ha seguito un percorso guidato e presidiato, con la conseguenza che gli elementi di confusione a volte prevalgono. Basti pensare all'uso strumentale che il legislatore (in effetti, il governo legislatore) fa dell'art. 1, comma 2 del d.lgs. n. 165/2001 (TUPI) il cui incipit recita *“Per amministrazioni pubbliche si intendono...”*. Invece di dettare regole per categorie di amministrazioni omogenee, spesso si impongono obblighi e divieti a tutte le amministrazioni lì elencate, specie quando si tratta di misure di contenimento dei costi e delle spese, producendo molte contraddizioni, perché soggetti molto diversi vengono sottoposti a regole che sono ragionevoli per alcuni di essi e del tutto irrazionali per altri. Quindi l'organizzazione amministrativa è allo stesso tempo più articolata e ricca di strutture con funzioni diverse e oggetto di ricorrenti tentativi di ricostruire (anche forzatamente) l'unità del sistema.

Sul piano funzionale, se si guarda agli ultimi decenni, il principale cambiamento è sicuramente dovuto alla crescente procedimentalizzazione di ogni decisione o attività, con effetti positivi, per la capacità del

procedimento di accogliere e riflettere il pluralismo degli interessi e con effetti negativi, perché frequentemente i procedimenti diventano troppo complessi e non arrivano a conclusione in tempi ragionevoli e anzi diventano strumenti di dilazione invece che strumenti di decisione.

Un terzo elemento di cambiamento è la differenza nel peso specifico delle amministrazioni e degli interessi a loro affidati: se la tradizione vedeva prevalere i ministeri e le funzioni d'ordine dagli anni sessanta hanno cominciato ad affermarsi le amministrazioni e le funzioni sociali, oggi prevalgono invece le amministrazioni e le funzioni di protezione, come ambiente e salute, a volte con effetti parossistici, come sempre capita quando un interesse diventa "tiranno", per usare un termine della giurisprudenza costituzionale. E' difficile dire oggi se questa tendenza sia ancora forte o si stia esaurendo, nell'ordinamento nazionale come in quello europeo, date le preoccupazioni crescenti sui costi del Green Deal.



Negli ultimi anni, si è parlato spesso di capacità amministrativa. Come la definirebbe oggi? Cosa manca all'amministrazione per essere "capace"? Pensa che il vincolo finanziario pubblico sia un limite in questa prospettiva o è, probabilmente, più un alibi?

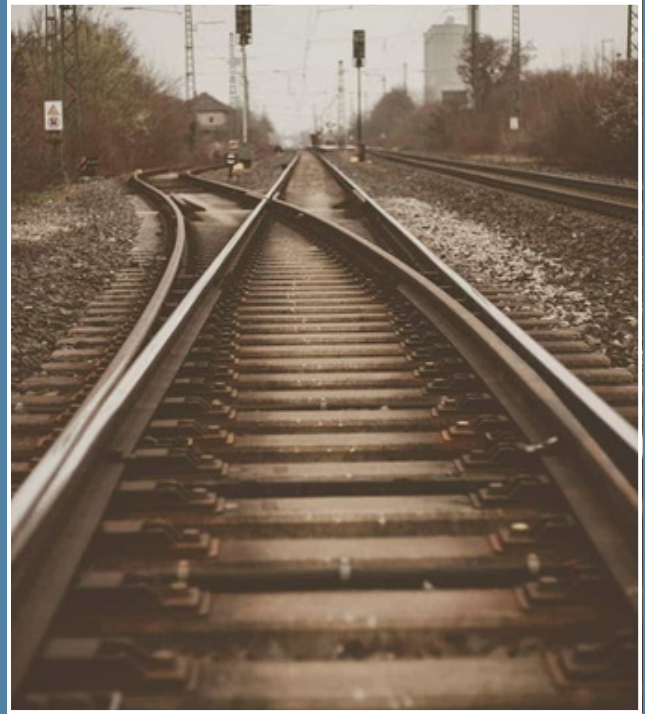
La domanda non è proprio neutrale e anticipa almeno una parte della risposta. Il vincolo finanziario è un limite non tanto per le regole che porta con sé, ma perché c'è un limite alle risorse che un governo può "estrarre" dai suoi contribuenti, specie nelle fasi in cui la crescita economica è molto bassa o addirittura inesistente.



VINCOLO FINANZIARIO PUBBLICO: LIMITE O ALIBI?

"E' vero che la scarsità di risorse viene a volte utilizzata come alibi, ma è un alibi che nasconde soprattutto la non volontà di fare scelte selettive".

E' vero che la scarsità di risorse viene a volte utilizzata come alibi, ma è un alibi che nasconde soprattutto la non volontà di fare scelte selettive. Se non ci sono risorse per tutto, allora non si può fare tutto – almeno non tutto insieme – e bisogna scegliere le priorità. Se vogliamo un determinato livello di servizi sociali, occorre individuare il livello di finanziamento necessario – insieme al modo migliore per utilizzare quelle risorse – e sapere che occorre rinunciare ad altri beni collettivi.



Se invece pensiamo che occorrono nuove infrastrutture e che queste creeranno una crescita che consentirà anche poi di finanziare i servizi sociali, le scelte devono essere diverse. Facile, naturalmente, scriverlo qui, molto più difficile realizzarlo nel processo politico. Per tornare alla prima parte della domanda, a me sembra che la capacità amministrativa andrebbe misurata come il rapporto fra gli obiettivi posti, le risorse utilizzate e il tempo di realizzazione. Ci sono amministrazioni capaci e amministrazioni meno capaci, non credo si possano dare né un giudizio né una soluzione di carattere generale. E naturalmente la capacità amministrativa cammina innanzitutto sulle gambe degli amministratori. Quindi il disegno di processi di reclutamento efficaci e di riconoscimento del merito, sulla base di una cultura condivisa e non di artificiose pagelline frutto solo di astratti calcoli e, più spesso, di mediazioni al ribasso, è un elemento essenziale della capacità amministrativa.

PAGELLA

Alunno: *Giuseppe Lazzarini* Classe: *III* Scuola: *Elementare*

MATERIE	Grado I	Grado II	Grado III	Grado IV	Grado V	Grado VI	Grado VII	Grado VIII	Grado IX	Grado X	Grado XI	Grado XII	Grado XIII	Grado XIV	Grado XV	Grado XVI	Grado XVII	Grado XVIII	Grado XIX	Grado XX	Grado XXI	Grado XXII	Grado XXIII	Grado XXIV	Grado XXV	Grado XXVI	Grado XXVII	Grado XXVIII	Grado XXIX	Grado XXX	
Italiano	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	
Matematica	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon
Storia	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon
Geografia	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon
Scienze	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon
Arte e Musica	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon
Religione	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon
Altre materie	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon	buon

Il Dirigente Scolastico: *Giuseppe Lazzarini*

“La capacità amministrativa cammina innanzitutto sulle gambe degli amministratori”

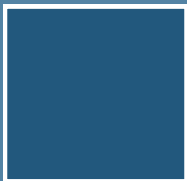
Nelle sue ricerche più recenti, è stata tra i primi studiosi ad occuparsi dell'innovazione digitale applicata alla pubblica amministrazione e alle conseguenze di questo fenomeno nel rapporto tra settore pubblico e settore privato. Come, secondo lei, l'innovazione digitale sta cambiando il rapporto tra amministrazione e "amministrati" e quali invece potranno essere gli effetti dal punto di vista del mercato dei servizi pubblici?



E' molto difficile dirlo, per la semplice ragione che l'introduzione della innovazione digitale è molto più lenta, nei fatti, di quanto l'esplosione della letteratura sul tema faccia pensare, e questo è vero sia per il settore pubblico, sia per il settore privato. Utilizzare le nuove tecnologie richiede processi di adattamento e riorganizzazione molto significativi, costosi in termini finanziari e umani e oggi siamo, non solo in Italia, appena all'inizio. Si tratta di un cambiamento inevitabile, ma non sarà veloce e richiederà molta capacità di *learning by doing*. Ci sono molte sperimentazioni in corso, più diffuse per le attività di *back office* o di comunicazione fra amministrazione e cittadini che non per le vere e proprie decisioni amministrative. Ci sono amministrazioni, come l'Inps o l'Agenzia delle entrate, che hanno ormai sperimentazioni consolidate, mentre altre sono più indietro e per le amministrazioni locali e regionali la situazione è a macchia di leopardo, con casi esemplari e sacche di arretratezza anche per le funzioni più semplici. Il ricorso all'intelligenza artificiale per i processi decisionali richiede la disponibilità di applicazioni specializzate, addestrate su dati certificati e di qualità, che sono necessariamente diversi da settore a settore e la progettazione dei modelli non può essere lasciata solo agli ingegneri, ma richiede una interlocuzione diretta e continua con l'amministrazione che poi dovrà utilizzare quel modello.

**DI
GI
TA
LE**

Non sarà un processo facile né veloce e il settore pubblico deve rispettare vincoli più cogenti rispetto al settore privato, perché gli eventuali errori si riflettono direttamente sui diritti dei cittadini. I governi sono quindi prudenti nell'adozione delle nuove tecnologie, per evitare casi come quello olandese: l'attribuzione – e la revoca – di benefici assistenziali a famiglie povere su base algoritmica ha provocato tali e tanti errori e danni che il governo si è dovuto dimettere. Probabilmente molto più veloce sarà la costruzione di un sistema integrato, almeno a livello europeo, di cybersicurezza, ma anche qui la dinamica fra garanzia della sicurezza e garanzia dei diritti non è sempre facile da risolvere.



PROSPETTIVE FUTURE E CONSIGLI AI GIOVANI

Nella sua esperienza di professore universitario, ha avuto modo di seguire la crescita di generazioni di studenti, alcuni divenuti studiosi del diritto e anche giuristi affermati. Quali sono, dal suo punto di vista, i punti di forza e quelli di debolezza del nostro sistema universitario? Con quale prospettiva i giovani laureati possono oggi avvicinarsi al mondo del diritto, con l'obiettivo di farne il proprio lavoro?

La principale forza del nostro sistema universitario sta nella sua capacità di resistere a tutte le riforme alle quali è stato sottoposto negli ultimi anni, specialmente per quanto riguarda le carriere e il reclutamento degli studiosi, senza troppi danni, anche se il sistema dell'abilitazione ha ormai raggiunto vette di inefficienza e irrazionalità che avranno purtroppo effetti duraturi. Abbiamo buoni professori e buoni studenti, tanto che i nostri studenti trovano facilmente posizioni all'estero, con evidente perdita per il paese: noi li formiamo, ma non offriamo loro occasioni e possibilità all'altezza della loro formazione e perdiamo il capitale umano che abbiamo costruito a favore di altri paesi. Le principali debolezze del sistema sono la sua frammentarietà e l'ottusa resistenza a qualsiasi tentativo di costruire massa critica concentrando risorse e capacità in alcuni poli – la retorica dell'eccellenza è appunto rimasta un artificio retorico – insieme alla imposizione di regole uguali per tutti e di una ormai soffocante burocratizzazione di ogni attività o iniziativa.

**M
AS
SA
CR
ITI
CA**



Fare un progetto di ricerca, organizzare un master, gestire un dottorato richiedono molto più capacità amministrative che non capacità e cultura scientifica e l'applicazione all'attività di ricerca di regole pensate per attività radicalmente diverse – ad esempio in materia di trasparenza, di anticorruzione, di concorrenza – rende defatigante l'attività e fa passare in secondo piano ciò che dovrebbe essere centrale, cioè l'impegno scientifico. Quando un collega mi chiede di fare una lezione io accetto sempre, a condizione di non dover riempire la miriade di moduli che la sua università pretenderebbe che io compilassi per la corresponsione del compenso (preferisco rinunciare, in fondo insegnare è bello di per sé) e a mia volta ho cercato di semplificare al massimo la gestione dei corsi e dei master che dirigo, ma sarebbe utile fare una ricerca sulla utilità di questi tanti vincoli e sui risultati ottenuti (e sui danni provocati).

I giovani laureati di oggi non sono poi così diversi da quelli di ieri, forse un po' più preoccupati del futuro (ma la mia generazione è cresciuta in un periodo in cui c'erano il rischio dell'olocausto nucleare e la crisi energetica a livello globale e in Italia l'inflazione a due cifre, il terrorismo e le bombe sui treni, alcune regioni dominate da mafia e camorra, i sequestri), ma credo che abbiano qualche possibilità in più sul piano professionale perché possono fare gli avvocati in grandi studi, che ai miei tempi in Italia non esistevano, possono trovare più facilmente occasioni di lavoro in organizzazioni internazionali o in altri paesi, specie nell'Unione europea e oggi è forse più diffusa che in passato la convinzione che il diritto ha un ruolo centrale per le istituzioni come per l'economia. Naturalmente questo assetto richiede giuristi che non si occupino solo di norme e sentenze, ma guardino al diritto come ad una scienza sociale.

La pubblica amministrazione, per i neolaureati che si affacciano al mondo del lavoro, potrebbe mai essere o diventare una destinazione attraente?

Credo che negli ultimi anni, soprattutto grazie al PNRR, i canali di reclutamento nelle pubbliche amministrazioni si siano riaperti e sono entrati molti giovani, anche se l'età media del sistema amministrativo nel suo complesso è ancora alta. Quanto all'attrattività dipende da cosa si intende: un posto sicuro, che a fronte di uno stipendio relativamente basso non chieda troppo impegno? Oppure una carriera che consenta una progressione secondo il merito e i risultati raggiunti, insieme ad un forte impegno nel realizzare le politiche pubbliche? Per questa seconda opzione occorrerebbe mettere in campo misure correttive, a partire dal regime delle responsabilità che oggi è per certi versi troppo pesante e per altri versi poco efficace.



Se dovesse ripensare oggi la formazione del giurista, quali competenze aggiungerebbe al bagaglio giuridico tradizionale?

Sempre le stesse: storia, sociologia, scienza politica, economia, con in più un po' di tecnologia (che però cambia rapidamente, quindi richiede una formazione continua). E dimenticavo: un po' di scetticismo, corretto da tanta passione.