

La Pubblica Amministrazione è stata oggetto negli ultimi anni di molti interventi legislativi, alcuni dei quali di riforma organica, ai quali la voce degli addetti dei lavori è arrivata e continua ad arrivare troppo debolmente nella fase propositiva.

I rapporti, dei quali qui si presenta il nono, vogliono restituire il "sentiment" della dirigenza pubblica sullo stato della Pubblica Amministrazione, potendo anche tracciare, per la rilevante dimensione temporale d'indagine, alcune significative linee di tendenza rispetto ai temi affrontati.

Questo, che qui si pubblica, è stato presentato agli studiosi e agli addetti ai lavori il 22 marzo 2017 al Dipartimento della Funzione Pubblica.

PROMO P.A. Fondazione - www.promopa.it

PROMO P.A. è una Fondazione di ricerca iscritta all'Anagrafe Nazionale delle Ricerche del MIUR, che opera nei settori della formazione e dei beni culturali, associata all'*European Foundation Centre (EFC)* e al *Groupe Européen d'Administration Publique (GEAP)*. Partecipano alle attività della Fondazione enti, studiosi, dirigenti e professionisti a livello nazionale ed europeo, direttamente impegnati nei progetti di ricerca, riforma e innovazione della Pubblica Amministrazione.

ISBN 978-88-99891-08-4



9 788899 891084

LA P.A. VISTA DA CHI LA DIRIGE

IX Rapporto, 2016

A cura di
Gaetano Scognamiglio
e Iolietta Pannocchia

Con interventi di
Andrea Bertocchini
Marcello Clarich
Giampaolo D'Andrea
Vincenzo Del Regno
Marta Leonori
Antonio Naddeo
Iolietta Pannocchia
Bernardo Polverari
Gaetano Scognamiglio
Alberto Stancanelli
Gianni Trovati

ricerche & sviluppo

LA P.A. VISTA DA CHI LA DIRIGE IX Rapporto, 2016

PROMO P.A. FONDAZIONE



PROMO P.A.
FONDAZIONE

RICERCA ALTA FORMAZIONE PROGETTI

È SFIDUCIA NEL RAPPORTO POLITICA-AMMINISTRAZIONE

Marcello Clarich

Professore Ordinario di Diritto Amministrativo dell'Università LUISS "G. Carli"

La crisi di fiducia tra classe politica e classe dirigente è uno dei nodi più spinosi dell'attuale assetto dei rapporti tra attività di governo e gestione amministrativa.

Infatti, circa la situazione di stallo venutasi a creare tra chi pone in essere le norme, ossia la politica e il governo, e chi le attua, ossia i dirigenti pubblici e la burocrazia, rileva un dato fondamentale: la distribuzione delle responsabilità tra le due parti, in un momento sociale e politico connotato da una serie di riforme normative, susseguitesi oltretutto in breve tempo, dirette a modellare un nuovo volto – più democratico, integro, efficiente – alla Pubblica Amministrazione.

Il principio della distinzione tra attività politica ed attività amministrativa è tipico del nostro ordinamento giuridico e, pur trovando la sua *ratio* in un'ottica garantista – la prima definisce gli obiettivi e controlla i risultati dell'attività amministrativa, la seconda si occupa di gestire, nel concreto, l'azione stessa, nella prospettiva di quel principio di imparzialità di cui all'art. 97 della Carta costituzionale –, in realtà spesso finisce per snaturare le relazioni tra i due ambiti, che invece di essere così "divisi", dovrebbero viaggiare sui medesimi binari.

Ciò che sembra così difficile da raggiungere nel nostro Paese è, viceversa, prassi in altri sistemi giuridici, come ad esempio quello tedesco: al vertice dei diversi rami della burocrazia vi è sempre un *politische Beamter*. In un contesto del genere non è possibile parlare di "distinzione" netta, in quanto il *politische Beamter*, quale "primo consulente", nonché ispiratore, collocato al vertice dell'apparato amministrativo-gestionale, è generalmente in grado di illuminare, consigliare, guidare i dirigenti, far emergere le priorità, delineare ciò che è fattibile e ciò che non lo è.

Il rapporto tra politica e amministrazione soffre delle stesse problematiche del rapporto di direzione che caratterizzava il sistema di governo delle imprese pubbliche attraverso le holding finanziarie pubbliche (Iri, Eni, Efim) che faceva capo al ministero delle Partecipazioni statali e i comitati

interministeriali: le direttive, se non vengono costruite in qualche modo concertato da entrambe le parti coinvolte, ossia chi le scrive e chi le applica, difficilmente sono in grado di raggiungere i risultati attesi date le inevitabili asimmetrie informative che caratterizzano un siffatto rapporto. Sotto questo profilo emergono tuttavia le rispettive responsabilità, laddove, a fronte di una dirigenza sicuramente chiusa e poco disponibile alle innovazioni, vi è a volte anche una classe politica impreparata e poco professionale, che può aver raggiunto i massimi vertici del sistema in un tempo ridotto, senza un adeguato *cursus honorum* e l'esperienza che ne consegue.

Ciò si è reso evidente proprio con la riforma Madia, sulla quale, non a caso, vengono interrogati i dirigenti nella relazione 2016 di Promo PA Fondazione.

La Legge delega n. 124/2015, infatti, proponeva un ambizioso obiettivo: quello di rivoluzionare completamente l'organizzazione e l'azione delle amministrazioni pubbliche.

A fronte di aspettative elevatissime, non solo i tempi dell'attuazione si sono infine dilatati – anche se in questo hanno giocato un ruolo decisivo sia la sentenza di incostituzionalità del Giudice delle Leggi, sia le resistenze che la riforma ha subito nella sua attuazione – ma anche gli stessi risultati non sono stati, in conclusione, coerenti con l'imposizione iniziale.

Questo potrebbe contribuire a spiegare, almeno in parte, il clima generale di sfiducia che si è creato.

Anche se, tale ultimo aspetto può essere amplificato anche da una sorta di sfiducia "esterna", proveniente, cioè dall'opinione pubblica, ossia dai Cittadini o *stakeholders*, a loro volta influenzati da voci che non provengono, tuttavia, solo dal mondo della cultura giuridico-amministrativa, ma, ad esempio, anche da quello dell'economia.

Gli ultimi anni, infatti, hanno visto un crescendo di opinioni, pur autorevoli, di economisti che, in maniera progressiva, hanno posto in essere critiche radicali alla cultura politico-amministrativa e giuridico-amministrativa, specie in ordine al profilo dei costi altissimi della Pubblica Amministrazione cui non corrisponde un'azione amministrativa snella e celere che funzioni meglio e costi meno ai contribuenti.

In questa prospettiva va letto il sempre maggiore successo delle pubblicazioni dei suddetti economisti, che, a loro volta, hanno finito per influenzare l'opinione pubblica in ordine all'eccessivo tecnicismo dei dirigenti pubblici, non in grado di produrre una burocrazia meno pesante e farraginoso ma che, anzi, finisce per aggravarne i costi.

Come si esce da questa situazione di sfiducia ormai generalizzata, che connota in misura sempre crescente il dibattito pubblico?

Le strade sono svariate e non tutte facilmente percorribili: puntare sulla formazione dei pubblici impiegati, in primo luogo; rafforzare i criteri della responsabilità dirigenziale, pure sarebbe auspicabile, mediante sistemi di valutazione della *performance* più efficienti ed efficaci e meglio rispondenti ai canoni dell'imparzialità.

Occorrerebbe inoltre integrare la cultura giuridica con quella non giuridica, ma che si pone comunque come indispensabile al corretto funzionamento della prima.

Ciò riguarda, ad esempio, il nuovo Codice dei contratti pubblici, D.Lgs. 50/2016: accanto alle norme giuridiche *tout court*, inerenti i principi, le procedure, le tempistiche, le responsabilità, si colloca tutta una serie di attività normative non strettamente giuridiche, bensì prettamente economiche (pianificazione degli acquisti, individuazione delle priorità e dei bisogni, scadenze, specifiche tecniche, criteri qualitativi per selezionare le offerte e così via) o, in ogni caso, tecniche e specialistiche.

In sostanza, vi deve essere una relazione molto stretta tra giurista e non giurista, in quanto le due sfere non sono affatto sufficienti se prese in considerazione isolatamente, nell'attuale assetto delle amministrazioni pubbliche.

Tutto ciò non è semplice in un ordinamento, come quello italiano, dove le norme cambiano continuamente e con esse le regole e le procedure da seguire, il che rende poco gestibile il contesto in cui lavorano gli operatori della Pubblica Amministrazione.

L'impressione complessiva che invece si ricava, allo stato attuale delle cose, è che siamo in presenza di un sistema al ribasso in equilibrio subottimale che è difficilissimo rompere.