

La pubblica amministrazione tra confini da ridisegnare e barriere da abbattere

Luigi Fiorentino*

Parole chiave: *amministrazioni pubbliche, innovazione, riforma*

1. Introduzione

Il tempo in cui viviamo, per la complessità e la capillarità dei problemi e delle sfide che pone, richiede riflessioni collettive e contaminazioni tra saperi e punti di vista diversi. Alla società delle reti non è più possibile dare risposte settoriali, occorre, invece, un pensiero aperto e ampio che sappia produrre soluzioni collettive e multiculturali. Questo è, quindi, il momento delle contaminazioni tra culture diverse e tra mondi eterogenei. Bisogna dare vita a una prospettiva ampia di discussione, perché solo dallo scambio e dal confronto possono nascere nuove idee e soluzioni innovative per trasformare il settore pubblico e rimettertelo al passo con i tempi.

Probabilmente, oggi, uno dei più grandi problemi delle istituzioni pubbliche è quello del loro rendimento, perciò bisogna lavorare su questo tema, per far sì che le nostre amministrazioni diano di più, per portarle a fornire maggiori servizi ai cittadini e che siano soprattutto di qualità, a costi sostenibili. Tutto ciò, però, non deve avvenire guardando solo al risparmio come obiettivo in sé dell'azione pubblica, come si è cercato di fare negli ultimi anni per porre rimedio all'aumento del peso del nostro debito pubblico; i servizi pubblici devono costare di meno perché le amministrazioni di fatto lavorano meglio, adottando un reale approccio manageriale e non burocratico. L'efficienza è risparmio e non viceversa. A volte, invece, le istituzioni lavorano con metodologie antiquate, perdendo la capacità sia di essere efficaci nel fornire risposte ai cittadini sia di essere efficienti nelle loro *performance*.

Il tema del risparmio e dell'efficienza si connette, quindi, a quello della qualità dei servizi e, in generale dell'azione pubblica. Le pubbliche amministrazioni sono responsabili del delicato compito di perseguire, attuandolo, l'interesse generale; in altri termini, ciò vuol dire che sono i soggetti che mettono in atto le norme e le fanno vivere nelle pratiche quotidiane, a contribuire con le loro azioni alla realizzazione degli obiettivi economici, sociali e politici per la società. Per tale ragione, avere un'amministrazione pubblica che lavora bene è fondamentale per avere un Paese che funziona e in cui i cittadini possano riconoscersi ed essere "felici"¹.

* Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, Roma, Italia.

¹ Il concetto di felicità pubblica, inteso come fine dell'azione pubblica e soprattutto come scopo associativo che porta gli individui a sentirsi parte di una società, riaspettandone regole e

Troppo spesso, tuttavia, accade invece che i pubblici uffici non riescano a realizzare con procedure efficaci ed efficienti gli obiettivi per cui sono preordinati. La sfida di chi studia le amministrazioni pubbliche e si occupa del loro funzionamento è proprio quella di rendere il sistema pubblico migliore.

Questa missione importante richiama a sé non solo studiosi dell'amministrazione in senso stretto, ma anche geografi, storici, filosofi, sociologi, psicologi e studiosi di scienze politiche e relazioni internazionali, perché si tratta di un problema che impatta sull'intera società e che si riverbera su diversi aspetti della vita sociale ed economica. Pertanto, solo da una positiva contaminazione tra punti di vista ed esperienze diverse si possono davvero lanciare idee e stimoli per costruire risposte nuove.

2. *Le barriere da abbattere: dalla monocultura amministrativa alla multidisciplinarietà*

La proposta metodologica presentata in questo contributo, ovvero l'uso di un approccio multidisciplinare per studiare soluzioni e proposte per innovare le pubbliche amministrazioni, è un obiettivo non scontato, che richiede un cambiamento radicale. Infatti, passare dalla monocultura amministrativa alla multidisciplinarietà, vuol dire abbattere barriere culturali e valoriali, scardinando un modello che per anni è stato proprio degli uffici pubblici, cioè quello burocratico.

Il primo aspetto da analizzare per comprendere quanto la monocultura amministrativa abbia influenzato la sfera pubblica riguarda il rapporto tra amministrazione e cultura, anzi tra le culture dell'amministrazione. Per lunghissimi anni – troppi – c'è stata un'identificazione pressoché totale tra il diritto e l'amministrazione pubblica, in particolare con il diritto amministrativo, che ha prodotto il dominio della cultura giuridica nell'analisi e negli studi delle istituzioni pubbliche, peraltro, con un'impostazione molto formalistica, come di stampo giuridico e formale sono stati gli strumenti, i procedimenti e i modelli di gestione pensati e adottati dalle pubbliche amministrazioni. Si è diffusa così una concezione dell'amministrazione come mero luogo di negoziazione di potere e di esecuzione delle leggi, che ha identificato l'amministrazione pubblica con le norme che la governano, finendo per creare una monocultura amministrativa.

Un esempio concreto di questo si può ritrovare guardando i manuali di diritto amministrativo, che per lunghi anni sono stati utilizzati nelle nostre università, per renderci conto di come tutto ciò trovi un riscontro fattuale: uno dei temi più importanti del diritto amministrativo, quello dell'organizzazione pubblica, non veniva neppure trattato nei testi studiati nelle università, se non

valori, è presente nella filosofia politica sin dai tempi degli Illuministi. Uno dei contributi di quella stagione culturale fu, ad esempio, l'inserimento del diritto alla felicità nella Dichiarazione di Indipendenza degli Stati Uniti d'America, dove si legge «tutti gli uomini sono creati eguali; essi sono dal Creatore dotati di certi inalienabili diritti, che tra questi diritti sono la Vita, la Libertà, e il perseguimento della Felicità». In tempi più recenti l'analisi sulla felicità pubblica ha interessato studiosi di diverse discipline, in particolare si ricorda il contributo di Albert O. Hirschman (2013) che ha analizzato le due dimensioni della felicità, quella pubblica e quella privata, e come interagiscono tra loro reagendo a determinate fasi storiche ed economiche della società.

in poche righe relegate alla fine dei manuali; così come assente era il tema dei processi decisionali, ossia come si decide e che ruolo hanno i vari soggetti che intervengono nelle scelte pubbliche, ma anche quali sono le influenze di soggetti esterni all'amministrazione e come giocano il proprio ruolo. Si tratta di questioni che non venivano studiate nei corsi di giurisprudenza o sull'amministrazione pubblica, lasciate solo alle analisi degli scienziati politici. Tale assenza è lo specchio del fatto che la burocrazia è sempre stata vista come mera esecutrice di leggi, invece, come ben sappiamo dall'esperienza quotidiana, nel modo di agire della burocrazia viene in risalto anche un altro aspetto molto importante – oltre quello meramente formale dell'applicare leggi e procedure – ed è il fattore umano, cioè l'apporto delle persone che quotidianamente operano nelle istituzioni, i cosiddetti burocrati; perciò, oltre al diritto amministrativo è importante analizzare l'operato delle istituzioni, anche attraverso le lenti della psicologia del lavoro, dell'antropologia dell'amministrazione e della sociologia dell'organizzazione, per tenere conto del vissuto di ognuno nel rapportarsi con l'agire pubblico e con chi esegue la legge.

Pensare al burocrate solo come *semplice* esecutore, è un modo di vedere l'amministrazione completamente distante dalla realtà. Per qualcuno potrebbe anche essere desiderabile l'obiettivo di avere un apparato pubblico del tutto razionale e *meccanico* – tuttavia, che sia un obiettivo auspicabile è tutto da dimostrare – però, sicuramente, non è quello che accade nella realtà, poiché chiunque nel momento in cui opera nei panni dell'agente pubblico deve sì mantenere la propria imparzialità ma, al tempo stesso, porta la propria storia e il proprio modo di essere nel relazionarsi con gli altri (Mayntz, 1978). Quindi nell'analisi delle istituzioni pubbliche emerge, anzitutto, l'esigenza di vedere l'amministrazione come qualcosa di dinamico, il risultato di culture diverse, di storie, di saperi, di mondi che si intrecciano e non solo come un insieme di norme che regolano i procedimenti amministrativi. Successivamente Cassese approfondisce ulteriormente tale impostazione (Cassese, 1983, pp. 85 ss.).

Fin dal 1979, Massimo Severo Giannini, al tempo Ministro per la funzione pubblica, nel suo famoso rapporto (1979) sui problemi dell'amministrazione mise in chiaro una serie di temi critici per realizzare nella struttura pubblica il superamento della visione statica e rigida dell'organizzazione e dei metodi di lavoro. Leggendo il rapporto oggi, a distanza di molti anni, si nota forte l'esigenza, già allora avvertita, di un superamento della visione monoculturale dell'amministrazione, per fare spazio a un sistema realmente integrato e multilivello ove le singole parti del modello organizzativo possano lavorare in modo sinergico e interconnesso. Nel rapporto si parla di «*torso regionale*» con riferimento alla necessità di completare l'opera di definizione e organizzazione degli enti locali, avviata con la sola istituzione delle Regioni², per connettere il centro del sistema anche ai suoi arti periferici e si auspica l'inserimento nelle amministrazioni di uffici che possano occuparsi di organizzazione e di

² Le Regioni, seppur previste in Costituzione, ebbero attuazione solo negli anni '70 del Novecento, determinando così un ritardo anche nella definizione di poteri, funzioni e organizzazione degli enti locali, che è avvenuta solo negli anni seguenti e la cui parabola è – come dimostrano anche gli ultimi avvenimenti – ancora aperta e lontana dal trovare una risoluzione.

metodo, si analizzano i fattori di «arretratezza delle tecniche di amministrazione» (Giannini, 1979, pp. 7 ss.), giungendo in modo lungimirante anche a definire il ruolo dell'informatica – oggi potremmo dire delle nuove tecnologie – nell'opera di innovazione del settore pubblico³.

Nel rapporto viene poi specificato che l'analisi svolta prende in considerazione «alcuni solo dei problemi, i maggiori, delle amministrazioni dello Stato, e li prospetta tutti in chiave di organizzazione, intendendosi questa come strutture, personale e tecniche di amministrazione insieme» (*ibidem*, p. 32), definendo le basi del metodo di studi che dovrebbe essere adottato nelle amministrazioni, ovvero un'analisi che parta dai modelli organizzativi, passi poi allo studio delle persone che vi operano e, infine, agli strumenti e ai metodi di lavoro (le cosiddette procedure). Come si noterà è un tipo di studio del tutto opposto a quello al tempo dominante, perché inizia (e non finisce) dall'analisi dell'organizzazione, mette al centro le persone e infine si occupa dei procedimenti.

Dunque, la lezione di Giannini è oggi utile e attuale non solo perché individua, enuclea e analizza i problemi dell'amministrazione, ma anche perché traccia una strada per la loro risoluzione, auspicando la diffusione di una nuova visione dello Stato, non più da percepire come «creatura ambigua, irragionevole, lontana» ma come «amico sicuro e autorevole» (*ibidem*). Quel progetto non è stato ancora realizzato, per questa ragione bisogna avere oggi la capacità di immaginare e disegnare una nuova infrastruttura statale, rafforzata, moderna e che sia proiettata al futuro. In tale argomento va abbattuto il mito della separazione, ispirato all'idea che Stato e Regioni siano corpi del sistema solare, ognuno dei quali ha una propria traiettoria indipendente (Cassese e Torchia, 2014, p. 119).

Una visione dell'amministrazione soltanto giuridica, come mera esecuzione di leggi, ha condizionato in maniera troppo forte lo sviluppo di studi specialistici sull'amministrazione dal solo taglio normativo. A questo proposito tornano utili le riflessioni di Guido Melis, importante storico studioso delle amministrazioni, che nell'introduzione al suo volume di storia dell'amministrazione italiana scriveva:

Negli anni Sessanta quando dopo una lunga inerzia apparvero anche in Italia i primi studi propriamente di storia amministrativa dovetti constatare quali enormi ritardi la storiografia italiana avesse accumulato rispetto ad altri paesi. La lunga egemonia del formalismo giuridico aveva sostanzialmente ostacolato uno sviluppo autonomo degli studi storici sugli apparati amministrativi. Il persistente mito dell'amministrazione come esecuzione del comando legislativo si era tradotto da noi nella diserzione da un intero campo di studi altrove praticato con eccellenti risultati sin dall'800 (Melis, 1996, pp. 7-8).

Nel solco di questo pensiero si pongono anche altri studiosi e storici dell'amministrazione, a dimostrazione dell'importanza di realizzare innesti di saperi

³ A questo proposito un passaggio del *Rapporto* è molto significativo. Infatti, si legge: «Il fatto è che i sistemi informativi non servono più alle amministrazioni per fatti di gestione interna, ma servono proprio per amministrare, si proiettano cioè sempre più verso l'esterno» (*ibidem*, p. 14).

e discipline diversi. Si pensi, ad esempio, alle riflessioni di Francesco Bonini che nella premessa alla sua opera di storia dell'amministrazione pubblica in Italia (2005), con una visione molto moderna, colloca la storia a pieno titolo come parte della più ampia scienza dell'amministrazione.

3. *L'apporto della geografia allo studio delle amministrazioni pubbliche*

Quello che Guido Melis e Francesco Bonini dicono per la storia dell'amministrazione vale per altre discipline. Infatti, lo stesso discorso può farsi per i geografi. Il concetto di geografia amministrativa in Italia ha avuto spazi ridottissimi. Solo negli anni '90 del Novecento apparve come tema di ricerca interdisciplinare in un volume a cura di Francesco Merloni e Adrian Bours, dal titolo *Amministrazione e territorio in Europa. Una ricerca sulla geografia amministrativa in sei paesi* (1994), al quale l'anno dopo seguì – in un comune progetto programmatico – il testo *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, a cura di Lucio Gambi e Francesco Merloni (1995). Nell'introduzione al volume dedicato alla prima indagine comparativa in sei paesi dell'Europa occidentale, Merloni discuteva sulle possibili nozioni di geografia amministrativa, definendo il campo di studi che avrebbe dovuto occupare un nuovo ruolo – utilizzando questo termine in *senso atecnico* – per definire in forma sintetica gli studi di carattere interdisciplinare sui problemi territoriali delle amministrazioni pubbliche. L'ipotesi che sorreggeva l'idea di implementare una corrente di studi

che continuiamo a definire *geografia amministrativa* è che occorre intraprendere una serie di ricerche che abbiano come tema centrale quello della determinazione degli ambiti territoriali delle amministrazioni pubbliche e che a questo fine sia indispensabile l'apporto contestuale di approcci di tipo giuridico e di tipo geografico. Solo con una lettura congiunta ed interdisciplinare dei problemi di delimitazione degli ambiti territoriali si potranno superare i limiti degli attuali approcci al problema e la relativa marginalità che esso ha nelle rispettive discipline (Merloni, 1994, p. 19).

Nello stesso volume, il saggio di Adrian Bours offre una riflessione sull'uso della geografia a supporto dei processi decisionali nelle amministrazioni, definendo la geografia amministrativa come lo studio dei processi territoriali delle amministrazioni pubbliche. A tal proposito, Bours chiarisce che

lo studio non si riferisce unicamente ad aspetti statici e strutturali. Sotto il primo profilo, i territori amministrativi sono quelli per i quali i governi assumono decisioni pubbliche ed erogano servizi, nonché le aree che delimitano la giurisdizione delle corti. I territori sono anche la sede dei processi dinamici, dove differenti interessi economici si incontrano, attori di diversi apparati burocratici competono ed i cittadini cercano di ottimizzare i loro rapporti con gli organi di governo (Bours, 1994).

La riorganizzazione dei territori quindi, può essere utilizzata anche come strumento di miglioramento dei processi di governo sia statici sia dinamici.

Nel volume successivo, dedicato ad approfondire diversi aspetti degli spazi

istituzionali del caso italiano, alle varie scale, sono molto interessanti le riflessioni di Lucio Gambi in merito alle evoluzioni geografiche dei territori. In particolare, laddove vengono individuate cause storiche ed elementi sociali, economici e politici («situazioni reali») che hanno determinato le nostre configurazioni comunali e anche la topografia dei comuni, la cui morfologia spesso può apparire anche singolare e bizzarra, ma che ha ragioni storiche e risalenti nel tempo (Gambi, 1995).

Lo stesso Merloni, nell'introduzione del capitolo conclusivo sui risultati dell'indagine, evidenzia come i metodi attraverso i quali si giunge alla delimitazione territoriale di una pluralità di circoscrizioni sia il risultato di diversi processi, ai quali contribuisce, appunto, la geografia amministrativa. Dunque, questi due volumi, da cui hanno tratto stimolo successive ricerche geo-storiche, ancora oggi rappresentano metodologicamente un valido apporto per coloro che, pur provenendo da formazioni differenti, si occupano a vario titolo del funzionamento e dell'organizzazione degli apparati amministrativi e mostra soprattutto l'utilità di un approccio multidisciplinare al tema dell'amministrazione pubblica. È importante, quindi, spiegare ed evidenziare come anche la geografia (nei suoi studi sull'organizzazione territoriale dello Stato) sia una disciplina che si occupa di pubblica amministrazione, di *gouvernement* e di *public management*.

In un contributo del professor Franco Farinelli, apparso tempo fa su *L'Espresso*, tale visione è spiegata in modo così lucido e chiaro, che qui vale la pena riportare:

A metà del Seicento Thomas Hobbes spiega, nel suo *Leviatano*, che Dio ha rivelato all'umanità soltanto una scienza, la geometria. Ora, se si disegna un triangolo e si contrassegnano i vertici con tre lettere, il triangolo resta tale, e la geometria resta geometria. Ma se si nominano i vertici con i nomi di altrettante città, poniamo, il triangolo diventa una mappa, e la geometria diventa geografia. E infatti il territorio degli Stati moderni dev'essere anch'esso continuo, omogeneo e isotropico, pena l'inesistenza dello Stato stesso. Continuo vuol dire formato da un'unica estensione, non più disperso in tanti frammenti l'uno lontano dall'altro come prima accadeva. L'omogeneità si riferisce alla nazione, ed implica il fatto che tutti gli abitanti condividano la stessa capacità di manipolazione simbolica, a partire dalla lingua e dalla religione. L'isotropismo è la qualità che spiega l'esistenza di una sola capitale, di norma al centro: il punto verso il quale tutte le parti dello Stato sono, almeno in teoria, funzionalmente orientate. Per capire il modello dello Stato moderno, la cui distesa è concepita come composta di parti l'un'altra perfettamente equivalenti cioè interscambiabili, bisogna insomma rovesciare quel che a scuola ci hanno fatto credere, ed ammettere che non è vero che la mappa è la copia di quel che esiste, ma all'opposto è quel che assumiamo come reale ad essere la copia della mappa. Altrimenti non avremmo mai potuto dirci moderni (Farinelli, 2017).

Ogni territorio dello Stato, ancora oggi, dipende dall'intreccio di questi tre livelli ontologici e al tempo stesso funzionali, al punto che ogni strategia statale volta alla definizione dell'interesse nazionale dovrebbe misurarsi rispetto

a questa triplice articolazione, di cui bisognerebbe tener conto anche nella costruzione delle decisioni pubbliche. In questa direzione, ad esempio, va la riflessione di Giuseppe Dematteis (1994) che evidenzia l'importanza, nella definizione e nello studio di politiche pubbliche in ambito locale, di valutare i caratteri territoriali locali, delle specificità fisionaturali e socioculturali sedimentatesi nel corso del tempo.

Passando dal livello scientifico a quello fattuale, cioè quello della costruzione di modelli di governo e di nuove metodologie di analisi e di *design* delle *policy*, la connessione di diverse discipline vorrebbe dire costruire *team* multidisciplinari anche all'interno delle amministrazioni, in particolare in quegli uffici – si pensi ad esempio agli uffici legislativi o ai gabinetti dei Ministeri – che si occupano della definizione delle politiche pubbliche e, quindi, di quelle misure che nascono dall'analisi dei problemi e volte alla loro risoluzione (Hassenteufel, 2011).

In tal senso, è interessante riportare un caso di studio, di qualche anno fa, che ha visto coinvolti anche i geografi nella definizione di una decisione pubblica. Si tratta della costruzione presso il Dipartimento per le riforme istituzionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri di un gruppo di lavoro per la predisposizione della strumentazione e della metodologia tecnica, la creazione delle basi dei dati conoscitivi e di ogni altro elemento utile a fini istruttori per lo svolgimento dei lavori preparatori dello schema di decreto legislativo, finalizzato alla determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali; in sostanza la commissione aveva il compito di studiare l'adeguatezza della delimitazione territoriale delle Regioni. Il gruppo multidisciplinare di lavoro⁴ era composto da numerosi esperti, tra i quali geografi, scienziati politici, statistici, sociologi e demografi, a dimostrazione che nei processi decisionali è importante l'apporto di più culture al fine dell'analisi e della definizione delle migliori possibili soluzioni di *policy*. Tutto questo potrebbe sembrare semplice, addirittura banale se visto dall'esterno, invece, nella pratica è molto difficile riuscire a far sì che una simile prospettiva di lavoro interdisciplinare si realizzi, poiché nell'amministrazione pubblica, come si è detto, continua a dominare un approccio solo giuridico alla risoluzione dei problemi, che vede la legge quale unico punto di arrivo del processo decisionale. Oggi, invece, sono più che mai utili alle amministrazioni gli storici, i geografi, i filosofi, gli esperti di studi internazionali, per portare approcci e prospettive analitiche ampie e variegata nell'azione di ripensamento dell'architettura statale.

Il superamento della monocultura amministrativa passa per l'affermazione di un modello di analisi aperto, che sia in grado di generare una rottura degli schemi tradizionali. Questo non vuol dire che le singole discipline negli studi e nelle ricerche non debbano più esserci, anzi è importante che ci sia l'autonomia delle singole aree culturali, ma occorre esplorare spazi di confine tra discipline diverse.

Si tratta, quindi, di uscire dal dominio culturale esistente per costruirne uno nuovo, comune, sviluppando metodologie e prospettive collettive che possano anche integrare università, amministrazione e ricerca per immagina-

⁴ Il Gruppo di lavoro è stato istituito con Decreto del Presidente del Consiglio 23 ottobre 2017.

re un modello di Stato al servizio dei cittadini, che sia connesso alle loro reali esigenze.

4. *Confini da ridisegnare: dalla burocrazia “meccanica” al public management*

Un altro aspetto da affrontare, criticamente, è come il predominio di un’impostazione meramente contabile, di una visione, cioè, ancorata a un ruolo centrale della Ragioneria generale dello Stato, ha di fatto impedito il formarsi nel nostro Paese di una cultura del *management* e della gestione.

Le ragioni di ciò sono ben spiegate dalle vicende attuative del R.D. n. 2440 del 1923, cioè la legge di contabilità di Stato, una norma che regolava la gestione pubblica e che ha costruito l’ossatura di tutto il diritto amministrativo, disciplinando la gestione del patrimonio pubblico. Si tratta di una norma risalente al 1923, che a sua volta riprendeva principi di una legge di fine ’800, figlia dei tempi in cui è nata e della visione dirigista della cosa pubblica che, di conseguenza, ha prodotto una impostazione rigida e meccanicistica del procedimento amministrativo. I suoi principi erano così pervasivi nell’architettura centrale del sistema amministrativo – sino a penetrare a livello locale – che ancora oggi si risentono i suoi effetti, nonostante siano subentrate nuove norme, in particolare di stampo europeo, che vanno in direzioni completamente diverse.

Il R.D. n. 2440 del 1923, e il suo regolamento attuativo, prevedeva la suddivisione dell’intero processo amministrativo, anche in termini di procedimento di spesa, in quattro fasi distinte e a loro volta svolte da persone diverse. Questa divisione rigida dei compiti, oltre a parcellizzare l’azione pubblica e a dilatare i tempi, portava a una conseguente deresponsabilizzazione della dirigenza, poiché un procedimento non era mai imputabile, dall’inizio del suo *iter* sino alla fine, a un solo soggetto, ma coinvolgeva sempre diversi attori nelle varie fasi, con compiti e funzioni differenti.

Il sistema della contabilità pubblica, previgente all’attuale, era fortemente ancorato all’idea di vincolare le metodologie gestionali e andava nel senso opposto a quello dell’autonomia del *management*, che di fatto finiva così per diventare solo un mero esecutore materiale delle norme.

La parabola del R.D. n. 2440 del 1923 e l’impostazione di gestione dell’azione amministrativa che ne è derivata ha avuto come conseguenza il fatto che con difficoltà, e solo negli ultimi anni, nella nostra amministrazione si è affermato il concetto unitario di impostazione budgetaria nella gestione amministrativa, ovvero di una visione per programmazione e obiettivi e non solo per fasi e compiti. Questo tipo di impostazione ha impedito il formarsi di una cultura propria del *budget*, della programmazione e del *management*, ma ha anche prodotto debolezza in termini di efficacia ed efficienza dell’azione pubblica e dei controlli sull’operato dei soggetti istituzionali.

Oggi, invece, è sempre più evidente che la spesa pubblica non è più solo un fatto unicamente contabile, una questione di esclusiva pertinenza di ragionieri ed economisti, poiché alle procedure di spesa è sempre più legato anche il raggiungimento degli obiettivi delle politiche pubbliche, nella misura in cui una norma non esplica i suoi effetti per il solo fatto di esistere, ma occorre che

sia accompagnata e supportata nella sua attuazione da modelli organizzativi e di spesa, efficienti ed efficaci.

Per tale ragione, l'amministrazione nell'attuale fase storica, ha bisogno dell'affermazione di una cultura unificante, frutto di integrazione, che superi la separatezza dei saperi e riesca, soprattutto, ad essere strumento di sincronizzazione gestionale in chiave di efficienza; occorre quindi costruire una cultura della gestione che superi un modello burocratico, poco attento ai risultati e molto agli adempimenti formali. Questo, concretamente, significa recuperare il valore dell'amministrare, vuol dire assunzione di responsabilità, utilizzo della discrezionalità e della capacità di scelta. Infatti, la visione contabile della spesa pubblica e del procedimento amministrativo, non solo ha condizionato l'azione amministrativa per lunghi anni, ma è anche una delle cause della lenta emersione di una dirigenza pubblica intesa come classe dirigente in grado di guidare e governare i processi e di amministrare, usando un determinato potere di azione.

Del resto basti pensare che, storicamente, la dirigenza pubblica in Italia emerge molto tardi, intorno agli anni '70 del secolo scorso, ma inizia ad acquisire uno spazio di azione e di rilevanza vero e proprio soltanto negli anni '90, dopo la rottura di Tangentopoli, che ha reso necessaria la separazione tra politica e amministrazione.

Peraltro, vale la pena ricordare che ancora oggi il quadro normativo di riferimento non è completo, poiché manca la definizione compiuta di due aspetti fondamentali per costruire una vera dirigenza pubblica, composta di manager più che di burocrati, si tratta cioè dei metodi di reclutamento e dell'aggiornamento dei meccanismi di valutazione dei dirigenti, poiché gli attuali sono ancora troppo lontani dal cogliere davvero l'essenza del lavoro e delle capacità del dirigente.

Tentativi di riforma non sono mancati negli ultimi anni, ma hanno posto l'accento soprattutto sulla definizione di elementi per attribuire gli incarichi ai dirigenti, piuttosto che sul loro ruolo effettivo, sulla formazione, sui compiti, sui poteri e sugli strumenti dei manager pubblici.

Si segnala, infine, l'importanza di recuperare profili manageriali per le pubbliche amministrazioni, in cui la componente organizzativa deve essere prevalente. Mi riferisco a *skills* in grado di costruire utilizzare la strumentazione gestionale in maniera flessibile per raccorderla con gli obiettivi di *policy*. L'organizzazione non può essere, infatti, considerata una invariante, come sin qui è stata, occorre invece renderla funzionale rispetto ai risultati che si intendono raggiungere. Così come anche i modelli organizzativi vanno resi coerenti rispetto ai processi, nonché al modo in cui su questi impattano le moderne tecnologie.

Non si tratta, quindi, solo di un problema di strumentazione giuridica semplificata per modificare la modellistica organizzativa ma è qualcosa di più sostanziale, cioè è proprio il modello organizzativo-operativo che deve essere adeguato. Gli esponenti dei Governi trattano le strutture organizzative in modo statico, quasi si sentano impotenti nel produrre cambiamenti reali (Battistelli, 1998).

Le riorganizzazioni delle amministrazioni raramente portano innovazio-

ne, ciò vale soprattutto in Italia dove la prevalenza della cultura giuridica è conclamata (Peters, 1999, pp. 233 ss.). Ma il nostro apparato esecutivo è ancora incapace di innovare (Cassese, 2019, p. 251) e la riforma è incompleta (Matarella, 2017, p. 115-122).

5. *Riflessioni conclusive*

Così come Giannini parlava dell'esigenza di adeguare le tecniche di amministrazione («arretratezza delle tecniche di amministrazione»), oggi si pone in maniera forte il problema di adeguare i processi decisionali. Si tratta di una questione che attiene sia alla fase normativa, cioè come nascono le leggi e le soluzioni in esse proposte, sia alla fase amministrativa del processo di *policy*, cioè come si attuano le norme.

Per quanto riguarda il primo aspetto, come si è cercato di dimostrare, è importante adottare un metodo di analisi aperto, che porti nei luoghi decisionali figure professionali e accademiche diverse, non in sostituzione di quelle classiche dell'amministrazione, ma che vadano a integrare e arricchire i gruppi di lavoro esistenti. Occorre, quindi, costruire uffici studi dal carattere plurale, inserendo professionalità di tipo diverso.

Le buone politiche pubbliche hanno bisogno di dati, di idee e di studi preparatori, invece, vi è una carenza di tutto ciò, anche in conseguenza della diffusione di una visione esclusivamente normativa e del fatto che le amministrazioni centrali dello Stato non hanno più luoghi di studio, centri di analisi e uffici preposti a questo.

Vi sono due strade da percorrere: lavorare per arricchire e fortificare gli uffici di diretta collaborazione degli organi politici, inserendo negli uffici di gabinetto professionalità variegate; fare in modo che anche l'amministrazione pubblica sia dotata, nelle sue varie articolazioni, di professionalità nuove, che non siano soltanto di tipo giuridico, prevedendo negli organici delle strutture organizzative profili professionali che guardano al futuro.

Per quanto riguarda il secondo aspetto, cioè quello che attiene all'ambito amministrativo del ciclo della decisione pubblica, è importante che le amministrazioni recuperino un proprio spazio, che non sia più quindi solo quello del soggetto passivo, mero attuatore delle norme, ma di protagonista attivo, di attore che governa i processi e che amministra concretamente la cosa pubblica.

Infatti, occorre evidenziare l'importanza dell'implementazione delle norme, cioè della loro traduzione in provvedimenti attuativi e atti amministrativi, al fine di produrre risultati concreti. È proprio questo momento quello più delicato, perché è lì che si annidano inefficienze e ritardi ed è lì che la politica, per vari motivi, perde il controllo della realizzazione degli obiettivi di *policy* (Shafritz e Hyve, 2007, p. 320). Di fatto è allora che opera una traslazione del potere della politica all'amministrazione, soprattutto in Italia, per vari motivi, tra i quali la breve durata dell'Esecutivo, questo fenomeno è frequente. Ed è lì che può verificarsi lo scostamento tra quanto progettato e quanto, invece, realizzato (Mény e Thoening, 1989, pp. 222 ss.).

Il recupero di una autonomia gestionale propria dell'amministrazione im-

patta anche sul problema dell'efficienza dell'azione pubblica. Alla complessità dell'amministrare, acuita sia dalla grandezza dei problemi da fronteggiare sia dall'esistenza di un sistema di governo sempre più multilivello e aperto, bisogna rispondere creando modelli dinamici di gestione, che non ingessino l'azione pubblica in una serie di adempimenti, spesso sterili, ma che liberino le energie latenti nelle istituzioni pubbliche e nella società.

L'interesse pubblico oggi è un interesse che va coniugato e declinato in modo diverso rispetto al passato. Infatti, non può più esistere il punto di vista della singola porzione dell'amministrazione pubblica contrapposto a quello di un'altra amministrazione o del cittadino, bisogna trovare metodologie gestionali e di amministrazione che portino a un raggiungimento congiunto dell'obiettivo finale, attuando strategie di raccordo tra le amministrazioni, con il supporto di culture diverse e di un approccio amministrativo aperto e multidisciplinare.

Bibliografia

- BATTISTELLI F., *Burocrazia e mutamento. Persuasione e retorica dell'innovazione amministrativa*, Milano, FrancoAngeli, 1998.
- BONINI F., *Storia della Pubblica Amministrazione in Italia*, Milano, Mondadori Education Le Monnier Università, 2005.
- BOURS A., "La teoria e la ricerca sulla geografia amministrativa", in MERLONI F., BOURS A. (a cura di), 1994, pp. 55-64.
- CASSESE S., *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, il Mulino, 1983.
- CASSESE S., *La svolta. Dialoghi sulla politica che cambia*, Bologna, il Mulino, 2019.
- CASSESE S., TORCHIA L., *Diritto amministrativo. Una conversazione*, Bologna, il Mulino, 2014.
- DEMATTEIS G., "Possibilità e limiti dello sviluppo locale", in *Sviluppo locale*, 1, 1994, pp. 10-30.
- FARINELLI F., "Se volete capire il presente studiate la geografia. Trascurata a scuola. Insediata dal web. Eppure sempre più importante. Per arginare i nazionalismi e comprendere l'oggi", in *LEspresso* (28 gennaio 2017; <http://espresso.repubblica.it/visioni/2018/02/01/news/se-volete-capire-il-presente-studiate-la-geografia-1.317647>).
- GAMBI L., "L'irrazionale continuità del disegno geografico delle unità politico-amministrative", in GAMBI L., MERLONI F. (a cura di), 1995, pp. 23-34.
- GAMBI L., MERLONI F. (a cura di), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, Bologna, il Mulino, 1995.
- GIANNINI M.S., *Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato*, 16 novembre 1979.
- HASSENTEUFEL P., *Sociologie politique. L'action publique*, Parigi, Armand Colin Editore, 2011.
- HIRSCHMAN A. O., *Felicità privata e felicità pubblica*, Bologna, il Mulino, 2013.
- MELIS G., *Storia dell'amministrazione Italiana*, Bologna, il Mulino, 1996.
- MERLONI F., "Introduzione. Obiettivi e risultati della comparazione delle esperienze europee di delimitazione dei confini territoriali delle pubbliche amministrazioni", in MERLONI F., BOURS A. (a cura di), 1994, pp. 13-53.

- MERLONI F., BOURS A. (a cura di), *Amministrazione e territorio in Europa. Una ricerca sulla geografia amministrativa in sei paesi*, Bologna, il Mulino, 1994.
- MATTARELLA B.G., *Burocrazia e riforme. L'innovazione nella pubblica amministrazione*, Bologna, il Mulino, 2017.
- MAYNTZ R., *Sociologia dell'amministrazione pubblica*, Bologna, il Mulino, 1978.
- MENY Y., THOENIG J.C., *Le politiche pubbliche*, Bologna, il Mulino, 1989.
- PETERS B.G., *La pubblica amministrazione. Un'analisi comparata*, Bologna, il Mulino, 1999.
- SHAFRITZ J.M., HYDE A.C., *Classics of Public Administration*, Thomson, 2007.

The public administration between borders to be redesigned and barriers to be broke down

Limits and weaknesses of public administrations are visible to everyone. Those are, partially, the problems and the critical issues, which are ancient and historicized, for this reason any reform must start, first of all, not only from present days analysis, but also from the past. However, it is important to raise the reflection regarding the innovation of the public administration in a collective form, promoting a comparison between different disciplines. As a matter of fact, until today, it has not been possible to study administrations in a multidisciplinary way, or it has only been possible partially, so it is by far more important to show how different cultures, not only legal, but also scientific, social, territorial, anthropological or economic, can enhance the role of the institutions.

This contribution will analyze some of the “illnesses” of the public administration and will be delineated some possible solutions, either from the scientific point of view or from the construction of models and tools to innovate the public sector, through an open and multidisciplinary approach.

L'administration publique entre frontières à redessiner et barrières à abattre

Les limites et les faiblesses des administrations publiques sont visibles à tous. Il s'agit en partie de problèmes et des enjeux critiques au long de l'histoire et c'est pour cela que toute solution de réforme ne peut plus ne pas en tenir compte et commencer par une analyse de l'administration publique d'hier ainsi que d'aujourd'hui. Cependant, il est important de mener une réflexion concernant l'innovation de l'administration publique de façon collective, en sollicitant la comparaison entre des différentes disciplines. En fait, jusqu'à aujourd'hui, les administrations n'ont pas pu être étudiées de manière pluridisciplinaire ou bien cela a été possible que partiellement ; c'est donc important de montrer comment des différentes cultures, non seulement juridiques, mais aussi scientifiques, sociales, territoriales, anthropologiques ou économiques, peuvent renforcer le rôle des institutions.

Cette contribution analysera quelques-uns des « maux » de l'administration publique et nous nous interrogerons sur les pistes possibles, tant du point de vue scientifique que de la construction de modèles d'application et d'outils concrets, pour innover le secteur public, à travers une approche ouverte et multidisciplinaire.

