

- Problema dell'approccio: imprescindibile quello giuridico? Probabilmente sì, ma non per via del fenomeno amministrativo, quanto per l'impossibilità di approcciare ipotesi problematiche senza fondanti giuridici (es.: posso farmi un'idea su come far vaccinare i bambini, ma non potrei, senza basi e supporti scientifici, dimostrare che i vaccini provocano l'autismo; posso avercela con i cc.dd. voltagabbana, ma non posso dire che abolirò il divieto di vincolo di mandato senza dire che dovrò modificare l'art. 67)

Così è anche per questo corso: il primo capitolo del manuale proposto, l'evoluzione storica della p.a., è sostanzialmente una rassegna normativa, che reca, indubbiamente, significative influenze provenienti dall'economia, dalla politologia e dalla sociologia. Ma il manuale privilegia l'approccio politologico: guarda alle norme all'interno del contesto politico-istituzionale che le ha prodotte. Questo approccio, tuttavia, non è proprio solo delle scienze politiche, ma anche del diritto (come prescindere dal contesto politico degli anni '70 quando si commenta lo statuto dei lavoratori o la legge sull'aborto?)

- Per l'amministrazione pubblica italiana il problema è ancora più urgente poiché la sua stessa esistenza dipende dal principio di legalità. Altra cosa è la burocrazia

- Strutture, funzioni, personale, processi decisionali: questi sostantivi e sintagmi hanno significati diversi a seconda dell'approccio che si privilegia. Funzione può essere agire per uno scopo, ma in senso tecnico - giuridico è agire per uno scopo predeterminato dalla legge, ossia dalla volontà della Nazione ----> principio di legalità. Ci torneremo.

- La modernizzazione delle pp.aa. e le riforme. Secondo il volume le parole chiave sono: decentramento, politiche autonomistiche, pluralismo organizzativo, managerialismo, contrattualismo; a queste aggiungerei semplificazione, coordinamento, partecipazione, trasparenza, giustiziabilità delle pretese. In ogni caso, anche per queste parole chiave l'approccio *lato sensu* giuridico è ineliminabile

- Decentramento amministrativo è sintagma che sta nell'art. 5 Cost. *Multilevel governance* si riflette anche sui processi decisionali ---> conferenza di servizi come decisione pluristrutturata

- Politiche autonomistiche: rapporti Stato - regioni. Il Manuale vi inserisce anche le *authorities*. Il problema più recente, che il manuale non tratta, è quello dell'eccessivo ricorso alla delega di poteri come sostanziale delega di discrezionalità politica (emblematico è il caso dell'ANAC). Autonomia non significa meno potere pubblico ma rimodulazione e a volte eccessiva frantumazione dei centri di potere. Non a caso, le riforme del 2015/2016 sono ispirate ad un forte centralismo

- Managerialismo: la logica sottesa sta nella maggiore responsabilizzazione, come in uso alle aziende private. Separazione tra indirizzo politico e gestione, autonomia decisionale dei dirigenti con attenzione alla correlazione tra retribuzione e risultato

- Contrattualismo: realtà variegata ispirata, secondo il manuale, a collaborazione e interazione intersettoriale; vero, ma anche qui non bisogna dimenticare che il ricorso della p.a. al diritto privato è sempre fatto in vista del perseguimento di finalità di interesse pubblico specifico. Il privato contratta per sé; la p.a. lo fa nell'interesse generale, nell'interesse degli utenti, applicando criteri di economicità, ma anche di imparzialità e trasparenza; e nel rispetto di vincoli sovranazionali. Il manuale dice che la logica negoziale rappresenta anche "un tentativo di controbilanciamento ... della frammentazione organizzativa e funzionale delle pp.aa.; una necessità funzionale di integrazione interorganizzativa, in un contesto caratterizzato da dinamiche e assetti centrifughi": locuzione poco chiara e tecnicamente forse scorretta poiché il contratto non è un modello organizzativo, in quanto non è oggetto (solo) di un processo decisionale ma dell'incontro di due volontà: senza accordo, senza patto, non c'è contratto, non c'è negozio.

- Le riforme organizzative: il pluralismo organizzativo, avviato con la legge sulle autonomie locali del 1990, n. 142 e i multiformi modelli di gestione dei servizi pubblici locali; il d.lgs. 300/99, attuativo delle leggi Bassanini, di riforma della organizzazione dei ministeri ed introduttivo delle agenzie; ma che ha anche riconfigurato le prefetture quali collante tra periferia dello Stato e enti territoriali e locali. Il manuale parla di "modello divisionale", con grande autonomia gestionale e di responsabilità del capodivisione (il mitizzato modello del manager pubblico: segretario generale nei ministeri; direttore generale nelle università). Esigenza di accogliere i bisogni sociali. Proliferazione di organismi a vocazione tecnica: autorità e agenzie soprattutto, ma anche enti privati titolari di funzioni pubbliche (società pubbliche e società miste)

- Le funzioni: aumentate quelle legislative per le sole regioni, ed anche amministrative per regioni ed enti locali: effetto della riforma del titolo V. Regolazione, programmazione e erogazione di servizi. Bisogna fare attenzione: questa tripartizione - che può andare - non vale per tutti i soggetti pubblici. Si parla poi di nuove funzioni, quali quelle di indirizzo, informazione e consulenza, ma in realtà esse sono sempre esistite. Semmai con le riforme alcune di esse sono uscite rafforzate. Quel che di nuovo si segnala è la "reciprocità delle relazioni di scambio" tra vari livelli di governo: dal centro alla periferia.

- Il personale: passaggio dal modello gerarchico a quello contrattualizzato. Contrattazione nazionale e decentrata. Scopo: evitare ingerenze politiche ma, aggiungo io, anche favorire una gestione del personale a tipo aziendalistico e, quindi, più efficiente ed efficace. Il processo nasce nel 1980. La privatizzazione del rapporto di lavoro ha modificato anche il sistema delle tutele con la creazione di una giurisdizione esclusiva a.g.o. in materia. La contrattualizzazione non ha risolto i problemi delle disuguaglianze, non solo di genere, ma anche tra comparti simili. I problemi segnalati dal manuale sono l'elevata età media e un'istruzione media bassa; a questi aggiungerei un eccesso di sindacalizzazione che si ripercuote spesso sull'inefficienza dei sistemi sanzionatori nei confronti di chi incorre in illeciti disciplinari. In tal senso la recente riforma sul c.d.

*whistleblowing* (art. 54 bis, d.lgs. 165/2001) è significativa di un cambiamento di rotta che vuole colpire le condotte illecite non solo con la spesso inutile leva penale.

- Processi decisionali: 1) relazioni, confronto e negoziazione; sino ad un certo punto: emblematica, di nuovo, è la sterzata data alla conferenza di servizi in senso certamente centralista; 2) capacità di ascolto: si chiama partecipazione in senso tecnico, ma si badi che le consultazioni pubbliche non sono sempre generalizzate e, soprattutto, traggono origine da scelte politiche molto risalenti (legge espropri 1865 e legge urbanistica 1942); 3) programmazione strategica: senz'altro vero ma anche in questo caso si tratta di scelte obbligate per l'obbligo del pareggio di bilancio e il divieto di indebitamento se non per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio, vincoli introdotti nel 2012 in Costituzione (artt. 81 e 119), che hanno costituito risposta anche a modelli di gestione del debito pubblico dissennati, quali il ricorso ai derivati; 4) trasparenza e *accountability*: vero, ma i meccanismi interni hanno sostanzialmente fallito e i controlli esterni affidati alle autorità non sono sempre ascoltati (art. 21 l. 287/1990, impugnazione di bandi anticoncorrenziali, ANAC su *rating* stazione appaltante, etc.) ; 5) l'interazione degli uffici con gli utenti non diventa mai negoziazione, come è giusto che sia; solo talvolta costituisce dialogo: le norme sulla partecipazione sono state depotenziate dal legislatore e dalla giurisprudenza, paradossalmente proprio quando sono emerse le aperture verso una più efficace tutela delle situazioni soggettive dei cittadini

- Progressi e criticità: tra questi, con riferimento ai processi decisionali, il manuale colloca la maggiore trasparenza e la disponibilità all'ascolto, ma critica "la concezione legalistica della pubblica amministrazione": legalismo è termine evidentemente impiegato in accezione negativa, probabilmente vicina a quella giornalistica di "burocratico". Legalità è applicazione di sovranità; rinunciare alla prima vuol dire accogliere le ardite tesi di Jason Brennan nel suo recente libro "Contro la democrazia": È stato detto che la democrazia sia la peggior forma di governo, ad eccezione di tutte le altre fin qui sperimentate. Ma se la concezione relativistica dei regimi democratici come "male minore" appare in molte analisi e teorie moderne, da Machiavelli a Sartori, passando per Weber e Schumpeter, nessuno prima di Jason Brennan aveva sottoposto a un processo altrettanto spietato la "miglior forma di governo possibile". A giudicare dai risultati, infatti, il regime che dovrebbe garantire a tutti i cittadini il diritto di essere guidati da leader competenti e capaci di prendere decisioni ponderate, somiglia troppo spesso al regno dell'irrazionalità e dell'ignoranza: molti elettori compiono le loro scelte sulla base dell'emozione o del pregiudizio, non conoscendo neanche, in numerosi casi documentati, la forma di governo vigente o addirittura i nomi dei leader in carica. Quale alternativa abbiamo, allora? Come superare gli inconvenienti della democrazia se non vogliamo esporci ai rischi che comporterebbe la concentrazione del potere nelle mani di pochi? La proposta di Brennan è di sperimentare una forma di governo "epistocratica" che sia compatibile con parlamenti, elezioni e libertà di parola, ma distribuisca il potere politico in proporzione a conoscenza e competenza. Anche Cassese, che ne scrive la

prefazione, dice che il modello di Brennan è irrealizzabile in una società che accolga il suffragio universale, ma non esclude che il metodo epistocratico possa essere corretto in modo da realizzare il 2° comma dell'art. 3 Cost. ("Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione; di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e la uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese"), introducendo requisiti di candidabilità. Questa è la dimostrazione più evidente che la scienza dell'amministrazione non può prescindere dalla conoscenza minima delle regole positive che governano l'amministrazione