



25 anni di norme che hanno paralizzato la P.A. Riconosciamo gli errori e proviamo a rilanciare il nostro Paese

di Carlo D'Orta

già Capo Dipartimento della Funzione Pubblica

Qualche mese fa Giuseppe Beato ha pubblicato un bell'articolo sulla crisi della PA. Nel suo articolo Giuseppe ha richiamato anche una serie di amare considerazioni svolte nel mio saggio "L'organizzazione della PA dal diritto pubblico al diritto privato: fallimento di una riforma", pubblicato sulla rivista "Il lavoro nelle PA" nel 2011.



Dell'articolo di Beato mi ha molto colpito anche la chiosa finale, che cito testualmente: "La storia e lo spirito di queste riforme sono rivissute nel lungo saggio di D'Orta dello scorso 2011. In seguito, presumiamo dopo un bilancio anche personale di quanto accaduto, di lui perdiamo le tracce". Giuseppe aveva intuito bene. Dopo il 2011 mi sono dedicato alla mia seconda vita: quella di artista.

Come tantissimi altri dirigenti pubblici ho cercato a lungo, nel mio piccolo, di fare tutto quanto sapevo e potevo per far funzionare gli uffici che mi trovavo a dirigere, e per rendere ai cittadini il servizio pubblico che ero, con i miei colleghi e collaboratori, chiamato a svolgere. Un servizio pubblico che era non solo il nostro lavoro, ma la nostra missione, il nostro contributo alla Collettività cui apparteniamo.

In questo stesso spirito abbiamo, in tanti, anche cercato di contribuire alla elaborazione e alla giusta attuazione di riforme che servissero a rendere la Pubblica Amministrazione uno strumento realmente efficiente ed efficace al servizio della nostra Comunità. Ma invece le cose sono andate in direzione opposta. L'impegno appassionato che tanti, tantissimi di noi hanno profuso, si è purtroppo perso nei meandri di cavilli e diffidenze, di polemiche e sospetti, di giacobinismi e populismi che tutto avevano a cuore tranne il vero servizio alla Collettività.

Gli interventi stratificatisi in questi ultimi 25 anni hanno tradito la strategia di riforma avviata con grande coraggio e lucidità nel 1989-1994, e hanno prodotto esiti surreali. Nel 1989-1992 si era



giustamente pensato di rinnovare la Pubblica Amministrazione per farne un apparato meno burocratico, orientato meno alle procedure e più ai risultati, da misurare secondo parametri di efficienza e di efficacia. Ci si ispirava alla logica del “*New Public Management*”, che era già stata introdotta con successo negli Usa e in Inghilterra. In questo senso andavano la prima “privatizzazione” del pubblico impiego - legge delega n. 421 del 1992 e d.lgs. n. 29 del 1993 - sia altre riforme. Tra queste, ad esempio, quella che, nel 1994, eliminò il visto preventivo di legittimità della Corte dei Conti su molti atti ministeriali e dirigenziali ma, in compenso, introdusse nel nostro ordinamento le Procure Regionali della Corte dei Conti e valorizzò i controlli successivi sui risultati rispetto a quelli giuridici.

La logica che ispirava questo giusto approccio era “meno forma, più sostanza; meno procedure, più risultati”. Ed era una logica corretta, perché le procedure e le forme sono importanti, ma se divengono il centro di tutto stravolgono la funzione di servizio alla Collettività, che è la ragion d’essere

della PA.



Sennonché poi è successo il contrario. Messi fuori dalla porta, formalismi e manie procedurali sono rientrati dalle finestre, ed hanno inquinato sempre più gravemente il modo di funzionare delle amministrazioni. Essi infatti si sono sommati ai controlli di risultato, che erano stati introdotti per sostituire quelli di procedura,

con l’effetto finale di raddoppiare vincoli e controlli rispetto alla situazione originaria. E questa situazione è stata ulteriormente aggravata, negli anni seguenti, da una stratificazione progressiva di altre norme ispirate a valori giusti in teoria (trasparenza, correttezza, pubblicità, anticorruzione, e via dicendo) ma perseguiti in maniera soltanto formalistica e procedurale, a discapito della cura sostanziale e realmente efficace degli interessi pubblici e collettivi.

La prevalente cultura della diffidenza e del sospetto – alimentata e cavalcata anche da modi di fare politica e comunicazione sempre più superficiali e gridati – ha prodotto quattro paradossi che sono non solo capolavori di stupidità, ma vere e proprie forme di suicidio di una organizzazione sociale. Li elenco.



1. Il primo paradosso è l'indebolimento drastico della Politica come strumento di governo della Collettività. Si è raccontata la favola che la Collettività deve essere governata da regole (giuridiche, economiche, fiscali) e non da scelte, deve essere gestita principalmente mediante soluzioni standard e non attraverso valutazioni ponderate e variabili di volta in volta a fronte della concreta realtà dei problemi. Questo ha portato a delegittimare le Istituzioni democraticamente rappresentative (Parlamento, Governo, ecc.) e a spostare quote importanti di potere su altri soggetti (Organismi tecnici, Autorità indipendenti, Magistrature di controllo e giudicanti). L'effetto lo abbiamo davanti agli occhi tutti i giorni. Possiamo dire che negli ultimi 25 anni il nostro Paese abbia funzionato meglio? E, se la risposta è negativa, possiamo dare la colpa alle Istituzioni democratiche e rappresentative che tutti noi abbiamo progressivamente scelto di indebolire? E possiamo continuare a raccontarci la favola che è meglio spostare potere su organi tecnici, di controllo e giudicanti?



2. Il secondo paradosso è la negazione della "discrezionalità amministrativa", da intendere come ragionata capacità di valutazione e scelta delle amministrazioni a fronte delle mutevoli situazioni che si verificano della realtà. La discrezionalità amministrativa, un tempo concetto fondamentale e molto analizzato in tutti i testi sacri di diritto pubblico e amministrativo (da Mortati a Giannini, da Zanobini a Sandulli a Cassese, e tanti altri), è stata messa all'indice quasi come un male in sé.

Invece essa è necessaria, in misura maggiore o minore, in qualsiasi scelta della vita, e anche nelle scelte che competono agli uffici dell'amministrazione. Può essere maggiore o minore a seconda delle situazioni concrete, e talvolta anche essere ridotta a zero, ma nella maggior parte dei casi una sua quota è inevitabile. Lo possiamo constatare in tutte le cose della nostra vita personale (pensateci: cominciando dalle persone con cui avete scelto di vivere, dal lavoro che avete cercato per voi o dalla scuola che avete suggerito ai figli, dalla casa dove avete scelto di abitare) e solo demagogia e stupidità



possono indurre a raccontare che una certa dose di discrezionalità, così come è indispensabile e inevitabile nella vita di tutti i giorni, non sia indispensabile anche per amministrare bene.

E invece, si è raccontata la favola che tutto, nell'attività delle amministrazioni, possa essere regolamentato e definito preventivamente, e che la Pubblica Amministrazione, cioè le persone che la governano e dirigono, dovrebbe soltanto limitarsi ad applicare le regole, procedure e forme prestabilite. Ma la realtà non è un algoritmo! Le nostre vite non sono algoritmi, né lo sono le questioni che ci troviamo davanti!



Purtroppo 25 anni di legislazione folle ispirata al sospetto e di demagogia populista hanno via via irregimentato tutte le amministrazioni, azzerando progressivamente i margini per l'esercizio delle scelte e, soprattutto, rendendo estremamente rischiosa, per il dirigente pubblico, l'adozione di scelte non vincolate. Il risultato è stato ben descritto da Sabino Cassese nell'articolo di fondo "I dirigenti pubblici sotto assedio", pubblicato sul Corriere della Sera del 30 ottobre scorso.

3. Il terzo paradosso è che la distinzione tra politica e amministrazione, ovvero tra indirizzo e gestione, affermata giustamente e con convinzione nel 1992-93 per distinguere i ruoli e le responsabilità degli organi di governo (ministri, sindaci, assessori) e ruoli e responsabilità della dirigenza, è stata vanificata dalla progressiva e pervasiva diffusione dello *spoils system* e dalla totale precarizzazione degli incarichi dirigenziali.

Le riforme del 1992-94 avevano scelto di togliere agli organi di governo il potere di gestione amministrativa concreta (che fin lì si era tradotto nella emanazione e firma, direttamente ad opera dei vertici politici, di atti amministrativi, decreti e contratti), lasciando (doverosamente) a questi organi il potere di decidere le strategie e stabilire indirizzi operativi. Per converso, la gestione concreta era stata demandata ai dirigenti, manager professionali, sulla base degli indirizzi ricevuti e con conseguente responsabilità per i risultati conseguiti.



Lo *spoils system* fu previsto solo per i dirigenti apicali (segretari generali, capi dipartimento e simili) e, in questa limitata misura, si trattava di uno strumento giusto e necessario per garantire un corretto rapporto fiduciario tra il vertice politico e il massimo vertice amministrativo. Ma il resto della dirigenza avrebbe dovuto restare stabile, in nome delle esigenze di professionalità, competenza e neutralità dell'amministrazione.

Invece negli anni seguenti, progressivamente e per mano di tutti gli schieramenti politici (sinistra e destra senza distinzioni), lo *spoils system* e altre forme di precarizzazione degli incarichi dirigenziali si sono diffusi pervasivamente in quasi tutte le amministrazioni e in quasi tutti i livelli dirigenziali. Gli effetti negativi sono stati molteplici, ma due sugli altri: progressiva perdita di competenza e professionalità nelle burocrazie, e diffusione di logiche di appartenenza politica in luogo dello spirito di servizio pubblico neutrale.

4. Il quarto paradosso è che managers e dirigenti pubblici, cioè i professionisti dell'attività amministrativa quotidiana, sono stati di fatto progressivamente estromessi da tre funzioni fondamentali: a) elaborazione delle regole che disciplinano funzionamento, attività e procedimenti delle Pubbliche Amministrazioni; b) insegnamento del diritto amministrativo; c) giudizio sulla correttezza e legalità delle attività amministrative.

Un tempo, il contributo (propositivo e consultivo) che gli alti dirigenti delle amministrazioni davano alla funzione normativa era molto rilevante; era inoltre rilevante il contributo che essi davano, attraverso incarichi universitari stabili o docenze temporanee, alla formazione di una adeguata cultura di gestione amministrativa; ed era infine rilevante il contributo che i migliori dirigenti davano anche alla funzione giudicante, attraverso una loro significativa presenza, in base a nomine governative, nel Consiglio di Stato, nella Corte dei Conti e in altri organismi di controllo.

Oggi questa saggia integrazione di conoscenze è stata profondamente svalutata. Dalla fine degli anni '90 è stata sancita una incompatibilità tra funzioni dirigenziali e incarichi universitari che è insensata, perché ha il solo effetto di privare l'università di insegnamenti pragmatici e non meramente



teorici sul funzionamento delle amministrazioni. Per comprendere quanto questa scelta sia stata stupida, basta pensare a cosa sarebbe l'insegnamento del diritto se ai professori fosse precluso anche di esercitare professioni legali, o l'insegnamento della medicina se ai docenti fosse precluso di esercitare professioni mediche, o l'insegnamento dell'ingegneria e dell'architettura se ai docenti fosse precluso esercitare le relative professioni.

Il paradosso di questi interventi è che, oggi, i consulenti che supportano più da vicino gli organi legislativi nella elaborazione di norme, chi insegna diritto nelle Università, e coloro che giudicano la legittimità e correttezza dell'azione delle amministrazioni, fanno parte di carriere che ignorano totalmente l'esperienza della concreta gestione amministrativa. Altrimenti detto: l'elaborazione delle norme sulla pubblica amministrazione, l'insegnamento del diritto e il giudizio sull'attività delle amministrazioni sono affidati a soggetti che non hanno mai gestito e amministrato!

Non sarebbe, allora, opportuno stabilire che per diventare professore universitario o magistrato con incarico direttivo sia necessario aver ricoperto per almeno 3-5 anni una funzione di gestione concreta all'interno di una pubblica amministrazione, così da comprendere dal vivo ciò che si andrà ad insegnare o giudicare? E non sarebbe forse giusto stabilire che per essere eletto in Parlamento sia necessario aver rivestito, per almeno 3-5 anni, funzioni di sindaco o di assessore, così da capire davvero cosa voglia dire amministrare? Dato questo scollamento tra chi fa le regole, insegna e giudica l'amministrazione e chi, invece, amministra, perché meravigliarsi, allora, se il quadro di regole e procedure sulle amministrazioni è divenuto astratto e teorico, e ha perso ogni aggancio con la realtà e la sostanza delle cose? Se la forma prevale sulla sostanza? E se ciò che conta non è più risolvere concretamente i problemi e, così, realizzare l'interesse pubblico, ma è invece soprattutto adempiere ad obblighi procedurali e formali?

Il risultato finale può essere riassunto in una metafora. Nella PA ci sono 10 dirigenti. Il primo è bravo e molto motivato a realizzare l'interesse pubblico, perché sa che questa è la sua *mission*, la ragion d'essere del ruolo che riveste. Egli è consapevole che per raggiungere questo interesse pubblico deve fare scelte anche discrezionali che comportano responsabilità, ma sente il dovere etico di agire e quindi, dopo aver bene istruito la questione, si assume la responsabilità di decidere.

Altri 8 dirigenti non sono altrettanto preparati o motivati o coraggiosi. Perciò preferiscono fare solo atti dovuti e adempimenti formali, cautelandosi da contestazioni. Sono consapevoli che in tal modo il fine e l'interesse pubblico saranno probabilmente vanificati, ma dal punto di vista formale nessuno può contestare loro nulla, e quindi per loro va bene così.



Infine il decimo dirigente è preparato e competente, ma si chiede perché mai dovrebbe assumersi dei rischi per adottare scelte amministrative che non gli recano alcun beneficio. Cerca allora un compenso per altra via, cioè si presta ad adottare scelte ed atti amministrativi non perché doverosi o giusti, ma perché chiede e ottiene, in cambio, vantaggi di vario genere.

Questa metafora evidenzia che l'insieme di formalismi e procedure messo in piedi - apparentemente in nome di correttezza, trasparenza e legalità - negli ultimi 25 anni non è solo la causa del cattivo funzionamento delle amministrazioni ma è anche, paradossalmente, la prima causa della corruzione. Esso, paralizzando le amministrazioni pubbliche, crea il terreno fertile perché la pianta della corruzione possa mettere radici e attecchire.

Forse è arrivato il momento di cambiare linea. E' arrivato il momento di restituire a Parlamento e Governo il ruolo pieno che compete loro. E' arrivato il momento di ripristinare competenza, stabilità e carriere nelle amministrazioni, riportando lo *spoils system* nell'originario e giusto limite delle posizioni apicali. E' arrivato il momento di riaffermare che anche nell'amministrazione - come nella nostra vita di tutti i giorni - per fare bene occorre poter valutare e fare scelte anche discrezionali, senza che questo possa essere di per sé fonte di sospetto e censura. Ed è arrivato il momento di ripristinare la giusta distanza tra legislazione, amministrazione e giudizio/controllo, senza che gli organi legislativi e di giurisdizione possano invadere il campo dell'amministrazione col solo effetto di paralizzarne il funzionamento. Se si avrà il coraggio di ammettere gli errori commessi, forse una soluzione arriverà. Altrimenti, siamo consapevoli che la causa del nostro malessere sarà stata la nostra incapacità di riconoscere e correggere gli sbagli fatti.

www.carlodortaarte.it

foto pag. 31: Autoritratto

foto pag. 32: 7. Palazzo Montecitorio # 6 (Serie Paesaggi Surreali)

foto pag. 33: Facciata del Palazzo del Quirinale con silhouette di carabinieri (Serie Paesaggi Surreali)

foto pag. 34: Palazzaccio della Cassazione # 1 (Serie Paesaggi Surreali)

foto pag. 35: Palazzo Chigi # 4 (Serie Paesaggi Surreali)