



# CAMMINO DIRITTO

Rivista di informazione giuridica

<https://rivista.camminodiritto.it>



## MANAGEMENT E GOVERNANCE NEL PROCESSO DI RIFORMA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

---

*Dal caso Nazionale all'Europeizzazione Amministrativa*

---

di **Dott. Gaetano Locci**

IUS/04 - DIRITTO COMMERCIALE

Articolo divulgativo - ISSN 2421-7123

Direttore responsabile

**Raffaele Giaquinto**

Pubblicato, Mercoledì 28 Dicembre 2016

Il problema principale che si presenta a quanti si occupano, in termini d'intervento, dello sviluppo della Pubblica Amministrazione (PA), è rappresentato dalla necessità e dalla contemporanea difficoltà di introdurre un'effettiva **cultura del cambiamento**.

Con il termine cambiamento mi riferisco a quella cultura che, seppur con ritardi e contraddizioni, si è ormai da tempo affermata nelle imprese e persino nella scuola che è finita, ormai, per essere l'effettiva condizione di sopravvivenza delle nostre organizzazioni.

Innanzitutto bisogna afferrare l'ampiezza del concetto racchiuso nel termine Pubblica Amministrazione, cui corrisponde l'ampio ambito in cui essa si trova ad operare. La PA è costituita infatti da un insieme di Enti e soggetti pubblici (comune, provincia, regione, Stato, ministeri, ecc) e privati (organismi di diritto pubblico, concessionari, amministrazioni aggiudicatrici, società, ministeri, ecc) e da un insieme di altre figure che svolgono la funzione amministrativa nell'interesse della collettività e quindi dell'interesse pubblico, alla luce di un concetto (principio di sussidiarietà), il quale sostiene che la funzione pubblica intervenga laddove i soggetti privati non possano o non vogliano operare.

In linea di massima, in Italia la Pubblica Amministrazione dipende dal Governo ed in particolare dai singoli ministeri, che ne orientano gli indirizzi generali ed operativi, con il precipuo scopo di garantire quei servizi che lo Stato intende erogare.

Con il termine PA si intende quindi l'operatore che produce servizi collettivi o che attua delle iniziative di redistribuzione del reddito tramite la leva fiscale o erogazioni unilaterali in denaro o in natura.

Cosa differente è lo splendido gruppo di parole Management e Governance, dove per **Management** si intende l'insieme di persone che hanno le responsabilità gestionali e di direzione in Azienda, e per **Governance** si intende l'insieme dei principi, delle regole e delle procedure che riguardano la gestione e il governo di una società, un'istituzione e in via più allargata di un fenomeno collettivo e tale termine deriva dalla locuzione latina gubernum, cioè mettersi al timone della nave per controllarne e gestirne la rotta.

Se nel passato si tendeva a porre l'accento sul principio di autoformazione che assegnava al Governo il compito di definire i criteri di funzionamento della PA, oggi (gli artt. 97 e 98 Cost) prevale il principio di legalità che assegna al Parlamento la titolarità della funzione di organizzazione della stessa.

La Pubblica Amministrazione sta affrontando, dagli inizi degli anni '90, un intenso e radicale processo di cambiamento finalizzato a conseguire obiettivi di efficienza e di efficacia, nel quadro di un principio di economicità dell'azione pubblica. Senza risalire a epoche ormai lontane, il criterio perseguito attraverso varie leggi di riforma, e mi riferisco alla Legge 142/90, alle leggi Bassanini, alla riforma del procedimento amministrativo, è quello appunto, di avvicinare la PA alla società civile, anche attraverso il decentramento di molte funzioni dallo Stato agli enti locali.

Osservando la Pubblica Amministrazione da una **prospettiva sociologica**, l'analisi dei cambiamenti organizzativi è vista non in termini settoriali, ma come inserita all'interno di determinati processi storici e contesti socio-istituzionali. Il ruolo della PA varia non solo secondo le caratteristiche del modello che la organizza o della forma statale alla quale risponde, ma anche della compatibilità che essa ha con le norme sociali che operano nei diversi contesti territoriali. Il caso della nostra cara Italia, riprende la forma e l'organizzazione burocratica del modello francese, dal quale si discosta per alcuni aspetti. Per dirla con le parole di Sabino Cassese (giurista e accademico italiano): «nello Stato italiano l'autoritarismo delle norme scritte è attenuato dal lassismo della loro applicazione e la distinzione tra lecito e illecito è spesso soppiantata. Tutto questo non produce né uno Stato autenticamente liberale né veramente decentrato».

Nel corso degli anni si è delineato un nuovo management pubblico, ove la gran parte delle riforme organizzative dei sistemi pubblici nell'ultimo ventennio fanno riferimento al modello del New Public Management che, come preannunciato dal nome, intende applicare l'**approccio aziendalistico all'Amministrazione Pubblica**, in modo da renderla efficace ed efficiente. La PA, se considerata come uno strumento finalizzato alla produzione efficiente di servizi per gli utenti, non è diversa dal settore privato e quindi deve essere amministrata secondo una logica orientata alla competitività e al rendimento. Tra le caratteristiche principali si annoverano l'attenzione per i processi di apprendimento interno e al ruolo dell'innovazione legata al sapere tecnologico come chiave per la competizione.

In sintesi, ritengo opportuno affermare che finora il processo di convergenza verso uno spazio amministrativo europeo ha portato le pubbliche amministrazioni nazionali a confrontarsi e stabilire dei comuni principi, regole e regolamenti europei; tuttavia i processi di isomorfismo assumono caratteristiche diverse a seconda dei diversi contesti sociali nei quali sono applicati, come ci mostra il caso italiano, e perciò richiedono di essere verificati in modo empirico.

L'attuale sistema di Management e Governance cooperativa e decentrata sembra condurre oggi l'Italia ad una graduale convergenza verso lo spazio amministrativo europeo. La

portata di questo processo di cambiamento istituzionale, non solo a livello di adesione formale ma anche in termini di rinnovamento socio-culturale, all'interno delle istituzioni politiche e amministrative e della società civile, resta un processo da attuare nel medio termine e si spera che la nostra PA migliori sempre più.

---