

## Strumenti concettuali per l'analisi della funzione amministrativa della Pubblica Amministrazione

*Giuliano Bianchi di Castelbianco*

In primo luogo è bene premettere che la Scienza dell'Amministrazione è quella branca della Scienza Politica che studia, con fini sia analitici sia interpretativi sia progettuali, come l'azione di governo e le funzionalità degli apparati amministrativi sono organizzate dal potere pubblico.

È di derivazione politologica nel senso che pur non prescindendo dal dato economico e giuridico, cerca di esaminare le strutture e le funzioni amministrative all'interno del più ampio contesto politico-istituzionale che le ha determinate. "Le politiche pubbliche vengono dunque concepite come l'esito dello scontro o della mediazione tra sistemi di preferenze differenti e come il riflesso delle strategie politiche delle coalizioni di attori che le hanno promosse"<sup>1</sup>.

Una definizione utile di amministrazione può essere ravvisata nell'esercizio del potere esecutivo su una popolazione e su un territorio.

Più tecnicamente, nell'ambito del governo degli affari pubblici, per amministrazione *strictu sensu* intendiamo le attività di supporto alla direzione compiute da tutte quelle organizzazioni e imprese pubbliche con finalità esecutiva alle dirette dipendenze del vertice politico.

Possiamo dunque affermare che il termine «gestione» sintetizza questo processo, sempre tenendo conto che l'etimo amministrare proviene dalla radice latina *minus* e pertanto implica di fatto la subordinazione a un *magis*, la politica [Colombo 2003].

"La funzione amministrativa è l'insieme dei comportamenti di coloro che la svolgono e la si osserva quando costoro mettono in atto delle azioni per mezzo di regolamenti, tecnologie e vari generi di risorse, assegnando un significato alla loro attività, la quale per essere

considerata «amministrativa», deve essere non solo intenzionale ma anche finalizzata, volta al raggiungimento di uno scopo"<sup>2</sup>.

La concezione moderna della funzione amministrativa la vede come una funzione scorporata dalla politica secondo un criterio di specializzazione, in base a cui il potere politico si divide in due diverse funzioni: una funzione politica che si specializza nella formulazione delle scelte d'indirizzo normativo e una funzione amministrativa che invece diviene responsabile della realizzazione proprio di quelle scelte.

In scienza politica fu Easton [1957] a riprendere l'idea secondo la quale l'amministrazione è funzionale alla politica all'interno del concetto chiave di sistema politico. In tale sistema si configurano una serie di azioni e retroazioni a partire dalle richieste della società che vengono convertite in risultati, le politiche pubbliche. Tali esiti determineranno nuove e diverse domande da parte della società in un processo ciclico. Il sistema politico è fondamentalmente mantenuto in equilibrio dall'azione di quattro sottoinsiemi: partiti, sindacati, gruppi di pressione e burocrazia.

Per Simon [1947] il problema della funzione amministrativa risiede nella possibilità di raggiungere un equilibrio tra le azioni dei membri dell'organizzazione, di modo tale che tutti i singoli agiscano verso lo scopo collettivo tralasciando i propri scopi individuali. La funzione amministrativa si manifesta quindi nel contesto di organizzazioni complesse, ossia degli aggregati collettivi con finalità specifiche individuate all'interno di confini chiaramente distinguibili dove operano i singoli.

Queste organizzazioni sono inserite nei programmi di intervento delle politiche pubbliche.

Di qui l'importante distinzione tra funzione privata o pubblica che non deve identificarsi con la differente natura giuridica societaria delle organizzazioni coinvolte, in quanto la funzione amministrativa nelle politiche pubbliche può essere svolta da organizzazioni appartenenti a settori diversi, quali: il settore privato come le imprese che perseguono il profitto assolvendo a compiti di rilevanza collettiva, il settore pubblico come le amministrazioni pubbliche che istituzionalmente non hanno scopo di lucro e sono invece deputate allo svolgimento di compiti di rilevanza collettiva ma sottoposte all'indirizzo politico degli organi elettivi ed infine il cosiddetto terzo settore (no profit) come le associazioni di volontariato, le cooperative, le Onlus e così via.

Si possono indicare quattro tipi di finalità amministrative:

- 1) Finalità di produzione
- 2) Finalità di erogazione
- 3) Finalità di redistribuzione
- 4) Finalità di regolazione

La finalità produttiva concerne dapprima la produzione e poi la commercializzazione o distribuzione di beni pubblici.

La finalità erogativa riguarda l'azione volta a fornire servizi alla collettività quali istruzione, trasporti ecc.

La finalità redistributiva rappresenta l'insieme delle attività volte al prelievo di risorse private e alla loro riallocazione a differenti beneficiari, come per esempio nella previdenza pubblica.

La finalità regolativa, esclusivamente pubblica, regola e controlla i comportamenti individuali e collettivi, tipicamente mediante autorità indipendenti all'uopo costituite.

Pare interessante sottolineare che mentre lo Stato liberale assume la funzione di Stato regolatore assumendo finalità essenzialmente regolative, lo Stato sociale assume invece quella di Stato gestore che rende pre-

dominanti le finalità redistributive, erogative e produttive associandole a quelle regolative.

Fu Lowi [1999] a classificare dei tipi di politiche pubbliche seguendo il criterio delle specifiche finalità dei vari settori di intervento. All'interno del suo lavoro, infatti, si osserva una piena coincidenza tra le politiche distributive e la finalità produttiva, le politiche regolative e la finalità regolativa, le politiche redistributive e la finalità redistributiva.

In proposito vale la pena ricordare che "le politiche redistributive tolgono in maniera visibile ed esplicita risorse ad alcuni gruppi per darle ad altri. Sono, pertanto, politiche alquanto conflittuali, che richiedono un notevole intervento del potere esecutivo e un'attuazione piuttosto accentrata"<sup>3</sup>; il welfare state è un tipico esempio di settore di intervento in cui vengono applicate tali politiche.

Per questo motivo, è florido e sempre di grande attualità il dibattito culturale proprio delle scienze politiche e sociali in questo ambito. Le teorizzazioni riflettono le rimarchevoli sensibilità in campo e dal confronto fra le medesime possono senza meno nascere nuovi sviluppi che vadano nella direzione della giustizia sociale, integrandosi con i sempre più efficienti modelli di attuazione operativa di tali costrutti.

In Italia, come altrove, "in risposta alla crescita del debito pubblico, si è avuta una revisione non solo delle politiche sociali, ma anche delle strategie di intervento dello stato sul mercato."<sup>4</sup>

Anche per via dei dettami comunitari, si veda in particolare il Patto di Stabilità e Crescita, ci si è trovati dinanzi alla necessità di un ripensamento dell'attività statale nel senso del contenimento della spesa, in un modo che consentisse così di lasciare al libero mercato l'attuazione di talune politiche definite a livello centrale.

Si è così provato ad indirizzare l'azione pubblica da un lato verso un processo di deregolamentazione, la cd *deregulation*, e dall'altro la privatizzazione di molti servizi

pubblici attraverso l'affidamento di determinate attività a soggetti privati o attraverso l'aziendalizzazione istituzionale. "Per aziendalizzazione mediante istituzionalizzazione si intende l'introduzione dei principi, dei meccanismi operativi, degli strumenti tecnici e delle regole di gestione tipiche dell'azienda, senza mutare la personalità giuridica od il soggetto economico dell'Ente pubblico"<sup>5</sup>.

Il caso italiano solo agli inizi degli anni Novanta ha visto realizzarsi i primi provvedimenti di modernizzazione e rinnovamento della P.A. Il d.lgs 29/1993 prevede infatti per la prima volta l'istituzione di nuclei di valutazione interni cui affidare i controlli per misurare efficacia ed efficienza superando di fatto in tal modo i tradizionali controlli di legittimità.

Diviene sentita e diffusa l'esigenza di innalzare la qualità dei processi tipici delle strutture amministrative, che poi esitano come naturale conseguenza verso l'utenza pubblica.

"A partire dal 1994 sono state introdotte le carte dei servizi, inclusive degli standard di qualità riguardanti le varie articolazioni del settore pubblico: istituti scolastici, aziende sanitarie, ospedali, università e altre organizzazioni erogatrici di servizi."<sup>6</sup>

È proprio con il d.lgs 29/1993 che sono istituiti gli Uffici per le relazioni con il pubblico (URP) con il duplice scopo di assolvere il compito di informazione da e verso l'utenza, cioè anche nel senso di recepire le notizie di ritorno utili alla programmazione degli uffici da parte dei dirigenti.

Pochi anni più tardi, "un passaggio rilevante per la modernizzazione del settore pubblico è costituito dalla riforma Bassanini, che ha segnato l'esordio del cosiddetto federalismo amministrativo. Con le leggi 59/1997 e 127/1997 è stato realizzato un poderoso decentramento amministrativo che ha comportato un consistente trasferimento di poteri e compiti dallo stato alle regioni e agli enti locali, realizzato più compiutamente con la riforma del Titolo V della Costituzione (artt. 117 e 118)."<sup>7</sup>

La l.Cost. 3/2001 ha dato piena attuazione alla riforma, riconoscendo le autonomie locali quali enti esponenziali preesistenti alla formazione della Repubblica. Comuni, Province e Regioni sono tenuti a farsi carico dei bisogni delle popolazioni residenti nel proprio territorio.

"Il criterio è quello dell'introduzione di un policentrismo che associa e attenua la rigidità del modello unitario mediante la costituzione e il rafforzamento di governi locali e regionali. Si tratta di un decentramento amministrativo che è conseguenza diretta di un decentramento politico"<sup>8</sup>.

L'art. 118, co.4, introduce nella costituzione italiana il principio di sussidiarietà orizzontale tra pubblico e privato affermando che:

Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

In scienza dell'amministrazione quella della separazione tra politica e amministrazione è una tematica centrale. Vi sono due tipi di azioni nell'ambito della funzione amministrativa: l'agire politico e l'agire amministrativo.

Il primo è volto alla rappresentanza di interessi e valori, anche con la finalità di produrre un dibattito tra idee differenti circa i medesimi problemi collettivi cercando di individuare le conseguenti soluzioni.

Il secondo ha lo scopo specifico di perseguire le politiche pubbliche per mezzo di organizzazioni pubbliche e/o private funzionali al raggiungimento dell'obiettivo.

L'agire amministrativo può essere scomposto in tre macrogruppi di azioni, tra loro sequenziali, che scompongono la funzione amministrativa fino al compimento materiale degli obiettivi prefissati.

Questi tre raggruppamenti di azioni intenzionali e finalizzate sono:

1) decidere tra alternative; 2) realizzare quanto deciso; 3) verificare quanto realizzato.

La decisione implica sempre una scelta, ossia una selezione tra quelle che sono le alternative più idonee. In questa fase si definiscono i mezzi per conseguire gli obiettivi a vari livelli e con diversi gradi di responsabilità in base alla diversa importanza di ciascuno di essi.

La realizzazione è l'azione propria e distintiva dell'agire amministrativo. Al fine di trasformare la decisione in un risultato è necessario compiere alcune azioni che si possono concretizzare sia in interventi materiali sia in nuove decisioni.

La verifica è l'attività di controllo o valutazione volta all'accertamento di se e quanto si sia stato dato compimento a quanto deciso, pure per comprendere se e in che misura ciò che si è realizzato ha prodotto i risultati perseguiti. Può anche accadere infatti che si sia effettivamente realizzato quanto deciso ma che cionondimeno non si riesca a raggiungere quel determinato obiettivo prefissato poiché quell'azione in quel contesto non è sufficiente.

### Agire Amministrativo

Decidere => Realizzare => Verificare

Decidere, realizzare e verificare sono azioni amministrative separate, con regole, problemi e professionalità autonome e distinte. La problematicità del governo e della direzione di un'amministrazione risiede proprio nel difficile coordinamento e integrazione di attività dotate di logiche e saperi propri.

Nella burocrazia i rapporti tra decisione, realizzazione e verifica sono codificati dalle norme del diritto amministrativo, nella sua qualità di potere astratto e universale.

Sono infatti gli organi elettivi che decidono secondo la legge, la macchina statale impersonalmente applica le decisioni secondo la procedura e sono sempre le normative a stabilire i meri controlli di conformità.

Questo termine unisce "ufficio" (dal francese *bureau*) e "potere" (dal greco κράτος), indicando la supremazia delle regole sugli interessi particolari e sulla discrezionalità individuale.

Weber nel saggio "Economia e società" [1922] ha descritto e analizzato le burocrazie, facendo emergere chiaramente quanto siano disciplinate dalla legge in ogni aspetto della loro azione: uffici, competenze, poter, ruolo dei funzionari, loro carriera e reclutamento, orario di ufficio, retribuzione e mezzi di produzione, gerarchia di funzioni e compiti ecc.

Fin qui emergono connotazioni analoghe e di segno positivo, ma andando oltre alcuni tratti tendono poi ad accomunare più negativamente i vari apparati burocratici; in primo luogo l'enorme dilatazione nelle dimensioni, l'inflazione normativa che tende ad ingolfare l'attività piuttosto che favorirla, poi la colonializzazione da parte degli organi esecutivi mediante la coltivazione di clientele parallelamente allo sviluppo di capacità di influenza sull'azione amministrativa da parte dei burocrati stessi.

Barzelay [2001] propose la trasformazione della logica regolativa sulla base delle norme con la logica della stipula di contratti nell'ambito di quello che è noto come New Public Management (NPM). La contrattualizzazione enfatizza il concetto di responsabilità reciproca tra decisori politici e funzionari amministrativi attraverso una rete di transazioni e di accordi che devono essere rispettati. Quando si parla di "governare per contratti" si vuole valorizzare la decisione come momento autonomo e strategico che si assume la responsabilità di determinare la realizzazione in oggetto, che pertanto non è subordinata alla politica ma acquisisce una gestione strategica ed autonoma, responsabile d'altro canto delle modalità organizzative e soprattutto del raggiungimento degli obiettivi. La verifica del realizzato inerisce in questo caso alla valutazione del rendimento effettivo piuttosto che al controllo di conformità.

Dopo aver delineato, per motivi soprattutto espositivi, gli artificiali confini che delimita-

no e contengono l'attività politica e quella amministrativa, molto interessante appare a mio giudizio la concettualizzazione della realtà che dà il sociologo dell'organizzazione sammarinese Gasperoni. Egli, come Dirigente della Segreteria Esecutiva del Congresso di Stato di San Marino, ossia il Governo del Titano, ha senza meno ricoperto un incarico che si pone come osservatorio privilegiato per valutare il *trait d'union* fra politica e apparato amministrativo, specie se si pensa che un piccolo Stato come la Repubblica di San Marino si configura come un laboratorio ideale per l'analisi di queste fattispecie in quanto come Stato le competono e le appartengono tutte le dinamiche pubbliche in oggetto ma nel contempo come micro entità le pone in maggior evidenza, ben distinguendole da altri fattori di disturbo propri di realtà molto più estese.

«Nella relazione cruciale fra burocrazia e politica risulta debole la soluzione -proposta da tutte le normative del mondo- che si basa sulla distinzione fra i poteri di indirizzo, attribuiti alla politica, e i poteri di gestione, assegnati al management. In effetti, il rapporto fra i due poteri è risultato difficile e talvolta inefficace ed ha comportato il sorgere di due rischi opposti: da un lato, la *politicizzazione*, che fa della fedeltà politica la garanzia dell'attuazione delle scelte del potere politico e dall'altro, la *tecnocratizzazione*, quando il funzionario sostituisce il politico (...). La stessa domanda di autonomia gestionale, invocata da sempre dal management, appare uno strumento spuntato, se non vengono ripensati i meccanismi e i processi decisionali su cui si fonda l'azione amministrativa. La sua efficacia richiede che il manager sia coinvolto anche nella fase di elaborazione dei programmi generali e delle strategie di attuazione, nella convinzione che sia indispensabile una forte *interdipendenza* fra ruoli pubblici e ruoli amministrativi. La *dipendenza* del ruolo amministrativo sarebbe dannosa, mentre l'*indipendenza* creerebbe conflittualità fra i due poteri e povertà di risultati»<sup>9</sup>.

## Bibliografia

Barzelay M. ; The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue. Berkeley: University of California Press 2001.

Capano G., Gualmini E. [a cura di] : Le pubbliche amministrazioni in Italia. Bologna: Il Mulino 2011.

Colombo P. : Governo. Bologna: Il Mulino 2003.

Cotta M., Della Porta D., Morlino L. : Scienza politica. Bologna: Il Mulino 2008.

Easton D. : An approach to the analysis of political system, "World Politics", 9, 1957, pp.383-400.

Gasperoni D. : Amministrazione pubblica sammarinese : agenzia culturale e di sviluppo economico?, "Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione", 3, 2011, pp.57-77.

Gualmini E. : L'amministrazione nelle democrazie contemporanee. Bari: Laterza 2011.

Ieraci G. : L'analisi delle politiche pubbliche. Roma: Aracne 2009.

La Spina A., Espa E. : Analisi e valutazione delle politiche pubbliche. Bologna: Il Mulino 2011.

Lippi A., Morisi M. : Scienza dell'amministrazione. Bologna: Il Mulino 2005.

Lippi A. : La valutazione delle politiche pubbliche. Bologna: Il Mulino 2007.

Lowi T.J. : La scienza delle politiche. Bologna: Il Mulino 1999.

Paoloni M., Grandis F.G. : La dimensione aziendale delle Amministrazioni pubbliche. Torino: Giappichelli 2007.

Pasquino G. : Nuovo corso di scienza politica. Bologna: Il Mulino 2009.

Simon H. (1947) : Il comportamento amministrativo. Bologna: Il Mulino 2001

Weber M. (1922) : Economia e società. Milano: Comunità 1961.

## NOTE

---

<sup>1</sup> Capano G., Gualmini E., a cura di (2011). *Le pubbliche amministrazioni in Italia*. Bologna: Il Mulino, p.11.

<sup>2</sup> Lippi A., Morisi M., «Funzione amministrativa» in Lippi A., Morisi M. (2005). *Scienza dell'amministrazione*. Bologna: Il Mulino, p.15.

<sup>3</sup> Pasquino G., «Le politiche pubbliche» in Pasquino G. (2009). *Nuovo corso di scienza politica*. Bologna: Il Mulino, p.248.

<sup>4</sup> Cotta M., Della Porta D., Morlino L., «Le burocrazie pubbliche» in Cotta M., Della Porta D., Morlino L. (2008). *Scienza politica*. Bologna: Il Mulino, p.404.

<sup>5</sup> Grandis F.G., «Evoluzione normativa e trasformazione "aziendale"» in Paoloni M., Grandis F.G. (2007). *La dimensione aziendale delle Amministrazioni pubbliche*. Torino: Giappichelli, p.598.

<sup>6</sup> Gualmini E., «I processi: le modalità dell'azione amministrativa» in Gualmini E. (2011). *L'amministrazione nelle democrazie contemporanee*. Bari: Laterza, p.156.

<sup>7</sup> La Spina A., Espa E., «"Policy evaluation": uno sguardo comparativo» in La Spina A., Espa E.(2011). *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*. Bologna: Il Mulino, p.307.

<sup>8</sup> Lippi A., Morisi M., «Strutture amministrative» in Lippi A., Morisi M. (2005). *Scienza dell'amministrazione*. Bologna: Il Mulino, p.80.

<sup>9</sup> Gasperoni D., Amministrazione pubblica sammarinese : agenzia culturale e di sviluppo economico?, in "Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione", n.3, 2011, pp.74-75.