

Il riflesso del PNRR sui rapporti fra politica e amministrazione

Gino Scaccia

Per quanto si attiene alla declinazione concreta dell'indirizzo politico nei confronti dell'attività amministrativa, cioè al versante dei rapporti fra politica e amministrazione, il Next Generation EU e gli atti che, dandovi attuazione, ne hanno articolato puntualmente le aree di intervento, segnano un cambio di paradigma visibile sotto due connessi profili: quello del processo di formazione dei fini dell'azione amministrativa; e quello della responsabilità politico-amministrativa.

Occorre muovere dalla constatazione che una distinzione netta e definitiva, sul piano teorico-generale, tra «l'attività formalmente politica degli organi politici e quella formalmente amministrativa degli organi amministrativi»¹ risulta oltremodo complessa. Non è riducibile, infatti, a una separazione rigida, categoriale fra attività ontologicamente disomogenee, come suggeriva la risalente definizione di Frank J. Goodnow il quale, in un saggio del 1900 ascriveva alla politica «the expression of the will of the state» e all'amministrazione «the execution of that will»². Questa stereotipata, ma ancora diffusa qualificazione, come colse efficacemente Carl Joachim Friedrich in un contributo del 1935 sul Public Service negli Stati Uniti, è costruita su un'idea metafisica e astratta della volontà dello Stato, che trascura l'esistenza di una stretta commistione tra funzione politica e funzione amministrativa, e disconosce che «*there is more politics in the formation of policy, more administration in the execution of it*». La distinzione ontologica fra attività politica e attività amministrativa trascolora e si risolve piuttosto in una differenza di grado, giacché vi è presenza *anche* di una componente di ammi-

¹ G. Fonderico, *Politici e burocrati nell'attuazione delle riforme amministrative*, in V. Antonelli, A. La Spina (a cura di), *I dirigenti pubblici e i nodi del cambiamento, scenari e prospettive in Italia e in Europa*, Roma, 2010, 55-56.

² F.J. Goodnow, *Politics and Administration. A Study on Government*, New York, 1900.

nistrazione nell'elaborazione delle politiche pubbliche e *anche* di una qualche discrezionalità politica nell'esecuzione di esse³.

Nella comune prassi ordinamentale, in effetti, è agevole constatare che il rapporto tra fini e mezzi non corrisponde a uno schema discendente di tipo aristotelico, di specificazione progressiva e lineare dal generale al particolare, ma piuttosto a un modello circolare nel quale i fini sono co-determinati dall'alta burocrazia, che detiene il monopolio della conoscenza dei 'mezzi', ossia delle risorse umane, organizzative e finanziarie indispensabili all'attuazione delle politiche pubbliche⁴.

Gli organi di direzione politica, più spesso di quanto si tenda a credere, lasciano l'elaborazione degli indirizzi e degli obiettivi strategici idonei a conformare le scelte gestionali di organizzazione a quegli stessi corpi tecnici che dovrebbero esserne indirizzati; e ciò sia per la svantaggiosa asimmetria informativa di cui soffrono rispetto ai *grand commis*, sia per schiette ragioni di convenienza politica, quando il costo della mediazione transattiva di interessi in sede politico-parlamentare è più alto di quello conseguente alla delega della decisione puntuale ai corpi tecnici dell'amministrazione⁵. Definire in sede politica gli obiettivi dell'amministrazione «*to the most minute degree that is technically feasible*» – come avrebbe desiderato Herman Finer⁶ – è, insomma, giuridicamente e talora anche politicamente oneroso. Accade così che gli apparati amministrativi, chiamati a tradurre indirizzi politici quanto mai generici in obiettivi puntuali di *micro-government*, tendano naturalmente a farlo nel modo più adatto ad evitare l'attivazione di responsabilità amministrativa per mancato raggiungimento dei risultati e a conservare loro il più ampio margine di scelta discrezionale in sede applicativa. Si aggiunga che la burocrazia, disponendo del controllo dei costi dei servizi da rendere, può concretamente incidere sulla velocità di attuazione degli indirizzi impartiti, e disporre così della risorsa più preziosa per le istituzioni politiche: il tempo. La somma di questi fattori, qui solo tratteggiati⁷, complica l'individuazione della linea che connette e al contempo separa la funzione di governo dall'attività amministrativa, e rende ardua l'attivazione della responsabilità amministrativa e della correlata responsabilità politica dei Ministri per gli atti dei loro dicasteri⁸.

³ C.J. Friedrich, *Responsible Government Service under the American Constitution*, in Aa.Vv., *Problems of the American Public Service*, New York-London, 1935.

⁴ W.A. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, Piscataway, 1971.

⁵ D. Epstein, S O'Halloran, *Delegating Powers*, Cambridge, 1999.

⁶ H. Finer, *Administrative Responsibility in Democratic Government*, in *Public Administration Review*, 1941, vol. I, n. 4, 335 ss., 336.

⁷ Per più ampi svolgimenti si consenta il rinvio a G. Scaccia, *Indirizzo politico e amministrazione*, *Lo Stato*, 2017, vol. IX, 97 ss.

⁸ Il problema della qualificazione formale degli atti di indirizzo governo e della, per le rilevate difficoltà di essere colto a livello concettuale, è stato accantonato e l'attenzione si è generalmente spostata sulle relazioni organizzative tra gli organi di vertice politico-amministrativo e le figure amministrative apicali. Il dibattito

Il PNRR muta e in qualche misura inverte i termini della relazione fra indirizzo politico e amministrazione, per come è stata finora schematicamente ricostruita. Viene meno, innanzitutto, in sede di attuazione del PNRR, quella indefinita e genericità della scelta politica di macro-organizzazione che si è sopra lamentata. Le missioni e le linee di azione nelle quali si declina il PNRR, espressive degli indirizzi politico-amministrativi definiti dalle alte burocrazie europee, non si risolvono in generiche *guidelines* o tonitruanti proclamazioni di obiettivi tanto commendevoli quanto evanescenti nei loro concreti contenuti amministrativi, ma prendono corpo in obiettivi intermedi e finali (*milestones* e *target*) precisamente cadenzati sul piano temporale e dettagliati al limite del parossismo, che non lasciano spazio alcuno alla flessibilità applicativa o alla discrezionalità interpretativa dei soggetti applicatori. Questi indirizzi strategici sfuggono quasi del tutto alla co-determinazione – e quindi al rimaneggiamento e adattamento strategico – dell'amministrazione chiamata ad eseguirli, che non è in condizione di tararli sulle proprie realistiche possibilità di azione, cioè sui costi di produzione e sulle risorse disponibili. Ne risulta una condizione di necessaria, benefica tensione dell'amministrazione verso l'incremento della produttività, solo in parte conseguibile attraverso gli innesti di personale e le procedure di accelerazione e semplificazione introdotte con i decreti-legge 'PNRR' (77/2021, 152/2021, 13/2023, 19/2024).

A vigilare sull'effettivo conseguimento degli obiettivi, inoltre, non sono le figure di vertice politico o amministrativo nazionali, che tendono a interpretarli in modo tendenzialmente elastico per non esporsi al boicottaggio dei corpi burocratici, ma le tecnostutture della Commissione europea, che con inflessibile rigore sono chiamate a irrogare la più temuta delle sanzioni: la mancata erogazione delle risorse economiche. L'assenza di un *assessment* positivo della Commissione per ciascuno dei molteplici *target* da raggiungere causa, difatti, la sospensione o la dilazione delle 'rate' di finanziamento. La responsabilità amministrativa – e in senso ascendente, la stessa responsabilità ministeriale – è rilevabile in questo caso in modo manifesto e oggettivo, assumendo le forme di una sanzione finanziaria; perde così i profili di flessibilità che la connotano sul piano interno.

Anche il governo dei tempi di attuazione dell'indirizzo, che tradizionalmente costituisce il terreno in cui più sotterraneo e intenso è l'esercizio del potere interdittivo della burocrazia, resta fuori dalla portata degli apparati amministrativi e semmai è oggetto di un negoziato con le istituzioni europee che si svolge al più alto livello politico. Da quanto per cenni estremi rilevato emerge, riassuntivamente, un quadro in cui, negli ambiti di attuazione in via amministrativa del PNRR, gli indirizzi politici, elaborati in asse con le istituzioni europee in relativa

è ruotato, così, prevalentemente attorno alla questione del rapporto organizzativo fra politici e burocrati e si è specificamente appuntato sulla legittimità costituzionale dei meccanismi di *spoils system*.

indipendenza dai condizionamenti normalmente imposti ai vertici politici nazionali dai corpi burocratici, sono più nettamente e chiaramente definiti e formano un parametro sulla cui base è possibile esercitare un effettivo, ficcante controllo politico-democratico sull'amministrazione. Controllo quanto mai necessario nelle forme di governo democratico-rappresentative, nelle quali all'amministrazione è richiesta non solo la capacità tecnica in sé, ma «*technical Capacity in the service of the Public Welfare as defined by the Public and its authorized representatives*»⁹.

⁹ H. Finer, *Administrative Responsibility in Democratic Government*, in *Public Administration Review*, vol. I, n. 4, 1941, 335 ss., 338.